

O PAPEL DO ESTADO NAS INTERPRETAÇÕES HISTÓRICO-ECONÔMICAS

Fladia Valeria Dantas dos Santos¹
Luis Abel da Silva Filho²

RESUMO

Esse trabalho teve como objetivo apresentar um estudo teórico sobre o papel do Estado na economia, a partir da abordagem teórica que infere acerca do Estado e suas ações no mercado, à luz da teoria econômica. A partir daí, buscou-se, nos pressupostos teóricos clássicos, resgatar a discussão acerca do Estado quanto provedor no desempenho econômico. O norte central da investigação foi os pressupostos clássicos, keynesianos e institucionalistas com destaque em Douglas North. As principais contribuições destes autores acerca da temática expostas revelam divergências acentuadas, mas com forte posicionalmente acerca das questões principais no debate teórico do Estado e sua importância no desenvolvimento do sistema econômico.

Palavras-chave: Teoria Econômica. Estado. Instituições.

THE ROLE OF THE STATE IN HISTORICAL-ECONOMIC INTERPRETATIONS

ABSTRACT

This study aimed to present a theoretical study on the role of the state in the economy, from the theoretical approach that infers about the state and its shares in the market in the light of economic theory. From there, he sought in classical theoretical assumptions, rescue the discussion of the State as provider in economic performance. The central north of the investigation was the classical assumptions, Keynesians and institutionalists prominently in Douglas North. The main contributions of the authors on the subject reveal exposed sharp differences, but with strong positionally on the main issues in the theoretical debate of the state and its importance in the development of the economic system.

Keywords: Economic Theory. State. Institutions.

¹Mestranda em Economia pela Universidade Federal do Espírito Santo – UFES. Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES. Graduação em Economia pela Universidade Regional do Cariri – URCA. Brasil. E-mail: fladiavaleria@hotmail.com

²Doutorado em Ciências Econômicas pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP. Professor do Departamento de Economia da Universidade Regional do Cariri – URCA; Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Regional do Cariri – URCA; Mestre em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN. Brasil. E-mail: abeleconomia@hotmail.com

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O debate teórico em torno da intervenção do Estado na economia não é recente, uma vez que essa temática perpassou várias escolas do pensamento econômico e, apresentou diferentes teorias acerca de tal pressuposto (BARROS, 1962; MATIAS-PEREIRA, 2010). As interpretações acerca do seu papel quanto indutor do crescimento/desenvolvimento econômico é controverso e inconcluso à luz das diversas vertentes do pensamento econômico.

Com a análise da teoria econômica clássica, apresentaram-se pressupostos que evidenciavam a necessidade de ausência do Estado na economia, pois essa por si só seria capaz de atingir o pleno emprego e o nível máximo de bem-estar. Tudo isso originava-se da ideia central do *laissez-faire*, o qual se propunha a defender a liberdade como meio de produzir os melhores resultados no sistema econômico (BRESSER-PEREIRA, 1978; MATIAS-PEREIRA, 2010; KEYNES, 1996).

Diante da teoria clássica, assistia-se a um mercado em equilíbrio, com a produção sempre criando a demanda; todos os fatores de produção plenamente empregados; a poupança igual ao investimento; a inexistência de crises e outros elementos que confirmavam o mecanismo perfeito. Quanto ao Estado, ele não poderia intervir no sistema econômico, pois se apresentava de forma nociva ao pleno e consistente funcionamento do sistema, por essa ótica clássica de pensar a economia (BRESSER-PEREIRA, 1978; MATIAS-PEREIRA, 2010; KEYNES, 1996), além de seus gastos se revelarem como improdutivos para a atividade econômica (MIGLIOLI, 1981).

De fato, no que se refere ao funcionamento da economia pela ótica do *laissez-faire*, a teoria clássica não conseguiu explicar o funcionamento da economia de mercado, sobretudo com o desenrolar das periódicas crises originárias e intrínsecas ao próprio sistema capitalista de produção, uma vez que as crises existiam e mostravam os seus efeitos sobre a economia com todos os pressupostos sendo infringidos diante do sistema econômico. É, diante desse cenário, que, a teoria que reflete o papel do Estado na economia ganha seus principais adeptos a partir da obra de Keynes (BRESSER-PEREIRA, 1978; MATIAS-PEREIRA, 2010; KEYNES, 1996; MIGLIOLI, 1981).

Ao contrário do que propunha a teoria clássica, com a não intervenção do Estado no sistema econômico, Keynes revela a necessidade da figura do Estado, a fim de estimular a propensão a consumir em tempos de baixo desempenho econômico e contornar crises em cenários de impulso e crescimento. Assim, o autor apresentou o estudo de importantes variáveis objetivando determinar o nível de emprego, além de mostrar como essas variáveis poderiam ser controladas pelas autoridades públicas (KEYNES, 1996; CARVALHEIRO, 1987).

De acordo com a visão de Keynes (1996), cabia ao Estado fornecer emprego em tempos de recessão, mesmo que através de atividades improdutivas; fornecer auxílio ao desemprego; promover redistribuição de renda; incentivar o investimento, entre outras questões. Por essa ótica, fica, pois, evidente a importância da intervenção do Estado na economia, graças a qual se dar o confronto com a teoria clássica, a qual propõe o liberalismo econômico (KEYNES, 1996).

Outra importante teoria que oferece o suporte sobre o estudo da questão da atuação do Estado no sistema econômico é a institucionalista que tem como principal precursor o economista Douglas North, cujos argumentos asseguram que instituições eficientes proporcionam um bom desempenho à economia, sendo, pois necessário ao Estado, apenas o papel de garantir o pleno funcionamento das instituições (FIANE, 2003; GALA, 2003). Diante disso, North ressalta o papel institucional do Estado e recorre ao modelo histórico para explicar o desenvolvimento de diferentes países através da evolução de suas instituições (NORTH, 1978; 1990; 1991).

