

Estado, mercado e desenvolvimento: uma nova síntese para o século XXI?¹

Robert Boyer

Um debate velho de vários séculos

Na origem da economia política já se encontrava o problema do desenvolvimento e a questão do papel específico do Estado e do mercado nesse processo complexo. William Petty, François Quesnay e Adam Smith interrogavam-se: o mercado precisa do Estado? Ou, ao contrário, o vigor do mercado irá privar o Estado de seus atributos? Para favorecer o desenvolvimento é preciso mais ou menos Estado? (Sen, 1988: 10). Três séculos mais tarde, as problemáticas e as respostas em termos de estratégias de desenvolvimento testemunham uma configuração original (Chenery & Srinivasan, 1988).

– Em primeiro lugar, a economia política, que se tornou análise e depois ciência econômica, esclareceu notavelmente os conceitos de base, elaborou *modelos teóricos* do funcionamento de uma economia de mercado, delimitou os determinantes do crescimento a longo prazo e descobriu a diversidade dos fatores políticos, econômicos e sociais que governam a ação do Estado em favor do desenvolvimento.

– Em seguida, a *história econômica* deste meio século passado ofereceu grande número de fenômenos originais: novos países foram admitidos no clube das economias desenvolvidas, outros conheceram períodos de estagnação e de crise, desmentindo os prognósticos otimistas feitos a seu respeito e, é evidente, a heterogeneidade das trajetórias nacionais na própria época da mundialização não deixou de renovar as reflexões teóricas (Boyer & Drache, 1996).

– Enfim, enquanto a economia do desenvolvimento, construída sobre a hipótese de uma imperfeição dos ajustes de mercado, constituiu-se em um campo autônomo após a Segunda Guerra Mundial, nos anos 80 *uma certa reunificação* sobreveio, tanto em matéria de *teoria* – visto que a análise do desenvolvimento tornou-se um ramo da teoria do crescimento – quanto de *política econômica* em favor do desenvolvimento.

Desse modo, por todo o mundo, a maior parte dos governos faz sua a posição do *Council of Economic Advisers* em 1998: “O papel do governo (...) não é o de sustentar o crescimento econômico com o gasto governamental mas, de forma mais sutil, o de oferecer a indivíduos e empresas os instrumentos para que prosperem por seus próprios esforços (...) O uso do governo para complementar, não substituir, o mercado e o setor privado, tem sido a orientação fundamental da estratégia econômica desta administração”.

(1) Traduzido do francês por Maria Angélica Pfister. Revisão técnica de Antonio Carlos Macedo e Silva.

O presente artigo caracteriza a evolução das teorias do desenvolvimento e das estratégias desde 1945 e se interroga sobre as razões da alternância de concepções intervencionistas e liberais, mas sugere sobretudo que os progressos das teorias econômicas renovam as concepções anteriores e favorecem a emergência de uma nova visão para o século que se anuncia.

Controvérsias históricas, convergências recentes

Originalmente, os economistas que se interessaram pelo desenvolvimento manifestavam grande ceticismo quanto à capacidade do mercado em promover uma acumulação regular do capital nas economias desenvolvidas, e mais ainda, a convergência em relação a estas por parte dos outros países (Meier 1987). Para os marxistas (Preobrazhenski, 1924) como, posteriormente, os estruturalistas (Prebisch, 1971), a *esfera do mercado* deve ser limitada, não abrangendo nem os bens de equipamento, nem o crédito. Ao contrário, cabe ao *planejamento* e/ou à *intervenção pública* promover um crescimento respeitoso da autonomia nacional e de um mínimo de justiça social.

Os economistas neoclássicos muito rapidamente rebelaram-se contra essa visão, enunciando a idéia que a pobreza dos camponeses do “Terceiro Mundo” estava longe de ser um obstáculo ao desenvolvimento de uma racionalidade de *homo-oeconomicus* e, por conseqüência, de uma resposta aos sinais de preços que veiculam os mercados (Schultz, 1951). A problemática inicial foi assim invertida: os países em desenvolvimento sofreriam de uma *insuficiência* e não de um excesso de mercado. Entre esses dois extremos, antigos (Domar, 1957) e novos keynesianos (Stiglitz, 1988) insistem no fato que o mercado produz desequilíbrios na acumulação, no crédito e no mercado de trabalho, mas produz resultados satisfatórios para a maioria das mercadorias típicas (Quadro 1). A esfera do mercado não deveria ser nem muito grande nem muito reduzida, em oposição às visões tanto neoclássicas quanto estruturalistas.

Do mesmo modo, as relações do Estado com o mercado são objeto de um amplo espectro de concepções. Para os fundadores da economia do desenvolvimento, marxistas e estruturalistas, cabe ao Estado substituir o mercado, que no mais das vezes falha na pilotagem da acumulação e é responsável pela sucessão de crises desfavoráveis para a quase totalidade dos membros da sociedade, empresários capitalistas, assalariados, banqueiros. O recurso ao planejamento, seja autoritário, seja indicativo, é nesse caso imperativo se os governos entendem promover um desenvolvimento ordenado. Uma intervenção da coletividade é igualmente necessária em termos de gestão do solo, das matérias-primas e mais geralmente do meio ambiente. Esta idéia, que encontra sua origem, em particular, em Malthus, revigora-se após o primeiro choque do petróleo. Os

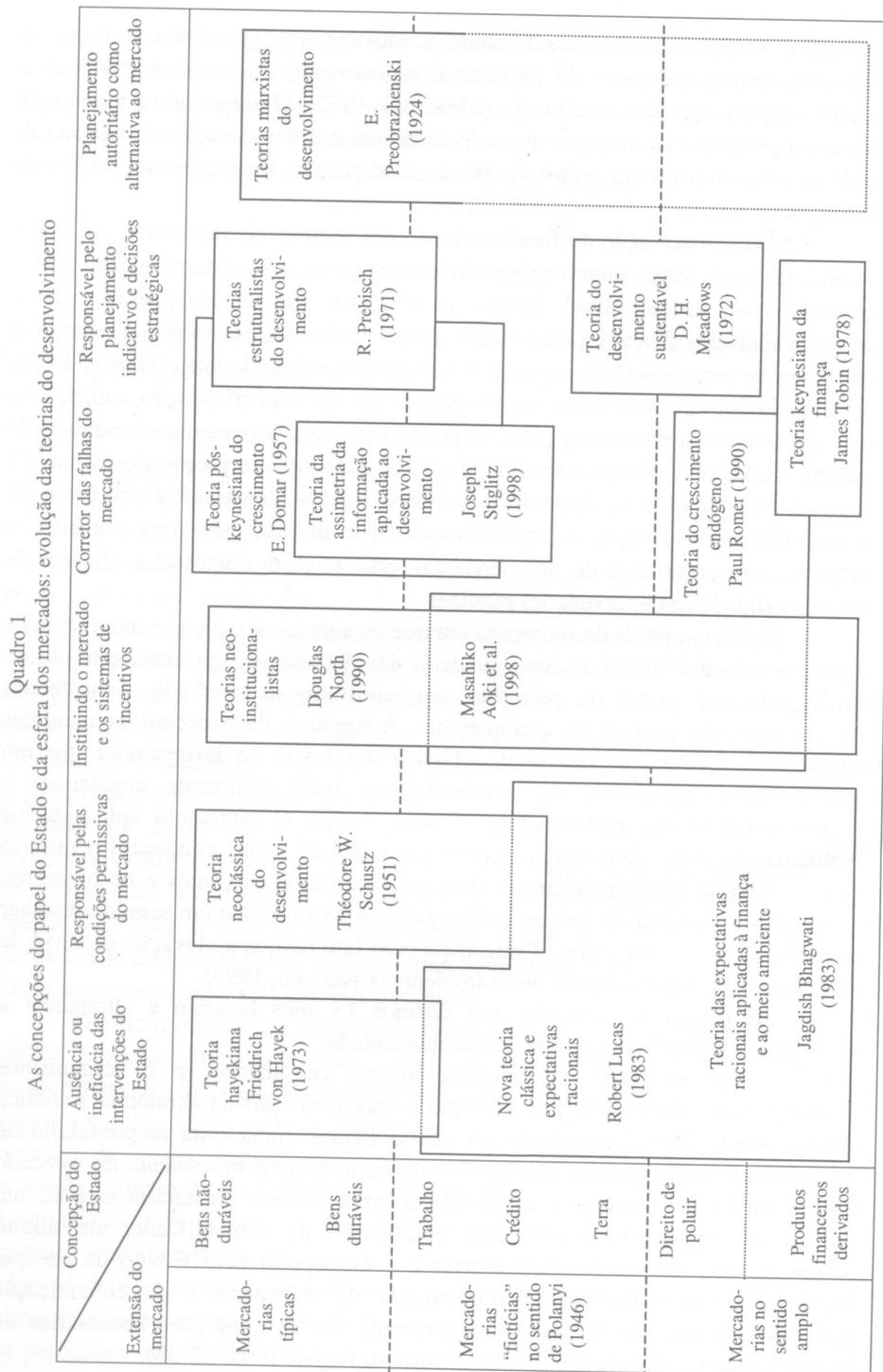
primeiros modelos ecologistas tendiam a mostrar que ajustamentos puros de mercado seriam incapazes de prevenir o esgotamento dos recursos naturais e, assim, a paralisação do crescimento (Meadows, 1972). O argumento é ainda mais forte com respeito às ameaças ao meio ambiente e à deterioração da camada de ozônio, como mostraram, nos anos 90, as conferências internacionais do Rio de Janeiro e de Kyoto.

