

Escola de
ECONOMIA
de São Paulo

**Textos para
Discussão**

186

Maio
de 2009

**ASSALTO AO ESTADO E AO MERCADO,
NEOLIBERALISMO E TEORIA ECONÔMICA**

LUIZ CARLOS BRESSER-PEREIRA



Os artigos dos *Textos para Discussão da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas* são de inteira responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a opinião da FGV-EESP. É permitida a reprodução total ou parcial dos artigos, desde que creditada a fonte.

Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas FGV-EESP
www.fgvsp.br/economia

ASSALTO AO ESTADO E AO MERCADO, NEOLIBERALISMO E TEORIA ECONÔMICA

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Versão: 15 março 2009.

The idea of a self-adjusting market implied a stark utopia. Such an institution could not exist for any length of time without annihilating the human and natural substance of society; it would have physically destroyed man and transformed his surroundings into a wilderness. (Karl Polanyi, 1944).

Abstract. State and market are complementary institutions. The state is the major institution coordinating modern societies; it is the constitutional system and the organizations guaranteeing it; it is the main instrument through which democratic societies have been changing capitalism so as to achieve their own agreed political objectives. Markets are institutions based on competition which the state regulates so that they contribute to the coordination of the economy. While liberalism emerged in the 18th century to fight an autocratic state, since the 1980s neoliberalism (a major distortion of economic liberalism) became dominant and mounted a political assault to the state in the name of the market, but eventually also attacked the market. Neoclassical macroeconomics and public choice theory were the meta-ideologies that gave to this assault a “scientific” and mathematical allure.

Resumo. O Estado e o mercado são instituições complementares. O Estado é a instituição principal que coordena as sociedades modernas; é o sistema constitucional e a organização que o garante; é o principal instrumento através do qual as sociedades democráticas estão moldando o capitalismo de modo a alcançar seus próprios objetivos políticos. Os mercados são instituições baseadas na competição, regulada pelo Estado para que contribuam com a coordenação da economia. Enquanto o liberalismo emergiu no século 18 para combater o estado autocrático, desde os anos 1980 o neoliberalismo (uma distorção maior do liberalismo econômico) tornou-se dominante e montou um assalto ao estado em nome do mercado, mas eventualmente também atacou o mercado. A macroeconomia neoclássica e a teoria da escolha pública foram as meta-ideologias que deram a esse assalto um apelo ‘científico’ e matemático.

Palavras-chave: Estado Mercado Neoliberalismo Economia

JEL classification: D00, H10, P10, P16

A oposição entre Estado e mercado é uma agenda neoliberal que só se tornou um problema do nosso tempo na medida em que, nos anos 1980 e 1990, o neoliberalismo se tornou de tal forma hegemônico que essa agenda parecia ser natural e legítima. Através dessa oposição duas instituições foram colocadas no mesmo plano que, por sua própria natureza, são estruturalmente complementares nas sociedades modernas. O Estado é o

sistema constitucional-legal e a organização que o garante; é, portanto, a instituição fundamental de cada sociedade, é a matriz das demais instituições, é o princípio coordenador ou regulador com poder sobre toda a sociedade e o aparelho político que permanentemente o executa e reforma. É através da lei ou da ordem jurídica que se coordenam as ações sociais, e é através da administração pública que se garante essa coordenação. Já o mercado é uma instituição mais limitada, mas igualmente fundamental: é o mecanismo de competição econômica regulado pelo Estado que logra uma coordenação relativamente automática das ações econômicas; é a instituição que complementa a coordenação mais ampla realizada pelo Estado. Não faz sentido, portanto, opor Estado a mercado. Podemos ver problemas no Estado, podemos entender que determinadas atividades podem ser mais bem coordenadas se o Estado limitar sua regulação do mercado, mas não podemos ver as duas formas de coordenação como alternativas, porque o Estado sempre regulará os mercados, e porque a responsabilidade final pela boa ou má coordenação não será do mercado, que não tem vontade, mas será da sociedade que, através das suas formas de organização política – a sociedade civil ou nação – constitui seu Estado e, no Estado democrático, elege seu governo.

As sociedades modernas são sociedades capitalistas organizadas territorialmente em países ou estados-nação soberanos. Hoje, no quadro do capitalismo global, desapareceram os impérios e as áreas ocupadas por tribos e clãs, e todo o globo terrestre está coberto de estados-nação que, dessa forma, constituem um grande sistema político mundial em formação. Por outro lado, na medida em que os países abriram seus mercados para o comércio, a globalização transformou o mundo em um grande mercado – em um grande sistema econômico crescentemente integrado. Neste grande sistema político e econômico, as unidades político-territoriais são os estados-nação, cada um deles constituído de uma nação ou uma sociedade civil, um Estado e um território. Um país desenvolvido nos planos econômico, social e político é um país cuja nação tem a seu serviço um Estado forte e capaz que regula um mercado livre e eficiente. Estado e mercado, portanto, são instituições da sociedade – são seus instrumentos de ação coletiva, são as ferramentas principais de cada sociedade para atingir seus objetivos. O instrumento fundamental é o Estado, o complementar, o mercado socialmente construído e politicamente regulado. Quanto mais forte for uma instituição, mais forte será a outra.

