

## Os Limites de uma Teoria Económica do Estado

---

**Vasco Almeida**

*Os economistas podem advogar a livre concorrência,  
mas é frequente não a aplicarem no mundo das ideias.*

Geoffrey Hodgson

A economia é, hoje em dia, uma disciplina em convulsão. Por um lado, o programa de investigação neoclássico, embora ainda fortemente consolidado nos meios académicos e científicos, é alvo de críticas avassaladoras. De modo geral, argumenta-se que o formalismo excessivo, o mecanicismo reducionista e o irrealismo dos pressupostos alheiam a disciplina da realidade e, conseqüentemente, incapacitaram-na para a compreensão dos processos económicos. Por outro lado, surgem, um pouco por toda a parte, variadas abordagens heterodoxas onde muitos reconhecem a existência de um grande potencial teórico, mas que, no entanto, se têm revelado incapazes de destronar o monopólio das ideias neoclássicas na disciplina. Como explicar este aparente paradoxo?

Uma das razões adiantadas é a dos ‘interesses instalados’. Os economistas que ocupam lugares de destaque nas universidades, departamentos, centros de investigação e revistas da especialidade oferecem enorme resistência à abertura a outros programas de investigação. Sem negar a importância do argumento há, no entanto, uma ou-

tra explicação que não pode ser ignorada – a falta de alternativas consistentes ao paradigma neoclássico. É certo que têm surgido estudos promissores em variadíssimos campos da teoria económica que, abandonando os pressupostos convencionais, tentam aproximar a economia da realidade que deve estudar. Procura-se, agora, enquadrar os fenómenos económicos dentro de um contexto institucional onde eles, de facto, ocorrem, assunto que sempre foi ignorado pela economia neoclássica; têm-se em conta os problemas da informação, ignorância, incerteza e dos limites da racionalidade dos agentes económicos; ensaia-se integrar a complexidade do sistema económico, as suas dinâmicas evolutivas e a não-linearidade dos processos nas análises efectuadas. Por vezes, um pouco prematuramente, anuncia-se a emergência de um novo paradigma, mas, na verdade, há, ainda, muitas dificuldades e contradições por resolver.

Um bom exemplo, na teoria económica, das limitações da análise convencional, mas também das potencialidades e das fragilidades das abordagens heterodoxas é a análise do estado. Algumas teorias trouxeram os métodos e as técnicas da economia convencional para a análise do estado. Foi o caso da public choice. Os seus estudos, alguns deles assinados pelos mais destacados economistas da actualidade, têm tido um grande impacto não só nos meios académicos, mas também políticos. A visão negativista do estado que deles decorre tem, inclusivamente, servido de suporte ideológico aos programas neo-liberais. O estado passa a ser visto como um mecanismo perverso que cresce abusivamente pela força dos interesses pessoais dos políticos, pouco preocupados com o interesse colectivo.

No campo oposto, isto é, na renúncia aos pressupostos neoclássicos, encontra-se a teoria francesa da regulação. Muito embora ocupe, no meio académico, uma posição relativamente marginal, as suas teses oferecem, inegavelmente, um contributo importante para a percepção do estado e do seu papel na regulação do sistema económico. Está-se, pois, longe do estado predador da public choice. Pelo contrário, o estado, para os autores regulacionistas, pode ser encarado pela positiva.

Através da confrontação crítica das abordagens que estas duas escolas fazem do estado procura-se, neste artigo, mostrar que apesar do mérito das teorias da public choice ao evidenciarem aspectos importantes no seu funcionamento, as suas análises, sob um ponto de vista global, são inaceitáveis, porque fundamentadas em pressupostos irrealistas sobre o comportamento económico. A teoria da regulação

procura ultrapassar as limitações óbvias da *public choice*, utilizando outros instrumentos conceptuais. Apesar das suas fragilidades e, por vezes, de alguma dispersão teórica, a teoria da regulação fornece um visão alternativa do estado que, embora não acabada, traz elementos inovadores que não devem ser ignorados.

No argumento que se segue, após uma breve apresentação da escola da *public choice*, apresentam-se duas das suas mais importantes teorias sobre o estado – a teoria da burocracia e a teoria do mercado político. Depois da sua apreciação crítica, fala-se da teoria da regulação e da sua contribuição para a análise do estado. Em primeiro lugar, é abordada a concepção do estado como um conjunto de ‘compromissos institucionalizados’ que, ao longo da década de 80, dominou a perspectiva dos autores regulacionistas. Após realçar suas potencialidades e seus limites, a atenção é focada nos desenvolvimentos mais recentes das análises regulacionistas capazes de ultrapassar algumas das limitações detectadas, embora haja, ainda, muitas questões por resolver.

É assumida a convicção, neste artigo, que, tal como a teoria da regulação demonstra, o estado pode ter um papel importante na economia, podendo estimular o crescimento e favorecer o aparecimento de novos modos de desenvolvimento.

## PUBLIC CHOICE

A *public choice* constitui um programa de investigação que se desenvolve a partir dos estudos inovadores de Kenneth Arrow, Duncan Black e Anthony Downs, todos eles publicados na década de 50. Os autores ligados a esta persuasão sugerem a aplicação das técnicas e métodos da economia convencional ao estudo dos fenómenos políticos. Assim, o individualismo metodológico e os postulados da racionalidade e da maximização, na teoria neoclássica, são, agora, utilizados para a compreensão das escolhas políticas e institucionais. O campo de acção desta abordagem estende-se à análise do estado, constituições, acção colectiva, procedimento de voto, comportamento manipulativo, desempenho dos partidos políticos e burocracia. Seguindo a tradição neoclássica, assumem-se os pressupostos aí adoptados. Os indivíduos têm um comportamento racional, isto é, a afectação das suas escolhas é feita de tal forma que possibilita a maximização da sua utilidade, de acordo com as suas preferências que, por sua vez, são

exogenamente determinadas. Geralmente, considera-se ainda a ausência de problemas de informação, tais como a incerteza e a ignorância, e uma tendência do sistema económico para situações de equilíbrio estável.

A obra fundamental que marca a consolidação da public choice é *The Calculus of Consent* de James Buchanan e Gordon Tullock (1962). Neste livro, pela primeira vez, ensaia-se a articulação do princípio otimizador da utilidade com a conceptualização da *politics as exchange* de Wicksell. De facto, o economista sueco exerceu uma influência decisiva na public choice, facto que é amplamente reconhecido por James Buchanan (1991 e 1993).

Para Wicksell (1958), a diferença fundamental entre o mercado e o processo político não reside no tipo de valores e de interesses que se perseguem, mas sim nas condições em que isso é feito. No mercado, os indivíduos trocam maçãs por laranjas, como exemplifica Buchanan (1993:390), e no processo político trocam contribuições por bens e serviços públicos. Wicksell preocupou-se, sobretudo, em encontrar um critério que lhe permitisse avaliar a eficiência do estado na utilização de recursos. Segundo ele, são os indivíduos a única fonte de avaliação possível, já que se, por um lado, beneficiam dos serviços públicos, por outro, suportam custos, o que equivale a dizer que terão de renunciar a uma parte dos bens oferecidos no sector privado. Indo um pouco mais além, afirma que, se qualquer proposta ou despesa pública é avaliada de forma superior, relativamente à alternativa oferecida pelo mercado privado, então, terá de ser concebida uma estrutura fiscal que possa agradar a todos os indivíduos. Se tal não for possível, a proposta deverá ser rejeitada. Este é, portanto, um critério de unanimidade idêntico ao de Pareto, mas agora aplicado ao sector público.