De acordo com a teoria em apreço, o Estado seria o responsável por estabelecer *regras de jogo*, nas quais o seu papel se restringiria a fornecer proteção, justiça e serviços associados a economias de escalas, de justiça e de defesas. Além disso, deveria criar regras de competição e cooperação, assim como a criação de infraestrutura para garantia dos direitos de propriedades. Em contrapartida, o Estado estaria maximizando os seus ingressos fiscais (NORTH, 1993).

Fator relevante na teoria institucionalista é a crítica dirigida ao intervencionismo de Estados nos países da América Latina, proposto pelos estudos da teoria Cepalina e da teoria de dependência. North ressalta a crença na proteção e liberdade da atividade econômica, em relação às quais essas teorias apresentavam a negligência atribuída ao papel das instituições e a ideia de dominação política e econômica dos países centrais (AGUILAR FILHO, 2009).

No entanto, na economia contemporânea, ainda é intenso o debate em torno do neoliberalismo versus o neotativismo do Estado. Weiss (2010) em seu estudos levanta três questões, como: o Estado como impedimento aos mercados; estados neoliberais restritos a criar o melhor ambiente para os capitais transacionais; e, os argumentos que buscam conceitualizar Estado como solução para o problema do desenvolvimento.

Porém, na visão de Evans (1997), embora o processo de globalização tenha contribuído para a "evaporação" da autoridade do Estado, estatísticas internacionais sugerem que o aprofundamento do comércio internacional está associada ao aumento do papel do Estado. De acordo com o autor, as nações economicamente bem sucedidas nos últimos trinta anos sugerem que um alto estatismo pode realmente ser uma vantagem competitiva em uma economia globalizada.

Diante disso, esse trabalho tem como objetivo apresentar o debate teórico sobre o papel do Estado na economia, com base na teoria econômica clássica, na teoria keynesiana e na teoria institucionalista de Douglas North e suas interpretações em contexto das discussões no desenvolvimento econômico recente. Para atender esse objetivo, recorreu-se a discussão teórica amplamente difundida na literatura, dando ênfase aos seus múltiplos aspectos de análise. Assim, esse trabalho se justifica no sentido de levantar alguns aspectos centrais destas discussões e contribuir para propor alternativas de observação da relevância do Estado na economia.

O trabalho está estruturado da seguinte maneira: depois das considerações iniciais, a segunda seção abordou o papel do Estado na economia no contexto dos pressupostos da teoria econômica clássica; a terceira seção tratou da intervenção do Estado na economia à luz da teoria keynesiana; na quarta seção foi discutida a atuação do Estado na economia sobre o enfoque da teoria institucionalista de Douglas North; e, por último, as conclusões.

2 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O PAPEL DO ESTADO NO CONTEXTO DOS PRESSUPOSTOS DA TEORIA ECONÔMICA CLÁSSICA

A questão da atuação do Estado na atividade econômica apresenta divergências quando se analisam as várias escolas de pensamento econômico (BARROS, 1962). Com destaque para a recusa da intervenção do Estado na economia, tem-se a teoria econômica clássica, que baseou os seus argumentos no liberalismo econômico fundada no *laissez-faire* (BRESSER-PEREIRA, 1976; MIGLIOLI, 1981; MATHIAS-PEREIRA, 2010).

O pressuposto fundamental dessa teoria parte da doutrina do *laissez-faire*, segundo a qual o mundo é governado por leis naturais, que sempre produzirão os melhores resultados se as deixadas funcionar livremente (BRESSER-PEREIRA, 1976). Diante disso, a não intervenção do Estado na economia, funciona como condicionante para os bons resultados propostos por essa doutrina (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Com a ideia da ordem natural e do *laissez-faire*, Smith (1983) desenvolveu seus estudos fundamentados na racionalidade do sistema capitalista e criou o conceito da “mão invisível”, a qual regula as forças de mercado. Assim, baseado no entendimento do autor, o papel do Estado é a não interferência na atividade econômica (SMITH, 1983).

Assim, Keynes (1996) mostrou que as bases teóricas da “lei” de Say (1983), pressuposto formulado pela teoria econômica clássica, se propõe a revelar o mundo perfeito do *laissez-faire*, e conseqüentemente a não intervenção do Estado na economia. Diante disso, seus argumentos confiavam na inexistência de crises e de superprodução, com a ideia de que a oferta cria a sua própria demanda. Ou seja, a consideração de uma harmonia no sistema capitalista liberal, que proporcionava a economia um mecanismo de mercado sempre em equilíbrio. Logo, para toda produção existiria uma demanda, ou seja, a consideração de uma demanda ilimitada, fator que se apresentou essencial para justificar a inexistência de superprodução na ótica da teoria clássica do papel do Estado na economia.

Esse sistema econômico perfeito, proposto pela doutrina do *laissez-faire*, também revela uma economia que funciona com o pleno emprego de recursos, onde o volume de trabalho e equipamentos é regulado pela própria produção. Tal cenário leva em consideração que, caso haja excesso de capacidade produtiva de um setor, ele migraria para outra atividade, que obteria demanda suficiente para absorver esse excesso, sendo essa uma das principais inconsistências observada pela ótica do ajuste automático do sistema de mercado (MATIAS-PEREIRA, 2010). Nos pressupostos da teoria clássica, automaticamente a produção se alocaria, sem a necessidade da intervenção do Estado no mecanismo de mercado. Ou seja, o pleno emprego irá justificar a própria impossibilidade das crises, isso porque, os limites da demanda são dados pela própria produção (CORAZZA, 1986).