Neoliberalismo

Não se pode pretender aumentar o poder do mercado à custa do enfraquecimento do Estado como, irracionalmente, pretendeu a ideologia neoliberal. Quando essa ideologia associada a teorias econômicas e políticas aparentemente científicas montou um verdadeiro assalto ao Estado democrático e social que começara a se estabelecer desde o New Deal nos Estados Unidos e que se consolidou principalmente na Europa depois da Segunda Guerra Mundial, também o mercado estava sendo assaltado porque, por falta de regulação, deixava de cumprir sua função na sociedade e se desmoralizava. Os neoliberais e as pessoas guiadas pelo senso comum provavelmente dirão que a ideologia dominante nos últimos 30 anos – e por isso mesmo transformada em senso comum – não visava o enfraquecimento do Estado: buscava apenas tirá-lo da esfera produtiva; queria que o Estado deixasse de ser um “Estado produtor” para se transformar em um “Estado regulador”. De fato, uma parte de seu discurso tinha esse formato, mas esse era um discurso vazio – um clássico discurso orwelliano no qual o que se diz é o oposto do que se pretende significar. O papel fundamental do Estado é de fato o de ser regulador, é o de definir e de se constituir no sistema constitucional-legal. Mas também pode ser protetor, indutor, capacitador (*enabling*) e, nas fases iniciais do desenvolvimento econômico, produtor. O neoliberalismo, além de não querer um Estado com estas últimas qualidades – as formas que o Estado democrático e social assumiu ou estava assumindo durante os “30 anos gloriosos do capitalismo” (1945-75) –, também não queria um Estado regulador. O nome “Estado regulador” era vazio. O objetivo era desregular ao invés de regular. Para o neoliberalismo o Estado deveria se tornar “mínimo”, e isto significava pelo menos quatro coisas: primeiro, que deixasse de se encarregar da produção de determinados bens básicos relacionados com a infra-estrutura econômica; segundo, que desmontasse o Estado social, ou seja, todo o sistema de proteção social através do qual as sociedades modernas buscam corrigir a cegueira do mercado em relação à justiça social; terceiro, que deixasse de induzir o investimento produtivo e o desenvolvimento tecnológico e científico, ou seja, de liderar uma estratégia nacional de desenvolvimento; e, quarto, que deixasse de regular os mercados e principalmente os mercados financeiros porque seriam auto-regulados. A proposta mais insistentemente repetida pelo credo neoliberal foi a da *desregulação* dos mercados. Como era possível, então, falar em um Estado regulador? Melhor, mais franco, seria dizer: “Estado desregulador”. O que se pretendia era um Estado fraco que deixasse que

as economias nacionais, tanto dos países ricos onde essa ideologia se originou quanto dos países em desenvolvimento, se transformassem no “campo de treinamento” (*playing field*) das grandes empresas e dos seus altos executivos e agentes financeiros, deixando-os livres para nelas realizar rendas (*rents*) de todos os tipos ao invés de juros moderados, de lucros empresariais e de ordenados profissionais – estas sim formas legítimas de remunerar razoavelmente o capital, o empreendimento e o conhecimento detido pelas elites econômicas.

O neoliberalismo foi a ideologia hegemônica desde o início dos anos 1980 até o começo dos anos 2000. Foi a ideologia adotada e promovida pelos governos americanos a partir de Ronald Reagan. Desde o início desta década, porém, sua intrínseca irracionalidade, seu fracasso em promover o crescimento econômico dos países em desenvolvimento, sua efetividade em promover a concentração de renda nos dois por cento mais ricos de todas as sociedades ricas ou em desenvolvimento em que suas idéias eram adotadas, e o aumento da instabilidade macroeconômica demonstrada pelas as seguidas crises financeiras nos anos 1990 – todos esses fatos eram indicações de seu esgotamento. Seria, entretanto, o *crash* de outubro de 2008 e a grande crise econômica e financeira do presente, ao obrigarem o Estado a intervir fortemente para socorrer bancos, empresas e famílias endividados, que representaria o colapso dessa ideologia – o fim de sua hegemonia. Afinal, o tão vilipendiado Estado era chamado para salvar o mercado. O neoliberalismo hoje é uma ideologia morta, é uma lembrança constrangedora, que só existe pelas suas conseqüências danosas sobre as sociedades que dele foram vítimas. Estarei eu sendo injusto com o neoliberalismo e com os neoliberais? Como sempre fui crítico dessa ideologia, trago para a matéria o testemunho de alguém insuspeito, Francis Fukuyama, um conservador mas não um neoliberal que, em seu livro *Construção de Estados: governo e organização no século XXI* (2004), faz uma crítica cerrada à política neoliberal conduzida pelos Estados Unidos nos países menos desenvolvidos, principalmente os africanos. Mostrou como essa política levava ao enfraquecimento de seus Estados, e como um Estado fraco levava a países ou estados fracassados – a “failed states”.¹ Sei que o caso dos estados-nação fracassados é um caso limite, mas são os

¹ Observe-se que Estado no singular é para mim a instituição fundamental (a ordem jurídica e a organização que a garante) da unidade político-territorial que é um país ou estado-nação. Entretanto, quando, principalmente nas relações internacionais, falamos em “estados” no plural estamos nos referindo a países ou estados-nação.

casos limites que nos esclarecem as situações ambíguas que geralmente prevalecem na sociedade.

Durante muito tempo eu defini o neoliberalismo como liberalismo econômico radical, como a ideologia do Estado mínimo e dos mercados auto-regulados. Estas definições são corretas, mas a primeira apresenta um problema grave. Afinal tanto o liberalismo político como o econômico foram conquistas sociais – e tivemos muitas formas de liberalismo radical que nada tinham de neoliberais.² Melhor é definir o neoliberalismo comparando-o historicamente com o liberalismo. O liberalismo era, no século XVIII, a ideologia de uma classe média burguesa em luta contra uma oligarquia de senhores de terra e de armas apoiados por um Estado autocrático. Para caracterizar o neoliberalismo, uma ideologia reacionária, não basta, portanto, afirmar que se tratava de um liberalismo econômico radical, porque o radicalismo liberal no século XVIII ou no início do século XIX era revolucionário. Vejamos, então, o que é ou foi historicamente o neoliberalismo. O neoliberalismo é a ideologia que os ricos usaram no final do século XX contra os pobres ou os trabalhadores e contra um Estado democrático social. É uma ideologia eminentemente reacionária, portanto. É uma ideologia que, apoiada na teoria econômica neoclássica das expectativas racionais, no novo institucionalismo, na teoria da escolha pública, e nas formas mais radicais da escola da escolha racional, montou um verdadeiro assalto político e teórico contra o Estado e os mercados regulados nos últimos 30 anos. Em conseqüência, se compararmos estes 30 anos com os imediatamente anteriores, veremos que, nos países ricos, as taxas de crescimento foram menores, aumentou a instabilidade econômico-financeira e a renda concentrou-se nos dois por cento mais ricos da população, e, para os países em desenvolvimento que a aceitaram essa ideologia – o consenso de Washington – as taxas de crescimento insuficientes para o *catching up*.