Todavia, outro tipo de problemas teóricos desencadearam o desenvolvimento da corrente teórica da public choice, nomeadamente, a procura de uma função social de bem estar e o problema das falhas de mercado (Mueller, 1993: 395-397).

Desde que se aceitem os pressupostos da economia neoclássica, é teoricamente possível calcular uma função de utilidade individual e saber como ela varia, sob determinadas circunstâncias. No entanto, tudo fica mais complicado, quando se pretende transpor o mesmo raciocínio para o nível social ou colectivo. Kenneth Arrow mostrou com o seu teorema de impossibilidade que não há forma possível de construir uma função de utilidade que seja compatível com as condições julgadas necessárias para que a preferência colectiva seja o refle-

xo das preferências individuais. Os autores da public choice procuraram contornar o problema da agregação com a elaboração do *teorema do eleitor médio*.

Inspirados pelos debates dos anos 30 sobre virtudes e defeitos da economia de mercado e da planificação socialista, os economistas convencionais começaram a abordar a questão das falhas de mercado. Assim, depois de Pigou, a economia do bem-estar passou a explicar o crescimento do estado através das insuficiências técnicas dos mercados e das externalidades que ele próprio gera: o estado compensa e corrige a economia de mercado que não pode funcionar sem a sua intervenção. Abordando esta questão, os autores da public choice esforçaram-se por demonstrar que o estado também tem as suas falhas, tão ou mais graves que as do mercado. Chegam mesmo a ver no estado uma lógica de funcionamento perversa. O actor político, enquanto *homo economicus*, procura maximizar, não o interesse geral, mas sim os seus próprios interesses. É dentro desta linha de raciocínio que o funcionamento do estado é explicado.

#### *A Teoria da Burocracia*

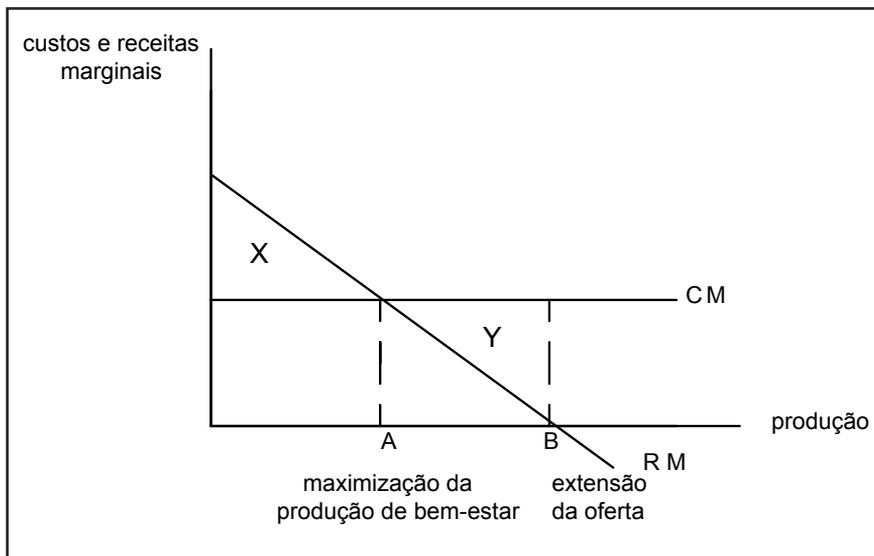
Embora já vários autores se tenham dedicado a estudar os fenómenos ligados à burocracia, nomeadamente, Humboldt, Weber, Von Mises e Marx, é com a public choice que esta área de investigação adquire um maior formalismo teórico. A teoria da burocracia procura ser um modelo de análise de comportamento dos actores estatais, encarados como burocratas, mais preocupados com a maximização da sua utilidade do que, propriamente, com o bem-estar da comunidade. No seu trabalho seminal *Bureaucracy and Representative Government* (1994 [1971]), Niskanen, o principal autor ligado a esta perspectiva, explica que é através da maximização do orçamento que os burocratas perseguem a sua utilidade individual. E isto, porque o salário que auferem, o poder e a reputação política que possuem são uma função directa do total do orçamento de que dispõem nos departamentos que dirigem.

Através da manipulação das agendas e da monopolização do processo político, cria-se uma lógica de funcionamento que ultrapassa largamente os limites de legitimidade do estado. O que se defende é que essa lógica obedece, tal como a do mercado, a objectivos de optimização. Só que, enquanto as empresas procuram maximizar os seus lucros através da igualdade custo marginal/receita marginal, os burocratas dos departamentos do estado estão essencialmente inte-

ressados em maximizar os seus orçamentos. São, assim, criados mais empregos para os funcionários do estado, alarga-se a procura dos serviços que eles gerem, torna-se mais fácil a manipulação das agendas, enfim, aumenta o prestígio e o poder de que dispõem.

Para realizar os seus objectivos, servem-se de algumas vantagens, das quais a mais significativa é o seu grau relativo de monopólio da informação. Há, pois, um certo secretismo na burocracia de estado, mantido de tal forma que só os funcionários públicos dentro de cada departamento ou ministério conhecem, na prática, o seu orçamento e a forma como é repartido entre gastos de interesse público ou em despesas relacionadas com actividades diversas. Assim, os membros de um Congresso ou de um Parlamento são geralmente incapazes de distinguir os vários tipos de despesas implicadas no orçamento e de as discutir no momento da sua aprovação (Dunleavy e O'Leary, 1988: 114-120).

### O modelo de Niskanen A tese da expansão da oferta



adaptado de Dunleavy e O'Leary, 1988.

Desta forma, são, então, criadas áreas de desperdício e de sobreprodução, ao ultrapassar-se o ponto em que o custo marginal é igual à receita marginal. É a tese da expansão de oferta (over-supply)

thesis) para além de ponto óptimo. Embora, posteriormente, a ideia de Niskanen tenha conhecido uma maior sofisticação formal com Peacock (1997), apresenta-se, aqui, a versão original do autor.

No Gráfico referido acima, a linha RM (a receita marginal) mostra os acréscimos de receita para a sociedade, resultantes da produção de uma unidade adicional de bem-estar. Considera-se que, à medida que a produção vai aumentando, a utilidade social vai diminuindo (por exemplo, o primeiro polícia é mais útil para a sociedade que o segundo e, assim, sucessivamente), daí a linha RM ser decrescente. A linha CM, i.e., o custo marginal, mostra o custo para a sociedade proveniente do acréscimo de uma unidade de produção de bem-estar. Considera-se que o custo da primeira unidade é igual ao da última, ou seja, CM é paralela aos eixos das abcissas o que, para o caso, também não é relevante.

De acordo com as regras neoclássicas, a maximização da produção de bem-estar encontra-se no ponto A. Dito por outras palavras, o governo deve expandir a sua despesa até ao ponto em que o custo marginal se parifique com a receita marginal. A esse ponto corresponde a maximização dos ganhos dos consumidores, dado pela área X (definida pela zona em que o custo marginal é inferior à receita marginal). No entanto, como os interesses pessoais dos políticos se sobrepõem ao bem-estar dos cidadãos e já que estes interesses se materializam no aumento dos orçamentos, então, é de esperar que a oferta se expanda até ao ponto B, por exemplo. Este crescimento anormal da oferta, não obedecendo aos princípios racionais de maximização, provoca uma zona de desperdício Y, limitada pelo espaço em que o custo marginal excede a receita marginal. É a *ineficácia alocativa* do estado.

