

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

ADRIANA RIBAS VARGAS

**A ARTICULAÇÃO ENTRE OS SETORES PÚBLICO E PRIVADO NA
ECONOMIA BRASILEIRA À LUZ DA ABORDAGEM INSTITUCIONALISTA
DA DÉCADA DE 1950 À DÉCADA 1990**

Porto Alegre

2017

ADRIANA RIBAS VARGAS

**A ARTICULAÇÃO ENTRE OS SETORES PÚBLICO E PRIVADO NA
ECONOMIA BRASILEIRA À LUZ DA ABORDAGEM INSTITUCIONALISTA
DA DÉCADA DE 1950 À DÉCADA DE 1990**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Octavio Augusto Camargo Conceição.

Porto Alegre

2017

CIP - Catalogação na Publicação

Vargas, Adriana Ribas

A Articulação entre os Setores Público e Privado
na Economia Brasileira à Luz da Abordagem
Institucionalista: da Década de 1950 à Década de 1990
/ Adriana Ribas Vargas. -- 2017.
55 f.

Orientador: Octavio Augusto Camargo Conceição.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Ciências Econômicas, Curso de Ciências Econômicas,
Porto Alegre, BR-RS, 2017.

1. Instituições. 2. Setor público. 3. Setor
privado. 4. Mutações. I. Conceição, Octavio Augusto
Camargo, orient. II. Título.

ADRIANA RIBAS VARGAS

**A ARTICULAÇÃO ENTRE OS SETORES PÚBLICO E PRIVADO NA
ECONOMIA BRASILEIRA À LUZ DA ABORDAGEM INSTITUCIONALISTA
DA DÉCADA DE 1950 À DÉCADA DE 1990**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Prof. Dr. Octavio Augusto Camargo Conceição – Orientador
UFRGS

Prof. Dr. Eugenio Lagemann
UFRGS

Prof. Dr. Julio Cesar de Oliveira
UFRGS

AGRADECIMENTOS

Agradeço, em especial, a meu orientador, Prof. Dr. Octavio Augusto Camargo Conceição, por compartilhar comigo sua erudição profunda ao me conduzir ao encontro da abordagem institucional.

Agradeço aos meus estimados professores, Prof. Dr. Eugenio Lagemann e Prof. Dr. Julio Cesar de Oliveira, por tudo que agregaram à minha formação e por aceitarem participar da banca examinadora deste trabalho, pois suas observações e críticas foram essenciais.

Agradeço ao Prof. Dr. Flávio Benevett Fligenspan, pois muito de suas aulas de Economia Brasileira Contemporânea II contribuíram para este trabalho.

Agradeço a todos os professores e demais servidores da Faculdade de Ciências Econômicas e da Universidade Federal do Rio Grande do Sul pela experiência acadêmica de alto nível que me proporcionaram e que contribuiu, sobretudo, para o meu aperfeiçoamento enquanto ser humano.

Agradeço, com carinho, a LÍlian Maciel, da Biblioteca Gládis Wiebbelling do Amaral da Faculdade de Ciências Econômicas, que me ajudou na formatação deste trabalho.

Agradeço pela convivência e amizade de meus colegas, Jáder Vargas de Assis, Cláudia Schneider, Emerson Kellermann, Helena Tweedie, Alexandre Valente e Daniel Godoy.

Agradeço a todos os meus colegas professores e a nossos estudantes da Escola Municipal de Ensino Fundamental Décio Martins Costa e, em especial, à Ana Cristina Palermo, Carina Duarte, Laura Terezinha Pereira e Gustavo Vianna.

Finalmente, agradeço a meu marido, Rogério Viana, meu porto seguro, pelo apoio constante e pela ternura afetuosa.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar a articulação do setor público com o setor privado brasileiro à luz da abordagem institucionalista no período compreendido entre a década de 1950 até a década de 1990. Inicialmente, apresenta-se o conceito de setor público, o referencial teórico institucionalista, o conceito de instituições e as diferentes abordagens institucionalistas. Na sequência, o desenvolvimento histórico aborda as relações entre o setor público e o setor privado na economia brasileira durante o período entre o II Plano Nacional de Desenvolvimento até a estatização da dívida externa, bem como o conceito de mutações. A seguir, desenvolve-se a análise apreciativa da economia brasileira tendo em vista desvelar o que seria a institucionalidade nacional a partir de uma reflexão sobre o processo institucional brasileiro. Por fim, são analisadas as condições históricas e os respectivos ambientes institucionais que permitiram inferir sobre o papel do Estado e do setor público e sua articulação com o setor privado nacional.

Palavras-chave: Instituições. Setor público. Setor privado. Mutações.

ABSTRACT

The present work aims to analyze the articulation of the Brazilian public sector with its private sector in the light of the institutionalism approach in the period between the 1950s until the 1990s. Initially, the concept of public sector, the institutionalism theoretical framework, the concept of institutions and the different institutionalism approaches are presented. Following, the historical development approaches the relations between the public sector and the private sector in the Brazilian economy during the period between of the II National Development Plan until the nationalization of the external debt, as well as the concept of mutations. Succeeding, the appreciative analysis of the Brazilian economy is developed in order to reveal what would be the national *institutionality* from a reflection on the Brazilian institutional process. Finally, the historical conditions and the respective institutional environments that allow to infer about the role of the State and of the public sector and its articulation with the national private sector are analyzed.

Keywords: Institutions. Public sector. Private sector. Mutations.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	7
2	O INSTITUCIONALISMO	10
2.1	AS INSTITUIÇÕES	10
2.1.1	A Evolução das Instituições Econômicas	12
2.1.2	A Abordagem Institucionalista de Veblen.....	14
2.1.3	Emulação, Mitos Autorizados, Igualdade Social e Democracia	16
2.2	AS ABORDAGENS INSTITUCIONALISTAS.....	17
2.2.1	A Abordagem Neo-Institucionalista	17
2.2.2	A Nova Economia Institucional	20
2.2.3	A Teoria da Regulação	21
2.2.4	A Abordagem Evolucionária e As Instituições	23
3	REFERENCIAL HISTÓRICO.....	26
3.1	ANTECEDENTES HISTÓRICOS	26
3.2	O II PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO	29
3.3	A ESTATIZAÇÃO DA DÍVIDA EXTERNA	35
3.4	MUTAÇÕES	38
4	A INSTITUCIONALIDADE NACIONAL	40
4.1	O PROCESSO INSTITUCIONAL BRASILEIRO	40
4.2	PERSPECTIVAS INSTITUCIONAIS FUTURAS	46
5	CONCLUSÃO.....	48
	REFERÊNCIAS.....	52

1 INTRODUÇÃO

A motivação inicial deste trabalho surgiu a partir das discussões propostas mediante as disciplinas de Economia Brasileira Contemporânea I e II, e de um anseio característico proporcionado pela riqueza da vivência acadêmica, que instiga a busca por explicações, e que impulsionou a análise aqui desenvolvida a procurar desvelar as relações e interações históricas e institucionais entre o setor público e o setor privado e suas consequências para a vida econômica nacional, em especial, ao que se refere às transformações da estrutura produtiva brasileira. Cumpre observar que o presente trabalho teve como propósito inicial abordar a relação do setor público brasileiro com o setor privado nacional com ênfase no período que vai do início da década de 1970 à metade da década de 1980, tal intento foi mantido, todavia, à medida que o trabalho foi sendo desenvolvido, houve a necessidade de se redimensionar o período histórico, de modo que este passou a contemplar a fase correspondente ao Plano de Metas, na década de 1950, até o início da década de 1990. A metodologia aplicada fundamentou-se em uma elaboração teórica de caráter apreciativo, tendo em vista a perspectiva histórica e a abordagem institucional, na medida em que as relações subjacentes a ambos os setores, público e privado, podem constituir arranjos institucionais específicos das relações políticas e econômicas brasileiras de determinadas fases ou períodos históricos.

A abordagem institucional foi peremptória para que o desenvolvimento da análise aqui proposta pudesse contemplar aspectos econômicos, políticos e históricos, pois como bem observa Raymundo Faoro, ao contemplar o conflito entre a regulação estatal e o modelo econômico liberal em sua obra clássica, *Os Donos do Poder*, o papel do Estado foi historicamente decisivo para o desenvolvimento econômico brasileiro de forma a buscar emancipar o país da dependência externa. O que pode ser explicado por meio de diversos fatos presentes ao longo da história brasileira, tais como, a adaptação, em 1937, do estatuto político do Estado a fim de que este se tornasse o protetor da manufatura ou a concessão de créditos, em 1930, por parte do Banco do Brasil aos produtores que, em 1939 foram convertidos em subsídios em face do período inflacionário e por serem desprovidos de correção monetária. De forma que as intervenções estatais, mesmo que percebidas como impopulares pelos empresários, historicamente foram incentivadas no Brasil, mais em busca de lucros rápidos do que de empreendimentos verdadeiramente racionais. Embora Raymundo Faoro (2004) não aborde diretamente o conceito de instituições, sua construção teórica, a

partir das especificidades dos fatos históricos e políticos nacionais, permite dialogar e interagir com o arsenal teórico institucional, pois ao se referir às classes proprietárias, em especial, ao empresariado industrial de sua época, Faoro (2004) enfatiza que embora estes mesmos empresários sejam racionais em seus cálculos, acabam por submeterem-se aos manipuladores mais hábeis das situações, de forma que: “O *tubaronato* floresce e engorda ensejando a suspeita de que sua fortuna se deva ao favor, quando, na realidade, se expande como autêntica expressão do sistema.” (FAORO, 2004, p. 724, grifo do autor).

Destarte, partindo-se do pressuposto de que haveria um conflito clássico entre os setores público e privado, surgiu a necessidade de diferenciar estes setores a partir do que se entende em termos econômicos do que seria o setor público. Nesse sentido, a conceituação do que vem a ser o setor público é complexa, principalmente quando esta concepção se constrói a partir de uma contraposição ao setor privado. De modo que, alguns critérios são utilizados para delimitar as diferenças existentes entre ambos os setores. Contudo, convém ressaltar que mesmo com a aplicação desses critérios, surgem algumas nuances em termos de classificação, de forma que se verifica a não existência de tipos puros em relação a tais critérios. Houve, portanto, a necessidade de buscar classificar o objeto em análise a partir de um conjunto de critérios oferecidos e suas interações. Para tanto, fez-se uso da classificação proposta por Lagemann (1996), que propõe que há cinco critérios para uma linha divisória entre os conceitos de setor público e setor privado. O primeiro critério refere-se à *natureza dos bens ofertados*, ou seja, enquanto as instituições públicas ofertam bens de uso coletivo, as instituições privadas ofertam bens de uso individual denominados como bens de mercado. O segundo critério diz respeito à *função exercida* pelo setor. Isoladamente tal critério revela-se insuficiente uma vez que atividades como educação ou segurança, concebidas como típicas do Estado, podem ser prestadas por empresas privadas. O terceiro critério refere-se à *forma de atuação*. A princípio, as empresas públicas seriam aquelas que não objetivam auferir lucro, enquanto este seria o interesse primordial das empresas privadas. Entretanto, ao mesmo tempo em que se observa nas empresas públicas o conflito entre a busca pelo lucro e o atendimento de seus objetivos sociais também se observam casos de instituições privadas que não almejam o lucro como objetivo final. Os dois últimos critérios referem-se, respectivamente, à *natureza institucional* e à *capacidade de imposição*. A natureza institucional fundamenta-se no critério de propriedade, portanto se a administração central for o proprietário da maioria das ações com direito a voto compreende-se que a empresa deva ser classificada como pertencente ao setor público. Porém, há casos em que a participação do Estado é minoritária, assim sendo,

deve-se analisar o grau de influência do Estado na empresa em questão. No que tange à capacidade de imposição, parece próprio do Estado a atribuição de impor medidas a outros agentes como a cobrança de impostos, por exemplo. Contudo, ao participar das relações de mercado e suas respectivas regras, o Estado pode se defrontar com seu poder de imposição restringido ou mesmo inexistente. De forma semelhante, empresas privadas também podem, em menor grau que o Estado, exercer algum poder de imposição dependendo das circunstâncias.