Estado

A grande construção institucional das sociedades modernas é o Estado. Hegel foi o primeiro a compreender esse fato, a vê-lo como a cristalização da razão, como o momento mais alto da racionalidade humana. Temos dificuldade em entender esta afirmação do grande filósofo porque vemos nosso próprio Estado como uma instituição

² O *Diccionario Enciclopédico Salvat* (Barcelona 1954), por exemplo, define como liberalismo radical aquele em que há plena independência entre o Estado e a Igreja.

normativa imperfeita, sempre necessitando de reformas (o sistema constitucional-legal), e como uma instituição organizacional povoada por servidores e políticos cheios de problemas tanto administrativos quanto éticos (o aparelho do Estado ou administração pública). Mas esta é uma diferença entre o projeto e a realidade que não tira do Estado a sua natureza de vontade humana, de busca de racionalidade. Enquanto a economia e a sociedade pensadas sem considerar o Estado são o reino da necessidade, a política e o Estado são o reino da liberdade e da vontade humana. Na economia e na sociedade cada um defende seus interesses e secundariamente colabora com os demais; e faz tanto uma coisa como a outra de forma desordenada. Não há objetivos comuns, nem há escolhas coletivas. Os indivíduos seriam guiados apenas por sua razão visando atender a seus interesses. Por isso, quando economistas que se autodenominam liberais buscam desenvolver teorias sobre a sociedade e a economia sem considerar o Estado e a política, acabam sempre caindo no vício do determinismo. Um determinismo que serve para as ciências naturais, mas que atrai os economistas porque torna sua ciência mais “científica”, aparentemente mais precisa ou com maior poder de explicação. Na verdade, a economia e as demais ciências sociais tornadas deterministas à custa de simplificações radicais a respeito do comportamento humano são intrinsecamente enganosas porque há um elemento de liberdade e de imprevisibilidade em cada ser humano, e porque o comportamento social não é a mera soma dos comportamentos individuais. Reunidos em sociedade, os indivíduos compartilham valores e crenças e constroem instituições que mudam os padrões de comportamento social. É através da construção do sistema constitucional-legal dotado de legitimidade e de efetividade que é o Estado e através das demais instituições sociais que os cidadãos transformam sua sociedade e constroem a sua república de acordo com esses valores.

Quando procuramos compreender a sociedade e a economia devemos sempre considerar também o Estado, seu governo, e as demais instituições. Como nos disse Karl Polanyi (1944: 33), “o liberalismo econômico leu erroneamente a Revolução Industrial porque insistiu em analisar os eventos sociais do ponto de vista econômico”, porque acreditou na “espontaneidade” da mudança social ignorando “as verdades elementares da “teoria política e competência em governar (*statecraft*)”. Ainda que preocupados com seus próprios interesses, os cidadãos são livres quando, além disso, se revelam capazes de regular a sociedade e a economia, organizar o bem comum, construir sua nação e seu Estado, em síntese, mudar para melhor seu destino. O êxito nessa tarefa é sempre

relativo –, mas, se acreditarmos em progresso, poderemos rejeitar o pessimismo ou o cinismo e pensar que o reino da liberdade vai, aos poucos, se impondo ao reino da necessidade, e que os homens, através da construção do Estado, vão gradativamente dando forma a sociedades nacionais e a uma sociedade mundial mais prósperas, mais livres, mais justas, e que melhor protegem o ambiente. O Estado social ou do bem estar e o capitalismo social que a sociedades européias e principalmente as escandinavas construíram está longe de ser o paraíso, mas é um sinal mais significativo do progresso alcançado. Mas isto não permite aos cidadãos desses países se darem ao luxo da autocomplacência. Pelo contrário, estão sempre engajados na crítica de suas práticas e de suas instituições porque só assim podem avançar na construção sempre incompleta. Em relação a esse ponto, sempre me lembro de um cientista social alemão que, em um seminário em um país em desenvolvimento cujos problemas econômicos e sociais eram muito mais graves do que os existentes na Alemanha, fez uma análise crítica muito forte de seu próprio país. Os demais participantes surpreenderam-se porque estão acostumados a fazer críticas a suas próprias sociedades enquanto vêem como objetivo a ser alcançado os países mais avançados. Na verdade, porém, um país e sua sociedade só são mais adiantados porque seus cidadãos não perderam o senso crítico. Porque sabem que a construção de uma boa sociedade depende da capacidade de cada um de cooperar e de fazer compromissos com os demais, e, principalmente, depende de sua capacidade de construir um bom Estado no qual os objetivos e os compromissos sociais estejam cristalizados.

O Estado enquanto ordem jurídica é a realização concreta da liberdade e da razão humanas. É o nosso instrumento por excelência de ação coletiva. Mas é um instrumento imperfeito não apenas porque somos imperfeitos, mas principalmente porque esse “nosso” jamais se identifica com o de todos, nem mesmo com a vontade geral de Rousseau. Em cada sociedade, precisamos saber quem é o “nós” que constrói o Estado e o usa como instrumento para alcançar seus objetivos. Quando Marx e Engels, no *Manifesto Comunista*, disseram que o Estado era o comitê executivo da burguesia, eles estavam se desvinculando do Estado. Estavam lhe negando racionalidade e legitimidade. E tinham razão porque o Estado de sua época era autoritário e liberal, que afirmava a liberdade individual, mas negava a liberdade política de votar e ser votado – de participar do governo; e porque as duas formas através da qual a sociedade estava politicamente organizada para determinar as ações do Estado – a nação e a sociedade

civil – eram elas próprias autoritárias na medida em que todo o poder estava ainda concentrado nas mãos de uma burguesia emergente e de uma aristocracia decadente. Mas mesmo naquela época – ou naquele estágio de desenvolvimento – a constituição de um Estado nacional sempre passava também pela luta dos pobres ou dos trabalhadores porque a burguesia em ascensão deles necessitava para alcançar a independência ou a autonomia nacional, ou seja, para formar seu próprio Estado-nação. Ainda que não fossem os mais beneficiados pela constituição do Estado nacional, os trabalhadores sabiam que o Estado seria ou poderia ser seu instrumento de ação coletiva. Por isso, lutaram pelo Estado nacional, e, em seguida, lutaram pela forma democrática desse Estado. A democracia não existe independente do Estado; a democracia é o regime político ou o sistema constitucional baseado no direito à participação popular no governo que o Estado assume. Os países mais desenvolvidos possuem um Estado democrático e social, porque não apenas o próprio Estado mas a sociedade civil ou a nação se democratizaram internamente, porque a desigualdade econômica e política de alguma forma diminuiu, porque nas sociedades modernas e nos respectivos Estados os trabalhadores e os pobres, ainda que continuem a ter menos voz que as elites, já alcançaram alguma voz na definição dos rumos da ação coletiva.