O excedente da força de trabalho também é outro fator fora de cogitação. Para Ricardo (1982), tem-se que, determinado aumento na produção seria acompanhado por elevação na demanda por trabalho; o que implicaria maiores salários; e que levaria ao aumento no nível de vida da população; conseqüentemente, as famílias tenderiam a elevar-se (RICARDO, 1982). Diante desse mecanismo, o resultado é uma maior oferta de trabalho, o que pressionaria os salários para baixo, até atingir o nível natural proposto por Ricardo (1982). De acordo com a interpretação de Bresser-Pereira (1976), os preços flexíveis são a garantia para o pleno

emprego, sem a intervenção do governo na economia; mas, o autor ressalta que esse modelo de flexibilidade dos salários não levou em consideração os problemas de ordem institucional, como é o caso dos sindicatos que dificultam a flexibilidade dos salários para baixo.

A fim de explicar o pleno emprego no curto prazo, abandonou-se a concepção de Ricardo (1982) do “preço natural do trabalho”, e a explicação do nível vigente de salários passou a ser considerada pelo ponto de equilíbrio entre oferta e demanda do trabalho. Além da introdução da concepção da perfeita substituição entre os fatores de produção, trabalho e equipamento de produção. Tal concepção vem a ajustar-se novamente à Lei de Say (1983), dada a inexistência de obstáculos para a demanda, e a não necessidade da atuação do Estado, conforme interpretado por Miglioli (1981); em suas leituras de Keynes (1983).

Esses argumentos não foram suficientes para assegurar o pleno emprego. Vale ressaltar que a realidade passou a demonstrar que é possível ocorrer desemprego com capacidade ociosa de equipamentos de capital (CORAZZA, 1986). Porém, mais uma vez os adeptos da “lei de Say” (1983) não quiseram abandonar essa concepção. E, assim, justificaram esses fatos baseados em uma anormalidade do funcionamento da economia, decorrente da intervenção das instituições no mecanismo de mercado, além da pressão dos sindicatos dos trabalhadores (MIGLIOLI, 1981).

Outro fator relevante eram os surgimentos de crises, até então desconsideradas pela “lei de Say”, mas que ocorriam e mostravam os seus efeitos sobre a economia (MIGLIOLI, 1981; CORAZZA, 1986). Nesse sentido, Mill (1983) apresentou como justificativa as atividades de especulação do comércio, relacionadas com a contração de dívidas em momentos de euforia e posteriormente os colapsos de preços. Já Marshal (1982) seguiu a concepção de Mill (1983), mas acrescentou fatores como a rigidez dos salários decorrente das ações dos sindicatos e a carência de confiança que leva o indivíduo a preferir não gastar o seu dinheiro.

Ainda de acordo com os economistas clássicos, outra consideração refere-se à igualdade entre poupança e investimento. Para Miglioli (1981) esta posição esteve relacionada com a época vivida pelos economistas clássicos, quando os capitalistas seriam a classe que mais poupava e investia; além disso, o capitalismo se encontrava em seu desenvolvimento, havendo assim muitas oportunidades de investimentos. Logo, a poupança e os investimentos eram efetuados por eles mesmos. Nesse sentido, com a poupança igual ao investimento, dispensava-se a intervenção do Estado. Porém, é oportuno compreender a época histórica em que foi possível visualizar essa “provável” relação de igualdade, sem, contudo acreditar que tais pressupostos possam estar associados à própria evolução do sistema capitalista.

Posteriormente, a afirmação dessa igualdade começava a encontrar dificuldades. Assim, a explicação dos economistas neoclássicos baseou-se no ajustamento entre oferta e demanda de investimentos, sendo considerada a taxa de juros o fator regulador entre essas duas variáveis. Além da introdução da figura do mercado de capitais, a qual possibilitou a transformação da poupança em investimento, e assim, apresentou-se novamente o mundo perfeito do *laissez-faire*, sem crises de subconsumo e desemprego (BRESSER-PREREIRA, 1976).

Outro fator relevante considerado pelos economistas clássicos, no que se refere às finanças públicas, é a improdutividade das atividades governamentais. Assim, existia a

concepção de que o gasto com consumo e do governo eram considerados improdutivos, e os investimentos gastos produtivos. Ao incidir tributo sobre o consumo, estariam ocorrendo apenas transferências de gastos improdutivos dos indivíduos para o Estado; porém, ao ocorrer a incidência sobre os investimentos, há transferências de gastos produtivos para improdutivos ou seja, tem-se que os gastos do governo representam apenas transferências do setor privado para o Estado. A consequência é a redução da capacidade produtiva do país. Diante disso, o papel do Estado não apresentava efeitos positivos sobre a economia, mas sim, obstáculos (CORAZZA, 1986). Nesse argumento permaneceram os economistas ortodoxos, até o surgimento da teoria de Keynes (1996). Diante dos argumentos aqui expostos, para a teoria econômica clássica, a responsabilidade de buscar o bem-estar da sociedade ficou para o sistema de mercado, uma vez que a intervenção do Estado na economia seria indesejável e nociva, reinando na política econômica a doutrina do *laissez-faire*. Porém, foi na recessão da década de 1930 que esse pressuposto foi abandonado, em virtude das crises cíclicas e de desemprego. Diante de tal cenário, a teoria Keynesiana buscou entender a crise dos anos de 1930 e inseriu a importância da figura do governo na atividade econômica (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Assim, percebe-se que a Lei de Say (1835), a mesma estava na base da visão clássica, o que implica a impossibilidade de crise e de desemprego. Como justificativa para a aceitação dessa lei por longo período, Keynes (1973) afirma a vitória desse pressuposto, relacionando-o com os complexos de afinidades entre a doutrina de Ricardo e o meio em que foi lançada, além da liberdade da ação capitalista, que resultou no apoio das forças sociais dominantes. Miglioli (1981) acrescentou que essa lei que persistia sobrevivendo mesmo diante de tantas crises, seria o resultado do comodismo intelectual e da adoção acrítica dos princípios já estabelecidos, considerados como postulado incontestável da economia clássica. Porém, de acordo com Corazza (1986), Keynes via no desemprego um dos maiores males, assim como também, um problema permanente do sistema econômico. Nesse sentido, ao contrário da visão clássica, para o autor, a crise é uma ameaça permanente.