Mas a observação do funcionamento dos regimes de tipo soviético ou das economias com fortes intervenções públicas sugeriu aos teóricos liberais que o *construtivismo* estatal estava fadado ao fracasso, por ser incapaz de gerir a complexidade dos fluxos de informação, característica das economias modernas, o que somente uma miríade de mercados descentralizados pode fazer (Hayek, 1973). Esta teoria foi aplicada sobretudo às economias de industrialização antiga, mas tem implicações importantes para os países em desenvolvimento. À palavra de ordem “planejar” opõe-se a recomendação “deixar agir os preços do mercado”. Um *Estado frugal e modesto* seria assim o melhor dos trunfos em favor do desenvolvimento. Porém, a argumentação dos liberais não visa somente o planejamento autoritário de tipo soviético, pois tende a contestar a eficácia da quase totalidade das intervenções públicas.

De fato, a partir do momento em que os agentes são plenamente racionais e projetam para o futuro as conseqüências das decisões do governo, este último perde todo seu poder de perturbar um equilíbrio de mercado, considerado independente da vontade de qualquer um. A hipótese de expectativas racionais renovou os argumentos da escola clássica em favor do *laissez-faire*, mesmo quando há interdependências temporais que tradicionalmente engajariam a responsabilidade dos planejadores (Lucas, 1983). O raciocínio aplica-se aos problemas do meio ambiente: contanto que todos os atores conheçam o modelo que governa as interdependências entre os sistemas econômicos e os processos ecológicos, o sistema de preços encarregar-se-á de revelar e em seguida resolver os desequilíbrios emergentes. Tanto mais pelo fato de que a elevação do nível de vida aumenta o interesse pelo meio ambiente (Bhagwati, 1993).

As pesquisas realizadas nos últimos 15 anos levaram a ultrapassar a dicotomia um tanto maniqueísta acima apresentada.

– Por um lado, os teóricos, mesmo os liberais, e os organismos internacionais, observando por exemplo a transformação da economia soviética (World Bank, 1996), reconheceram que o Estado tinha uma responsabilidade essencial na construção das *instituições necessárias ao florescimento do mercado* e do espírito de empresa: a existência de uma unidade monetária estável, um sistema de pagamento eficaz, uma codificação da contabilidade, um direito comercial, um sistema jurídico estável e o monopólio pelo Estado da coerção legítima, e um mínimo de infra-estrutura de transporte e de comunicação garantindo a unidade do território nacional, são as condições necessárias ao estabelecimento do mercado (Hollingsworth & Boyer, 1997: 55-93).



– Por outro lado, as teorias que exploram as conseqüências da assimetria da informação concluem em geral pelo *caráter sub-ótimo de um equilíbrio de mercado*, uma vez que, por exemplo, o preço é ao mesmo tempo o mecanismo de alocação de recursos e o revelador da qualidade. Sobrevêm então racionamentos nos mercados de trabalho e de crédito, de modo que intervenções corretivas são capazes de melhorar a situação de todos os agentes econômicos. O argumento aplica-se inteiramente às economias em desenvolvimento, caracterizadas por mercados financeiros pouco profundos e por contratos de trabalho atípicos (Stiglitz, 1988). Pode a finança ser gerida por ajustes de mercado puro e a especulação sempre permitir a convergência em direção ao valor fundamental dos títulos e ativos financeiros? As teorias keynesianas da finança trazem elementos convincentes em favor de uma resposta negativa (Tobin, 1978). Neste campo, a intervenção do Banco Central, as regulamentações prudenciais e a existência de um emprestador em última instância constituem condições de viabilidade de uma economia financeira moderna. O Estado tem assim, por função, *corrigir as falhas do mercado*.

Porém existe uma outra parte da literatura que se aplica mais diretamente ao desenvolvimento: a *teoria do progresso técnico endógeno* sublinha o papel das externalidades positivas associadas à inovação, ao capital humano formado no interior do sistema educacional ou da empresa. Como o rendimento social supera o rendimento privado, as potencialidades de otimização do crescimento dependem de intervenções públicas, subvencionando por exemplo as despesas de pesquisa e desenvolvimento ou ainda garantindo a gratuidade do ensino fundamental (Romer, 1990). O problema é especialmente importante para os países em desenvolvimento na medida em que os conhecimentos e as tecnologias são, na maior parte das vezes, importados. Favorecer este processo é, portanto, essencial para estimular o crescimento (World Bank, 1998).

De fato, para as teorias modernas, o Estado reencontra um papel próprio, que o mercado não poderia preencher. Não somente ele *corrige* as lacunas do mercado, mas *institui* vários deles, graças à promulgação de regras extremamente precisas que garantem a viabilidade, com base no modelo de mercados financeiros modernos. Mais ainda, as teorias neo-institucionalistas colocam em evidência o papel determinante da ordem institucional e jurídica, no sentido que ela amolda o sistema de incentivos, portanto, as formas de organização, o tipo de inovação e por conseqüência a própria dinâmica econômica (North, 1990). Desse modo é difícil imaginar uma forma única de economia de mercado que gravitasse em torno de um equilíbrio walrasiano, pois uma grande variedade é possível. Desde que as instituições econômicas estejam em congruência, o princípio de eficiência está longe de gerir sua evolução. Enfim, essas arquiteturas institucionais encontram tanto mais sucesso quando favorecem os ajustes de mercado para as mercadorias típicas; porém, o crédito e o contrato de trabalho escapam por larga margem a

estes ajustes, criando uma grande diversidade de modelos de desenvolvimento (Aoki, 1998).

Assim, as pesquisas contemporâneas fazem ressaltar notáveis convergências, que se distinguem dos debates, um tanto maniqueístas, que presidiram à emergência da economia do desenvolvimento.