O Estado moderno regula os mercados desde a sua primeira forma histórica, o Estado absoluto. Este surgiu da aliança das oligarquias terratenentes e militares com a burguesia nascente. Em seguida, constituiu-se o Estado liberal – uma conquista da burguesia. Já a democracia liberal dos Estados Unidos e a democracia social da Europa não nasceram das elites, mas do povo. As elites burguesas estavam satisfeitas com o Estado liberal – com o Estado que garantia seus direitos civis. Quem pediu participação na política e de alguma forma a logrou foram os pobres ou os trabalhadores. Daí resultou, em um primeiro momento, o Estado democrático liberal, e, depois da Segunda Guerra Mundial, nos países europeus onde os trabalhadores conseguiram maior poder, o Estado democrático social. Nesse processo de transição e consolidação democrática, ao contrário do que sucedia com as elites oligárquicas pré-capitalistas para as quais a democracia era impensável, as elites burguesas não impuseram um veto absoluto ao Estado democrático porque compreenderam que poderiam continuar a se apropriar do excedente econômico sem o controle direto do Estado (Bresser-Pereira 2007). Mas o Estado democrático hoje existente, seja em sua forma apenas liberal, seja na forma social ou do bem-estar mais avançada, é uma conquista dos pobres, dos trabalhadores e

das classes médias. E tem sempre como um de seus papéis regular os mercados. Não faz sentido, portanto, opor Estado a mercado. O neoliberalismo inventou essa oposição porque assim poderia enfraquecer um Estado que, durante os “30 nos gloriosos do capitalismo” (1945-75), havia se transformado em um Estado democrático social, porque assim poderia transformar o capitalismo em um capitalismo neoliberal.

Mercado

O mercado é uma instituição mais modesta do que o Estado. É um mecanismo de coordenação baseado na competição. Dispensa, portanto, a definição de metas ou de objetivos, porque os padrões vão sendo definidos pelos concorrentes no processo competitivo. Mais do que isto, o mercado dispensa a autoridade, o poder administrativo de definir as metas e estabelecer os meios. Cada empresa, cada indivíduo, é um concorrente que toma suas decisões de forma independente. Por essas razões, o mercado é uma instituição maravilhosa. Sem ela seria impossível coordenar os grandes e complexos sistemas econômicos que o desenvolvimento capitalista produziu. Só através do mercado e, portanto, da concorrência de preços, é possível lograr uma alocação razoavelmente eficiente dos recursos humanos e materiais de que dispõe esses sistemas complexos. Através do mercado e da tendência à igualdade das taxas de lucro, o mercado promove a alocação dos fatores de produção de uma maneira satisfatória. Se a oferta de capital, de trabalho ou de conhecimento em um determinado setor se revela menor do que a demanda os preços aumentam no curto prazo, mas no médio prazo os fatores de produção se redirecionam para essa demanda maior e os preços e as remunerações dos fatores voltam para o equilíbrio. Os economistas clássicos já mostravam esse mecanismo que o modelo de equilíbrio parcial de Alfred Marshall tornou ainda mais claro e transparente.

A liberdade econômica e a criatividade técnica e empresarial, que são cruciais para as sociedades complexas se desenvolverem, apenas são compatíveis com a coordenação pelo mercado. Nas fases iniciais do desenvolvimento econômico a intervenção do Estado é indispensável para realizar a poupança forçada ou acumulação primitiva necessária à revolução industrial e capitalista. A industrialização do Japão, no final do século XIX, foi totalmente conduzida pelo Estado, mas em torno de 1910 esse país privatizou sua indústria manufatureira. A União Soviética e a China desenvolveram-se inicialmente através do investimento estatal, e seus dirigentes pensaram estar realizando

uma revolução socialista. Na verdade, estavam cumprindo a primeira fase da revolução capitalista. A União Soviética fracassou na sua concorrência com os Estados Unidos porque seu regime estatal, que fora adequado para realizar a poupança forçada necessária à instalação de sua infra-estrutura econômica, revelou-se inadequado para um estágio mais avançado de desenvolvimento econômico. Na América Latina, países como o Brasil e o México, lograram estabelecer uma ampla infra-estrutura econômica através da ação direta do Estado e de suas empresas estatais, mas logo trataram de abrir suas economias para a iniciativa privada e a coordenação pelo mercado porque essa era a única alternativa eficiente.

Entretanto, tanto ou mais do que o Estado, esta instituição maravilhosa que é o mercado é imperfeita. Muito imperfeita, porque cega aos valores políticos e humanos fundamentais – à liberdade, à justiça, à proteção do ambiente. E cega mesmo à eficiência econômica que a justifica. Em certos momentos o mercado se torna incrivelmente ineficiente – em especial nos momentos de crise. A crise econômica é essencialmente o fracasso do mercado. É o momento em que o mercado deixa de coordenar para descoordenar, para estabelecer a desordem. E não poderia deixar de ser de outra forma já que o mercado é o reino da economia, e, como vimos, a economia é o reino da necessidade, não da liberdade.

A teoria econômica é a ciência do mercado, ou melhor, é a ciência do mercado regulado pelo Estado; por isso é uma economia política. Como não faz sentido um mercado sem um Estado que o garanta e regule, não faz sentido uma teoria econômica sem Estado regulando e garantindo o mercado. Os economistas sempre se sentiram tentados a declarar sua independência em relação ao Estado. Nos tempos de Adam Smith e de Thomas Malthus esta aspiração de autonomia fazia sentido já que o Estado mercantilista era também um Estado autocrático que muitas vezes causava mais distorções do que correções no sistema econômico. E também fazia sentido associar a teoria econômica ao liberalismo porque a burguesia nascente necessitava de um maior espaço de liberdade para empreender. Entretanto, os economistas clássicos eram suficientemente realistas para compreender que sua teoria não era apenas econômica, era também política. Que o Estado e a política não eram um empecilho, como o neoliberalismo depois viria a afirmar, mas é parte integrante do sistema econômico na medida em que regula e garante o mercado.