Os critérios de diferenciação entre o setor público e o setor privado são importantes para que a partir de sua contraposição, se estabeleçam as características pertinentes a cada um desses setores. Mesmo que em um primeiro momento as diferenças não se apresentem de forma muito nítida, principalmente se esses critérios forem tomados de forma isolada, ao concebê-los de forma conjunta enquanto elementos de análise os mesmos podem fornecer um perfil um pouco mais adequado para classificar determinada instituição enquanto pública ou privada. De qualquer forma, deve-se ter em mente que tais instrumentos, sejam estes utilizados isoladamente ou em conjunto, devem ser perpassados por uma decisão, que pode ser subjetiva, mas que resulte em uma convenção para efeitos de análise. Nesse sentido, observa Lagemann (1996): “Qualquer definição utilizada na prática, nas análises e avaliações do setor público, resulta, por isso, fundamentalmente, de uma convenção, de uma decisão carregada de subjetividade, a qual pode considerar isoladamente ou em combinação os critérios elencados.” (LAGEMANN, 1996, p. 313).

Sendo assim, o critério de setor público adotado neste trabalho abarca o conjunto de entes da administração pública nos três níveis da administração (municipal, estadual e federal), as *empresas públicas*, bem como as *instituições financeiras públicas*.

A importância em esclarecer o conceito de setor público e o propósito por diferenciá-lo do setor privado decorre da intenção da análise a que se propõe este trabalho na medida em que busca investigar se houve beneficiamento do setor privado em detrimento do setor público brasileiro, principalmente no que concerne a estruturação do setor privado industrial brasileiro.

O capítulo a seguir apresenta a concepção de institucionalismo, a natureza heterogênea da definição de instituições, a evolução das instituições econômicas mediante suas diferentes abordagens e a abordagem institucionalista de Thorstein Veblen, assim como alguns de seus principais conceitos. Ao final do capítulo, seguem as principais abordagens institucionalistas.

2 O INSTITUCIONALISMO

O Institucionalismo consiste em um conjunto de abordagens teóricas que reciprocamente contribuem para a análise da vida econômica a partir de concepções que envolvem processos dinâmicos e evolucionários capazes de repercutirem em mudanças históricas. Nesse sentido, o institucionalismo se diferencia das teorias econômicas ortodoxas pautadas em acepções estáticas ao buscar na interação com outras disciplinas um corpo teórico rico e multidisciplinar capaz de abarcar fenômenos econômicos que tradicionalmente não seriam contemplados por uma economia positiva. De forma que a importância do referencial teórico institucionalista aqui abordado consiste na intenção deste trabalho que almeja, despretensiosamente, realizar uma interpretação à luz da abordagem institucionalista, por meio de uma elaboração teórica apreciativa da economia brasileira.

2.1 AS INSTITUIÇÕES

As diferentes abordagens institucionalistas definem de maneira heterogênea o conceito de instituições tendo em vista a própria diversidade que caracteriza estas abordagens. Cada conceito de instituição diz respeito a um tipo de abordagem, de forma que a melhor abordagem analítica oferecida a partir dessas teorias consiste na interação entre a diversidade. A definição de instituições, ao se apresentar de maneira não homogênea, vislumbra o institucionalismo a partir da interação entre essas diversas abordagens e a concepção de instituições a partir de sua conexão com o passado (SAMUELS¹, 1995 apud CONCEIÇÃO, 2001, p. 85).

A natureza heterogênea da definição de instituições pode concebê-las enquanto normas de comportamento social, padrões organizacionais de empresas e até mesmo como direito de propriedade. Tal multiplicidade conceitual não destitui de valor as diferentes

¹ SAMUELS, Warren J. (1995). The present state of institutional economics. **Cambridge Journal of Economics**. v. 19, p. 569-590.

contribuições teóricas que compõem o pensamento institucionalista, antes pelo contrário, torna a abordagem institucionalista ainda mais profícua em termos de análise, nesse sentido observa Conceição: “A cada conceito corresponde uma abordagem, razão pela qual pensar ou conceber **instituições** sob um único enfoque é empobrecer seu campo analítico, que tem na interação sua mais relevante expressão teórica”. (CONCEIÇÃO, 2001, p. 85, grifo do autor).

Em termos metodológicos, o institucionalismo evolui das ideias gerais para as específicas, pois conforme afirma Hodgson:

A abordagem institucionalista move-se de ideias gerais relacionadas à atividade humana, instituições e à natureza evolucionária do processo econômico para teorias e ideias específicas, relacionadas a instituições econômicas específicas ou tipos de economia. Consequentemente há muitos níveis e tipos de análise. Contudo, os diferentes níveis devem ser vinculados. Um ponto crucial é que as concepções de hábito e de instituição ajudam a estabelecer o vínculo entre o específico e o geral. (HODGSON², 1998a apud CONCEIÇÃO, 2001, 87).

A abordagem institucionalista tem sua origem no legado de autores como John Rogers Commons, Wesley Clair Mitchell e, sobretudo, Thorstein Veblen.

O antigo ou “velho” institucionalismo de Veblen busca na análise das instituições o foco mais importante para a compreensão dos processos que envolvem a vida econômica mediante uma perspectiva evolucionária da economia, de modo que para Conceição (2001, p.89) o fato de Veblen não pensar a economia a partir das noções de equilíbrio ou de ajustamento marginal e, ao incorporar os processos de mudança e de transformação, contribui para a formação de uma verdadeira visão institucionalista evolucionária. A abordagem institucionalista, portanto, se diferencia da perspectiva neoclássica, na medida em que não parte de pressupostos tomados a priori, seja tanto em relação às inovações quanto aos indivíduos. Segundo Hodgson:

Em contraste com a economia neoclássica, que possui uma estrutura teórica universal, relacionada ao comportamento e à escolha racional, que leva à teoria de preços, bem-estar econômico e assim por diante, a economia institucional, pelo contrário, não pressupõe que as concepções baseadas nos hábitos da atividade humana proporcionem uma teoria ou análise operacional. São necessários outros elementos, tais como demonstrar como grupos específicos de hábitos comuns estão “enraizados” (*embedded*) e são reforçados através de instituições sociais específicas. Nesse sentido, o institucionalismo move-se do abstrato para o concreto. Ao contrário dos modelos teóricos *standard*, onde a racionalidade dos indivíduos é dada, o

² HODGSON, Geoffrey M. (1998a). The approach of institutional economics. **Journal of Economic Literature**, v. 36, p. 166-192, mar.

institucionalismo é construído sobre a psicologia, antropologia, sociologia e outras áreas de pesquisa sobre como as pessoas se comportam. De fato, se o institucionalismo tivesse uma teoria geral, ela seria uma teoria geral indicativa de como desenvolver análises específicas e variadas de fenômenos específicos. (HODGSON², 1998a, apud CONCEIÇÃO, 2001, p. 88, grifos do autor).

A noção de instituição, aparentemente complexa face sua heterogeneidade, pode ser mais bem compreendida mediante a contribuição de Conceição, segundo o qual: “[...] o conceito de instituição é definido como sendo resultado de uma situação presente, que molda o futuro através de um processo seletivo e coercitivo, orientado pela forma como os homens vêem as coisas, o que altera ou fortalece seus pontos de vista.” (CONCEIÇÃO, 2001, p. 89).

Nesse sentido, as visões de mundo trazidas do passado tanto podem ser alteradas quanto fortalecidas, dependendo de como o presente irá influenciar suas instituições. Depreende-se então, a importância de uma análise dinâmica da economia, que leve em conta a noção de processo e as condições que levam à mudança.

2.1.1 A Evolução das Instituições Econômicas

Para cada abordagem institucionalista tem-se uma definição respectiva de *instituição*. A expressão pode tanto representar regras ou comportamentos sociais quanto empresas e até mesmo o próprio mercado.

Os “velhos” institucionalistas, que atribuem às instituições dos países a causa de suas diferenças, levam em consideração os aspectos culturais que repercutem nas ações humanas. Sob esse prisma, as instituições seriam todos os significados, crenças e costumes aprendidos e compartilhados socialmente que conformariam um repertório de valores e comportamentos também socialmente previstos, aceitos e obedecidos em função da coerção social e dos padrões culturais. Sob esse aspecto, segundo Nelson (1995, p. 80), as instituições:

[...] referem-se à complexidade de valores, normas, crenças, significados, símbolos, costumes e padrões socialmente aprendidos e compartilhados, que delineiam o elenco de comportamento esperado e aceito em um contexto particular. Essa visão de instituições está viva e bem viva na moderna sociologia. (NELSON³, 1995, p. 80 apud CONCEIÇÃO, 2001, p. 151).

³ NELSON, Richard R. (1995). Recent evolutionary theorizing about economic change. **Journal of Economic Literature**, 33, p. 48-90, mar.

Segundo a abordagem proposta por Douglass North⁴ (1990), representante da Nova Economia Institucional (NEI), o conceito de instituição se inspiraria na Teoria dos Jogos de forma que as instituições seriam como “as regras do jogo”. Essa acepção de instituição é comum na *teoria evolucionária dos jogos* e dialoga com a Sociologia (NELSON, 1995, p. 81 apud CONCEIÇÃO, 2001, p. 151).

Outro significado para o termo instituição e que se refere a situações mais concretas e de natureza histórica é o que contempla instituições enquanto estruturas particulares como corporações, sistemas jurídicos ou financeiros, que prescrevem regras de natureza pública como o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), por exemplo, (NELSON, 1995, p. 81 apud CONCEIÇÃO, 2001, p. 151).

A fim de contemporizar as posições sobre a definição de instituição entre as diferentes abordagens institucionalistas, Nelson (1995) sugere a acepção evolucionária que a define como o *resultado de um processo evolucionário*. Nesse sentido, as abordagens heterodoxas combinam-se ao conceberem o conceito de instituição como consequência do processo evolucionário, uma vez que compreendem instituição como um fenômeno que resulta do processo de causação cumulativa, de forma a sujeitar-se ao processo de mudança contínua e opor-se ao equilíbrio estático, de modo que a importância de uma *teoria da evolução institucional* se faz indispensável, tanto ao se considerar a diversidade de desígnios para o conceito de instituição, quanto para as transformações a que esse conceito está sujeito, uma vez que diferentes formas de instituição sofrem diferentes processos de evolução. Nesse sentido, vale conferir o que enuncia Nelson (1995):

Abstraindo a enorme diversidade de coisas que têm sido chamadas instituições, há várias questões-chave que acredito qualquer teoria séria de evolução institucional deve referir. Uma é *path dependency*. As ‘instituições’ de hoje quase sempre mostram fortes conexões com as de ontem, e frequentemente com as de um século atrás, ou antes. (NELSON, 1995, p. 80 apud CONCEIÇÃO, 2001, p. 151).