Em síntese, a aceitação da Lei do mercado de Say (1835) apresentou diversas consequências, a citar: a impossibilidade das crises existirem, a ideia de pleno emprego e a garantia de que o desenvolvimento do capitalismo proporcionará o bem-estar para todos, sem a necessidade da intervenção do Estado. Logo, o dinheiro se configura como mero intermediário das trocas, além de haver uma neutralidade das finanças governamentais (CORAZZA, 1986).

Porém, ficava cada vez mais difícil explicar a realidade através dos pressupostos da teoria econômica clássica, e foi diante do cenário de crises e desempregos que Keynes apresenta seu livro “*A Teoria Geral*”, publicado em 1936, o qual atacou os ensinamentos que lhe foi repassado (KEYNES, 1996). Vale ressaltar que ele não buscou condenar o capitalismo, mas sim as suas fraquezas, com a aceitação da intervenção do Estado a fim de salvar o sistema capitalista (MIGLIOLI, 1981; BRESSER-PEREIRA, 1976). E, assim, propôs um novo entendimento no que se refere aos mecanismos de produção e emprego, além de enfatizar a importância da atividade governamental (MATIAS-PEREIRA, 2010).

No entanto, a discussão em torno do liberalismo econômico ainda é frequente. No atual contexto de globalização, uma questão de importância central diz respeito ao impacto do aumento da abertura econômica sobre a capacidade de governar a economia nacional (WEISS, 2003). Nesse sentido, Evans (1997) questiona até que ponto o poder privado poderia

(ou deveria) ser controlado por uma autoridade pública. Segundo o autor, embora o processo de globalização tenha contribuído para a ideia de minimização do Estado, estudos com base em estatísticas internacionais sugerem que o aprofundamento do comércio internacional está associada ao aumento do papel do Estado. O autor sugere que, um olhar para as nações economicamente mais bem sucedidas nos últimos trinta anos aponta para um alto estatismo, o que pode realmente ser uma vantagem competitiva em uma economia globalizada.

Logo, se existe uma ligação entre a soberania do Estado e o sucesso de economias globalizadas, Evans (1997) questiona a crença atual de que a centralidade institucional do Estado é incompatível com a globalização, ou seja, trata-se de uma faceta ideológica da ordem mundial atual.

3 A INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA À LUZ DA TEORIA KEYNESIANA

Por essa abordagem teórica, compreende-se que os economistas clássicos haviam passado a ideia de um sistema econômico perfeito, capaz de promover o auto ajuste, sem a interferência do Estado (SAY, 1983; SMITH, 1983; RICARDO, 1982; MILL, 1983). Porém, os conceitos desses economistas perdiam cada vez mais o seu poder de explicação da realidade uma vez que o avanço e as crises oriundas do sistema capitalista de produção anulavam tais pressupostos institucionalizados pela teoria clássica.

A contribuição de Keynes (1996), através da *Teoria Geral*, consistiu em contestar os ensinamentos passados pela escola clássica até então, além de argumentar sobre a importância da intervenção do Estado na atividade econômica, rejeitada pela teoria clássica. Salienta-se o estudo proporcionado pelo autor, de importantes variáveis do sistema econômico e do papel da autoridade central em controlar tais variáveis, a fim de determinar o volume de emprego na economia.

Enquanto os economistas clássicos defendiam a lei dos mercados, Keynes (1996) atribui importância à demanda, e ressaltou os problemas causados por uma demanda efetiva deficiente, como a existência de subemprego. E, ao ressaltar a importância da intervenção do Estado na economia, o autor acrescenta a importância da influência de um clima político favorável à prosperidade econômica. Além de reconhecer as dificuldades de manter uma demanda efetiva a nível suficiente do pleno emprego.

No estudo de complexo de variáveis apresentado por Keynes (1996), ele ressalta a importância da figura do governo a fim de alcançar certo nível de emprego. Dá como exemplo, o caso de investimentos públicos, relacionados com a construção de estradas, habitações e etc., onde, esses planos financiados pelas obras públicas exercem importante impulso no nível de emprego. Ressalte-se, ainda, a permissão que Keynes atribuía para que o governo caísse em déficit orçamentário a fim de fornecer auxílios ao desemprego. Essa ação revela o importante papel do governo, o que permite manter o consumo em tempos de desemprego e, assim, alcançar certos equilíbrios em momentos de flutuações.

Dentro dos fatores que exercem influência na propensão a consumir apresentados por Keynes (1996), encontra-se novamente a importante atuação do governo do Estado, através da política fiscal como determinante (além da taxa de juros) do incentivo a poupar, proporcionando uma melhor distribuição de renda e influências positivas na propensão marginal a consumir; e, por outro lado, a criação de fundos de amortização (constituídos por impostos), com impactos redutores na propensão. Acrescenta-se, que, outra forma de impactar essa variável são as partes de acumulação retidas pelos governos, o que implica redução da renda.

Porém, Keynes (1996) baseia-se nos argumentos de Kahn para alertar sobre alguns investimentos em obras públicas, como: o método de financiar políticas e o aumento do capital de giro exigido pelo aumento do emprego pode ter efeito sobre a taxa de juros e os investimentos de outros setores. A psicologia confusa dos programas de governo pode ter efeitos na confiança dos indivíduos e aumentar a preferência pela liquidez ou provocar diminuição na eficiência marginal do capital. Num sistema aberto, parte do multiplicador de investimento poderá beneficiar o emprego em países estrangeiros.