O mercado é um mecanismo de coordenação econômica baseado na competição. Para coordenar ações dos membros de um sistema social qualquer e, principalmente, de um sistema econômico, voltado para a produção de bens e serviços, temos sempre à nossa disposição dois mecanismos: a administração e o mercado. Enquanto a administração é um sistema hierárquico que transforma o sistema social em uma organização burocrática (a empresa), define seus objetivos, e escolhe os meios mais adequados para realizá-los, o mercado coordena os agentes econômicos individuais, as famílias e as organizações econômicas através da concorrência – concorrência essencialmente por lucro das empresas, mas também por melhores salários e melhores ordenados para os trabalhadores e os profissionais. O Estado está acima dos agentes individuais, das famílias, das organizações e dos mercados e coordena a todos. Quando o faz diretamente, está planejando, está intervindo na produção. Esta não é sua função precípua. Quando regula as ações de todos os membros da sociedade através da Constituição e das leis e políticas públicas, e quando, na área econômica, institui e regula os mercados, o Estado está realizando sua função precípua e insubstituível.

Assalto teórico

Nestes últimos 30 anos uma coalizão de ricos rentistas e de uma classe média de brilhantes profissionais financeiros usaram o neoliberalismo como instrumento ideológico para se enriquecer. Não discutirei aqui como essa coalizão foi formada, como dominou inicialmente os Estados Unidos e a Grã-Bretanha, e como, em seguida, se transformou em instrumento principalmente dos dois por cento mais ricos nos países ricos e nos países de renda média da América Latina para se apropriarem de elevadas rendas. Não mostrarei como nesse período as finanças, tão necessárias para o bom funcionamento de um sistema econômico, se transformaram em “financeirização” – em um processo de criação de riqueza financeira fictícia e de apropriação de uma parte considerável dessa riqueza por financistas profissionais. O que me interessa, nesta discussão sobre o Estado e o mercado, além de haver estabelecido nas páginas anteriores a relação básica de complementaridade e de hierarquia que existe entre essas duas instituições, é compreender qual foi o papel de algumas escolas de pensamento – principalmente a teoria econômica neoclássica, o novo institucionalismo, a teoria da escolha pública – em oferecer instrumentos para o assalto que a ideologia neoliberal

montou contra o Estado – um assalto que, enquanto durou, foi bem sucedido em legitimar uma profunda distorção do desenvolvimento capitalista.

O episódio mais conhecido relacionado com as origens do neoliberalismo é o da formação nos anos 1950, em Mont Pelerin, na Suíça, sob a liderança de Friedrich Hayek, do grupo de grandes intelectuais liberais entre os quais estava também Karl Popper, Ludwig von Mises e Milton Friedman. Este capítulo, entretanto, é apenas precursor do neoliberalismo; não é o próprio neoliberalismo porque os participantes do grupo eram realmente grandes intelectuais liberais que lutavam contra o comunismo – lutavam, portanto, contra uma ideologia e um movimento político que pretendia substituir o capitalismo pelo socialismo, o mercado pelo planejamento. Não cabe aqui discutir quão real era essa ameaça, nem quais foram os equívocos de um e do outro lado da mesa. Estavam então em um grande debate duas ideologias fundamentais das sociedades modernas – o liberalismo e o socialismo – duas ideologias que naquele momento se julgavam corresponder a formas alternativas de organizar a produção – o capitalismo e novamente o socialismo – , quando, na verdade, naquele mesmo momento, estava se tornando claro que não havia alternativa econômica para o capitalismo, mas que esse capitalismo podia se transformar em um capitalismo social na medida em que os trabalhadores lograssem se associar às classes médias na formação de estados do bem-estar social.

O neoliberalismo irá aparecer com toda força na ciência econômica um pouco mais tarde, nos anos 1960, nos Estados Unidos – e se expressará de forma clara em quatro correntes de pensamento: a teoria econômica neoclássica, o novo institucionalismo baseado nos custos de transação, a teoria da escolha pública, e a teoria da escolha racional reduzindo a política a um mercado. O que essas quatro teorias farão será desenhar uma visão reducionista do Estado e da política. A teoria econômica neoclássica demonstrará a desnecessidade da ação regulatória do Estado, o novo institucionalismo transformará o Estado em um segundo melhor (*second best*) em relação ao mercado, a teoria da escolha pública ou social transformará o Estado em uma organização intrinsecamente corrupta, e as versões mais radicais da escolha racional reduzirão a política aos lucros e perdas no mercado.

Os economistas nunca conseguiram separar com clareza sua ciência da ideologia. Por isso, não é surpreendente que quando os economistas agora chamados “neoclássicos”