Niskanen fala, ainda, de um outro tipo de ineficácia, a que ele chama *ineficácia produtiva*, provocada pelo relaxamento do controle sobre a utilização dos factores. Visto não existirem incentivos, nem sanções económicas que estimulem os actores públicos a aumentar os resultados económicos dos seus serviços, gera-se uma ineficácia produtiva: para cada actividade, necessitando apenas de uma quantidade e qualidade de produto dado, regista-se, invariavelmente, um excesso de factores.

Para além da dupla ineficácia de Niskanen, outros factores concorrem, segundo a public choice, para o crescimento artificial do estado. Um desses, já antes salientado por Pantaleoni, é o chamado incrementalismo (Delorme e André 1983: 142). A ideia básica é a de que o orçamento de cada ano depende do orçamento do ano anterior.

Assim, tudo o que de novo é introduzido acaba por não ter relevância no conjunto das despesas que se vão arrastando pelos anos fora, sem sequer serem discutidas de forma particularizada. Significa, então, que as despesas e serviços que, eventualmente, se tornem inúteis, acabam por nunca ser postos em causa. Esta inércia despesista poderá ainda ser agravada por um outro factor: trata-se da influência do voto dos funcionários. Devido a uma série de elementos, o voto dos funcionários públicos tende a ser maioritariamente canalizado para os candidatos que defendem um aumento da despesa pública. O interesse próprio dos funcionários no aumento dos orçamentos, o seu peso crescente junto do eleitorado e o acesso privilegiado à informação levam-nos a apoiar políticas expansionistas.

Utilizando um raciocínio puramente neoclássico, a public choice justifica, assim, este crescimento artificial de um estado profundamente perverso e manipulador. Embora Niskanen faça questão em afirmar que esta visão dos burocratas está isenta de cinismo (1971: 39), o certo é que a sua abordagem conduz à ideia do estado como uma máquina de maximizar, dirigida pelos interesses egoísticos dos seus agentes, um artifício que, sonogando recursos privados, de forma irreversível, acaba por gerar a ineficácia e o desperdício. Esta visão negativista do estado encontra-se igualmente numa outra variante teórica da public choice: a teoria do mercado político.

### *A Teoria do Mercado Político*

Esta linha analítica foi inicialmente desenvolvida por Tullock (1959). A vida política é ainda apreendida nos mesmos termos económicos, ou seja, o actor político continua a ser um *homo economicus* que, através do estado, procura satisfazer o interesse pessoal. O seu interesse principal, porém, já não é tanto a maximização dos orçamentos, mas sim a sua reeleição para o cargo; daí o desenvolvimento do sistema de log-rolling, o que se pode traduzir por negociação parlamentar. O log-rolling surge sempre que um grupo de indivíduos aceita votar, com outro(s) grupo(s) de indivíduos, o mesmo pacote de medidas legislativas que acaba por satisfazer as prioridades de ambos. Deste modo, está-se perante um fenómeno de *log-rolling*, quando dois ou mais grupos têm interesses que não entram em conflito, de tal forma que cada grupo aceita votar nas propostas de outros grupos, perante igual contrapartida. É, ao fim e ao cabo, uma troca de votos no mercado político. Desta forma, pequenos grupos podem conseguir impor projectos que beneficiem o seu interesse particu-

lar, à custa de despesas suportadas por grupos mais numerosos. Para Tullock, cada votante ganha com a negociação parlamentar até ao ponto em que o custo marginal de votar em alguma medida que ele desaprove, mas em relação à qual 'os seus sentimentos sejam fracos' (1959:578), seja igual à receita marginal do voto através do qual ele ganhará algum benefício. Tal como na teoria da burocracia, também aqui os princípios neoclássicos de maximização são aplicados à vida política.

O sistema de *log-rolling* acaba, também, por arrastar o crescimento do estado. Para satisfazer grupos de pressão ou minorias eleitorais, os agentes estatais têm grande interesse em expandir políticas redistributivas e desenvolver políticas económicas que favoreçam, de alguma forma, esse grupo de indivíduos. O processo acaba por funcionar, porque o sistema político comporta-se como um mercado compartimentalizado, de tal modo que cada grupo está apenas interessado naquilo que recebe, mantendo-se relativamente indiferente à situação dos outros.

Os autores da public choice interessam-se particularmente pela análise dos *lobbies*. Estes são observados como uma tentativa de grupos minoritários de impor interesses pontuais, de carácter sectário. O sistema político é um mecanismo que permite que os interesses individuais se transformem em escolhas colectivas. Isto implica que os governos e os comités de política económica sejam dominados por grupos de pressão que, por várias circunstâncias, se sobrepõem aos restantes. Curiosamente, os autores da public choice explicam que os grupos de pressão que têm perdido poder, nas democracias modernas, são aqueles que se opõem ao crescimento das despesas públicas (por exemplo, indivíduos que vivem de rendimentos fixos ou pequenas empresas que, estando mal organizadas, não conseguem obter condições favoráveis dos poderes públicos, como subvenções ou benefícios fiscais). Pelo contrário, são, geralmente, aqueles lobbies económicos e sociais que defendem uma política despesista os que maior influência exercem sobre o aparelho de estado.

Em suma, agora, não são apenas os actores políticos que, através dos seus interesses pessoais, determinam o funcionamento do estado, tal como na teoria da burocracia. Na teoria do mercado político, a racionalidade maximizadora encontra-se, igualmente, do lado dos eleitores. Enquanto a primeira teoria é uma explicação pelo lado da oferta, a segunda acaba por ser, essencialmente, uma abordagem pelo lado da procura. Ambos têm em comum a utilização do individualismo metodológico e do paradigma do *homo economicus*. Como se pretende agora demonstrar, é aqui que os problemas residem.

### *O Irrealismo dos Pressupostos*

Von Mises, um dos primeiros autores a debruçar-se sobre o individualismo metodológico, definiu-o através da premissa que ‘o colectivo social não tem existência e realidade fora dos actos dos seus membros individuais’ (1949: 42) o que equivale a afirmar que a totalidade social só pode ser percebida a partir daquela que é considerada a única unidade de análise possível - o indivíduo. Outros autores convergem com a definição de Von Mises. Por exemplo, para Rutherford (1995: 31-2) o individualismo metodológico é definido através das seguintes asserções: (i) apenas os indivíduos têm objectivos e interesses; (ii) o sistema social resulta das interações dos indivíduos; (iii) todos os fenómenos sociais são explicados apenas por referência aos indivíduos. Como sublinha Rutherford, eles estão arrumados por ordem crescente, segundo a sua ‘força’ e grau de polémica. Enquanto que as duas primeiras afirmações são constatações acerca da realidade social a asserção (iii) constitui, de facto, um programa de investigação. Na realidade, toda a controvérsia centra-se em (iii). No individualismo metodológico, todas as explicações das forma sociais se detêm no indivíduo, ou seja, admite-se que o propósito individual é a causa suficiente de toda a acção social. E, como é sabido, para os individualistas metodológicos, os propósitos são determinados por factores exógenos ao sistema social.