É notório, portanto, o avanço das nações industrializadas assim como seu progresso, resultante do desenvolvimento de novas tecnologias. Contudo, cumpre também salientar a importância do papel das estruturas institucionais que conseguiram, mediante seu próprio processo evolutivo, transformarem-se em estruturas economicamente eficazes através tanto de ações privadas quanto coletivas. É oportuno mencionar que instituições mais eficazes não são

⁴ NORTH, Douglass C. (1990). **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**. México : Fondo de Cultura Económica.

necessariamente mecanismos de otimização de eficiência alocativa, uma vez que as instituições devem ser compreendidas a partir de processos dinâmicos, com continuidade e de relativa incerteza, os quais estão relacionados a mudanças e transformações de ordem tecnológica e social. Tendo em vista essa perspectiva Nelson (1995) observa que:

[...] é absurdo afirmar que o processo de evolução institucional ‘otimiza’: a própria noção de otimização pode ser incoerente em um conjunto onde a gama de possibilidades não é bem-definida. Entretanto, parece haver forças que param ou fazem rodar para certas direções a evolução institucional. (Nelson, 1995, p. 83 apud CONCEIÇÃO, 2001, p. 153).

Infere-se, portanto, que além de absurdo seria contraditório supor a ideia de otimização em termos de um contexto que opera sob o princípio de relativa incerteza. Contudo, cumpre observar que a própria natureza dinâmica do processo evolucionário pode tanto deter quanto impulsionar o desenvolvimento do processo de evolução das instituições.

2.1.2 A Abordagem Institucionalista de Veblen

Ao não compartilhar da lógica neoclássica, fundamentada na abordagem de modelos analíticos pautados em instrumentos como a escolha racional ou o cálculo utilitarista, pode-se considerar Thorstein Veblen como um autor heterodoxo, na medida em que sua abordagem teórica incorpora aspectos externos ao indivíduo que muitas vezes não são levados em conta nos modelos analíticos tradicionais (FONSECA; VALIATI, 2013, p.3). Representante da Velha Economia Institucional, Thorstein Veblen observa que certas práticas e regramentos sociais, a partir de uma perspectiva evolucionária, são como que o substrato necessário para a formação das instituições. A relevância do pensamento de Veblen e de seus seguidores consiste em sua perspectiva de que tanto os indivíduos quanto as instituições que os envolvem podem desenvolver o ambiente evolucionário adequado para o aperfeiçoamento do processo econômico. Essa perspectiva, portanto, rompe com os pressupostos teóricos do individualismo metodológico (CONCEIÇÃO, 2015, p. 160).

As escolas que sucederam Commons, Mitchell e Veblen podem ser agrupadas nas seguintes correntes: nova economia institucional, neo-institucionalistas, evolucionários e regulacionistas. De forma que o pensamento institucionalista foi se constituindo a partir de uma grande confluência de ideias e abordagens. Contudo, também se pode fazer referência à

abordagem de Veblen denominando-a de “institucionalismo radical” e cujos principais pontos seriam:

- a) visão da economia como um processo e não como busca do equilíbrio;
- b) existência de uma certa “irracionalidade socializada” que, frequentemente, subjuga uma virtual “solidariedade das classes exploradas”;
- c) poder e *status* combinam com mito e autoridade para sustentar a tirania;
- d) igualdade é essencial a uma vida digna;
- e) valor e ideologia são importantes (e dão sustentação ao item que se segue);
- f) democracia participativa;
- g) a transformação radical é preferível ao ajustamento incremental (CONCEIÇÃO, 2001, p. 94).

O institucionalismo radical, assim como o marxismo, acreditava em uma sociedade cuja economia estivesse sob o controle comunitário e onde a produção servisse ao bem comum. Assim como Marx, Veblen também vislumbrava a necessidade de mudança na sociedade capitalista, contudo, para Veblen, tal mudança não ocorreria no curto prazo uma vez que para este autor a história evolui enquanto processo absurdo (*absurdist*), realizado em meio à incerteza e não de forma a conduzir a uma situação de consumação como no caso da dialética marxista. Veblen também se diferencia de Marx no que concerne à Teoria do Valor, pois para Veblen a produção é resultado de um esforço coletivo e, aos olhos de Veblen, a Teoria do Valor de Marx seria concebida mediante uma ótica de distribuição individual, onde a ênfase se daria sobre a contribuição individual de cada trabalhador para o processo produtivo (CONCEIÇÃO, 2001, p. 95-96).

O vínculo da abordagem de Veblen com a perspectiva evolucionária pode ser apreciado a partir da ideia de *processo de causação circular* que concebe a história da vida econômica dos indivíduos como um processo cumulativo de adaptação, no qual tanto os indivíduos quanto seu meio ambiente constituem o produto dos avanços desse processo em relação ao passado. Nesse sentido, as preferências dos indivíduos podem se alterar ao longo do desenvolvimento do processo, de forma que não as podemos conceber como fixas ou “dadas”. Com base no *processo de causação circular*, portanto, pode-se definir o pensamento de Veblen como *institucionalismo evolucionário*.

O processo de causação circular, que também pode ser definido como *paradigma processual*, não evoca uma noção de progresso como se poderia depreender da teoria dialética de Marx, mas pelo contrário a “teoria do absurdo” de Veblen é capaz de conceber a ideia da *deterioração cumulativa*, que seria uma dimensão na qual há formação de instituições capazes de impedirem o desenvolvimento do próprio processo cumulativo, (*imbecile institutions*), gerando mudanças para pior.

O *paradigma processual* recusa a concepção tradicional da economia enquanto ciência voltada para a busca do equilíbrio entre recursos escassos e necessidades ilimitadas, principalmente se estes fenômenos forem abordados sob a perspectiva de fenômenos “dados”. Portanto, o *paradigma processual* propõe que a economia seja concebida em termos de uma *ciência do abastecimento social*, na qual tanto as necessidades quanto os recursos humanos resultam de *processos sociais* historicamente determinados e qualitativamente dependentes do progresso tecnológico (CONCEIÇÃO, 2001, p. 97).

De forma geral o institucionalismo se opõe ao neoclassicismo, assemelha-se ao marxismo e se identifica com o evolucionismo. Essa perspectiva teórica possui como conceitos as instituições, os hábitos, os regramentos e seu processo de evolução, assim como leva em conta as especificidades históricas. Nesse sentido, ciências como a Antropologia, a Sociologia e a Psicologia contribuem para a compreensão da importância do papel das instituições como elementos fundamentais de estruturação cognitiva de forma a sofisticarem a análise e interpretação de dados pertinentes à rotina da vida econômica. O institucionalismo, portanto, concebe a história da vida econômica como um processo cumulativo e adaptativo, que é marcado por mudanças decorrentes de processos cumulativos passados, de forma que os indivíduos ou suas preferências não são tomados como fixos. Embora existam algumas diferenças entre Veblen e Karl Marx quanto à natureza do processo histórico, ambos os autores se compatibilizam no que concerne às críticas à ortodoxia. Veblen critica a Teoria do Valor, pois não admite a racionalização sobre o lucro. Em sua concepção, a produtividade do capital resulta de um processo que deriva do esforço de toda a comunidade e não apenas de uma ação empresarial individual, de forma que a responsabilidade sobre a distribuição do fruto dessa produção deva ser da própria comunidade (CONCEIÇÃO, 2001, p. 95).

2.1.3 Emulação, Mitos Autorizados, Igualdade Social e Democracia

Outros dois célebres conceitos trabalhados por Thorstein Veblen são as noções de emulação e de *mitos autorizados* (*enabling myths*). A emulação consiste no ato, por parte do indivíduo, de copiar os valores e hábitos dos membros das camadas sociais superiores. Os *mitos autorizados*, por sua vez, permitem que os estratos sociais superiores mantenham seu domínio sobre o restante da população através de regramentos socialmente convencionados como no caso do patriotismo ou do mito do mercado. Tanto os mitos autorizados quanto a emulação constituem importantes instrumentos de manutenção do *status quo* nas sociedades,

na medida em que permitem que uma categoria social privilegiada exerça seu poder sobre as demais. Assim como a emulação os mitos autorizados produzem nos indivíduos dos estratos sociais inferiores uma percepção equivocada em relação a sua própria condição social, o que contribui para a manutenção da ordem social estabelecida de forma a inibir potenciais mudanças de poder na estrutura social. É por isso que para o institucionalismo radical a pobreza é institucionalizada, na medida em que o pobre não possui nem renda e nem respeito. Portanto, conforme o pensamento institucionalista radical, urge desinstitucionalizar a pobreza e reestruturar o *status quo* a fim de que se estabeleça um processo de igualdade social (DUGGER⁵, 1988 apud CONCEIÇÃO, 2001, p.101).

Tendo em vista a perspectiva dinâmica e processual da economia, para o institucionalismo radical a noção de democracia assume um papel essencial à vida econômica uma vez que tanto a aceitação dos erros como a busca de suas correções exigem a participação da sociedade como um todo, de forma que em um sistema democrático a construção de soluções para os problemas econômicos ou políticos é contínua e nunca final (CONCEIÇÃO, 2001, p. 102).

2.2 AS ABORDAGENS INSTITUCIONALISTAS

Ao admitir-se a existência de um núcleo teórico bem definido das abordagens institucionalistas, se aceita, da mesma forma, que este não seja necessariamente convergente. Nesse sentido, cumpre apresentar as vertentes teóricas a partir das quais seus conceitos específicos serão aqui abordados. As abordagens principais aqui apresentadas serão, em sequência, a abordagem neo-institucionalista, a nova economia institucional, a teoria da regulação e a abordagem evolucionária.

2.2.1 A Abordagem Neo-Institucionalista

O Neo-Institucionalismo constitui uma abordagem influenciada pelas tradições teóricas do Antigo Institucionalismo Norte-americano de Thorstein Veblen e da escola neoschumpeteriana. As ideias principais dessa vertente teórica podem ser reunidas em torno de quatro eixos que seriam:

⁵ DUGGER, William (1988). Radical institutionalism: basic concepts. **Review of Radical Political Economics**, v. 20, n. 1, p. 1-20.

- a) a economia concebida enquanto um *processo contínuo* opondo-se à ortodoxia uma vez que esta não relaciona variáveis como tempo, espaço e circunstâncias;
- b) são de extrema importância para a análise econômica que se considerem as interações entre instituições, tecnologia e valores;
- c) abandono da economia ortodoxa em função de seus aspectos dedutivos, estáticos e abstratos que contribuem mais para a manutenção do *status quo* do que para elucidação da verdade e promoção da justiça social;
- d) ênfase no caráter multidisciplinar da produção empírica e teórica de forma a abarcar a contribuição de outras disciplinas.

Um dos primeiros pontos do *paradigma institucionalista*, que inclusive é objeto de divergência dentro dessa abordagem, diz respeito à ideia de a economia ser orientada pelo mercado. Segundo os institucionalistas, a determinação quanto à alocação de recursos de uma sociedade obedece às suas instituições, de forma que o mercado apenas cumpre as deliberações das instituições dominantes de cada sociedade (CONCEIÇÃO, 2001, p.105).