decidiram mudar o nome da ciência econômica de “economia política” para “economics”, para que a separação entre economia e política, entre mercado e ideologia, se tornasse afinal clara e a *economics* passasse a ser uma “ciência pura”, que ela se transformou em mera ideologia. Ao fazerem essa mudança reconheciam que o campo ou a esfera econômica afinal atingira um razoável grau de independência em relação ao restante da sociedade que lograva uma ciência à parte, mas não perceberam que não justificava uma teoria econômica “pura”, nem perceberam que estavam sendo ainda mais ideológicos porque, ao pretenderem essa pureza, estavam escondendo o elemento político essencial da economia mesmo depois da autonomização do campo econômico promovida pelo capitalismo. Apesar de um dos fundadores da escola neoclássica, Alfred Marshall, ter sido um dos quatro ou cinco maiores economistas da história com sua análise microeconômica dos mercados, já de início, com a teoria subjetiva do valor e o modelo do equilíbrio geral, a ciência econômica neoclássica dava um passo no escuro da ideologia. Essa teoria, na segunda metade do século XX, transformou o modelo do equilíbrio geral em uma imagem “ideal-realista” do sistema capitalista;³ a teoria macroeconômica das expectativas racionais demonstrou que não havia necessidade de política econômica para corrigir o ciclo econômico; e, como essa nova macroeconomia havia provado ser consistente com o equilíbrio geral, os modelos de crescimento demonstraram o mesmo. Em todo esse grande sistema teórico o principal critério de verdade não foram o ajustamento à realidade e a capacidade de previsão como se requer de uma ciência substantiva natural ou social, mas a coerência interna – o critério próprio das ciências metodológicas. Para tornar isto possível, o método principal adotado deixou de ser o empírico ou histórico – o método de Adam Smith e de Karl Marx – para ser o hipotético-dedutivo (Bresser-Pereira 2009). A teoria econômica neoclássica tornou-se uma ciência puramente hipotético-dedutiva por isso mesmo, puramente matemática, e se transformou na demonstração perfeita de como os mercados são ou tendem a ser auto-regulados, e, portanto, porque o Estado é quase desnecessário – apenas responsável pela garantia da propriedade e dos contratos. Na segunda metade do século XX, depois do surgimento da macroeconomia keynesiana e da teoria econômica do desenvolvimento (*development economics*), essa loucura foi por algum tempo rompida. Não por acaso, a macroeconomia keynesiana e a teoria econômica do desenvolvimento foram dominantes entre 1945 e 1975, no mesmo período dos “30 anos

³ Ideal, porque o equilíbrio geral seria o momento do Mercado perfeito; realista, porque não obstante se pretendia que fosse uma teoria realista do que seja um sistema econômico.

gloriosos do capitalismo”. Nos anos 1970, porém, a perda de dinamismo das economias desenvolvidas, a queda das taxas de lucro, e a estagflação foram a oportunidade para que o neoliberalismo montasse seu ataque ao Estado social, e, para a teoria econômica neoclássica, pretexto para que recuperasse seu papel dominante, de *mainstream*. Com seus modelos matemáticos de crescimento e com seus modelos macroeconômicos também matemáticos baseados nas expectativas racionais, a teoria econômica neoclássica voltava a “demonstrar matematicamente” o caráter auto-regulado dos mercados – uma auto-regulação que seria apenas prejudicada por algumas falhas de mercado contornáveis. Milton Friedman e Robert Lucas são os expoentes dessa luta bem sucedida durante duas décadas pelo monopólio do conhecimento legítimo. Por outro lado, a partir do modelo de Franco Modigliani e Merton Miller (1958), os economistas neoclássicos criam uma teoria financeira, na qual os mercados são intrinsecamente eficientes, que independe tanto do Estado quanto das decisões particulares dos administradores financeiros. Este determinismo econômico radical encontrará, entretanto, seu pináculo nos modelos de Gary Becker nos quais a esfera econômica não apenas se separou do Estado e dos demais aspectos da vida, mas passou a determiná-los de forma imperial.⁴ Como observou Pierre Bourdieu (2000: 17-18), essa separação envolvera uma “revolução ética” através da qual “a esfera das trocas comerciais se separou dos outros domínios da vida... e as transações deixaram de ser concebidas como de acordo com o modelo de trocas domésticas comandadas por obrigações familiares”. Gary Becker foi muito além e reduziu toda a vida pessoal à economia.

Mais sutil, mas igualmente radical, foi o assalto ao Estado realizado pelo novo institucionalismo de Ronald Coase. Ao invés de quase ignorar o Estado, esse novo institucionalismo decidiu trazer de volta as instituições para a teoria econômica. Muitos economistas acolheram com alegria essa decisão que parecia dar mais realismo à teoria econômica – quem sabe lhe daria novamente um caráter de economia política. Mas o novo institucionalismo nada tem a ver com o institucionalismo histórico da escola histórica alemão, ou do institucionalismo americano de John Commons e Thorstein Veblen, que foi tão importante nas primeiras décadas do século XX. É um institucionalismo hipotético dedutivo, como também o foi a teoria política do contrato social de Thomas Hobbes e dos filósofos iluministas. Mas muito mais radical. Enquanto

⁴ Foucault (1978 [2004]) criticou de forma pioneira este aspecto do neoliberalismo.

os filósofos contratualistas deduziram o Estado do estado de natureza e da necessidade de segurança ou de ordem que só um Soberano poderia oferecer, o novo institucionalismo vai deduzir dos custos de transação todas as organizações, entre as quais o Estado é apenas uma. Para isso, partirá de um pressuposto que eu diria bíblico. Na Bíblia lemos que no “começo era o verbo”; no novo institucionalismo está subentendido: “no começo era o mercado” – no começo eram indivíduos produzindo e fazendo trocas coordenadas pelo mercado. Não eram os Adão e Eva míticos, nem as tribos itinerantes de apanhadores, nem as comunidades primitivas estudadas principalmente pela antropologia, mas eram indivíduos competitivos e racionais que, todavia, incorriam em custos de transação. Como resolveram esse problema? Como reduziram os custos de transação do mercado? Coase deduziu que o fizeram criando organizações entre as quais o próprio Estado. A sociedade é ignorada. Existem apenas os indivíduos e as “organizações” – estas entendidas de uma maneira muito mais ampla do que as abrangidas pelo conceito de organização burocrática geralmente usado a partir de Max Weber. As organizações não nasceram da necessidade de divisão do trabalho e de cooperação – de um processo histórico complexo, portanto –, mas dos custos de transação. O Estado antigo não foi o resultado histórico do aumento da produtividade que permitiu a produção de um excedente econômico e sua apropriação por alguns grupos mais fortes que se revelaram capazes de impor sua lei aos demais e assim coordenar em seu benefício toda a ação social, mas apenas uma organização formada por burocratas e políticos, necessária para que se internalizasse, e se reduzisse uma parte dos custos de se realizarem trocas no mercado. O Estado moderno não surge da formação histórica das nações e dos estados-nação, nem mesmo de um contrato, mas sempre da necessidade de reduzir custos de transação. Para o novo institucionalismo, portanto, o Estado ou as organizações são assim transformados em um *second best*. O ideal – a forma originária e “natural” de organizar a sociedade e a economia é a do mercado – o princípio de tudo. O Estado está, portanto, subordinado ao mercado. Inclusive porque essa visão reducionista entende o Estado não como o sistema constitucional-legal, não como a ordem jurídica e a organização que a garante, mas apenas como organização com poderes especiais de legislar e tributar.