– A maior parte dos teóricos concorda com a conclusão de que o mercado é eficaz na alocação e produção de *bens típicos*, mas que o trabalho e o crédito não podem ser governados integralmente pela lógica do mercado, dado que intervenções públicas ou regulamentações corretivas revelam-se necessárias à sua gestão. Com mais forte razão, no caso de *mercados financeiros derivados* e todos os processos que impliquem fortes *indivisibilidades ou complementaridades* (infra-estruturas públicas, meio ambiente, inovações radicais, etc...).

– A teoria do *progresso técnico endógeno* redescobre algumas grandes intuições de *teorias estruturalistas* do desenvolvimento, mostrando, por exemplo, que, na ausência de coordenação pelo Estado ou de organizações coletivas, um país inicialmente pouco favorecido pode ser persistentemente bloqueado em uma armadilha de pobreza. Ao contrário, uma sincronização do investimento ou da inovação pode superar este obstáculo e redundar em um crescimento mais forte, beneficiando o conjunto da sociedade. Assim, o Estado *pode* estar na origem de uma *criação de riquezas* suplementares; ele não é mais unicamente o parceiro de um jogo de soma zero.

– Em matéria de teorias, o período contemporâneo registra assim um refluxo das concepções extremas que se confrontaram durante muito tempo na economia do desenvolvimento. Nem planificação autoritária, nem generalização dos mercados em todos os sentidos, pois o desafio não é senão um *equilíbrio moderado entre intervenções públicas e ajustes descentralizados*. A sucessão dos relatórios anuais do Banco Mundial ilustra esta tomada de consciência (World Bank, 1993, 1996-1998) que, pode-se antecipar, marcará as estratégias do desenvolvimento da próxima década.

– Porém, esta posição pode enunciar-se segundo duas concepções do papel do Estado que não são equivalentes. Para os teóricos neo-keynesianos, os poderes públicos têm por função corrigir as imperfeições do mercado (Stiglitz, 1988). Para os novos institucionalistas, a ordem política *tem um papel criador em matéria de incentivos econômicos*. Em conseqüência, o desempenho do conjunto de uma economia é relativo a esse mesmo sistema de incentivos e não é o critério de seleção essencial que governa a evolução dos sistemas econômicos (North, 1990). Em ambos os casos, podem então coexistir *diversas trajetórias nacionais de desenvolvimento*, o que é consistente com um dos fatos estilizados da história econômica do último século.

Estratégias “só Estado” e “só mercado”: deficiências e limitações das estratégias de desenvolvimento

Ao abandonar o campo da teoria por aquele das estratégias efetivamente perseguidas pelos Estados, é tranquilizador constatar uma certa convergência dos ensinamentos da história deste século. Os projetos de desenvolvimento que apostavam exclusivamente seja na organização completa da vida econômica pelo Estado, seja na delegação integral das responsabilidades coletivas ao mercado, conheceram revezes mais ou menos dolorosos. Na falta de uma análise exaustiva, algumas trajetórias nacionais são esclarecedoras (Quadro 2).

– Não se encontraria um melhor exemplo de revés do “só Estado” que a *economia soviética*. Supunha-se que a centralização do poder econômico promoveria um crescimento rápido e uma convergência em relação aos níveis de vida observados nas economias capitalistas, com as quais a URSS concorria. Mesmo não subestimando os sucessos iniciais na constituição de uma indústria pesada e na difusão dos serviços coletivos mais essenciais, a maturação do regime soviético esbarrou no quase desaparecimento dos ganhos de produtividade, na ausência de passagem ao consumo de massa, sem contar as tensões políticas nascidas no seio de um sistema autoritário. Não constitui surpresa então se as reformas empreendidas na metade dos anos 80 para superar estes obstáculos tenham provocado uma crise estrutural de grandes proporções, acompanhada de uma depressão cumulativa durante quase uma década.

– Porém, a trajetória ulterior da *economia russa* oferece um segundo ensinamento, quase simétrico ao precedente: não basta banir o monopólio do poder político pelo partido comunista e o papel do Gosplan na gestão econômica, para que prospere uma economia de mercado. De fato, as dificuldades recorrentes deste país tornam evidente que *o mercado não possui a propriedade de se auto-instituir*. Na ausência de um Estado legítimo dotado do poder de fixar novas regras de jogo, são principalmente as tendências à autarquia e ao fracionamento do espaço econômico e social que prevalecem. Em contraste, o dinamismo chinês mostra toda a importância do Estado na emergência de uma economia de mercado. Longe de se constituir o inimigo, o Estado pode ser o *instituidor do mercado*, no duplo sentido do termo.

– Este exemplo um tanto extremo é reforçado por outras trajetórias nacionais (Pieper & Taylor, 1998). As estratégias de crescimento impulsionadas pelo Estado conhecem, nos anos 80 e 90, dificuldades agravadas ainda pelo conflito entre regimes nacionais fortemente controlados pelo poder público e as conseqüências de uma liberalização financeira acelerada. As evoluções observadas no Japão e depois na Coréia constituem bons exemplos. A brutalidade da crise advinda em 1997 nos países do Sudeste Asiático levanta uma questão teórica

importante. Muitos analistas consideravam que seu sucesso se devia a uma política econômica estimuladora do desenvolvimento do mercado (World Bank, 1993 e Aoki et al., 1998). Porém, a abertura desses países às inovações financeiras não deixou de assinalar o impacto diferenciado da ampliação da esfera do mercado: eficaz para as mercadorias ordinárias, as conseqüências são *mais problemáticas* em matéria de crédito e de *produtos financeiros derivados*, mas também de trabalho (Boyer, 1994). Os teóricos modernos reencontram, por outro caminho, as intuições na origem das análises de Karl Polanyi (1946).