No tocante ao controle e à organização da economia, os institucionalistas voltam-se para questões como a distribuição de poder na sociedade; a forma de operação entre os mercados; a formação de conhecimento, principalmente em um cenário mundial de incertezas quanto ao futuro; e a determinação da alocação de recursos onde a cultura geral aparece tanto como variável dependente quanto independente (SAMUELS, 1995, p. 571 apud CONCEIÇÃO, 2001, p. 105).

O principal equívoco da corrente neoclássica consiste em sua ênfase no *individualismo metodológico*, que pressupõe o indivíduo como um ser independente de seu contexto coletivo e cujas preferências são estabelecidas a priori. A fim de rejeitar tal abordagem, e tendo em vista a interdependência entre os indivíduos, os institucionalistas sugerem que as análises em relação ao mercado orientem-se por uma perspectiva em termos de um *coletivismo metodológico*. Nesse sentido, ao reprovarem as análises neoclássicas, os institucionalistas buscam enfatizar a economia enquanto uma disciplina de natureza *dinâmica e evolucionária*, sujeita às mudanças nas instituições e consciente de que a estrutura de poder influencia tanto no desempenho dos mercados quanto nas decisões de governo. Observa-se, destarte, que está se constituindo, a partir do institucionalismo, uma alternativa teórica ao *mainstream* o que pode ser constatado a partir dos avanços dos estudos empreendidos pela abordagem

evolucionária (CONCEIÇÃO, 2001, p. 105-106, grifo do autor). Sobre o institucionalismo, convém examinar o que observa Samuels (1995):

[...] as análises institucionais incorporam tanto mercados e instituições, como muito mais. Os institucionalistas têm perseguido análises das forças sociais que condicionam e canalizam a formação de mercados e o exercício da escolha individual e comportamentos; as instituições que constituem e operam através dos mercados; a economia compreendida como um sistema englobando mais do que o mercado e suportando evolução sistêmica, em parte devida à mudança institucional e tecnológica; e, dentre outras coisas, os fatores e forças atualmente operativas na economia. (SAMUELS, 1995, p. 572 apud CONCEIÇÃO, 2001, p. 106).

Samuels (1995), também propõe o que seria o *paradigma institucionalista* fundamentado sobre três pontos principais que balizariam o pensamento institucionalista:

- 1º) os institucionalistas criticam tanto a organização e a performance da existência de economias de mercado quanto a economia do mercado pura, consideradas como mera abstração;
- 2º) os institucionalistas geraram um substancial “corpo de conhecimento” em uma variedade de tópicos;
- 3º) os institucionalistas desenvolveram um *approach* multidisciplinar para resolver problemas (CONCEIÇÃO, 2001, p. 107).

O *corpo de conhecimento institucionalista* seria, portanto, composto por oito considerações a seguir sintetizadas:

- a) destaque para a evolução social e econômica das instituições sociais, tidas como produções humanas de lenta mutação e por isso a rejeição à conjectura neoclássica de ajuste automático;
- b) a economia de mercado está sujeitada à ação coletiva e é concebida enquanto um *sistema de controle social* representado pelas instituições que lhe dão forma e a fazem operar;
- c) ênfase na tecnologia e nos efeitos transformadores que a industrialização exerce sobre o sistema econômico e sobre a cultura, assim como nos efeitos que a própria cultura produz sobre a tecnologia;
- d) destaque para as instituições, as quais conformam as estruturas de poder, e que se constituem nas verdadeiras determinantes da alocação de recursos ao invés dos mercados, que estruturados por estas, atuam por seus interesses;
- e) para os institucionalistas a natureza da Teoria do Valor está voltada para o processo pelo qual os valores são internalizados e projetados nas instituições e nas condutas sociais;

- f) importância para os aspectos culturais como as identidades e os estilos de vida, assim como a interdependência entre indivíduos e demais grupos sociais, de forma a conceber a cultura enquanto um processo de *causação-cumulativa*;
- g) as instituições teriam propensão a serem democráticas tendo em vista que a estrutura de poder na sociedade é hierarquizada e desigual;
- h) o institucionalismo enfatiza a abordagem multidisciplinar da economia.

2.2.2 A Nova Economia Institucional

A Nova Economia Institucional (NEI) se desenvolveu principalmente sobre os trabalhos de Ronald Coase e Oliver Williamson. Esta abordagem pode ser compreendida mediante o agrupamento de três pressupostos centrais: o primeiro consiste na ideia de que as transações e seus respectivos custos explicam as diferentes formas institucionais de organização; o segundo enuncia que, embora a importância da tecnologia em termos organizacionais, esta não representa um fator decisivo para a firma; e o terceiro diz respeito às *falhas de mercado* que são fundamentais dentro dessa perspectiva.

Para John Rogers Commons, um dos fundadores da Economia dos Custos de Transação⁶, as instituições podem ser compreendidas como *normas funcionais da ação coletiva*, as quais teriam por finalidade colocar ordem nos conflitos de forma a aumentar seu próprio grau de cooperação e eficiência.

Para Ronald Coase, o objeto fundamental da análise econômica seriam as transações e seus respectivos custos ao invés da tecnologia, da mesma forma que conceitos como a incerteza e a racionalidade limitada seriam essenciais à análise dos custos de transação. Deriva-se na sequência, portanto, outro importante aspecto abordado pela NEI e que se refere às *falhas de mercado*, de forma que todos esses conceitos como os aspectos internos da firma, concepções de *mercado* e *hierarquias* formam o domínio de análise da NEI.

Outro expoente da NEI, Oliver Williamson, procura focar sua análise na *racionalidade limitada* conjuntamente às noções de *oportunismo*⁷ e às de *falhas de mercado*. De forma que

⁶ Segundo Geoffrey Hodgson (1998a) o primeiro autor a utilizar a expressão “custo de transação” teria sido Thorstein Veblen, em 1904 (HODGSON, 1998a apud CONCEIÇÃO, 2001, p. 111).

⁷ Segundo Kupfer e Hasenclever (2013, p. 173), o oportunismo consiste na transmissão de uma informação distorcida sobre o comportamento futuro do agente. Os problemas quanto à execução dos contratos se dariam em função de não se poder distinguir *ex ante* a sinceridade dos agentes.

as *falhas de mercado* não seriam resultado da incerteza e sim da reunião da *racionalidade limitada* com o *oportunismo*. Logo, racionalidade limitada e oportunismo constituem suposições de conduta, as quais fundamentam os custos de transação. Nesse sentido, os elementos que podem conduzir os comportamentos e demarcar as instituições, a fim de diminuir os custos de transação, são a ação coletiva e a estruturação dos arranjos contratuais (CONCEIÇÃO, 2001, p. 114).

2.2.3 A Teoria da Regulação

A Escola de Regulação surgiu a partir do livro de Michael Aglietta⁸ (1976 apud CONCEIÇÃO, 2001, p. 125) e sua proposição teórica considera que as relações sociais devem ser explicadas como *atributos irreduzíveis*, aliados ao antagonismo, à concorrência e à violência. Tanto os pressupostos teóricos quanto metodológicos da Escola da Regulação se opõem aos princípios da teoria do sujeito racional e do equilíbrio. A perspectiva da regulação observa nos antagonismos das relações sociais os elementos que fomentam o processo contínuo de mudança histórica.

O primeiro princípio da regulação diz respeito às fortes polarizações de conflitos ao longo dos tempos e que são responsáveis pelo processo que transforma as oposições sociais em formas de movimento. A violência exteriorizada pelo conflito produz o modo de mediação do próprio conflito. Esse instrumento de mediação consiste na instituição social que, nas palavras de Aglietta: “[...] sustenta os termos do conflito, sob o império da violência imediata e sob a corrosiva incerteza, que o antagonismo esconde.” (AGLIETTA, 1976, p. vii apud CONCEIÇÃO, 2001, p.126). Para Aglietta (1976), a moeda constitui a mais proeminente das instituições e estas possuem uma propriedade ambivalente, pois ao mesmo tempo em que são o efeito do conflito social também constituem, por meio da mediação, sua normalização.

Portanto, através de normas e regras sociais os antagonismos são convencidos em diferenciações sociais, que por sua vez se estabilizam assegurando a regulação do sistema. O apoio institucional compatível à regulação pode ser compreendido através da definição de *formas institucionais de estrutura* aplicada por Boyer (CONCEIÇÃO, 2001, p. 127).

Um segundo princípio essencial da regulação refere-se à sua função de articuladoras das instituições entre as dimensões política e econômica em um meio ambiente conflitivo.

⁸ AGLIETTA, Michael (1976). **Régulation et crises du capitalisme**: l’expérience des États-Unis. Paris : Calmann-Lévy.

O terceiro princípio da regulação concebe o Estado enquanto consequência dos conflitos pertinentes às diferenciações sociais, cuja regulação é *aberta, parcial e inacabada*. (CONCEIÇÃO, 2001, p. 127, grifo do autor). Nesse sentido, convém conferir Aglietta que diz: “O Estado é a expressão política deste ‘inacabamento’ da regulação social. A lógica estatal é a mesma da institucionalização.” (AGLIETTA, 1976, p. viii apud CONCEIÇÃO, 2001, p. 127).

Em termos teóricos o papel das instituições para os regulacionistas se dá em um meio ambiente onde os diferentes atores sociais estão em conflito, pois são socialmente separados, de maneira que às instituições compete a função de normalizar e pactuar os interesses antagônicos desses mesmos agentes sociais a fim de manter a regulação do sistema capitalista de forma relativamente estável e permanentemente constante ao longo do tempo.

Ao considerar-se o conflito como endógeno ao sistema capitalista e tendo em vista as separações sociais, produzem-se as configurações estruturais que resultam dos próprios antagonismos sociais. De forma que os conflitos sociais não se extinguem, contudo passam a ser mediados pelas instituições sociais, as quais se conformam a partir das lutas de classes. Nesse sentido, as instituições sociais se constituiriam, portanto, em verdadeiras *inovações sociais*, segundo argumenta Aglietta (1976):

[...] inovações sociais, um espaço de liberdade a ser conquistado através delas porque as normas e as convenções que elas impõem libertam os grupos sociais de uma restrição bem mais feroz imediatizada pelos próprios conflitos. A individualidade social, a nova cidadania, a democracia econômica são invenções sociais, cujo avanço permite a aparição de novas formas de regulação. (AGLIETTA, 1976, p. x, apud CONCEIÇÃO, 2001, p. 128).

Embora a abordagem da regulação não conceba uma *teoria das instituições*, converge sua perspectiva teórica para a análise das duas divisões da sociedade capitalista, que seriam a relação salarial e a forma de concorrência.