Há vários tipos de problemas que esta abordagem levanta. Por que não explicar também a formação do propósito humano? Por que não admitir que factores institucionais e sociais poderão estar na origem desses propósitos? É que os factores institucionais e o ambiente sócio-cultural não são apenas relevantes como barreiras ou restrições, mas também num outro sentido, como observa Hodgson, porque ‘desempenham um papel ao influenciarem e condicionarem, de facto, estes mesmos propósitos’ (1994: 29). Não há qualquer razão válida para se omitir aquilo que parece ser inegável: os actores económicos agem dentro de um quadro social e institucional que é, obviamente, constituído por indivíduos, mas também é condicionante da acção desses mesmos indivíduos. Numa defesa mais sofisticada do individualismo metodológico, Shackle argumenta que a formação de propósitos dos indivíduos pode resultar de um processo espontâneo e indeterminável, o que remete para a ideia de uma ‘causa não causada’, daí que abordagem se tenha que deter no indivíduo. No entanto, esta posição só é sustentável, quando se admite que todos os propó-

sitos são não causados, senão o argumento cai por terra, devido ao problema do retorno infinito semelhante ao do ovo e da galinha (Hodgson 1994). Assim, considerar o estado através da acção de indivíduos animados por propósitos é esquecer que o estado e as restantes instituições têm, também, uma influência inegável na acção dos indivíduos. Ora, nos trabalhos da public choice as instituições são dadas e sua origem é vista como puramente formal. As razões de ser do estado não são explicadas. Nas suas análises, o estado já lá está.

Quanto ao pressuposto da racionalidade maximizadora, os problemas que se levantam não são menos importantes. Nas análises da public choice, os indivíduos, sejam eleitores ou actores políticos, surgem dentro de um mundo mecânico, programados para otimizar segundo as suas preferências. Assim, quando Downs e, mais tarde, Buchanan e Tullock, foram buscar o princípio da racionalidade e da maximização e o trouxeram para a cena política, estavam, inevitavelmente, a ser levados a encarar o estado e as instituições que dele fazem parte como formas degradadas de um tipo ideal. A burocracia é uma forma degradada da empresa concorrencial e os regimes representativos são uma degradação do regime eleitoral directo.

A primeira questão que se pode levantar relativamente à hipótese do comportamento racional vem do institucionalismo americano, mais precisamente daquilo a que se convencionou designar por velho institucionalismo. Desde os tempos de Veblen, Mitchell e Commons que é reforçada a ideia que hábitos, normas e instituições desempenham um papel importante no comportamento humano, isto sem negar, no entanto, que alguma racionalidade possa estar presente na acção dos indivíduos. Contudo, contrariamente à escola neoclássica, o actor económico não é visto como um 'calculador iluminado do prazer e da dor', segundo a expressão irónica de Veblen (1898). O institucionalismo contrapõe a esta concepção hedonística a ideia de que o comportamento humano se rege também por hábitos de pensamento e acção e, na verdade, estes só muito lentamente variam. Há, ainda, fortes indícios que permitem afirmar que a racionalidade está longe de constituir uma característica do comportamento económico. Por um lado, são os estudos de Simon, Boulding e Shackle que mostram que, dados os problemas de complexidade, incerteza e ignorância da informação, a maximização não pode ocorrer, mesmo que seja tentada. Por outro, na área da psicologia experimental inúmeras investigações realçam que o comportamento não racional dos agentes económicos é, por vezes, determinante na vida económica e social (Hodgson 1994).

Quando confrontados com o irrealismo visível dos seus pressupostos, alguns autores da public choice invocam o célebre argumento de Friedman. Como é sabido, para Friedman os pressupostos não têm que ser realistas, pois o que interessa é a capacidade preditiva da teoria neles baseada. O verdadeiro critério de aceitabilidade de uma teoria é, pois, a comparação das suas previsões com a experiência. A posição de Friedman, bem perto do falsificacionismo de Popper, tem sido cada vez mais posta em causa. Em primeiro lugar, há uma certa ambiguidade na forma como Friedman usa os termos realista e irrealista. Em segundo lugar, pode contrapor-se que o verdadeiro propósito de uma teoria é explicar, pois, de outra forma, mesmo que as suas predições se revelem correctas, fica-se sem saber porquê, o que resulta na incapacidade em conhecer quais as condições em que as mesmas observações se podem ou não verificar (Etzioni 1988). Não menos importantes são os estudos teóricos que se têm desenvolvido em torno de modelos não-lineares, no âmbito da teoria do caos e que vêm demonstrar, categoricamente, que a dependência sensível às condições iniciais implica a imprevisibilidade dos resultados.

Não obstante, mesmo que se admita a tese de Friedman, e se confrontarem as predições da public choice sobre o funcionamento do estado com a realidade, os resultados são insuficientes. Por exemplo, há provas evidentes que o estado desempenhou, em determinados momentos históricos, um papel fundamental, garantindo coesão ao sistema económico e estimulando o aparecimento de novas formas económicas, propiciadoras do crescimento. É claro que os autores da public choice ao incluírem os métodos e os pressupostos do programa de investigação neoclássico foram naturalmente levados a uma visão negativista do estado, não podendo, de forma alguma, reconhecer-lhe algum papel positivo.

As teorias do estado da public choice são intuitivamente atraentes e têm tido um impacto muito significativo nos meios académicos e políticos, o que não admira se se considerar a época de recrudescimento do liberalismo em que se vive. Também não se pode negar o seu valor explicativo na compreensão dos processos políticos tantas vezes sujeitos a interesses particulares e a lógicas estranhas ao interesse público. Acrescente-se, ainda, que certamente não faltarão exemplos no funcionamento do estado, seja em Portugal ou noutros países, para ilustrar a existência de fenómenos burocráticos tal como Niskanen os descreve, ou exemplos de log-rolling de que fala Tullock.

Todavia, o que se afigura como insustentável é que eles sejam suficientes, por si só, para explicar o papel do estado no sistema económico e social.

## TEORIA DA REGULAÇÃO

Depois do trabalho fundador de Michell Aglietta, *Régulation et Crise du Capitalisme*, outros autores como, por exemplo, os investigadores da equipa do Centro de Estudos Prospectivos de Economia Matemática aplicada à Planificação (CEPREMAP), entre eles, Robert Boyer e Alain Lipetz, prosseguiram na mesma linha de pesquisa, dando corpo à teoria da regulação que vem apresentando bastante potencialidades na percepção das dinâmicas dos sistemas económicos e sociais e no papel aí desempenhado pelas instituições. A teoria da regulação parte de uma dupla recusa: a negação crítica e veemente do programa neoclássico, mas, também, a não aceitação das problemáticas marxistas tradicionais, embora se opte por um reinterpretação de Marx. Para além do marxismo, os autores da escola parisiense foram influenciados por uma série de outros contributos teóricos vindos não só da economia, mas também de outras ciências sociais. Assim aconteceu com a macroeconomia heterodoxa de Keynes e de Kalecki, o institucionalismo americano, a história dos Annales, a sociologia de Bourdieu e a geografia económica (Boyer 1995a: 21-29)

No entanto, outros grupos trabalham também no mesmo programa de investigação, para além da escola de Paris. Daí que se torne quase abusivo falar de uma única corrente na escola regulacionista. Tendo por fundo o mesmo quadro teórico, as diferenças ficam, sobretudo, a dever-se ao peso relativo dado às suas principais referências teóricas, sejam elas Marx, Keynes, Kalecki ou outros (Jessop 1990). No entanto, dada o impressionante volume e a pertinência das investigações realizadas, a escola francesa ganhou uma enorme popularidade nos meios académicos e científicos.

Dentro da tradição marxista, a escola de Louis Althusser foi aquela que maior influência exerceu na escola francesa da regulação, se bem que os regulacionistas, desde logo, tivessem abandonado certos aspectos desse marxismo estruturalista, muito em voga na altura. Tratava-se, então, de apagar a 'má vertente' do althusserianismo, conduzindo a teoria marxista para campos mais afastados do funcionalismo e do reducionismo económico em que tinha caído. Assim, à ideia de

reprodução automática do sistema económico, os autores parisienses contrapõem o conceito de regulação, entendido como a conjugação de mecanismos que permitem a reprodução do sistema económico, tendo em conta as estruturas económicas e sociais em vigor (Boyer 1986:30). Todavia, o ponto de partida é o mesmo. Longe do individualismo metodológico, procura-se, antes, explicar a 'realidade social através da articulação de relações relativamente autónomas e específicas que se sobredeterminam umas às outras, mesmo que haja algumas mais importantes que outras' (Lipietz 1989: 7). A caracterização das relações sociais é feita através dos conceitos de modo de produção, de articulação dos modos de produção e de acumulação de capital, dentro de uma formação social historicamente determinada.