Ressalta-se o importante papel das obras públicas, mesmo as de duvidosa utilidade. Assim, Keynes aborda que o emprego proporcionado por obras públicas para determinado número de homens produzirá sobre o emprego agregado efeitos maior em caso de desemprego severo. Logo, em tempos de desemprego rigoroso, mesmo que essas obras venham a se apresentar de pouca utilidade, elas podem exercer bons resultados. O autor ressalta a importância dos gastos inúteis para enriquecer a comunidade, mesmo que sejam provenientes de empréstimos, com ênfase para fatores como guerras, terremotos e construção de pirâmides, além de auxílios a desemprego, e atividade de mineração. Como exemplo, Keynes cita a situação na qual o tesouro se dispusesse a encher garrafas usadas com papel moeda, e as enterrasse a uma profundidade, e, de acordo com os princípios do *laissez-faire*, deixasse a iniciativa privada desenterrar as notas, e, assim, o desemprego poderia desaparecer (KEYNES, 1996).

Outra consideração relevante da teoria de Keynes (1996) relaciona-se à busca de explicação dos ciclos econômicos. Para tanto, faz-se necessário considerar as variáveis determinantes do nível de emprego, porém, a ênfase se dá à eficiência marginal do capital. E, assim, para Keynes (1996), os ciclos econômicos são os resultados nas variações cíclicas da eficiência marginal, que pode ser agravada pela influência de outras variáveis. A explicação do fenômeno de crises é justificada pelo colapso da eficiência marginal do capital, cujos efeitos irão repercutir na queda do investimento e posteriormente na propensão a consumir.

Para melhor compreensão, enfatiza-se que a eficiência marginal do capital, além de depender da abundância ou escassez do bem, também tem relação com as expectativas quanto ao rendimento desse bem (CORAZZA, 1986). Nesse sentido, fatores como o pessimismo e a incerteza sobre o futuro que acompanham o colapso da eficiência marginal do capital, podem agravar o declínio do investimento. Desse modo, a queda da eficiência marginal do capital também apresenta os seus efeitos sobre a propensão a consumir (KEYNES, 1996).

Em tal cenário, Keynes (1996) relaciona os ciclos econômicos com os fenômenos de crises. A conclusão mais importante é a crítica que o autor faz às condições de *laissez-faire*, relacionando que não se pode abandonar o cuidado de regular o volume de investimento à iniciativa privada. Acrescenta que o fluxo de investimento não é nem planejado e nem

dirigido, mas sim abandonado aos mecanismos da eficiência marginal, ao qual estão sujeitas as opiniões pessoais e à influência exercida pela taxa de juros que baixa até certo nível convencional.

Keynes (1996) atribui ao Estado o importante papel de estimular a propensão a consumir a fim de manter dado volume de emprego com menor nível de investimento. Como sugestão, o autor cita uma melhor redistribuição de renda. Nesse sentido, todo o apoio de Keynes relaciona-se com os incentivos ao aumento da citada propensão.

Quanto às críticas do autor ao *laissez-faire*, tem-se que, mesmo em um regime nesse mecanismo, a atividade pode ser interrompida por insuficiência de estímulos para novos investimentos, ficando o bem-estar da nação dependente desses estímulos. Assim, a crítica de Keynes é dirigida contra as bases teóricas do *laissez-faire*, e contra a ideia de que a taxa de juros e os investimentos possuem mecanismos que se ajustam automaticamente, rejeitando desse modo preocupações, por exemplo, com a balança comercial. Além da crítica do abandono da taxa de juros a forças cegas.

Diante das notas finais de sua obra, Keynes (1996) ressalta a importância da figura do Estado, baseado nos defeitos da sociedade econômica, no sentido de proporcionar o pleno emprego e a igualdade de renda. E, assim, aborda a questão da tributação sobre as heranças, como meio de reduzir essas desigualdades, e defende que a redistribuição de renda, no sentido de aumentar a propensão a consumir, pode apresentar bons resultados para o crescimento do capital.

Vale ressaltar o seguinte: acredita-se que o aumento do capital depende da poupança dos ricos. Porém, Keynes (1996) mostra que a atuação do Estado a fim de aplicar altos impostos sobre as heranças, pode resultar no aumento da propensão da comunidade a consumir, sendo que, este último terá sua contribuição positiva sobre o incentivo a investir. E, assim, se evidencia que a abstinência dos ricos é prejudicial para o crescimento da riqueza, o que vem a justificar as grandes desigualdades.

Outra questão, no tocante às desigualdades de renda e riquezas, relaciona-se com a taxa de juro, e a escassez do capital. Assim, o dono do bem de capital consegue juros em função da sua escassez, ou seja, uma forma de recompensa. Diante disso, caberia ao Estado manter uma poupança agregada a fim de aumentar o capital, e, desse modo, proporcionar redução na sua escassez. Em resumo da explicação de Keynes, tem-se que o aumento no volume de capital reduziria a sua escassez, de modo a diminuir os benefícios dos investidores, realizando-se posteriormente uma tributação direta que coloque o empresário em condições razoáveis de remuneração. Porém, ressalta-se, até que ponto deve-se orientar a política do Estado pela vontade popular, no sentido de elevar o incentivo a investir e os estímulos à propensão a consumir, diante do objetivo de privar o capital do valor de escassez.

Diante disso, Keynes (1996) ressalta o papel do Estado na economia, a fim de procurar determinar a propensão a consumir através do sistema de tributação e da taxa de juros, além de outras medidas. Adicionalmente, propõe a socialização do Estado com a iniciativa privada, com o intuito de ajustar a propensão a consumir com os incentivos a investir, e assim, assegurar uma situação de proximidades do pleno emprego. Em resumo, compete ao Estado proporcionar aos meios de produção o aumento deles e a taxa básica de remuneração (CARVALHEIRO, 1987).