No âmbito metodológico, a fim de compreender o processo de regulação, Boyer (CONCEIÇÃO, 2001, p. 129) sugere três níveis de análise que seriam primeiro a compreensão do regime de regulação, segundo as formas institucionais e terceiro o modo de regulação. Enquanto o regime de acumulação consiste no nível mais agregado das regularidades do sistema, o modo de regulação é a instância mais fragmentada uma vez que estabelece as sanções para as normas de conduta dos agentes. Entre o regime de acumulação e o modo de acumulação existe uma instância intermediária que se configura nas formas

institucionais. Estas formas institucionais constituem construtos estruturais com o objetivo de esclarecer o princípio das regularidades que orientam a reprodução das relações econômicas ao longo de um determinado período histórico. Nessa perspectiva, as formas institucionais, que são adaptáveis ao modo de produção capitalista, asseguram que as cinco *formas sociais fundamentais* (CONCEIÇÃO, 2001, p. 130, grifos do autor) do sistema econômico dominante, como a *moeda*, a *relação salarial*, a *concorrência*, o *Estado* e a *anuência ao sistema internacional* se sustentem.

Pode-se observar que a noção de regulação também busca romper com preceitos econômicos neoclássicos tradicionais de forma a conceber proposições mais dinâmicas para a análise da realidade dos sistemas econômicos conforme analisa Boyer (1990):

A finalidade da noção de regulação é justamente a de promover esta passagem de um conjunto de racionalidades limitadas referentes às decisões múltiplas e descentralizadas de produção e de troca à possibilidade de coerência dinâmica do sistema como um todo. Por um lado, ao contrário das teorias tradicionais do equilíbrio, a convergência para um equilíbrio estático é altamente improvável nas condições das economias concretas. Por outro lado, a própria lógica das instituições — formas de organização no interior da empresa e do contrato de trabalho, etc. — promove ajustamentos **fundamentalmente** diferentes daqueles de mercados de concorrência pura e perfeita. (BOYER⁹, 1990, p. 79 apud CONCEIÇÃO, 2001, p. 130, grifo do autor).

Fica claro, portanto, a busca, por parte dos teóricos regulacionistas de uma abordagem voltada para a análise das relações fundamentadas nas *embedded institutions*, assim como a proximidade da proposta da Teoria da Regulação com as abordagens heterodoxas tais como o antigo institucionalismo e os neo-institucionalistas.

2.2.4 A Abordagem Evolucionária e as Instituições

A importância da corrente evolucionária para análise econômica, assim como para o próprio pensamento institucionalista, pode ser compreendida a partir de um instrumental teórico que inseriu o processo de mudança tecnológica como categoria de análise e que tem, nas instituições, um dos principais fatores de sustentação desse processo. Teorizar sobre o avanço tecnológico representava para a maioria dos economistas um desafio, uma vez que seu aparato teórico não dava conta de elementos que envolvessem mudanças e/ou inovações tais

⁹ BOYER, Robert (1990). **A teoria da regulação**: uma análise crítica. São Paulo : Nobel.

como os adventos tecnológicos. A tendência geral era de abordar tais fenômenos enquanto “choques” imperceptíveis de um sistema em equilíbrio (CONCEIÇÃO, 2001, p. 136). Contudo, à medida que surgisse a necessidade de explicar um fenômeno empírico mais especial, fazia-se uso das metáforas biológicas, o que revela, em certos momentos, a dificuldade de desenvolver uma teoria econômica de caráter formal. Nesse sentido, tendo em vista que, para a aceção evolucionária, o processo de evolução é *path dependent*, conceitos como o de equilíbrio ou o de otimização não explicariam de forma apropriada os fenômenos econômicos. Ao contemplar-se tal perspectiva, de que a análise evolucionária em economia deve estar muito mais associada à ideia de desequilíbrios constantes, advém daí sua abordagem de feição mais heterodoxa. Todavia, mesmo possuindo um corpo teórico consistente, os estudos evolucionários evitam transpor conceitos evolucionários de forma indiscriminada, preferindo optar por uma análise cuja tônica está mais voltada para como se processa a *dinâmica evolucionária* no campo da economia. Nessa perspectiva, inserem-se os estudos que abordam a evolução da estrutura industrial como resultado do processo de desenvolvimento tecnológico e que repercutem na mudança para um novo paradigma tecnológico (CONCEIÇÃO, 2001, p. 143).

Fundamentalmente, as características de todas as teorias evolucionárias de mudança econômica podem ser assim resumidas

- a) um caso especial de estudo evolucionário consiste em apreciar o processo dinâmico de mudança de uma variável ou de um conjunto delas;
- b) a variável ou o sistema sempre estão sujeitos a uma perturbação randômica;
- c) nas situações acima existem mecanismos que sistemicamente vencem;
- d) a capacidade de previsão da teoria firma-se na especificação das “forças de seleção sistêmicas”;
- e) as tendências inerciais preservam os sobreviventes do processo de seleção;
- f) contudo, também perduram forças que inserem *novas variedades* que por sua vez incrementam novos fatores ao processo de seleção (CONCEIÇÃO, 2001, p. 144-145, grifos do autor).

Portanto, para os evolucionários, embora as instituições não se constituam em uma unidade central de análise, sua importância consiste no fato de que são elementos inseparáveis do processo dinâmico de mudança tecnológica, pois produzem relações que se incorporam nas próprias relações sociais e evoluem para novos paradigmas tecnológicos. Um exemplo

representativo da evolução dessas relações diz respeito à vinculação entre as indústrias tecnológicas e as universidades, pois a partir dessa associação abre-se um leque de possibilidades tanto para a indústria como para as inovações tecnológicas e suas respectivas cadeias produtivas.

O capítulo a seguir apresenta o referencial histórico utilizado nesta análise. Inicialmente serão apresentados os antecedentes históricos ao II Plano Nacional de Desenvolvimento e após, a respectiva implantação do referido plano. Na sequência será abordado o processo de estatização da dívida externa, a transição da década de 1980 para a de 1990 e, ao final, o conceito de *mutações*.

3 REFERENCIAL HISTÓRICO

O referencial histórico a seguir tem por objetivo fazer uma apreciação do desenvolvimento histórico das relações entre o setor público e o setor privado na economia brasileira durante o período entre o II Plano Nacional de Desenvolvimento até a estatização da dívida externa. Inicialmente serão apresentados alguns antecedentes históricos que tomarão como ponto de partida o contexto histórico da instauração do golpe militar de 1964 até o início da década de 1970. Na sequência, será apresentada uma trajetória histórica com ênfase do período de aplicação do segundo plano nacional de desenvolvimento até o período correspondente à culminância da dívida externa brasileira na metade da década de 1980. A seguir, a transição para a década de 1990 e seus anos iniciais. Ao final, será apresentado o conceito de *mutações* aplicado por Antonio Barros de Castro.

3.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Após o golpe militar de 1964, a legislação sobre capitais estrangeiros foi modificada de forma a atender satisfatoriamente os interesses dos capitais forâneos. Cabe destacar a importância das políticas cambial, monetária e fiscal dos governos militares para a atração de empréstimos externos. Nesse sentido, houve uma intenção deliberada por parte dos governos militares de induzirem o empresariado brasileiro a comprar a ideia de que o endividamento externo poderia financiar a produção nacional de forma a acelerar o crescimento econômico. Igualmente, do ponto de vista microeconômico, apresentou-se muito atraente às empresas de grande porte e, em especial, as filiais de transnacionais poder contar com os recursos internacionais como ofertas de ampliação de crédito de longo prazo, assim como com incentivos e subsídios governamentais locais. Outras vantagens obtidas por parte das filiais de empresas estrangeiras no Brasil foram poder contar com juros preferenciais oferecidos pelos bancos internacionais, assim como trocar modalidades de investimentos diretos por

empréstimos em função de facilidades oferecidas pela legislação quanto às remessas ao exterior. Nesse mesmo contexto, filiais de bancos internacionais foram hábeis em repassar recursos para empresas privadas que não tinham o mesmo acesso que as grandes empresas aos empréstimos internacionais.

Em meados de 1968, durante o período do milagre econômico brasileiro, foi lançado o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED) que tinha como prioridades: a estabilização gradual dos preços sem metas de inflação; o fortalecimento da empresa privada visando retomar os investimentos; a consolidação da infra-estrutura – a cargo do governo – e a ampliação do mercado interno visando a sustentação dos bens de consumo, especialmente dos duráveis. A ausência de metas de inflação oportunizou espaço para metas de crescimento, conjuntamente à adoção de minidesvalorizações cambiais, o que serviu para evitar que a inflação causasse uma defasagem cambial que viesse a prejudicar a balança comercial. Para que os investimentos públicos não comprometessem o ajuste fiscal utilizaram-se os recursos das estatais, pois estes recursos provinham de empréstimos e não dos recursos orçamentários, assim havia redução do déficit primário, que nessa época não abrangia o resultado das estatais (HERMANN¹⁰, 2005).

Contudo, a partir da década de 1970 houve uma mudança no padrão de financiamento externo dos países em desenvolvimento. Até então, estes países tinham seus financiamentos oriundos de agências internacionais de comércio de países desenvolvidos e de investimento estrangeiro direto. A partir de 1970, bancos privados passaram a atuar como fornecedores de créditos que se tornaram muito acessíveis a países como o Brasil em troca de taxas de juros flutuantes. Essa nova configuração de financiamento externo repercutiu tanto nas relações macroeconômicas, quanto nas relações microeconômicas dos países em desenvolvimento como no caso brasileiro.

Em termos macroeconômicos, os empréstimos passaram a financiar o balanço de transações correntes, de forma que novos empréstimos eram feitos, mesmo que não houvesse necessidade por parte das contas externas. Além disso, essas condições de empréstimo seguiam regras diferentes das regras do Banco Mundial, por exemplo. Já no âmbito microeconômico, o financiamento externo era transferido aos agentes internos da economia

¹⁰ HERMAN, Jennifer. Auge e declínio do modelo de crescimento com endividamento: o II PND e a crise da dívida externa. In: GIAMBIAGI, F. et al. **Economia Brasileira Contemporânea**. Rio de Janeiro, Elsevier, 2005. p. 93-115.

para que o utilizassem em gastos em moeda nacional (BELLUZZO¹¹; ALMEIDA, 1992). Nesse sentido, deve-se ressaltar a importância das reformas monetárias, financeiras e fiscal, assim como a finalização do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), para a instauração de um padrão de financiamento mais eficiente a fim de atender tanto às necessidades do setor público como do setor privado. Dentre os diversos fatores que foram importantes para a reorganização do sistema financeiro cumpre destacar a regulamentação da Lei nº 4.131, de 1962, que permitia que as empresas fizessem empréstimos no exterior com prévia permissão do Banco Central (BC), assim como a Resolução nº 63, que permitia aos bancos brasileiros captarem recursos financeiros no exterior, a taxas de juros muito baixas, para emprestarem novamente dentro do país. Outra inovação das reformas foi a indexação para todas as instituições do sistema financeiro mediante a cláusula de correção monetária que passou a valer para bancos públicos e privados. As estatais, então, fizeram uso dos recursos externos que eram fartos e baratos, todavia ficavam descapitalizadas, pois os preços de suas tarifas eram desvalorizados com o intuito de conter pressões inflacionárias. A decisão por parte das estatais de fazer uso do capital estrangeiro em meados dos anos de 1970 se devia ao fato de que a fonte externa “[...] parecia, naquele momento, abundante e barata.” (Belluzzo; Almeida, 1992, p.30). Não “parecia” apenas, realmente o capital estrangeiro estava muito mais acessível do que antes. Acrescente-se a isso as minidesvalorizações cambiais, orientadas pelo Banco Central, que funcionavam também como incentivos à captação de recursos estrangeiros. Contudo, a principal vantagem não se referiu às minidesvalorizações cambiais diretamente e sim ao desconto da inflação externa que era elevada. Dessa forma, o câmbio era corrigido abaixo da inflação brasileira.