O mais radical assalto ao Estado, porém, foi aquele promovido pela teoria da escolha pública. Sua própria denominação é orwelliana já que ela rejeita a própria idéia de uma ética pública. Para seus principais representantes – James Buchanan e Gordon Tullock –

o Estado é também visto de forma reducionista como uma organização. Só assim eles podem separar esse Estado de algo que certamente prezam como a Constituição americana. Mas este foi apenas o primeiro passo que lhes permitiu dar o segundo passo em seu assalto ao Estado. Este não é apenas uma organização. E não é apenas uma organização ineficiente. É também uma organização criminosa – uma organização na qual seus membros (dos quais estão excluídos os cidadãos) estão apenas preocupados em praticar o *rent-seeking*.

Finalmente, temos os cientistas políticos da escolha racional. Esta é uma área mais ampla e às vezes contraditória sobre a qual é perigoso fazer generalizações. Seu pressuposto mais geral é o de que ação coletiva de grandes grupos é ineficiente, é essencialmente prejudicada pelos *free riders* (caronas). Como não há ação coletiva mais ampla e mais geral em uma sociedade que seu Estado, este se torna necessariamente limitado, ineficiente e ineficaz. Não importa que a experiência histórica aponte em outra direção. O raciocínio aqui é também essencialmente hipotético-dedutivo. O que importa é a lógica da ação social, não a sua realidade. Por outro lado, podemos pensar o Estado e a política como um mercado. A partir da obra de Anthony Downs (1957), as correntes mais radicais da teoria da escolha racional pretenderam reduzir a lógica da política à lógica do mercado. O pressuposto do *homo economicus* utilizado pelos economistas não é absurdo quando se pensa na ação de agentes econômicos que, nas sociedades capitalistas, buscam maximizar seus ganhos. O que é absurdo na teoria neoclássica é partir desse pressuposto para montar modelos desligados da realidade – modelos estritamente hipotético-dedutivos onde o critério de verdade não é a adequação à realidade e a capacidade de previsão, mas a coerência lógica. Já utilizar o *homo economicus* na política é inaceitável porque esse pressuposto vai contra a própria natureza da política e da esfera pública. Enquanto a lógica do mercado é a do lucro, a da política é a do interesse público ou do bem comum. Enquanto não se espera de um agente econômico senão que ele defenda seus interesses nos limites da lei, espera-se muito mais dos cidadãos e dos oficiais de uma república. Os membros do Estado não são apenas os servidores públicos e os políticos eleitos; são também os cidadãos do Estado-nação, e todos, além de buscarem seus próprios interesses, estão comprometidos com o interesse nacional. É claro que as compensações (*trade offs*) que os oficiais públicos fazem não são apenas entre o interesse pessoal e o interesse público. Tornando a exposição mais analítica podemos pensar em dois tipos de oficiais públicos: os

“racionais” que fazem compensações entre o *rent-seeking* e a vontade de ser eleito e os “republicanos” que fazem compensações entre a vontade de ser eleito e o interesse público. A teoria da escolha pública e a versão mais radical da escolha racional nem mesmo admitem a primeira compensação: o objetivo único é o *rent-seeking*; a organização estatal é, portanto, criminosa. Há, entretanto, correntes mais moderadas da teoria da escolha racional que admitem a primeira compensação e mesmo a segunda, mas, neste momento, estão deixando de ser realmente integrantes da escolha racional.

Serão neoliberais todos os atores deste drama intelectual que acabei de descrever? Não faz sentido esta questão porque há em toda ideologia um elemento inconsciente fundamental que é tanto maior quanto mais hegemônica for ela. A definição histórica de neoliberalismo que dei no início deste trabalho ao compará-lo com o liberalismo é uma definição radical que para a grande maioria das pessoas só se aplica na medida em que é inconsciente. Enquanto o liberalismo foi uma ideologia revolucionária de uma classe média burguesa que lutava contra uma oligarquia e um Estado autocrático, o neoliberalismo foi uma ideologia reacionária dos ricos contra os pobres e contra um Estado democrático social. Ainda que Marx e Engels, ao descobrirem a ideologia, tornaram-na mais consciente, essa mudança não foi suficientemente grande para julgarmos como cínicos aqueles que se associaram ao neoliberalismo. Muitos dos intelectuais que se identificaram com essas teorias não tinham esses objetivos nem se beneficiaram do neoliberalismo. Eles pensavam estar fazendo ciência. Uma ciência que pressupondo um tipo de homem simples permitisse a construção de belos e precisos modelos matemáticos. Modelos que depois pudessem ser usados para orientar com clareza a política econômica. E muitos também pensaram que estavam defendendo a moralidade pública ao denunciarem o *rent-seeking* dos oficiais públicos – uma corrupção que não é geral como afirmam, mas que está sempre presente nos oficiais e, principalmente, nos capitalistas que os corrompem. Na verdade, porém, ao adotarem os pressupostos da teoria econômica neoclássica e da escolha pública, estavam contribuindo para reduzir os padrões morais dos economistas, como confirmaram as pesquisas realizadas por Robert Frank, Thomas Gilovich e Dennis Regan (1993 e 1996), publicadas no *Journal of Economic Perspectives*, nas quais se verificou que os estudantes de doutorado em economia nos Estados Unidos adotam padrões éticos substancialmente inferiores aos dos demais estudantes de doutorado daquele país. Com o domínio da teoria econômica neoclássica nunca se falou tanto em transparência e em

confiabilidade das políticas, e nunca se criticou tanto a corrupção (o Banco Mundial, por exemplo, transformou-se em uma espécie de agência anticorrupção), mas nunca os padrões morais dos economistas e administradores foram tão baixos. Não foi por acaso que o último livro de John Kenneth Galbraith (2004) chamou-se *A Economia da Fraude Inocente*.