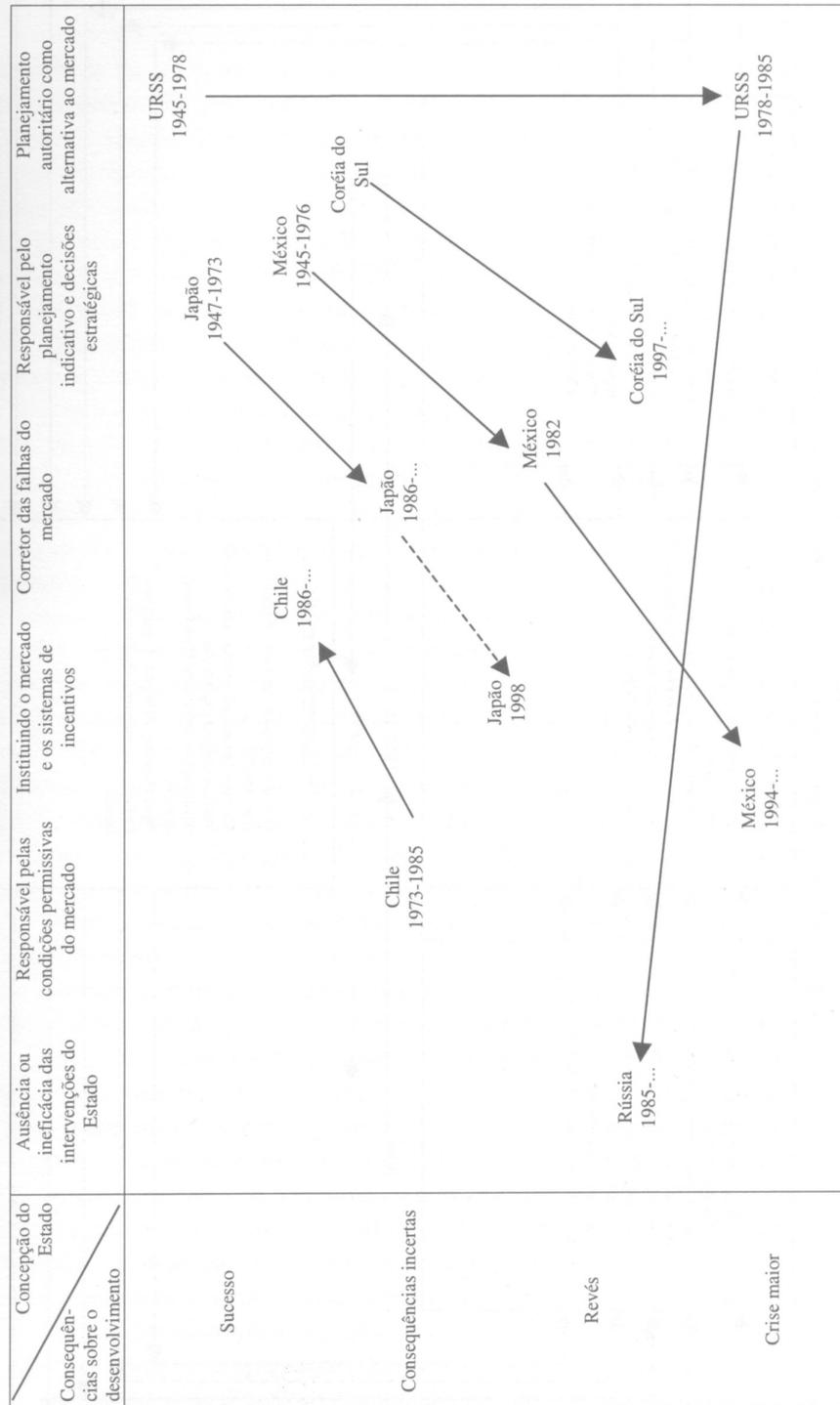
– Não há, sem dúvida, um melhor exemplo dos limites do “só mercado” que a trajetória *chilena* (Pieper & Taylor, 1998: 46-7). Após 1973, este país adota uma estratégia muito marcada em favor de uma lógica de mercado, enunciada em todas as esferas da atividade econômica. Esta estratégia teve, por conseqüência, a destruição da maior parte das intervenções públicas anteriores, mas ela não se encontra na origem do *milagre chileno*. De fato, a partir da metade dos anos 80, o Estado é forçado a corrigir os desequilíbrios engendrados pelas estratégias anteriores, extremamente liberais, e a desenvolver as estruturas públicas de estímulo à exportação, a regulamentar a entrada de capitais de curto prazo e sobretudo a conservar o controle das receitas ligadas à exportação do cobre. Assim, é reintroduzida *uma complementaridade entre a intervenção pública e mercado*. Estudos comparativos bem mais sistemáticos confirmam que os sucessos dos países latino-americanos não vieram da adoção de estratégias “só mercado” mas, ao contrário, da *fase de correção posterior*, que reintroduz um mínimo de controle público (Inter-American Development Bank, 1996).

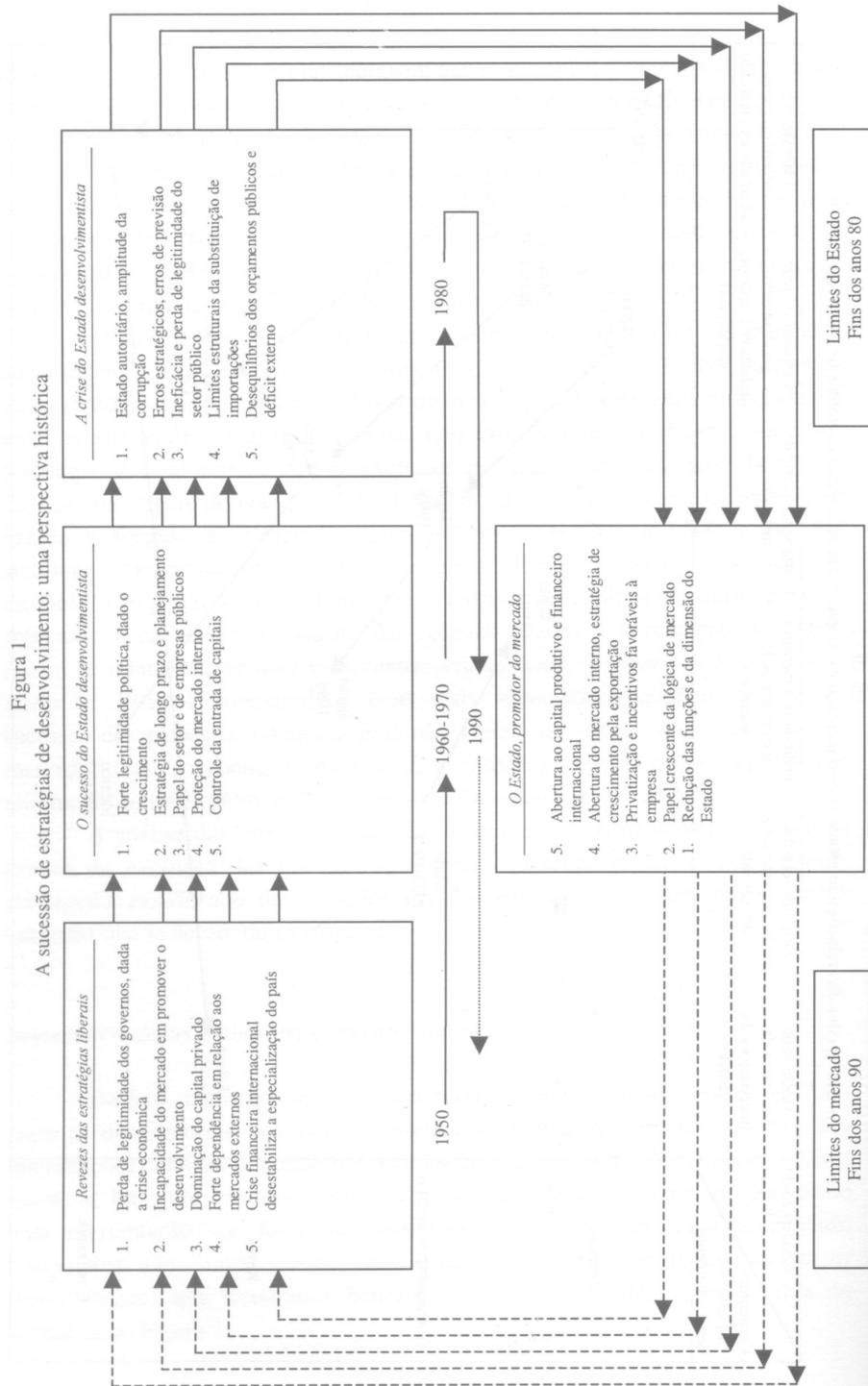
A análise das *estratégias* de desenvolvimento confirma os ensinamentos tirados da evolução das *teorias*: uma certa convergência em direção a uma *concepção equilibrada* das relações Estado-mercado, à margem das posições extremas que se sucederam a respeito.

Intervencionistas e liberais: o eterno retorno?

De fato, analisando-se as estratégias do desenvolvimento desde o período entre as duas guerras, observa-se a sucessão de posições opostas: o vigor das intervenções públicas responde aos revezes das estratégias de liberalização e, vice-versa, as limitações de um desenvolvimento estimulado pelo Estado provocam uma reorientação em favor de ajustamentos de mercado. Para uma visão prospectiva, não é inútil refletir sobre as razões desta alternância, que lembra *as ondas longas* que Kondratiev pensava ter posto em evidência na história do capitalismo (Figura 1).