Portanto, o primeiro impulso do endividamento externo brasileiro ocorreu entre 1967 e 1973 quando da participação brasileira no mercado de eurocréditos. Essa participação foi estimulada mediante uma evolução favorável da balança comercial, assim como de um aumento da liquidez da economia internacional mediante a emissão de obrigações por parte do governo americano em favor do resto do mundo.

¹¹ BELLUZZO, Luiz G. de Mello; ALMEIDA, Júlio S. Gomes de. A crise da dívida e suas repercussões sobre a economia brasileira. In: BELLUZZO, Luiz G. de Mello; BATISTA JR., Paulo Nogueira (Org.) **A luta pela sobrevivência da moeda** - ensaios em homenagem a Dilson Funaro. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992. p. 25-50.

3.2 O II PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO

A partir do governo Geisel (1974-1979), o setor público passa a viabilizar seus grandes projetos nacionais através da atividade privada. Houve, portanto, o aprofundamento do financiamento externo, mediante juros baixos e financiamento fácil, para as obras do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) e junto vieram os investimentos privados. Esse processo de financiamento foi diferente do período anterior (do milagre econômico) o qual se dera pelo crédito. No tocante ao setor privado, este não queria assumir dívidas face o cenário internacional, pois havia o risco de obter empréstimos no exterior em função das taxas de juros flutuantes, assim como ocorrer a mudança da regra cambial, o que de fato aconteceu.

Durante o período de 1967 a 1973 a absorção de moeda estrangeira pelo Brasil passou a representar parcela crescente da entrada líquida de capitais. Houve absorção de recursos financeiros acima das necessidades de recursos reais, o que resultou em aumento do volume de reservas internacionais, contudo, a principal contribuição da poupança externa desse momento do endividamento foi atender a demanda por crédito de uma parcela ao longo do ciclo expansivo. Houve a partir daí a transformação profunda da estrutura de financiamento da economia brasileira (CAVALCANTI, 1988). Passou-se então a uma fase de dependência crescente em relação aos bancos estrangeiros comerciais. Assim, em 1973, os empréstimos em moeda estrangeira já representavam 73,3% da entrada líquida de capitais e após a quadruplicação dos preços do petróleo, seguiu-se uma crise internacional de proporções generalizadas, a qual trouxe reflexos negativos sobre o Balanço de Pagamentos (BP) brasileiro. Em resposta à crise do BP e da dificuldade de captar recursos no exterior o governo brasileiro adotou algumas medidas a fim de ampliar o fluxo de empréstimos em moeda estrangeira, assim reduziu ou eliminou os controles sobre os créditos externos em sua fase de excesso (1972-1973) e criou incentivos adicionais; também fez uso de uma política de crédito e juros internos para estimular as empresas a buscarem recursos no exterior e incentivou a captação crescente do setor público na busca por empréstimos externos. No que se refere à política de estímulo de busca de crédito no exterior Cavalcanti (1988, p.25), assim como Belluzzo e Almeida (1992, p.32), observam que o setor privado brasileiro não queria assumir riscos (dívidas) em face do cenário internacional.

Desde 1970, o intenso endividamento externo converteu-se em um imenso acúmulo de reservas internacionais (CRUZ, 1995, p. 124). Em 1973, as empresas públicas estatais tiveram

intensa participação na obtenção de fluxos de capitais internacionais para empréstimos. Nessa fase, os empréstimos externos contratados pelas estatais passaram de 35%, em 1974, para 60%, em 1978 (CRUZ, 1995, p. 125). A seguir, a Tabela 1 demonstra participação do setor público na contratação de empréstimos externos durante o período de 1972 a 1985.

Tabela 1 – Empréstimos em moeda (lei nº 4.131) Ingressos brutos anuais segundo a propriedade do tomador 1972-1985

Ano	Discriminação				Total
	Público		Privado		
	Valor	%	Valor	%	
1972	623,1	24,9	1.874,4	75,1	2.497,5
1973	1.130,9	39,7	1.718,3	60,3	2.849,2
1974	1.098,0	35,3	2.011,5	64,7	3.109,5
1975	1.900,9	50,4	1.872,1	49,6	3.773,0
1976	1.953,3	51,1	1.872,7	48,9	3.826,0
1977	2.500,5	51,5	2.356,9	48,5	4.857,4
1978	5.317,4	60,2	3.511,5	39,8	8.828,9
1979	6.642,9	76,8	2.007,4	23,2	8.650,3
1980	3.687,0	76,6	1.124,1	23,4	4.811,1
1981	5.285,5	69,6	2.311,1	30,4	7.596,6
1982	6.196,3	73,8	2.202,8	26,2	8.399,1
1983	2.297,6	74,9	768,7	25,1	3.066,3
1984	5.589,6	88,0	759,0	12,0	6.348,6
1985	7.636,1	88,7	972,1	11,3	8.608,2

Fonte: CRUZ (1995, p. 125).

Em termos históricos, a economia brasileira sofria nesse período as consequências da crise internacional do choque do petróleo, portanto tratava-se de um processo de desaceleração do crescimento, perda de volume de investimentos privados, desequilíbrios no BP e aumento da inflação. Durante esse mesmo período o governo militar realizava o desenvolvimento do II PND, nesse sentido atribuiria às empresas estatais papel de destaque na execução de projetos de infraestrutura e fornecimento de insumos básicos à indústria de transformação. Na realidade, as empresas estatais não necessitavam de mais esquemas de financiamento, contudo o poder central fez uso das empresas estatais para viabilizar seus projetos macroeconômicos em detrimento dos critérios microempresariais relativos aos interesses dessas mesmas empresas públicas. A justificativa para tal decisão se sustentava na tese do hiato de recursos reais, de forma que as estatais obteriam mais reservas estrangeiras a fim de equilibrarem o déficit na conta de mercadorias e serviços produtivos (CRUZ, 1995, p. 126). Em relação à participação de capitais privados no BP se observa o comportamento de

“cautela” por parte do setor privado ao considerar o cenário de crise internacional. Assim sendo, no contexto de realização do II PND, pode-se verificar tanto o subsídio implícito para os setores que compravam os insumos produzidos pelas estatais, quanto o crédito subsidiado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDE) ao setor privado.

A partir de 1974 houve elevação das importações que promoveram um déficit comercial de US\$ 9,9 bilhões¹². Na busca por uma solução a fim de conter o déficit, a saída convencional se daria pelo financiamento ou pelo ajustamento. Geralmente a opção pelo financiamento é escolhida quando há oferta de recursos por parte do mercado internacional e quando a crise é entendida como passageira. A escolha pelo ajustamento ocorre, portanto, mediante instrumentos de política fiscal e monetária na busca do desaquecimento da economia visando uma reação do mercado.

Diferentemente de países como a Holanda, os Estados Unidos da América, a Alemanha e o próprio México, que nos anos de 1974 e 1975, realizaram políticas de desaquecimento combinadas à elevação gradual dos preços dos produtos derivados do petróleo, o governo brasileiro preferiu tomar empréstimos dos bancos privados internacionais que ofereciam consideráveis capitais originários da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) e manter assim sua preferência já demarcada desde a metade da década de 1960 pelo crescimento com endividamento.

Contudo, a partir do II PND em 1974, o governo brasileiro passou a sinalizar uma reorientação da rota do processo de crescimento na busca da modernização da economia industrial, visando superar ao mesmo tempo a crise e o subdesenvolvimento nacional que, segundo Castro: “[...] conformavam uma estratégia econômica oportuna e promissora.” (CASTRO, 2004, p. 35).

No que concernia ao planejamento os desafios eram gigantes e o mercado também não reagia à crise, de forma que o setor privado, principalmente em áreas como siderurgia, fertilizantes, petroquímica e metais não-ferrosos, ou seja, setores pesados, de rentabilidade direta baixa e longo período de maturação necessitaram contar com estímulos governamentais. Nesse sentido, houve vigoroso esforço do governo para que os capitais privados se sentissem atraídos a participar do novo projeto, conforme comenta Velloso: “[...] a solução foi orientar todo o sistema de incentivos do governo para esses setores, considerados da mais alta prioridade, jogar toda a constelação de instrumentos do BNDE

¹² Segundo Castro (2004): “[...] em dólares de 1984”.

nesse esforço, e, até utilizar mecanismos excepcionais [...]” (VELLOSO¹³, 1977 apud CASTRO, 2004, p. 37). Apesar de todo o empenho do governo, os incentivos demonstravam ser insuficientes a ponto de engajar o setor privado no projeto, de maneira que, segundo Castro (2004) muitas empresas precisavam ser pressionadas de forma direta como no caso do ramo de papel e celulose.

A participação de empresas públicas como a Eletrobrás, Petrobras, Siderbrás, Embratel e outras foi essencial para o cumprimento das metas do II PND, não obstante não revele a documentação oficial, convém considerar o que observa Carlos Lessa: “Ainda que o II PND não o diga [...] colocava no centro do palco da industrialização brasileira, a grande empresa estatal.” (LESSA¹³, 1978 apud CASTRO, 2004, p. 37).

Segundo Castro (2004), entre 1974 e 1978, apesar de as relações entre o Estado e o setor privado terem sido marcadas por uma série de desentendimentos, isso não impediu a manutenção do II PND que, pelo contrário, conseguiu ser reforçado em alguns setores, principalmente em face da determinação resoluta das autoridades governamentais. Tal determinação pode ser avaliada a partir da seguinte sentença de documento oficial da Presidência da República de 1976: “O governo pensa e vai fazer o que está no II PND, aprovado pelo Congresso Nacional.” (Presidência da República¹³, 1976 apud CASTRO, 2004, p. 39).

Contudo, mesmo que os programas do II PND estivessem resguardados, várias metas não foram atingidas devido a atrasos que acabaram por preterir diversos objetivos. No que se refere a insumos básicos, a auto-suficiência somente foi alcançada entre 1981 e 1982, embora em 1979 já se considerasse que as metas nos setores de siderurgia e celulose já haviam sido atingidas (CASTRO, 2004, p. 40).

Diversas são as apreciações críticas ao II PND, dentre elas, em especial, as que se referem ao caráter estatizante do projeto econômico como a que se manifesta em uma série de onze reportagens do jornal *O Estado de S. Paulo* de 1975, em relação a setores como o siderúrgico (de produtos não-planos), de fertilizantes, de exploração mineral, polpa de celulose, petroquímica, indústria de base, comércio de produtos agrícolas e às áreas de crédito e financeira. A tônica das reportagens, cujo título era “Os Caminhos da Estatização”, foi a seguinte: “[...] se estendendo a setores que pertenciam ao setor privado... processo sutil que um dia poderá obrigar-nos a reconhecer que a economia brasileira é uma economia

¹³ CASTRO, Antonio Barros de; SOUZA, Francisco Pires de. **A economia brasileira em marcha forçada**. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

socialista.” (PESSANHA¹³, 1981 apud CASTRO, 2004, p. 41). Seguindo uma linha editorial similar, a revista *Visão*, em 19 de abril de 1976, comunicava que: “[...] o grande paradoxo do movimento revolucionário de 1964: a estatização da economia tem sido processada por governos convictamente privatistas.” (VISÃO¹³, 1976 apud CASTRO, 2004, p. 41).