Porém, ainda existirá permissão em torno da iniciativa privada, ou seja, o individualismo continuará a existir. Apesar de Keynes (1996) considerar importante a ação do Estado na economia, ele ressalta que isso não é uma transgressão ao individualismo, mas sim, um meio de manter as instituições econômicas em boas condições. Nesse sentido, a análise correta do problema por parte do Estado apresenta os seus efeitos positivos, uma vez que busca preservar a eficiência e a liberdade.

Logo, verifica-se que o neoliberalismo trata-se de uma corpo de ideias sobre maximização de livres mercados, no qual constituiu a ortodoxia política da economia dos Estados Unidos e de países mais avançados. Porém, a ideia do Estado como indutor da economia de mercado caiu em desuso nas últimas décadas quando o conceito de *laissez-faire* tomou conta, novamente, da teoria de desenvolvimento. Nesse contexto, a ideia do Estado no papel desenvolvimentista tornou-se impopular, onde muitos analistas passaram a acreditar que a implementação de ideias neoliberais era abrangente, no qual tirava o estado da governança industrial deixando o mercado agir como bem quisesse. Assim, começou-se a enfatizar a subida do Estado neoliberal (WEISS, 2011).

Isso porque, com base nos estudos de Evans (1993), a teoria do desenvolvimento no pós-guerra apresentou-se nos anos 50 e 60 com a ideia de que os aparelhos de Estado poderiam trabalhar na promoção da mudança estrutural, onde a principal obrigação do Estado seria acelerar a industrialização, assim como, também se esperava que desempenhasse o importante papel na modernização da agricultura e no fornecimento da infraestrutura. Porém, as experiências das décadas posteriores tornou a imagem do Estado enquanto principal agente transformador, em um obstáculo primeiro do desenvolvimento. Assim, a nova imagem do Estado enquanto problema estar em parte relacionada ao seu fracasso em realizar as tarefas estabelecidas pela agenda anterior (mas, em alguns casos, o Estado havia, de fato, promovido substantiva mudança estrutural), o que levou a mudanças no clima ideológico e intelectual e trouxe ao centro do debate sobre o desenvolvimento a questão de que o Estado deveria mesmo ser um agente indutor do desenvolvimento. Logo, as teorias minimalistas do Estado, que estabeleciam a manutenção de relações de propriedade privada voltavam a entrar em cena.

4 A ATUAÇÃO DO ESTADO SOBRE O ENFOQUE DA TEORIA INSTITUCIONALISTA DE DOUGLAS NORTH

Além na crença a liberdade da atividade econômica, a característica da teoria de Douglas North (1991) refere-se ao importante papel das instituições a fim de determinar o desenvolvimento econômico das sociedades. Diante disso, ressalta-se o papel institucional do Estado, e a sua atuação. Além do modelo de análise histórica utilizada pelo autor, a fim de fornecer as explicações do desenvolvimento entre diferentes países (FIANI, 2003; GALA, 2003; AGUILAR FILHO, 2009).

A ideia parte de que, com o ambiente econômico permeado de incertezas, o resultado são os maiores custos de transações. Como meio de reduzir esses custos e coordenar a atividade humana, surgem as instituições, formadas por um conjunto de regras (formais e informais), encontradas na matriz institucional, proporcionando estímulos para o surgimento de organizações (econômicas, sociais e políticas). Essas, por sua vez, respondem pela

evolução institucional e pelo desempenho econômico das sociedades ao longo do tempo (NORTH, 1991).

Logo, de acordo com Araújo & Loureiro (2005), as instituições, além de proporcionar uma organização nas relações sociais, afetam as estratégias dos atores em diferentes esferas sociais. Para os autores, as regras interferem diretamente na economia, reduz em as incertezas e os custos de transações, além da garantia de propriedades e de contratos, etc..

Quanto ao modelo de análise histórica³, com as instituições de modo a determinar o desempenho econômico das sociedades, tem-se que a permanência de instituições ineficientes se tornou a preocupação central da análise de North, onde a questão dos direitos de propriedade passa assumir importante papel. Quanto maior for a garantia e definição desses direitos, maior será a eficiência das instituições. Ressalta-se que esses direitos são especificidades de cada nação. É nesse sentido que se faz necessária a abordagem do modelo histórico.

De acordo com a interpretação realizada por Aguilar Filho (2009) do estudo de North, os governos estabelecem os direitos de propriedades de acordo com os seus interesses, sendo que a existência de custos de transações implicaria direitos de propriedades ineficientes. Já no que tange ao Estado, este seria o responsável por estabelecer *regras de jogo*, nas quais o seu papel seria fornecer a proteção e a justiça, e serviços associados às economias de escalas, de justças e de defesas. Essa atuação por parte do Estado estaria relacionada com o interesse maximizador de ingressos fiscais.

Nesse sentido, Fiane (2003) ressalta que a transação entre o pagamento de imposto e a garantia dos direitos de propriedade por parte do Estado reflete vantajosa modalidade de procedimento, uma vez que seria mais custoso para os agentes privados desempenhar essa função de maneira independente. Porém, Araújo & Loureiro (2005) ressaltam a importância da alocação eficiente de recursos públicos por parte do Estado, além do maior controle em torno das ações do governo.

Desde que sejam eficientes, as constituições proporcionam um arranjo institucional capaz de igualar o retorno privado ao social para os agentes. Já a matriz institucional eficiente estimulará investimentos com o resultado de retornos sociais acima dos custos respectivos, sendo que os resultados dos estímulos a essa matriz são o surgimento de diversas organizações com diversos objetivos. Assim, as organizações são os principais agentes de mudanças no modelo de North, uma vez que a sua atuação afeta variáveis políticas e econômicas (GALA, 2013).