Quadro 2
As concepções das relações do estado com o mercado e o impacto das estratégias nacionais de desenvolvimento





– O período *entre as duas guerras* é marcado pelas repercussões desfavoráveis da crise dos países industrializados sobre as possibilidades de desenvolvimento. É por exemplo o caso dos países da América Latina, amplamente abertos à economia internacional em termos de comércio e de finanças. Na época, o *fracasso das estratégias liberais* levanta pouca dúvida e suscita a pesquisa de um novo quadro teórico pelos economistas de Cambridge, dos quais John Maynard Keynes faz parte. Para os países da periferia, a dependência em relação ao exterior é considerada como desfavorável ao desenvolvimento nacional e o capital financeiro é percebido como desestabilizador de sua especialização anterior. Os governos que apoiavam estas políticas de abertura e de liberalização perdem sua legitimidade e muitas vezes o poder.

– Este é o solo a partir do qual emerge, a partir dos anos 50, a concepção de um *Estado desenvolvimentista*, fundamentada pelas teorias estruturalistas (Prebisch, 1971). O Estado e o setor público têm, de fato, a iniciativa das decisões estratégicas que condicionam o longo prazo por meio, por exemplo, de procedimentos de planejamento ou de controle do acesso ao crédito e aos bens de equipamento importáveis. Para se preservar das incertezas da economia internacional, o mercado interno é fortemente protegido por meio de uma política de tarifas aduaneiras elevadas, com eventuais exceções para os bens de equipamento destinados aos setores prioritários. Os capitais são submetidos a controles estatais e certas transações financeiras proibidas ou muito limitadas. Nos anos 60 e 70, os governos que seguem esta orientação beneficiam-se de uma forte legitimidade, dado que o forte crescimento permite em geral resolver as tensões suscitadas pela mudança das estruturas industriais e pelos equilíbrios sociais decorrentes do desenvolvimento. O *sucesso*, amplamente esquecido nos anos 90, foi bem real e transformou diversas sociedades, por exemplo, latino-americanas.

– Paradoxalmente, é o sucesso do Estado desenvolvimentista que conduz *a seu questionamento* a partir dos anos 80. A multiplicidade de intervenções do Estado suscita a corrupção; o caráter autoritário, que ele assume com frequência, provoca sua contestação pelos movimentos democráticos. Além do mais, levando-se em conta as crescentes incertezas que veicula o sistema internacional em termos de preços das matérias primas, taxas de juros, crescimento dos mercados, os governos cometem erros estratégicos e os planejadores acumulam disparidades entre previsões e realizações. O setor público aparece cada vez mais como ineficaz, frequentemente sob o efeito de terem alcançado os limites das estratégias de substituição de importações. Enfim, a desaceleração do crescimento e a instabilidade econômica resultante, suscitam importantes desequilíbrios dos orçamentos públicos e, muitas vezes também, das contas externas. A necessidade de *uma estratégia alternativa* é, então, claramente percebida pelos governos, quaisquer que sejam suas orientações doutrinárias ou políticas iniciais.

– Os projetos de desenvolvimento adotam em consequência uma estratégia de estímulo ao mercado na maior parte dos campos da atividade econômica. A abertura ao capital produtivo e financeiro internacional aparece como uma

necessidade. O mercado interno deve abrir-se e as exportações são cada vez mais consideradas como o motor do crescimento futuro. Sobrevêm numerosas privatizações e multiplicam-se os incentivos favoráveis à empresa, nacional e estrangeira. O mecanismo dos preços tende a substituir as intervenções públicas, de maneira que as relações do Estado e da economia registram uma transformação considerável. Não somente os esforços convergem para reduzir o tamanho da arrecadação pública, como também o Estado faz-se promotor do mercado e do espírito de empresa. É durante este período que se opõem as trajetórias dos países latino-americanos que tomam tardiamente esta via e a evolução do Sudeste Asiático (Boyer, 1994), considerado como seguidor de uma política de estímulo aos mercados desde os anos 50 (Aoki, 1998). Até a metade dos anos 90, o sucesso dos novos países industrializados foi atribuído à sua adesão ao mercado e à sua inserção bem sucedida na divisão internacional do trabalho.

Novamente a rocha Tarpéia está próxima do Capitólio! De fato, *sucederam-se as crises* de países adeptos dessa estratégia. O México, em 1994, foi severamente atingido pelo divórcio entre a lenta transformação de seu aparelho industrial e a rapidez do refluxo dos capitais estrangeiros. A maior parte dos países do Sudeste Asiático registraram em 1997 uma reversão completa de tendência, novamente sob o efeito da mudança de opinião da comunidade financeira internacional a respeito da estabilidade dessas economias e de seus mercados, tidos como “emergentes”. Os governos são submetidos a grandes tensões sociais e políticas, a adesão ao mercado gera problemas, inclusive para os países mais adeptos do livre-comércio e do *laissez-faire*. Cada vez mais a influência dos mercados financeiros internacionais é contestada, pois produz efeitos devastadores sobre a organização social e industrial. A forte inserção na divisão internacional do trabalho, até então favorável, parece prejudicial ao controle da conjuntura nacional e mais geralmente do estilo próprio de desenvolvimento. De maneira aberta, são discutidos os limites de uma estratégia inteiramente governada pela lógica do mercado, debate que ocorre tanto nos países atingidos pela crise quanto no seio das organizações internacionais, como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial.

O fim dos anos 90 não deixa de lembrar o período entre as duas guerras: os governos vão novamente inclinar-se em direção a estratégias que dão primazia ao Estado como alternativa ao mercado?