A partir dos anos 80, a teoria da regulação já tinha desenvolvido os seus conceitos chave, nomeadamente, *paradigma industrial*, *modo de regulação*, *regime de acumulação* e *modo de desenvolvimento* (Jessop 1994: 235). O *paradigma industrial* é o modelo que determina a divisão técnica e social do trabalho. O *modo de regulação* consiste no conjunto de normas, instituições, formas organizacionais e redes que estabilizam um determinado regime de acumulação. Por sua vez, o regime de acumulação é definido como 'o conjunto das regularidades que asseguram uma progressão geral e relativamente coerente da acumulação do capital, isto é, que permitem reabsorver ou repartir no tempo as distorções e os desequilíbrios que permanentemente nascem do próprio processo' (Boyer 1986: 46). Deste modo, um *regime de acumulação* define-se como uma combinação particular da produção e do consumo que pode ser reproduzida ao longo do tempo, apesar da existência de conflitos. Finalmente, o modo de desenvolvimento resulta de uma articulação coerente entre paradigma industrial, modo de regulação, regime de acumulação, de tal forma que permite uma expansão continuada do capitalismo. Assim, o fordismo, o conceito mais popular da escola francesa, representa o modo de desenvolvimento dos países centrais capitalistas nos 'trinta anos gloriosos', essencialmente caracterizado por um regime de acumulação intensiva com consumo de massa, por oposição ao modelo de desenvolvimento em curso entre as duas guerras, definido como um regime de acumulação intensivo sem consumo de massa.

A preocupação principal dos regulacionistas, reflectida em inúmeros trabalhos de investigação, começou a centrar-se na explicação das capacidades do sistema capitalista para sobreviver, apesar das fortes

crises que o assolam, como foi o caso da Grande Depressão dos anos 30. Deste modo, foram encontrados certos princípios de organização, designados formas institucionais, que permitiram superar o conflito inerente ao processo de acumulação do capital, viabilizando, durante um certo período, a reprodução do sistema, mas podendo, também, mais tarde, arrastá-lo para a crise.

A escola da regulação pretende, assim, oferecer uma alternativa à teoria do equilíbrio geral, de inspiração walrasiana, fundamentada na ideia de escolhas individuais orientadas por critérios de racionalidade económica. Agora, o sistema económico aparece regulado por um conjunto de formas institucionais que, através de normas, compromissos e valores, asseguram a coerência do regime de acumulação. Contudo, as *formas institucionais* têm um carácter provisório, não duram sempre e, se algumas crises podem ser resolvidas através de ajustamentos dentro do regime de acumulação dominante (i.e., as pequenas crises) com outras, isso já não é possível (as grandes crises). Então, quando as contradições da acumulação já não podem ser resolvidas, dá-se uma crise do regime de acumulação ou do modo de regulação. A emergência de uma nova fase de acumulação depende, assim, do conflito de classes, do aparecimento de novos processos através da experimentação por tentativa-erro, novas descobertas, etc. Não há, sob este ponto de vista, qualquer desenvolvimento lógico do capital que assegure a passagem de um regime para outro.

É importante realçar que as formas institucionais (designadas também por *formas estruturais*), sendo um conceito chave na análise da regulação, nada têm que ver com o sentido que lhe é dado pela escola institucionalista. Pelo contrário, tende-se a privilegiar uma definição estrutural e holista das formas institucionais, já que se admite que todas elas derivam da relação capital-trabalho ou da sua interacção. Boyer define-as como ‘toda a codificação de uma ou várias relações sociais fundamentais’ (1986: 48). Assim, a noção de formas institucionais serve aos autores regulacionistas como um meio de esclarecimento sobre as regularidades que viabilizam a reprodução económica durante um determinado período histórico. Cinco formas institucionais básicas são distinguidas na história do sistema capitalista: as formas de concorrência; as formas de restrição monetária; a configuração de relação salarial; as modalidades de adesão ao regime internacional e as formas de estado. Dado o objectivo do presente artigo, apenas se analisará, aqui, as formas de estado.

*Dos Compromissos Institucionalizados ao Estado Incrustado*

A abordagem do estado constituiu, durante muito tempo, uma das principais lacunas da teoria da regulação, facto que foi reconhecido não só pelos seus críticos e adversários, mas igualmente pelos seus autores. Nos primeiros trabalhos da escola da regulação, nota-se, mesmo, alguma negligência na análise do estado, em comparação com a importância concedida às restantes *formas institucionais*. Talvez devido a uma reacção natural à omnipresença do estado nas teses de um determinado marxismo essencialmente virado para o estudo do capitalismo monopolista do estado ou, talvez, devido à dificuldade de romper as fronteiras da ciência económica fazendo uso de conhecimentos vindos de outras áreas, o certo é que as falhas são visíveis (Théret 1995a: 66-67).

Fundamentada num marxismo empírico apoiado pela história, tal como foi desenvolvida pela escola dos Annalles, a teoria da regulação sempre evitou tratar o estado da mesma forma que algumas ortodoxias economicistas, voltadas para uma percepção puramente mecânica dos fenómenos sociais. Assim, persistentemente, foram recusadas as abordagens individualistas dos autores neoclássicos, segundo os quais o estado é um simples produto das necessidades do mercado e também, por outro lado, as abordagens marxistas que apenas vêem nele o produto das necessidades do capital. Porém, os primeiros trabalhos dos regulacionistas sobre o estado, nem sempre conseguiram evitar cair numa tónica funcionalista, fazendo da instância política um simples reflexo da economia.

É, fundamentalmente, a partir dos anos 80 que as análises regulacionistas sobre o estado começam a ser publicadas. O ponto de partida é o volumoso tratado de Christinne André e Robert Delorme (1983), *L'État et l'Économie*. Através da análise da evolução das despesas públicas em França, durante o período 1870-1980, os dois investigadores do CEPREMAP preocuparam-se, sobretudo, em explicar as intervenções do estado, enquanto, até aí, a teoria da regulação as tomava como adquiridas. Assim, situando as relações do estado com a economia numa óptica de longo prazo, não encontraram a presença de uma causalidade estrita, mas sim uma grande heterogeneidade nas intervenções públicas. De facto, a sua análise procurou evitar um explicação mecanicista do crescimento do sector público, baseada na teoria da acumulação-desvalorização, como, aliás, aconteceu em estudos idênticos.

Introduzindo a distinção entre a origem do carácter público das intervenções (nível I), a forma tomada por elas (nível II) e a evolução da forma de despesa (nível III), André e Delorme procuraram determinantes do movimento de cada um daqueles termos. Assim, distinguiram três níveis de determinação. Para que se possa compreender a evolução das despesas nos diferentes domínios (por exemplo, saúde e educação), é necessário saber a forma de despesa (fornecimento directo, transferências, etc.). Por outro lado, a explicação do nível II supõe que se conheçam as razões da intervenção pública naqueles domínios, ou seja, o nível I. Assim, no sentido ascendente, cada nível inferior tem por condição permissiva o nível imediatamente superior. No entanto, no sentido descendente, não há qualquer tipo de determinação directa entre, por exemplo, as tensões sobre a força de trabalho (nível I) e, por outro lado, o compromisso institucional realizado que lhe corresponde (nível II), nem entre este último e a dinâmica da despesa (nível III).