As críticas aos procedimentos regulatórios adotados pelo Estado, de forma a incentivar políticas que conduzissem as deliberações do setor privado e ao mesmo tempo, através das empresas públicas, a ocupar novos espaços de atuação de forma a reestruturar todo o sistema produtivo, assumem conotações já superadas na medida em que esse processo foi, segundo Castro (2004), *inerente* às decisões governamentais, as quais estavam pautadas por um projeto de desenvolvimento, em um cenário de crise econômica no qual se buscavam alternativas frente ao estrangulamento externo mediante a reorganização de todo o aparelho produtivo. Conforme Castro (2004):

Em suma, diante da crítica situação com que se defrontava a economia em 1974, o governo que acabava de ser empossado negou-se a delegar ao mercado a condução das decisões econômicas. Isto posto, havia que lançar em campo todas as forças e instrumentos direta ou indiretamente comandados pelo Estado. Havia, em particular, que reforçar a capacidade dos poderes públicos de direcionar recursos. (CASTRO, 2004, p. 42).

Uma das formas encontradas pelas autoridades para executar o redirecionamento de recursos foram as transferências do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) para o BNDE com a intenção de que tais recursos fossem utilizados para fins de financiamento, em especial nos setores essenciais ao desenvolvimento econômico, assim como para sanar o déficit comercial, ao invés de serem usados para a aquisição de bens duráveis. Segundo Castro (2004), diferentemente dos países desenvolvidos que possuíam elevadas condições tecnológicas que permitiram aos mesmos superarem mais rapidamente a crise do petróleo de 1973, ao Brasil restou arcar com o endividamento externo e a recondução *forçada* de investimentos. Castro (2004) igualmente reforça a tese de que delegar a solução da crise ao setor privado não seria a melhor escolha para a economia brasileira uma vez que o empresariado da época não vislumbrava com clareza qual a real hierarquia de prioridades para uma estratégia de desenvolvimento de médio e longo prazo. Nesse sentido e, a título de curiosidade, Castro (2004) compara, através do Quadro 1, a seguir, o elenco de prioridades sugeridas para investimento de acordo com a visão

dos empresários e de acordo com a visão dos ministros, sendo que a destes últimos é que foi ratificada pelo governo da época.

Quadro 1 – Prioridades de Governo

Segundo Empresários	Segundo Ministros
Itaipu	Prospecção de Petróleo
Ferrovia do Aço	Expansão da Siderurgia
Expansão da Siderurgia	Transportes Urbanos
Prospecção de Petróleo	Saneamento Básico
Programa Nuclear	Ferrovia do Aço
Saneamento Básico	Telecomunicações
Transportes Urbanos	III Pólo Petroquímico
III Pólo Petroquímico	Programa Rodoviário
Programa Rodoviário	Programa Nuclear
Telecomunicações	Itaipu

Fonte: Lessa¹⁴ (1978, p. 163-164) *apud* Castro (2004, p. 43).

De acordo com o Quadro 1, pode-se observar que itens considerados fundamentais em termos de desenvolvimento como *Saneamento Básico* e *Transportes Urbanos*, na visão empresarial da época foram enumerados, em termos de prioridade, depois do item *Programa Nuclear*. Outro item que demonstra a insensatez dos representantes do setor privado refere-se à *Prospecção de Petróleo*, que aparece relacionado como a quarta preferência elencada pelos empresários em grau de importância, diversamente da escolha dos ministros que a colocaram em primeiro lugar. Ao apreciarem-se os itens acima referidos, em particular o que faz alusão à *Prospecção de Petróleo*, cumpre se questionar sobre qual a real noção do setor privado brasileiro tanto em relação aos interesses e investimentos internos necessários ao projeto de desenvolvimento da época, quanto em relação à interpretação que este empresariado fazia do cenário internacional ao se considerar uma conjuntura que ainda sofria com as consequências da crise do petróleo.

O período de 1979 até a metade da década de 1980 foi marcado pelo choque dos juros, pelo segundo choque do petróleo, pela ampliação das empresas estatais e de órgãos da administração direta na captação de novos empréstimos estrangeiros e, principalmente, pela disponibilidade por parte do Banco Central (BC) de colocar instrumentos de defesa contra o risco cambial à disposição do setor privado, assim como na efetiva mutação do BC para tomador de empréstimos das instituições financeiras internacionais. O resultado futuro disso foi um estoque no passivo em moeda estrangeira em um montante de US\$ 27 bilhões ao final do ano de 1985 (CRUZ, 1995, p. 128).

¹⁴ CASTRO, Antonio Barros de; SOUZA, Francisco Pires de. **A economia brasileira em marcha forçada**. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

3.3 A ESTATIZAÇÃO DA DÍVIDA EXTERNA

A partir de dezembro de 1979 foi aplicado o pacote econômico¹⁵ do Ministro do Planejamento, na época, Delfim Netto. O novo panorama da política econômica contrastava com o que havia sido proposto em 1974, pois tendo como objetivos aumentar a poupança interna e tornar a economia mais eficiente buscou-se o alinhamento dos preços relativos entre os diferentes setores, o fim dos subsídios e a restrição da interferência direta e indireta do governo na economia. Nesse contexto, as empresas públicas, que haviam sido protagonistas durante as mudanças realizadas pelo II PND, passaram a ser consideradas como uma dificuldade para economia brasileira. Segundo Castro (2004), a nova perspectiva compreendia que às estatais competia a maior dose de sacrifícios de forma que estas deveriam conceder seu espaço de atuação ao setor privado (CASTRO, 2004, p. 55-56). Nesse sentido é procedente que se observe que a expansão da capacidade produtiva foi uma consequência dos grandes programas setoriais, que se tornaram mais efetivos ao final da década de 1970 e que, ao atingirem sua culminância em 1983 e 1984 acabaram por resultar em uma geração de ganhos de divisas que foi crucial para que não houvesse um colapso econômico na segunda metade de 1983 (CASTRO, 2004, p. 57-61).

Entre 1979 e 1980, quando Delfim Netto iniciou a reforma fiscal, com os aumentos das tarifas do setor público e a maxidesvalorização cambial, acabou também por frustrar expectativas. Nesse sentido, quem estava endividado em dólar ficou devendo mais e o Estado se viu livre de conceder subsídios. Tais acontecimentos repercutiram na decisão pela não captação de empréstimos externos. Mesmo com as Resoluções nº 432 e nº 230, do BC, que permitiam aos tomadores de empréstimos externos depositarem em uma conta do BC, o qual se responsabilizava tanto pelos juros quanto pelo risco cambial, o plano de pagamento do Balanço de Pagamentos do BC era de longo prazo, de forma que houve a estatização do prejuízo, ou seja, a estatização da dívida externa. O BC não tinha dólares para pagar tudo de uma vez só, de forma que essa dívida teve origem no setor privado. Embora as resoluções anteriormente mencionadas, não tenham demonstrado isoladamente o processo de estatização da dívida externa, deve-se considerar também o papel do setor privado ao se negar a rolar o financiamento externo, o qual, no final das contas, foi assumido pelo setor público. Os

¹⁵ Segundo Castro (2004, p.51): [...] impropriamente a política econômica aplicada por Delfim Netto foi chamada de desastrado ensaio de heterodoxia.

empresários do setor privado, por exemplo, aplicaram dinheiro no setor financeiro a elevadas taxas de juros reais, e o setor financeiro, por sua vez, passou a emprestar dinheiro para o setor público, de modo que o setor privado saiu enxuto da crise, enquanto que o setor público saiu depauperado.

Segundo Castro, nem sempre o resultado se deve à política econômica aplicada, de forma que a explicação para os determinantes pode estar em outro lugar (CASTRO, 2004, p. 20). Em 1980, a inflação e a política cambial anularam os possíveis efeitos positivos da maxidesvalorização de 1979, mesmo assim, na sequência dos acontecimentos, a indústria brasileira conseguiu adaptar-se aos estímulos da política econômica. Os principais elementos da política de ajuste implantada entre 1983 e 1984 foram o combate ao déficit público através da redução de gastos de custeio, de investimento e transferência, bem como elevação da carga tributária. Houve também restrição do crédito bancário interno e do estoque real de moeda primária o que contribuiu para a elevação da taxa interna de juros, de forma a desincentivar tanto a aquisição de bens duráveis, como os de habitação, quanto os investimentos. Com a mudança da política salarial e o desemprego houve grande contração dos salários urbano-industriais o que acabou por restringir a demanda por bens de consumo. A reorganização dos gastos foi realizada mediante a alteração dos preços relativos, de forma que houve uma forte elevação da relação câmbio-salário em função da elevação da taxa de câmbio real conjuntamente à compressão salarial, bem como elevação do preço real de alguns derivados do petróleo e da energia elétrica (CASTRO, 2004, p. 21).

O processo de ajustamento previsto pelas autoridades brasileiras diferiu muito do aplicado em outras nações. A evolução de nossa balança comercial entre 1982 e 1984 demonstrou que as exportações tiveram um comportamento próximo do previsto, contudo as importações foram aquém do projetado. Os dados de Castro demonstram que entre 1974 e 1982 houve redução do coeficiente de importações brasileiras. Entre 1980 e 1983 as importações totais de um primeiro grupo de produtos, que haviam sido apoiados pelo II PND, como metais não ferrosos, produtos químicos, papel e celulose, fertilizantes e produtos siderúrgicos caíram em 60%. Castro também identifica um segundo grupo de produtos que não foram objeto de programas governamentais como o carvão metalúrgico. Segundo o autor, enquanto que para alguns produtos do primeiro grupo, objeto do II PND, a queda das importações foi seguida pelo início das exportações, para o segundo grupo as importações acompanharam o movimento de agregados como o nível geral de atividades (Y), o volume de investimentos (I) e o montante das exportações (X) (CASTRO; SOUZA, 2004, p. 23-24).

Fatores como a expansão do mercado norte-americano, a recuperação das economias latino-americana e africana, o ingresso em peso dos projetos ainda da metade da década de 1970 e os incentivos provenientes da política cambial, em especial, a mudança da relação salário-câmbio contribuíram para que, em 1984, a elevação das exportações colaborasse mais para a formação do superávit comercial do que o retraimento das importações (CASTRO, 2004, p. 25). De 1984 a 1989 diversas políticas de combate à inflação foram praticadas, como o Plano Cruzado de 1986, o Plano Bresser de 1987 e o Plano Verão de 1989. Entre 1985 e 1988, a taxa anual de inflação quadruplicou, de forma que os referidos planos econômicos apenas interromperam temporariamente o processo inflacionário, uma vez que não se buscou soluções para problemas como os conflitos distributivos de renda, nem tampouco contra os desequilíbrios estruturais da economia. Ao governo restou promover indexações e gerir as acelerações inflacionárias que eram irreversíveis. A sucessão frustrada de tentativas de estabilização gerava efeitos que eram tão cruéis quanto os próprios efeitos inflacionários, pois os agentes econômicos procuravam defender sua participação na renda com o incremento de suas remunerações de forma que acabavam afetando o lado real da economia. Fatores como a estagnação prolongada, o insucesso no combate à inflação, às incertezas em relação às renegociações externas, o agravamento do desequilíbrio fiscal, as indeterminações da política industrial e as ameaças ao capital estrangeiro deflagraram um ambiente que não se apresentava favorável à retomada de investimentos de tal modo que, a partir da segunda metade dos anos de 1980, essa conjuntura marcou a história da economia brasileira a ponto de que fosse cunhada a denominação de “década perdida” para designar esse período (MODIANO, 1989, p. 347-386).