Das falhas do mercado às limitações do Estado: o aporte das teorias

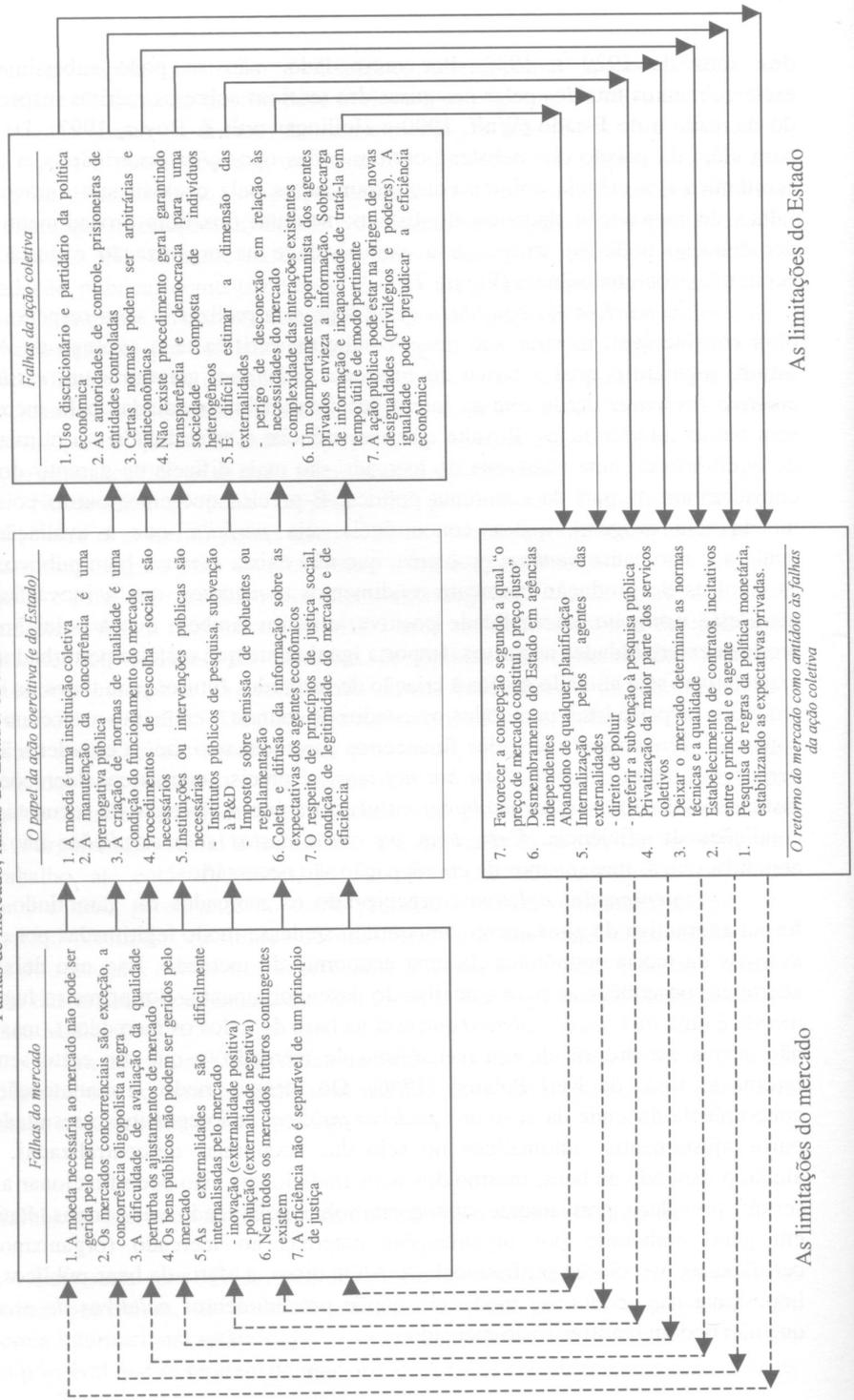
Esta seria sem dúvida uma conclusão apressada demais. De um lado, as estruturas produtivas, as condições sociais e políticas e a configuração da economia internacional estão longe de serem as mesmas nos dois períodos, sendo pouco provável que se repitam de maneira *idêntica* os encadeamentos catastróficos dos anos de 1929 a 1932. Por outro lado, não se pode subestimar os

esclarecimentos trazidos pelas pesquisas dos teóricos sobre os méritos respectivos do mercado e do Estado (Wolf, 1990 e Hollingsworth & Boyer, 1997). De fato, para além da paixão dos debates políticos e das oposições doutrinárias, a teoria econômica e a ciência política concluiriam antes pela coexistência durável das falhas de mercado e daquelas do Estado; nenhum dos dois procedimentos de coordenação podendo arrogar-se a exclusividade na organização e gestão das economias contemporâneas (Figura 2).

– *Os teóricos do equilíbrio geral* lograram realizar, a esse respeito, uma obra considerável: mostrar sob quais condições verifica-se o apólogo de Adam Smith, segundo o qual a busca do *interesse individual* garantiria um *resultado coletivo favorável* desde que as interações fossem intermediadas pelo mercado, sem outras interferências. Resulta que a existência, a estabilidade e a otimização do equilíbrio de uma economia de mercado são mais difíceis de garantir do que consideraram os pais da economia política. É preciso que entre outras coisas a moeda seja *exógena*, que a concorrência seja *perfeita*, que a avaliação da qualidade não cause *nenhum* problema, que não exista *nenhum* bem público, que as técnicas de produção ofereçam rendimentos *constantes*, que a inovação não manifeste *nenhuma* externalidade positiva, e assim também que a poluição não produza externalidades negativas. Importa igualmente que o efeito perturbador das expectativas seja anulado graças à criação de mercados futuros para todos os bens, em todos os períodos e para todos os estados do mundo... enquanto nas economias concretas, *uns poucos* mercados financeiros garantem sozinhos a coordenação de percepções sobre o futuro. *Last but not least*, é preciso que as considerações de justiça social não exerçam *nenhuma* influência sobre a alocação de recursos e as condições de eficiência. Caso *uma ou outra destas sete condições* não seja atendida, outros mecanismos de coordenação são necessários.

– *Intervenções coletivas*, organizando os mercados ou garantindo uma forma alternativa de ajustamento, encontram-se desse modo legitimadas por esses avanços da teoria econômica de uma economia de mercado. Isso não deixa de acarretar conseqüências para a análise do desenvolvimento. Em primeiro lugar, a moeda é uma *instituição coletiva* que está na base de todos os mercados... mas que não deriva ela própria de um mecanismo de mercado, o que em certo sentido retoma as teses de Karl Polanyi (1946). Do mesmo modo, a manutenção da concorrência depende da ação dos *poderes públicos*: não constitui o resultado de puros ajustamentos automáticos no seio das economias descentralizadas. Ou, ainda, o mercado de bens, mesmo dos mais tradicionais, não pode funcionar a não ser que prevaleça, previamente, um *acordo* sobre a qualidade e as normas técnicas, em geral elaborado por organizações externas ao mercado (organismo de certificação, associação profissional,...). Além disso, a oferta de bens públicos, tão importante nas economias modernas, supõe procedimentos *coletivos de escolha* que não podem recorrer só ao mercado.

Figura 2
Falhas de mercado, falhas do Estado: os ensinamentos das teorias contemporâneas



– Por seu lado, as externalidades, positivas ou negativas, supõem *regulamentações* ou procedimentos de *incentivos* a fim de fazer convergir interesse privado e interesse coletivo, rendimento social e rendimento privado. O fato de não existir senão um número reduzido de mercados contingentes e de os mercados financeiros serem susceptíveis de perturbar o equilíbrio macroeconômico, demanda procedimentos *coletivos* que assegurem uma certa *coordenação* das decisões cujos efeitos manifestam-se ao longo de vários períodos. Este era, precisamente, um dos objetivos da planificação indicativa, empregada tanto no seio das economias industrializadas quanto em países em desenvolvimento. Enfim, se a eficiência econômica depende do respeito a um mínimo de justiça social, as decisões econômicas e as *opções políticas* não são mais separáveis, o que justifica, por exemplo, as transferências ligadas à fiscalidade ou à proteção social. Assim, do ponto de vista da teoria econômica moderna, as intervenções do Estado, quando *corretamente* ajustadas, favorecem a obtenção de um melhor equilíbrio, tanto econômico quanto social.

– *Os teóricos da ação coletiva*, por seu turno, contestam o caráter *funcionalista* da análise do Estado proposto pelos economistas e sublinham que as intervenções públicas encontram numerosas limitações, diferentes daquelas do mercado, mas também potencialmente perigosas (Wolf, 1990). De fato, os governos podem utilizar a política monetária, e por extensão fiscal, para fins *propriamente políticos* que nada têm a ver com a otimização do equilíbrio macroeconômico e a regularidade do crescimento. Os organismos encarregados do controle da concorrência podem ser “capturados” por grupos de interesse privados pelos quais são responsáveis – a amplitude das intervenções econômicas do Estado encontra então sua contrapartida no florescimento da *corrupção*. Normas de qualidade, fixadas pelas autoridades públicas podem revelar-se *pouco funcionais* e prejudiciais, por exemplo, ao dinamismo da inovação. A determinação do volume de serviços públicos não encontra necessariamente uma solução satisfatória por meio de procedimentos de deliberação política: de fato, a teoria das escolhas sociais demonstra que uma convergência em direção a um resultado não ambíguo e estável não é obtido quando a sociedade é composta de indivíduos *independentes* cujas preferências são muito *heterogêneas*.