A questão dos custos de transformação e dos custos de transação também é relevante na teoria de North. Segundo ela, diante da soma desses dois custos, tem-se o custo de produção. No primeiro caso, trata-se da entrada de recursos com capital, terra e trabalho, o que depende de fatores como a tecnologia empregada e os valores e culturas da sociedade, que podem levar a não utilização de técnicas produtivas, assim como o desenvolvimento de novas técnicas. No segundo caso, as limitações da racionalidade humana vão implicar a existência de custos de transação positivos, além da possibilidade da manifestação oportunista por parte dos agentes. Esses fatores acarretarão a existência de custos de transação positivos (AGUILAR FILHO, 2009).

³ Ver North (1978; 1990; 1991).

Encontra-se no estudo de North a conceituação do elemento incerteza, cuja presença se reflete em custos de transações. A importância da abordagem desse tipo de custo faz-se necessária, pois, de acordo com North, diminui-se assim a eficiência econômica de uma sociedade. Logo, com redução dos custos de transação, tem-se o aumento da rigidez dos contratos, bem como a redução dos comportamentos oportunistas (AGUILAR FILHO, 2009).

No caso de sociedades complexas, o custo de produção tende a ser menor. Nelas o fator em apreço decorre da eficiência promovida pelo desenvolvimento do mercado e da concorrência entre os agentes. Porém, os custos de transações são elevados, explicados pelos intercâmbios ineficientes, e, assim, as trocas impessoais, o que requer uma maior intervenção das instituições nesse tipo de sociedade de forma a garantir as transações impessoais e o cumprimento de contratos (AGUILAR FILHO, 2009). Ou seja, em sociedades modernas, faz-se necessário compreender o papel do Estado no que se refere às instituições econômicas, com o intuito de se dar conta do aumento das interações entre os agentes (FIANE, 2003).

A importância da existência das instituições está associada às incertezas e aos elevados custos de transações. Trata-se de “regras de jogo” baseadas em limitações informais, regras formais e suas características de *enforcement*. O *enforcement* refere-se à garantia ao cumprimento das regras, além das sanções previstas. Porém, essa atuação está incluída no papel do Estado, o qual detém o monopólio do uso da força (AGUILAR FILHO, 2009). Mas, para a sociedade encontrar-se em equilíbrio, torna-se necessário que os agentes estejam satisfeitos com as regras, e não sintam estímulos para alterá-las (GALA, 2003).

As regras formais são aquelas formuladas por interesses daqueles que detêm o poder de reivindicações, como os corpos políticos, jurídicos e econômicos. Já as regras informais são as convenções, normas de comportamento e os códigos de condutas, que ganham estabilidade com o tempo, podendo vir a conflitar com as regras formais (AGUILAR FILHO, 2009). No que tange às regras informais, há as questões da ideologia, que exercem influências sobre a estabilidade social e o funcionamento do sistema, ou seja, trata-se de regras informais, que se apresentam como legítimas (GALA, 2003).

Apesar da importância da manutenção das regras do jogo, algumas mudanças institucionais aparecem de forma inevitável, pois, de acordo com os objetivos dos agentes, podem eles exercer pressão para modificar a estrutura institucional, a fim de cumprir as suas metas. Além disso, para atender novas demandas, podem-se fazer necessárias mudanças nas regras, decorrentes das limitações com as quais as organizações se deparam (AGUILAR FILHO, 2009).

Outro conceito da análise de North é o *path dependence*, o qual significa que, em condições de diversos caminhos semelhantes, uma vez escolhido um, passa este a ser diferente dos outros, em decorrência das adaptações realizadas a fim de outorgar as vantagens à manutenção dessa trajetória. Logo, a história importa, dado que as persistências de trajetórias ineficientes decorrem da herança repassada pelo *path dependence*, mesmo que as escolhas tenham sido realizadas de forma racional. Assim, faz-se necessário um modelo que busque entender as economias no longo prazo, incluindo as ideias de ideologia, dos custos de negociação e das consequências do caminho escolhido para a evolução histórica (NORTH, 1993).

Gala (2003), destaque que North atribui sucesso às economias do ocidente devido ao desenvolvimento das suas instituições: o resultado apresentou-se a partir de um crescimento de longo prazo, logo, verificou-se que o desempenho econômico de uma sociedade é o resultado da dinâmica de suas instituições (GALA, 2003). Com isso, fica expressivo na visão institucionalista, que o papel do Estado, quanto regulador, através de suas instituições sólidas e eficazes, são fundamentais para a promoção do desenvolvimento econômico. Ou seja, a presença do estado, através das instituições eficientes, dispensa qualquer atuação direta por parte daquele, na promoção do desenvolvimento econômico.

Para North outro fator tido como fundamental para o crescimento econômico é a ordem. A partir de sua criação por parte das instituições, reduziram-se as incertezas. Assim, as instituições e as tecnologias obtêm o poder de determinar os custos de transação e de transformação (AGUILAR FILHO, 2009). Porém, no modelo de North, a evolução das instituições são mais relevantes do que as inovações tecnológicas para o desenvolvimento econômico (GALA, 2003).