Não havendo, assim, determinações estritas na origem das intervenções públicas, as relações do estado com a economia resultam, segundo os autores, mais da noção de *configuração* do que de *causalidade*. Cada configuração define um contexto e um conjunto de regularidades sobre um período mais ou menos longo de fenómenos que limitam as intervenções públicas, dando-lhes alguma coerência de conjunto. É fundamentando-se naquele conceito que Delorme e André estabeleceram uma periodização nas relações do estado com a economia. Assim, a Primeira Guerra Mundial marca a passagem de um *estado circunscrito* a um *estado inserido*. O estado circunscrito emerge com a Revolução e, contrariamente ao estado de *Ancien Régime*, permite uma certa autonomização da esfera económica, através da estabilidade monetária, da elaboração de um direito orçamental restritivo e da definição de um direito geral que permite o desenvolvimento da relação salarial. O estado intervém em matéria económica e social, sob a forma de ajuda, de produção e controle de certos sectores e empresas e, sobretudo, actua como intermediário de um novo direito, garantindo a ordem pública.

A partir da Primeira Guerra Mundial, começam a desenvolver-se as primeiras formas de uma configuração nova, na qual o estado é chamado a intervir, não só nas questões sociais, reconhecidas como tal, mas, igualmente, na actividade económica, através da sistematização das políticas económicas. Esta responsabilização económica e social do estado materializa-se em dois elementos fundamentais: a

institucionalização do salário e a concepção de uma coordenação entre gestão monetária e política económica. É o estado inserido no económico e no social. A Primeira Guerra Mundial anuncia a massificação da vida social confirmada, mais tarde, em 1945. De facto, a produção de massa supõe também um consumo de massa, assegurado pelas intervenções públicas, através da criação de dispositivos sociais, nomeadamente o salário indirecto.

Assim, a *forma pública de intervenção* está directamente relacionada com as configurações encontradas. A distinção feita entre os níveis de determinação da despesa traduz uma ordem de determinação por níveis e de indeterminações de um nível para o outro. É no nível III que Delorme e André encontraram as principais determinantes económicas da despesa, cuja explicação, por sua vez, é definida pelo nível II. É nestes dois níveis que os autores encontraram um mesmo dispositivo que designaram por *compromissos institucionalizados* e que, ao fim e ao cabo, caracterizam a forma actual de intervenção pública. Na origem dos compromissos, estão situações de tensão e de conflito entre os grupos sócio-económicos. Trata-se, portanto, de tensões que, não sendo apenas económicas, mas também sociais e políticas, se podem encontrar nos três níveis de determinação da despesa. Por sua vez, as tensões traduzem o conflito entre as forças que estimulam o movimento e as que se lhes opõem. Desta forma, a industrialização capitalista trouxe consigo a subida numérica de uma classe de assalariados, cujos interesses estão do lado contrário aos da classe capitalista. A tensão daí resultante acabou por ser resolvida por certos compromissos então assumidos que se traduziram, principalmente, na implantação de um sistema de segurança social. Ainda que a forma pública de intervenção tenha sido produzida no quadro de instituições pré-existentes (Código Civil, ordem pública, etc.), o certo é que acaba por originar uma nova instituição. Então, os *compromissos institucionalizados* acabam por cristalizar a tensão que os fez nascer. Note-se, ainda, que nem todas as tensões acabam necessariamente por criar novas instituições. Algumas podem ser resolvidas no quadro institucional existente. Outras, mais profundas, só serão resolvidas pelo aparecimento de novas instituições que trazem consigo um conjunto de obrigações e direitos adaptados ao contexto histórico que as originou.

Deste modo, nas principais alterações das despesas públicas, Delorme e André não encontraram iniciativas do estado, mas, quase sempre, o acompanhamento sob uma forma pública de tensões nas-

cidas fora da sua influência directa. Os autores encaram o estado como uma relação, na convergência de tensões internas, ligadas à acumulação de capital, e de tensões externas (competição militar e guerra).

Até ao estudo de André e Delorme, o estado era apenas encarado pelos regulacionistas como um dos componentes das formas institucionais, ou seja, ele já era um dado, não se procurando compreender a origem das suas acções. As análises da teoria da regulação estavam fundamentalmente voltadas para os tipos de configuração dos ajustamentos macroeconómicos e não para os processos de emergência destas configurações. Por isso, o trabalho de investigação daqueles dois autores foi extremamente inovador, de tal forma que as suas conclusões acabaram, mais tarde, por ser assimiladas pelo eixo teórico central da escola regulacionista. Assim, o estado começa a ser definido pela generalidade dos autores parisienses como a totalização, muitas vezes contraditória, de um conjunto de compromissos institucionalizados que determinam regras e regularidades na evolução das despesas e receitas públicas, orientadas por uma lógica diferente da economia privada (Boyer, 1986: 53).

Note-se que os conceitos de formas institucionais e compromissos institucionalizados acabam por estar interligados. Tal como as formas da relação salarial e da concorrência influenciam a gestão das transferências sociais e das despesas públicas com carácter mais económico, também a acção do estado, ao estabelecer regras e regulamentações, está a ter um papel decisivo no aparecimento de novas *formas institucionais*. O trabalho de Delorme e André possui, no entanto, algumas limitações teóricas. A visão dos compromissos institucionalizados situa-se, fundamentalmente, no campo económico, sendo apenas enfatizadas as relações público/privado. A análise da regulação política é, por outro lado, negligenciada. Os dois autores nada explicam sobre a forma como o estado institucionaliza compromissos no sentido de garantir a reprodução do modo de regulação. Só a partir da década de 90 é que começam a surgir outros trabalhos procurando suprir estas insuficiências. Este é o caso dos estudos de Jessop (1990), Delorme (1995) e Théret (1995b).

Théret (1995b) preocupou-se sobretudo em pôr em relevo a relação entre os regimes fiscais e financeiros aplicados pelo estado e o crescimento económico, reforçando a ideia que o estado tanto pode favorecer como obstruir o desenvolvimento. Jessop (1990) chega à ideia de um estado como 'conjunto complexo de instituições, procedimentos, modos de cálculo e normas, assim como os padrões associados à

conduta estratégica' (1990: 315). Segundo ele, o estado tanto é *objeto* como *agente* da regulação, não podendo ser apenas visto como um *deus ex-machina* regulatório. A fragmentação do estado, a sua falta de unidade absoluta, é também um facto assente para Jessop. Aliás, a sua análise complementa, em parte, o trabalho dos autores franceses. Não há, portanto, uma unidade substantiva no estado, apenas uma unidade relativa é criada dentro do próprio aparelho de estado, através de 'procedimentos operacionais específicos', de 'meios de coordenação' e 'intenções orientadas'. O mesmo autor fala ainda da *selectividade estratégica* (1990: 316), entendida como uma forma de domínio político de uma classe dentro do aparelho do estado. A estratégia selectiva é subdeterminada por uma série de elementos: a configuração particular do estado e dos seus ramos; as características específicas das suas instituições; os seus poderes específicos e prerrogativas da sua acção; a sua autonomia relativa; finalmente, os padrões de dominação e subordinação. O arranjo particular destes elementos vai, então, condicionar as especificidades da estratégia selectiva, o que implica que certos grupos sociais tenham um acesso a uma influência privilegiada dentro do estado, relativamente a outros grupos cujas propostas não poderão ser atendidas.