Tampouco é fácil corrigir as externalidades, pois é preciso dispor de informações detalhadas que os organismos públicos não têm necessariamente a capacidade de recolher, tanto mais que os agentes econômicos teriam um comportamento oportunista e dissimulariam a *informação privada* de que dispõem. Pode ser igualmente que os custos de levantamento e de processamento, mas também os atrasos inevitáveis, sejam tão importantes; que a ação pública esteja sempre defasada em relação aos acontecimentos. Enfim, a ação política que objetive corrigir as desigualdades geradas pelo mercado pode, por sua vez, suscitar *outras fontes de desigualdade*, por meio da distribuição de privilégios e de condições de acesso ao poder. Além disso, um *igualitarismo* extremo pode

prejudicar a *eficiência* econômica. Raciocínios análogos revertem passo a passo a proposição dos economistas do equilíbrio geral relativa às limitações do mercado. Assim, os teóricos do *public choice* e a nova economia política fazem aparecer *as falhas da ação coletiva*, distintas daquelas do mercado mas igualmente numerosas e temíveis.

– *Introduzir mais concorrência e mecanismos de mercado* para superar as falhas da ação coletiva constitui o programa de pesquisa dos anos 90. Esta estratégia se verifica na maior parte das áreas de intervenção do Estado. Assim, as teorias macroeconômicas propõem abandonar as políticas monetárias discricionárias e buscar as *regras* que estabilizam as expectativas privadas e garantem a *credibilidade* do Banco Central. Esta concepção foi amplamente divulgada nos países em desenvolvimento, o que tem, muitas vezes, o efeito de redefinir o regime de crescimento. *As teorias principal/agente* renovam as concepções e a organização dos serviços públicos e buscam conciliar os objetivos com incentivos à eficácia, do tipo daqueles que o mercado veicula tradicionalmente. Modelos que formalizam as escolhas tecnológicas em presença de rendimentos crescentes sugerem que, sob certas condições, a determinação das normas técnicas e da avaliação da qualidade *podem* resultar do livre jogo das empresas em concorrência em um mercado, de maneira que uma intervenção pública direta *nem sempre* é necessária.

Em parte, as externalidades podem ser internalizadas graças a subvenções ou a tributos que considerem a diferença entre os efeitos sociais e privados, tanto da inovação quanto da poluição. Em certos casos, *a criação de um mercado* (da *expertise* para a tecnologia, de direitos a poluir para o meio ambiente, etc. ...) modifica as condições da ação pública. Do mesmo modo, considerando a especificidade própria a cada área de intervenção, as teorias contemporâneas sugerem a criação *de agências independentes* e levam a duvidar da eficácia de uma planificação global. Enfim, certas teorias da justiça, em ruptura com as análises anteriores que privilegiavam a melhoria da situação dos indivíduos menos favorecidos, são fundamentadas sobre a hipótese de que *o preço de mercado* é, enfim, o *preço justo*, tanto para os produtos quanto para os fatores de produção e as competências dos indivíduos.

À luz desta rápida revisão da literatura, três ensinamentos principais emergem:

– Primeiramente, a retomada do interesse pelos mecanismos de mercado, a fim de superar certas lacunas das intervenções públicas, não significa o esquecimento dos resultados fundamentais oferecidos pelas teorias do “Equilíbrio Geral”: *o mercado deve ser conformado* pelas intervenções públicas e não oferece resultados favoráveis à sociedade senão para os produtos típicos e sob condições bem particulares.

– Em seguida, há que sublinhar a *homologia* entre a cronologia das *estratégias de desenvolvimento* (Figura 1) e a evolução da *teoria econômica geral* (Figura 2). Seria tentador enunciar a hipótese de uma *co-evolução* das teorias e dos

modos de desenvolvimento, segundo mediações muito complexas. Podem os teóricos influenciar, de maneira determinante, as políticas praticadas ou, pelo contrário, a teoria econômica, mesmo a mais abstrata, não procura elucidar as conseqüências de estratégias decididas de forma completamente *independente* pelos governos?

– Enfim, e sobretudo, esta análise tende a recusar a hipótese de um eterno retorno dos mesmos debates, visto que as teorias econômicas não deixaram de realizar *progressos conceituais* – ainda que sua capacidade de previsão permaneça problemática – e que as estratégias de desenvolvimento dos anos 90 estão *longe de repetir de maneira idêntica* aquelas que se observavam há meio século.

Relações equilibradas entre Estado e mercado, condição do desenvolvimento

É assim possível tirar um certo número de conclusões convergentes a respeito das teorias e das estratégias do desenvolvimento.

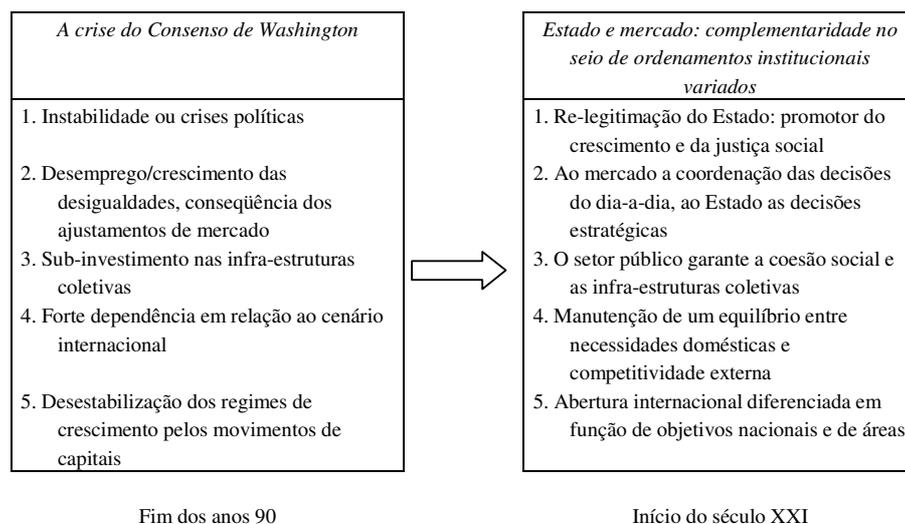
– A análise comparativa do desenvolvimento e da teoria econômica moderna constitui bom antídoto frente aos dogmatismos e ideologias que opõem as concepções intervencionistas à visão liberal. Resulta que *nenhuma estratégia pura*, seja baseada no “só Estado”, seja no “só mercado” teve êxito, e a teoria confirma os limites inerentes a um regime econômico baseado em um só destes dois mecanismos de coordenação (Odaka & Teranishi, 1998). A solução é, então, *compensar as falhas do mercado* por meio de intervenções públicas adequadas e, vice-versa, *ultrapassar as limitações do Estado* graças a processos que mimetizem a concorrência do mercado.

– As crises observadas ao longo dos anos 90 reforçam este diagnóstico (Pieper & Taylor, 1998). Se, nos anos 80, podia-se atribuir certos casos de subdesenvolvimento a um *excesso de dirigismo*, a crise financeira dos anos 1997/98 mostrou que a *extensão da esfera do mercado às finanças* e aos produtos financeiros derivados podia igualmente conduzir a uma desestabilização dos modos de desenvolvimento mais dinâmicos, como era o caso dos países do Sudeste Asiático. *Um excesso de mercado* pode prejudicar o desenvolvimento. A ruptura em 1998 do “Consenso de Washington” que governava a concepção das organizações internacionais em matéria de desenvolvimento, testemunha esta tomada de consciência.