Nesse sentido, percebe-se a evolução da teoria institucionalista, ao compreender o papel do Estado quanto regulador, a partir de instituições consistentes e eficientes para garantir o funcionamento do mercado. Tal corrente defende a ausência direta do Estado, comungando com a teoria clássica, mas assegura o seu papel de regulador para a promoção do desenvolvimento econômico. Contraria os pressupostos de intervenção keynesianos, mesmo compreendendo o importante papel atribuído ao Estado na sua função reguladora, a partir de instituições formais e informais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste artigo foi analisar teoricamente e apresentar os pressupostos acerca das principais questões inerentes ao papel do Estado na visão clássica, keynesiana e institucionalista. Foi visto que o debate teórico em torno da intervenção do Estado na economia não é recente. Pôde-se também observar que há várias escolas do pensamento econômico e, que essas, apresentam diferentes teorias acerca do papel do Estado na economia, em seus aspectos empresariais, regulador e interventor.

Através da teoria econômica clássica, foi abordada a questão do liberalismo econômico, e através dos seus pressupostos fundamentais, assistia-se a um mercado em equilíbrio, com a oferta sempre criando a demanda; todos os fatores de produção plenamente empregados; a poupança igual ao investimento; a inexistência de crises e outros elementos que confirmavam o mecanismo perfeito. Quanto à atividade do Estado, ela não poderia intervir no sistema econômico, pois se apresentava de forma nociva.

Ao contrário do que propunha a teoria clássica, Keynes revela a necessidade da figura do Estado a fim de estimular a propensão a consumir em tempos de baixo desempenho econômico. Assim, o autor apresentou o estudo de importantes variáveis objetivando determinar o nível de emprego, além de mostrar como essas variáveis poderiam ser controladas pelas autoridades públicas.

A teoria institucionalista de Douglas North, apresenta argumentos que asseguram que, instituições eficientes proporcionam um bom desempenho à economia. Diante disso, North ressalta o papel institucional do Estado e recorre ao modelo histórico para explicar o desenvolvimento de diferentes países através da evolução de suas instituições. North ressalta a crença na proteção e liberdade da atividade econômica.

Como a teoria econômica possibilita a análise e interpretações dos problemas econômicos através de seus diversos enfoques teóricos, buscou-se deixar aqui contribuições à interpretações teóricas sobre o papel do Estado na economia, a partir do liberalismo econômico da teoria clássica, do intervencionismo de estado de Keynes e da teoria institucionalista de Douglas North.

Pelas questões levantadas nesta revisão de literatura, percebe-se que está bastante longe de se exaurir tal debate, uma vez que a evolução e estrutura do sistema capitalista de produção sugerem interpretações diversas dos pressupostos levantados pelas teorias em apreço. Ademais, o debate ganha forma e reforma a partir dos acontecimentos oriundos das crises capitalistas de produção e se justifica pela existência de uma relação controversa entre a “liberdade de mercado” e as ações e correções proposta pelo Estado ao sistema capitalista em períodos de crises econômicas.

REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R. R.; ARAÚJO, E. A. A Capacidade de Gasto dos Municípios Brasileiros: Arrecadação Própria e Receita Disponível. **Cadernos Adenauer**, São Paulo, n. 4. p. 35-53, abr. 2000.

AGUILAR FILHO, H. A. **O Institucionalismo de Douglas North e as interpretações weberianas do atraso brasileiro**. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de pós-graduação em economia, Porto Alegre, 2009.

BARROS, N. L. O Estado e a economia brasileira: plano industrial para o Brasil. In: BARROS, N. L. **Coleção econômica** (Org). São Paulo, 1962. v. 1

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Da macroeconomia clássica à keynesiana**. São Paulo, abr. 1968. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=649>. Acessado em 10/05/2017.

CARVALHEIRO, N. Fundamentos da Intervenção do Estado: algumas concepções em Keynes e Kalecki. **Revista Economia Política**, v. 6, n. 2, p. 105-122, abr./jun. 1987.

CORAZZA, G. **Teoria econômica e Estado (de Quesnay a Keynes)**. Porto Alegre: FEE, 1985.

EVANS, P. **¿El eclipse del Estado? Reflexiones sobre estatidad en una era de globalización**. California: Universidad de Berkeley, 1997.

EVANS, P. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28-29, apr./1993. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100006>. Acesso em: 03 abr. 2017.

FIANI, R. Estado e Economia no Institucionalismo de Douglass North. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 23, n.2, p. 135-149, 2003.

GALA, P. S. O. S. A Teoria Institucional de Douglass North. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 23, n.2, p. 89-105, 2003.

KEYNES, J. M. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. Os Economistas (Org). São Paulo, Editora Nova Cultura, 1996.

MARSHAL, A. **Princípios de economia política**. São Paulo: Nova Cultural., 1982. (Coleção Os Economistas).

MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil**. 5.ed.São Paulo: Atlas, 2010.

MIGLIOLI, J. **Acumulação de capital e demanda efetiva**. 2.ed. São Paulo, 1981.

NORTH, D. C. Structure and Performance: The Task of Economic History. **Journal of Economic Literature**. Vol. 16, No. 3, 1978.

_____. **Institutional change and economic performance**. Cambridge University Press, 1990.

_____. Institutions. **The journal of economic perspectives**, v. 5, n. 1, 1991.

_____. “The New Institutional Economics and Development”, In: **Econpapers Economic History**, n. 9309002, 1993.

RICARDO, D. **Princípios de economia política e tributação**. São Paulo: Abril Cultural., 1982. (Coleção Os Economistas).

SAY, J. B. **Tratado de economia política**. São Paulo: Abril Cultural, 1983. v. 1. (Coleção Os Economistas).

SMITH, A. **A riqueza das nações**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

WEISS, L. **States in the Global Economy: Bringing domestic institutions back**. Cambridge (UK): University of Cambridge, 2003.

WEISS L. A volta do Estado: aprendendo com os BIC? O Estado de transformação: volta, renovação, ou redescoberta? **Desenvolvimento em Debate**, v. 2, n. 1, p. 9-31, jan./abr. 2011.

Artigo recebido em: 31/01/2017

Artigo aprovado em: 28/04/2017