Delorme (1995), por outro lado, chega a uma nova concepção de estado que ultrapassa a formulação que ele próprio e André tinham criado em 1983 - *o estado relacional integrado complexo* (ERIC). O autor começa por distinguir quatro lugares do estado: primeiro, como princípio societal (ligado à natureza do jogo social); segundo, como forma institucional que constitui um quadro comum (elaboração do direito, controle, fixação de regras do jogo, codificação de outras instituições, etc); terceiro, como forma de interacção (entre mercados, hierarquias, associações, redes, alianças); quarto como actor, porque escolhas e decisões são por ele assumidas. Por sua vez, são apontados três papéis para o estado: coordenação, legitimação e coerção. Repare-se, porém que, agora, poderão existir combinações extremamente diversificadas entre os quatro lugares do estado e as suas três funções, ou seja, uma variedade de aspectos existentes no *modo de regulação entre o estado e a economia*. Por isso é que Delorme faz emergir a noção de ERIC. O estado é relacional, 'pois é entendido não como uma substância, definindo uma essência intrínseca mas como uma conjunção de fenómenos testemunhando regularidade fortes no espaço' (1995:187). Por outro lado, é integrado, já que, entre um estado apenas estrutura e um estado actor, nenhuma das partes acaba por

prevalecer sobre a outra. O estado tem uma natureza múltipla e possui uma espécie de ubiquidade. Ou dito por outras palavras, o estado é complexo, porque implica que a percepção da economia de mercado se faça mais como um ‘composto’ (composé) do que sob a dicotomia estado-mercado.

Há aqui aspectos muito importantes e potencialmente fecundos que se abrem nesta abordagem. É visível que o estado se manifesta sob uma variedade de formas e intervenções de tal maneira que já não há sentido em opor estado e mercado como mecanismos alternativos de coordenação, aliás como o confirmam uma série de estudos que extravasam o domínio da economia.

Um dos aspectos claramente positivos da teoria da regulação é a sua permanente capacidade de inovação, bem como a sua abertura e flexibilidade para integrar modos de conhecimento oriundos de outras áreas situadas fora da teoria económica. É o caso da influência recebida das teorias neocorporativistas e de investigações sociológicas e históricas sobre o papel das instituições económicas (Hollingsworth, Schmitter e Streeck 1994). Disto mesmo dá conta Boyer (1995b: 535-37) na segunda síntese da teoria da regulação (*Théorie de la Régulation: L’Etat des Savoirs*). No artigo que encerra a volumosa colectânea significativamente intitulado ‘Vers une Théorie Originale des Institutions Économiques’, a teoria da regulação, na análise de Boyer, aproxima-se bastante dos trabalhos referidos, principalmente de Hollingsworth, Schmitter e Streeck. Para além do estado e do mercado são, agora, incluídas quatro formas intermediárias, através das quais se opera a coordenação económica. Estas são as *alianças*, uma forma de governo que se mantém por acordo das partes interessadas e que operam segundo princípios de lógica económica; as *hierarquias privadas*, tais como as grandes empresas; as *comunidades*, como clubes, grupos, clãs, e as *redes* como, por exemplo, os sindicatos e as associações profissionais (Boyer 1995b: 536).

Posteriormente, num artigo conjunto de Boyer e de Hollingsworth, estes arranjos institucionais aparecem incrustados no *sistema social de produção*, ou seja, na ‘forma como as estruturas ou as instituições de um país ou região são integradas numa configuração social’ (Hollingsworth e Boyer 1998: 2). Todo este conjunto é formado por elementos que, muito embora possam apresentar uma certa autonomia e mesmo objectivos contraditórios, dão coerência a uma complexa configuração social. Isto acontece, ‘pois as instituições estão incrustadas numa cultura, na qual as suas lógicas estão simbolicamente

enraizadas, organizacionalmente estruturadas, técnica e materialmente condicionadas e politicamente defendidas' (1998: 2). Assim, o estado aparece, agora, juntamente com outras instituições, organizações e valores sociais para formar e ser formado por um sistema social de produção. Contrariamente às premissas neoclássicas, segundo as quais a acção individual é a única determinante a considerar, argumenta-se que as instituições moldam o comportamento e as decisões individuais. Desta forma, tanto o estado como os restantes mecanismos de coordenação condicionam os fins e os meios da actividade sócio-económica.

É reconhecido nas instituições do estado um mecanismo de coordenação económica muito diferente dos restantes, pois é o estado que os regula e dita as regras do jogo. É a acção do estado que, interagindo com outros interesses organizados, pode evitar que o comportamento racional e individual dos actores económicos entre em conflito com os seus próprios interesses (Hollingsworth e Boyer 1998: 14). Por outro lado, algumas intervenções do estado podem, na verdade, promover a eficiência e o crescimento de longo prazo, como Boyer e Hollingsworth realçam. Para utilizar o idioma da teoria da regulação, pode afirmar-se que o estado favorece a emergência de novos modos de regulação.

A teoria da regulação, contrariamente à public choice, sempre recusou a imagem de um estado dominado pelos interesses particulares dos políticos, reconhecendo-lhe, portanto, um papel positivo 'mesmo, na mão dos burocratas' (Boyer 1995b:535). O estado acciona as regras do jogo, cria externalidades, fornece uma variedade de serviços públicos e só ele pode ter em conta o longo prazo e a preservação do tecido social. O reconhecimento do papel positivo do estado não implica a rejeição de uma atitude crítica. De facto, importa reconhecer que o estado tem também as suas falhas. É o caso, por exemplo, da formação de lobbies que comprometam o interesse público, ineficácia devido a excesso de burocracia, abusos de poder, falta de sensibilidade na disponibilização da quantidade adequada de bens públicos e, por vezes, falhas na introdução de mudanças tecnológicas (Hollingsworth e Boyer 1998: 18). No entanto, admitir as falhas do estado não significa negar a importância das suas funções reguladoras. Paradoxalmente, à medida que cada vez mais se coloca em causa a intervenção do estado, surgem cada vez mais provas, na teoria económica, sobre o papel que o estado tem desempenhado na dinamização da economia. Por exemplo, estudos realizados em Portugal conver-

gem, de facto, com estas ideias acerca da importância que é reconhecida à acção do estado. Aí se realizam algumas das suas funções na regulação da economia, nomeadamente, na gestão das suas articulações espaciais (Reis 1995b), formação de significados colectivos, dinamização de uma economia pública de informação (Reis 1995a), criação de economias externas, (Reis 1995a e Almeida 1996), formação do ambiente empresarial e na qualificação de recursos humanos (Almeida 1996).

### *Considerações Finais*

A evolução da concepção de estado na teoria da regulação acaba por ser o reflexo do próprio percurso teórico que alguns autores regulacionistas têm atravessado. Embora alguns vejam, na aproximação ao institucionalismo económico, um desvio da teoria, relativamente às suas intenções originais, é inegável que a análise do estado ganhou uma dimensão nova. Pode observar-se que as diferentes noções que foram surgindo se sobrepõem umas às outras, complementando-se e dando maior abertura e alcance à própria noção de estado. Com a concepção de compromissos institucionalizados, rejeita-se a ideia que o papel do estado não pode ser explicado através de determinismos simples, tal como acontece na public choice. A noção de configuração deve substituir a noção de causalidade. Mais tarde, a concepção de ERIC põe em relevo o facto de que a análise não se pode deter na relação estado/mercado, já que o estado é multidimensional, complexo e manifesta-se de variadíssimas formas. Finalmente, a noção de um estado incrustado, explica como, juntamente com outros mecanismos e instituições, o estado converge para um sistema social de produção.