– Desde logo, é permitido esperar que a próxima década possibilitará *superar o dilema Estado/mercado* (Figura 3). De um lado, sabe-se hoje, o sucesso do desenvolvimento se deve à complementaridade dessas duas lógicas e não à afirmação de uma delas. De outro lado, as pesquisas institucionais contemporâneas (Hollingsworth, Boyer 1997) ressaltam que os ordenamentos institucionais *intermediários entre o Estado e o mercado*, tais como as associações, as comunidades, as parcerias, podem ter um papel determinante na conciliação dos imperativos de eficiência dinâmica, isto é, um crescimento da produtividade e do

nível de vida, e aqueles de justiça social, uma repartição não muito desigual dos dividendos do crescimento.

Figura 3
Rumo a uma concepção equilibrada das relações Estado/mercado



Numerosos indicadores levam a pensar que o século XXI será marcado por uma concepção muito *mais equilibrada* do que no passado das relações Estado-mercado, tanto para os países de industrialização antiga quanto para aqueles que buscam ainda os rumos de seu desenvolvimento.

Robert Boyer é pesquisador do CEPREMAP e do CNRS, na França.

Bibliografia

- AOKI, M., OKUNO-FUJIWARA, M. Beyond the east Asian miracle: introducing the market-enhancing view. In: AOKI, M., KIM, H. K., OKUNO-FUJIWARA, M. (Ed.). *The role of government in east Asian economic development*. Oxford: Clarendon Paperbacks Press, 1998.
- BHAGWATI, J. The case for free-trade. *Scientific American*, Nov. 1993.
- BOYER, R. Do labour institutions matter for economic development? A 'regulation' approach for the OECD and Latin America with an extension to Asia. In: RODGERS, G. (Ed.). *Workers, institutions and economic growth in Asia*. Geneva: ILO/ILLS, 1994. p. 25-112.
- BOYER, R., DRACHE, D. (Ed.). *States against markets: the limits of globalization*. London: Routledge, 1996.
- CHENERY, H., SRINIVASAN, T. N. (Ed.). *Handbook of development economics*. Geneva: Elsevier Science Publishers B. V., 1988. v. 1, p. 40-71.

- DOMAR, E. *Essays in the theory of economic growth*. New York: Oxford University Press, 1957.
- HAYEK, F. (von). *Law, legislation and liberty*. London: Routledge & Kegan Paul, v. 1: 1973, v. 2: 1976, v. 3: 1979.
- HOLLINGSWORTH, R., BOYER, R. (Ed.). *Contemporary capitalism: the embeddedness of institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. *Overcoming volatility*. Economic and social progress in Latin America 1995 Report. – 1996. Making social services work. Economic and social progress in Latin America 1996 Report. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1995.
- LUCAS, R. *Studies in business cycle theory*. Cambridge, MA: The MIT Press, 1983.
- MEADOWS, D. H., MEADOWS, D. L., RANDERS, J., BEHRENS, W. W. III. *Limits to growth*. New York: Universe Books, 1972.
- MEIER, G. M. (Ed.). *Pioneers in development*. Oxford: Oxford University Press/World Bank, 1987.
- NORTH, D. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- ODAKA, K., TERANISHI, J. (Ed.). *Markets and government: in search of better coordination*. Tokyo: Maruzen, 1998.
- PIEPER, U., TAYLOR, L. The revival of the liberal creed: the IMF, the World Bank and inequality in a globalized economy. In: BAKER, D., EPSTEIN, G., POLLIN, R. (Ed.). *Globalization and progressive economic policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998. p. 37-66.
- POLANYI, K. (1946). *La grande transformation*. Paris: Gallimard, 1983.
- PREBISCH, R. *Change and development: Latin America's Great Task*. Report to the Inter-American Development Bank. New York: Praeger, 1971.
- PREOBRAZHENSKI, E. (1924). *The new economics*. Oxford: Clarendon Press, 1965.
- ROMER, P. Endogenous technological change. *Journal of Political Economy*, v. 98, n. 5, pt. 2, S71-102, 1990.
- SCHULTZ, TH. W. *Measures for the economic development of under-development countries*. New York: United Nations, May 1951.
- SEN, A. The concept of development. In: CHENERY, H., SRINIVASAN, T. N. (Ed.). *Handbook of development economics*. Geneva: Elsevier Science Publishers B. V., 1988. v. 1, p. 10-26.
- STIGLITZ, J. E. Economic organization, information and development. In: CHENERY, H., SRINIVASAN, T. N. (Ed.). *Handbook of development economics*. Geneva: Elsevier Science Publishers B. V., 1988. v. 1, p. 94-160.
- TOBIN, J. A proposal for international monetary reform. *Eastern Economic Journal*, v. 4, p. 153-59, 1978.

WOLF JR., CH. *Markets or governments. Choosing between imperfect and alternatives.* Cambridge, MA: The MIT Press, 1990.

WORLD BANK. *The East Asian miracle: economic growth and public policy.* Oxford: Oxford University Press, 1993. (A World Bank Policy Research Report).

_____. *From plan to market.* Oxford: Oxford University Press, 1996.

_____. *State and development.* Oxford: Oxford University Press, 1997.

_____. *Knowledge for development.* Oxford: Oxford University Press, 1998. (World Development Report).

Resumo

Ao longo dos últimos 20 anos, as oposições radicais no terreno do desenvolvimento deram lugar a uma notável convergência: dado que tanto o mercado quanto o Estado deparam-se com limitações, torna-se conveniente combinar suas lógicas. Cabem aos Estados as decisões estratégicas, deixa-se ao mercado o papel da alocação cotidiana de bens que não envolvem uma escolha social. A experiência confirma que a estratégia “só Estado” conduz ao impasse, e que a estratégia “só mercado” encontra limitações evidentes no que tange ao trabalho (desemprego e desigualdades), às finanças (papel potencialmente desestabilizador da especulação) ou, ainda, ao meio-ambiente (necessidade de normas coletivas). As teorias microeconômicas confirmam as condições restritivas sob as quais um equilíbrio de mercado é ótimo, a análise do progresso técnico endógeno reabilita a importância das intervenções públicas para o desenvolvimento (educação, inovação) e a nova economia política mostra que o Estado não é jamais puramente instrumental em relação ao desenvolvimento. A alternância entre estratégias intervencionistas e liberais não é, pois, uma fatalidade. A crise dos países asiáticos após 1997 permite esperar uma síntese original para o século XXI: a busca, como base do desenvolvimento, de complementaridades entre Estado e mercado, fundadas em arranjos institucionais potencialmente ricos em novas formas de coordenação econômica.

Palavras-chave: Emprego; Salários; Política de emprego; Teoria do crescimento; Teoria da regulação; Relação salarial.

Abstract

Concerning economic and social development, radical differences of view have yielded to a distinct convergence over the last 20 years: to the extent that both State and market intervention have their limits, it is better to combine their specificities and action than to privilege one over the other. Leave strategic decisions to the State and let the market make the day-to-day decisions regarding the allocation of goods that do not presuppose social choice. Experience confirms that the “all State” approach leads to a dead-end, just as the “all market” approach has obvious limitations as regards labour (unemployment, inequality), finance (the potentially disruptive role of speculation) or the environment (the need for government standards). Microeconomic theories confirm the restrictive conditions required for an optimal market equilibrium, analysis of endogenous technical progress gives renewed importance to public intervention to foster development (education, infrastructure, innovation) and contemporary political economy shows that the State does not always act exclusively in favour of development. Alternating between interventionist strategies on the one hand and liberal ones on the other is thus not inevitable. The crisis in Asian countries since 1997 opens the prospect of a new synthesis for the 21st century: the search, as the basis for development, for complementarities between the State and the market, based on other institutional arrangements with rich potential for new forms of economic co-ordination.

Key words: Employment; Wage; Employment policies; Institutional theory of growth; “Regulation” theory; Wage labor nexus.