Desde o início dos anos 1980 estas teorias e o neoliberalismo se tornaram dominantes. O Estado passou a ser visto como um obstáculo. A política foi identificada com a corrupção ou a busca desonesta de rendas ou então com o populismo econômico. A teoria econômica neoclássica, com o modelo do equilíbrio geral, a macroeconômica das expectativas racionais e os modelos de crescimento transformaram-se em meta-ideologia, em justificação central da afirmação fundamental do neoliberalismo – a afirmação dos mercados auto-regulados. Este caráter ideológico da teoria econômica neoclássica torna-se ainda mais claro se considerarmos que especialmente suas teorias macroeconômicas e de crescimento econômico não apresentavam utilidade na vida prática dos países – não orientavam a política macroeconômica e a política de desenvolvimento econômico. Orientavam apenas sua proposta ideológica de desregulação. O depoimento de um de seus macroeconomistas mais representativos, Gregory Mankiw (2007), é definitivo a respeito. Depois de ocupar por dois anos o cargo de presidente do Council of Economic Advisers da presidência americana, informou-nos ele que a macroeconomia neoclássica não é utilizada pelos formuladores de política em Washington; ao invés, o que se usa é “uma espécie de engenharia” inspirada em Keynes. As idéias mais gerais sobre desregulação, entretanto, revelaram-se “úteis” porque legitimaram a desregulação dos mercados financeiros, que levou à financeirização, a uma enorme concentração de renda, e afinal à grande crise econômica de 2008.

Por outro lado, a teoria da escolha pública, ao reduzir o Estado e seus oficiais ao *rent-seeking* e os cidadãos a meros agentes econômicos buscando proteger seus interesses, poderia ter contribuído para a melhoria dos padrões morais da política, mas já vimos que o resultado foi o inverso. Ao negarem a homens e mulheres a possibilidade de um comportamento republicano além da defesa de seu próprio interesse, essa e as demais teorias aqui discutidas legitimaram a busca exclusiva do interesse próprio que, nos limites da lei, se transformaria em interesse geral através da mão invisível do mercado.

Dessa forma, além de cientificamente estarem errados, porque os valores morais e republicanos são também poderosos motivadores do comportamento humano, estavam afirmando a desnecessidade da educação cívica, estavam colocando em segundo plano os valores morais e cívicos dos cidadãos que – sabemos bem – não impedem a transgressão, mas, quando compartilhados por uma sociedade, fortalecem as instituições que foram estabelecidas de acordo com esses valores e se constituem em patrimônio inestimável dessa mesma sociedade.

O ataque ao Estado e ao mercado montado pelo neoliberalismo pode ser pensado em termos cíclicos, como eu próprio fiz no final dos anos 1980 quando a nova onda ideológica estava chegando a seu auge; o que me permitiu prever seu esgotamento mais tarde (Bresser-Pereira 1989). Neste caso, o processo de liberalização estaria apenas corrigindo distorções criadas por um ciclo anterior no qual teria havido excessiva intervenção do Estado na economia. Entretanto, ainda que tenha havido um elemento cíclico no processo econômico e político que culminou com a atual crise, não me parece hoje legítimo reduzir o problema a uma questão cíclica. Os 30 anos gloriosos do capitalismo não foram estatizantes, e a reação neoliberal foi muito mais radical do que um simples processo cíclico deixaria prever. Na América Latina, nesse período, houve intervenção forte do Estado, mas este fato correspondia ao estágio de desenvolvimento dos países, e não ao estatismo. Por outro lado, a violência neoliberal contra o Estado não foi apenas contra o Estado produtor, mas foi também contra o Estado indutor do desenvolvimento e contra o Estado capacitador e protetor das pessoas. Foi, em suma, uma ideologia contra a forma de Estado mais avançada que os homens lograram até hoje construir: o Estado democrático social. Não foi, portanto, uma correção cíclica, nem corresponde a uma característica necessária do capitalismo, mas foi sua perversão. Através da política e da construção do Estado as sociedades vêm procurando regular e moldar o capitalismo em função de seus valores, de seus objetivos políticos. Desenvolveram, assim, um sistema combinando regulação pelo Estado e pelo mercado que está longe de ser o ideal, que está sempre necessitando de correções, mas que já demonstrou em um passado recente que pode ser instrumental na direção de garantir aos homens mais segurança, mais liberdade, mais prosperidade, mais igualdade, e melhor proteção do ambiente. Este processo de construção política foi interrompido e revertido, mas não há razão para que não seja agora retomado.

Referências

- Bourdieu, Pierre (2000) *Les Structures Sociales de l'Économie*, Paris: Éditions du Seuil.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1989) "O caráter cíclico da intervenção estatal", *Revista de Economia Política* 9(3) julho 1989: 115-130.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2007) "Why did democracy become widespread and consolidated only in the twentieth century?" Trabalho apresentado à III Conferência da Sociedade Brasileira de Economia Política, Niterói, 29-31 de julho de 2002. Revisado em setembro de 2007. Disponível em www.bresserpereira.org.br.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2009) "The two methods and the hard core of economics", *Journal of Post Keynesian Economics*, 31 (3): 493-522.
- Downs, Anthony (1957) *An Economic Theory of Democracy*, Nova York: Harper & Brothers.
- Frank, Robert, Thomas Gilovich, and Dennis Regan (1993) "Does studying economics inhibit cooperation?" *Journal of Economic Perspectives*, 7(2): 159-171. Frank, Robert, Thomas Gilovich, and Dennis Regan (1996) "Do economists make bad citizens?" *Journal of Economic Perspectives*, 10(1) Winter 1996: 187-192. Foucault, Michel (1978 [2004]) *La Naissance du Biopolitique - Séminaires 1978*. Paris: Gallimard/Seuil.
- Fukuyama, Francis (2004) *Construção de Estados: Governo e Organização no Século XXI*, Rio de Janeiro: Editora Rocco.
- Galbraith, John Kenneth (2004) *The Economics of Innocent Fraud*, Boston: Houghton Mifflin Company.
- Mankiw, N. Gregory (2006) "The macroeconomist as scientist and engineer", *Journal of Economic Perspectives* 20 (4): 29-46.
- Modigliani, Franco e Merton Miller (1958) "The cost of capital, corporation finance and the theory of investment", *American Economic Review* 48 (3): 261-297.