No entanto, para além das virtudes da análise, reconhece-se que o que falta explicar é ainda muito. Por que um determinado arranjo institucional surge num determinado momento e num determinado lugar e não outro qualquer (Boyer e Hollingsworth 1998: 2)? Como explicar a origem e a enorme variabilidade de formas de estado? Por que essas formas emergem em determinadas circunstâncias e não noutras?

As dificuldades em responder a estas questões elucidam sobre o muito que falta percorrer para que se possa falar na existência de uma teoria económica do estado.

## REFERÊNCIAS

- Almeida, Vasco  
1996 'Teorias e Práticas do Estado: As Despesas Públicas e a Economia Portuguesa'. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra.
- Boyer, Robert  
1986 *La Théorie de la Régulation*. Paris: Éditions La Découverte.  
1995a 'Aux Origines de la Théorie de la Régulation'. *Théorie de la Régulation: L'État des Savoirs*. Organizado por Robert Boyer e Yves Saillard. Paris: La Découverte. pp. 21-30.  
1995b 'Vers une Théorie Originale des Institutions Économiques?'. *Théorie de la Régulation: L'État des Savoirs*. Organizado por Robert Boyer e Yves Saillard. Paris: La Découverte. pp. 530-37.
- Boyer, Robert e Saillard, Yves  
1995 *Théorie de la Régulation: L'État des Savoirs*. Paris: Éditions La Découverte.
- Buchanan, James  
1991 *The Economics and the Ethics of Constitutional Order*. Ann Arbor: University of Michigan Press.  
1993 'The Constitution of Economic Policy'. *Public Choice Theory III*. Organizado por Charles Rowley. Aldershot: Edward Elgar. pp.243-394.
- Buchanan, James e Tullock, Gordon  
1962 *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Delorme, Robert  
1995 'L'État Relationnel Intégré Complexe (ERIC). *Théorie de la Régulation: L'État des Savoirs*. Organizado por Robert Boyer e Yves Saillard. Paris: La Découverte. pp. 180-88.
- Delorme, Robert e André, Christine  
1983 *L'État et l'Économie*. Paris: Éditions du Seuil.
- Dunleavy, Patrick e O'Leary, Brendan  
1988 *Theories of the State*. Londres: Macmillan Education.
- Etzioni, Amitai  
1988 *The Moral Dimension*. Nova Iorque: The Free Press.

- Hodgson, Geoffrey  
 1994 *Economia e Instituições*. Oeiras: Celta Editora.  
 1997 *Economia e Evolução*. Oeiras: Celta Editora.
- Hollingsworth, Rogers; Schmitter, Philippe e Streeck, Wolfgang  
 1994 'Capitalism, Sectors, Institutions, and Performance'.  
*Governing Capitalist Economies: Performance and Control of Economic Sectors*. Organizado por Rogers Hollingsworth, Philippe Schmitter e Wolfgang Streeck. Oxford: Oxford University Press. pp. 3-16.
- Hollingsworth, Rogers e Boyer, Robert  
 1998 'Coordination of Economic Actors and Social Systems of Production'. *Contemporary Capitalism: The Embeddedness of Institutions*. Organizado por Rogers Hollingsworth e Robert Boyer. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 1-47.
- Jessop, Bob  
 1990 *State Theory: Putting the Capitalist State in its Place*. Cambridge: Polity Press.  
 1994 'Regulation Theory, French'. *The Elgar Companion to Institutional and Evolutionary Economics*. Organizado por Geoffrey Hodgson, Warren Samuels e Marc Tool. Aldershot: Edward Elgar. pp. 233-38.
- Lipietz, Alain  
 1990 'Trama, Urdidura e Regulação: Um Instrumento para as Ciências Sociais'. *Sociedade e Estado*, vol. IV (2): pp. 5-35.
- Mises, Von  
 1949 *Human Action: A Treatise on Economics*. Londres: William Hodge.
- Mueller, Dennis  
 1993 'Public Choice: A Survey. *Public Choice Theory III*. Organizado por Charles Rowley. Aldershot: Edward Elgar. pp. 395-533.
- Niskanen, William  
 1994 'Bureaucracy and Representative Government'.  
 [1971] *Bureaucracy and Public Economics*. Organizado por William Niskanen e Charles Rowley. Aldershot: Edward Elgar.

- Peacock, Allan  
1997 *Public Choice Analysis in Historical Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Reis, José  
1995a 'Estado, Instituições e Economia: A Despesa Pública em Portugal'. Coimbra: Oficina do Centro de Estudos Sociais.  
1995b 'O Estado e a Economia numa Época de Globalização'. Conferência no III Encuentro Internacional de Cultura Económica: A Economía Regional en el Nuevo Orden Internacional, Córdoba.
- Rutherford, Malcom  
1995 *Institutions in Economics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Théret, Bruno  
1995a 'L'État dans la Problématique de la Régulation'. *Actuel Marx*, 17.  
1995b 'État, Finances Publiques et Régulation'. *Théorie de la Régulation: L'État des Savoirs*. Organizado por Robert Boyer e Yves Saillard. Paris: La Découverte. pp. 180-97.
- Tullock, Gordon  
1959 'Problems of Majority Voting'. *Journal of Political Economy*, vol. LXVII. pp. 571-79.
- Wicksell, Knut  
1958 'A New Principle of Just Taxation'. *Classics in Theory of Public Finance*. Organizado por Richard Musgrave e Allan Peacock. Nova Iorque: St.Martin's Press. pp. 172-118.
- Veblen, Thorstein  
1898 'Why is Economics not an Evolutionary Science'. *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 12. pp.373-97.  
<http://socserv.socsci.mcmaster.ca/~econ/ugcm/3113/veblen/econevol.txt>

## Os Limites de uma Teoria Económica do Estado

## The Limits of an Economic Theory of the State

### Sumário

### Summary

Através da confrontação de duas teorias económicas contemporâneas – a public choice e a teoria da regulação – procura-se, neste artigo, evidenciar as limitações e as potencialidades das concepções de estado apresentadas por aquelas duas escolas. Recusa-se a ideia de um estado intrinsecamente perverso e manipulador, tal como é apresentado pela public choice. Embora realcem aspectos no funcionamento do estado que não podem ser ignorados, as perspectivas da public choice são dificilmente aceitáveis, diz o autor, pois assentam em pressupostos irrealistas sobre o comportamento económico. No extremo oposto, as abordagens regulacionistas destacam o papel das instituições na vida económica e social e encaram o estado como uma forma institucional que garante a regulação do sistema económico. Assume-se a convicção neste artigo que, tal como demonstra a teoria da regulação, o estado pode ter um papel importante na economia, podendo estimular o crescimento e favorecer o aparecimento de novos modos de desenvolvimento. Todavia, se, por um lado, a teoria da regulação permite ultrapassar algumas das limitações da public choice, por outro, considera-se que há, ainda, muitas dificuldades por resolver.

Through the confrontation of two economic contemporary theories – the public choice and the regulation theory – this article evinces the limitations and the potentialities of the concepts of the state presented by both schools. Although enhancing aspects in the functioning of the state that can not be ignored, the perspectives of the public choice theorists (on the intrinsically perverse and manipulative character of the state) are hardly acceptable, the author says, because they lay on unrealistic presuppositions about the economic behavior. On the opposite side, the regulation theory points out the role of institutions in economic and social life. Under this perspective, the state is an institutional form that secures the regulation of the economic system. The author's persuasion - in conformity with the seminal regulation theory assertions - is that the state may have an important role on economy, with the potential to stimulate the growth and the appearance of new ways of development. Nevertheless, if the regulation theory permits to surpass some of the limitations of the public choice theoretical system, on the other hand, it is made evident that there are still many difficulties to solve.