A transição da década de 1980 para a de 1990 foi assinalada pela tentativa de combater o vício da indexação, assim como o descrédito dos planos econômicos anteriores de insucesso. Passava-se a ideia de pessimismo e desesperança a respeito da gerência da economia. Em março de 1990, Fernando Collor de Mello assumiu a Presidência da República sustentado por um discurso político que defendia as ideias de privatização do Estado e de abertura ao comércio internacional. A fim de conter a hiperinflação, Collor introduziu um programa que, dentre uma série de medidas, igualmente previa o congelamento de 80% dos ativos financeiros superiores a NCz\$ 50 mil (cinquenta mil cruzados novos) por um ano e seis meses, o que representou uma providência radical tendo em vista o choque de liquidez que acabou por gerar um forte impacto recessivo. A fim de cumprir a promessa de campanha, Collor promoveu a redução gradual de tarifas e permitiu a flutuação do câmbio de forma a

estimular o processo de abertura comercial e forçar a adaptação da indústria brasileira a uma nova realidade competitiva. Em substituição ao *overnight* e com o propósito de eliminar a memória inflacionária o governo criou o Fundo de Aplicações Financeiras cujos rendimentos deveriam ser baseados em uma Taxa Referencial (TR). Na incessante busca por austeridade houve o bloqueio de 100% do orçamento dos Ministérios da Saúde, da Educação, do Trabalho e Bem-Estar Social. Do ponto de vista econômico, Collor desagradou a indústria nacional ao forçá-la a competir com os produtos estrangeiros, desagradou a sociedade com o confisco da poupança e dos demais ativos financeiros, igualmente desagradou aos funcionários públicos que tiveram seus salários aumentados a uma taxa inferior à da inflação, devido à preocupação com o controle dos fluxos de caixa do governo, e como se isso tudo não fosse suficiente seu partido não tinha força no Congresso Nacional. Em 1992, portanto, ocorreu o *impeachment* do presidente e seu sucessor, o vice-presidente Itamar Franco, recebeu um importante aporte de capital através do aumento do volume de reservas que havia sido incentivado pelo ministro da fazenda de Collor, Marcílio Marques Moreira, com o intuito de bancar o superindexador da época e que, posteriormente foi importante na sustentação do Plano Real (BAER, 1996, p. 197-206).

3.4 MUTAÇÕES

Segundo Castro (2004, p.75), um fenômeno importante que caracteriza o decurso da industrialização de países de desenvolvimento tardio consiste nas *mutações* que se processam mediante a introdução de grandes setores de atividades industriais, que em função de suas características específicas produzem transformações em relação ao próprio desempenho da economia. Pode-se, neste caso, citar o exemplo do Japão que a partir de 1950 substituiu sua indústria tradicional, pautada em setores como de vestuário e cerâmico, por um sistema industrial mais moderno no qual a produção de aço passou a ter a primazia absoluta.

A experiência da industrialização brasileira, da mesma forma, também teria sido marcada por *mutações*, segundo Castro (2004). Primeiramente, assim como no exemplo japonês, a construção de Volta Redonda representaria um gênero similar desse tipo de mutação. Posteriormente, durante a introdução da indústria automobilística no Brasil, uma nova mutação teria sido implementada. Segundo Castro (2004), essas mutações precisam ser levadas até as últimas consequências para que consigam efetivamente vingar. Nesse sentido,

igualmente a estratégia de modernização industrial colocada em curso a partir de 1974 consistiu em uma nova mutação da economia brasileira (CASTRO, 2004, p. 75-78).

Contudo, os efeitos das mutações nem sempre são necessariamente virtuosos. A mutação promovida pela indústria automobilística no Brasil acarretou sérios resultados no que se refere a desigualdades sociais, pois até 1973/74 o crescimento da economia brasileira fora comandado pela indústria de bens de consumo a fim de atender as demandas das camadas com maior poder aquisitivo da população. Nesse sentido, as decisões de políticas públicas alocavam os investimentos em proveito da execução de projetos voltados para a área do transporte individual legitimando ainda mais a propensão à concentração de renda. De forma que as escolhas feitas pelo governo brasileiro a partir de 1974 foram diferentes, demarcando uma nova *mutação* cujos resultados dos programas de desenvolvimento ampliaram radicalmente a produção de diversos insumos como energia e bens de capital. Não obstante o crescimento econômico, o desenvolvimento industrial brasileiro ainda ficou aquém ao dos países desenvolvidos. Segundo Castro (2004) constatado o fracasso houve o recrudescimento da abordagem ortodoxa. Desafortunadamente proteções por parte do governo ocasionavam ineficiência de recursos em face da discriminação por um determinado tipo de setor ou de indústria. A partir dessa perspectiva e tendo em vista a forte influência governamental, Castro observa que o parque industrial brasileiro é uma negação de várias teses, em especial, a do receituário neoliberal (CASTRO, 2004, p.80-84).

O capítulo que se segue tratará da institucionalidade nacional, com ênfase nas configurações institucionais que a sustentaram historicamente e do desenvolvimento do processo institucional brasileiro, assim como de suas perspectivas institucionais futuras.

4 INSTITUCIONALIDADE NACIONAL

O objetivo do presente capítulo consiste em identificar os aspectos institucionais da economia brasileira durante o período que compreende o final da década de 1960 até a crise da dívida externa da década de 1980 e, brevemente, o início da década de 1990. A partir da interação entre fatores de ordem não apenas econômica, mas também, sociais, políticos e culturais buscar-se-ão as especificidades das relações entre os setores público e privado brasileiros tendo em vista o propósito de elucidar a trama institucional dessa articulação, relativa a ambos os setores aqui referidos, durante o período histórico supracitado. Ciente deste objetivo será dada ênfase às mudanças e inovações tanto tecnológicas, quanto organizacionais e, em especial, às configurações institucionais que lhes sustentam.

Para os institucionalistas as realidades nacionais não coincidem de forma universal, pois são constituídas de elementos políticos, sociais e culturais que se moldaram de forma única e peculiar ao longo do tempo, de modo que o processo histórico passa a assumir papel relevante para a compreensão de sua respectiva dimensão institucional a fim de identificar as mudanças e transformações, concomitantemente econômicas e sociais. Posto isto, pretende-se aqui produzir uma análise de teor qualitativo, a qual almeja uma descrição apreciativa do que foi o quadro institucional nacional predominante, vigente imediatamente após a fase do “milagre” econômico brasileiro de 1967 a 1973 até a crise dos anos de 1980 e, brevemente o início da década de 1990. Além de procurar identificar os aspectos institucionais que predominaram nos referidos momentos, se intenciona igualmente reconhecer as *mutações* específicas de cada fase ou “entre fases”, bem como analisar as interpretações já produzidas a respeito desses períodos.

4.1 O PROCESSO INSTITUCIONAL BRASILEIRO

Após o período da Grande Depressão da década de 1930 foi colocado em prática o Processo de Substituição de Importações (PSI) tanto no Brasil como nos demais países da América Latina. O PSI foi importante, pois permitiu a construção acelerada da estrutura

industrial brasileira. Contudo a velocidade de sua implantação não permitiu uma acomodação adequada à estrutura institucional brasileira o que pode ser depreendido por Conceição (2001):

A industrialização substitutiva foi, na verdade, indutora das condições institucionais para a formação de uma industrialização retardatária, tais como a formação das condições de financiamento à nova forma de desenvolvimento, a criação de infraestrutura fortemente apoiada pelo Estado e a adoção de novas regras salariais e trabalhistas. (CONCEIÇÃO, 2001, p. 181).

Tais transformações somente foram possíveis tendo em vista os novos objetivos do Estado que se voltavam na época para a consolidação de um ambiente propício à instalação da indústria nacional. Nesse sentido, o Estado deliberadamente ocupou um espaço de atuação em função da inexistência à época de um cenário institucional que pudesse promover o desenvolvimento industrial. Cumpre retomar aqui o conceito de *mutações* de Castro (2004), ao considerarmos que a opção pela industrialização ainda durante o Governo Vargas mais do que uma resposta aos choques externos foi o resultado de um processo que clamava por “mudanças radicais” da estrutura econômica nacional. Nesse sentido, o papel do Estado acabou por constituir a forma institucional mais importante desse período histórico a ponto de o próprio tipo de Estado se confundir com o PSI. Em termos institucionais, o Governo também contribuiu para a transformação da estrutura produtiva nacional ao criar instituições tais como o Conselho Federal de Comércio Exterior, o Departamento de Administração do Serviço Público e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (CONCEIÇÃO, 2001, p. 182). No âmbito tecnológico, houve uma incorporação de tecnologias estrangeiras mais modernas por parte de um restrito grupo de empresas, de forma que não se verificou um empenho interno nesse sentido, em especial por parte do setor privado, o que revela a imperfeição institucional da economia brasileira ao não conseguir gerar um ambiente compatível à criação de novos produtos e processos.

Durante o período de aplicação do Plano de Metas houve uma intensificação da evolução industrial tornando o ambiente econômico mais exigente em virtude das reformas institucionais da época. As mudanças estruturais mais importantes promovidas nesse período, destacadas por Conceição (2001) seriam:

[...] o revigoramento do padrão de acumulação, maior abertura ao capital estrangeiro, abertura de importações, um padrão de concorrência mais competitivo, necessidade de uma maior integração internacional —, ocorreram outras medidas efetivas, que a literatura consagrou como reveladoras de uma nova fase da economia

brasileira. Entre estas estão a Instrução 113 da Sumoc, a Resolução n° 63 da Sumoc, a criação do BNDE e da Petrobrás. (CONCEIÇÃO, 2001, p. 183).

Além das mudanças estruturais Conceição (2001), igualmente, faz referência à noção de *mutações* de Castro (2004) no tocante ao Plano de Metas e cita o autor que salienta:

[...] o período de Juscelino Kubitschek (1956-1960) foi importante por conceber o avanço na estrutura industrial, visando superar os ‘gargalos’ na estrutura então vigente. O caso da indústria automobilística foi o exemplo mais flagrante: seu estabelecimento implicou a implantação de novos mercados ao longo de sua cadeia produtiva de vários tamanhos e graus de estímulos de política econômica, que exigiram políticas fiscais e incentivos creditícios específicos. (CASTRO¹, 1997, p. 187 apud CONCEIÇÃO, 2001, p. 183).

À medida que se aprofunda a análise sobre o período relativo à aplicação do Plano de Metas fica evidente o protagonismo do governo da época na busca pelo crescimento econômico e pelo avanço do processo industrial. Realmente o papel do Estado foi decisivo para o avanço da estrutura produtiva, contudo é pertinente ressaltar que o novo ambiente institucional, promovido por esse mesmo Estado, que aliava crescimento à transformação, conseguiu posteriormente reproduzir sua lógica a ponto de contagiar a esfera empresarial. As mudanças institucionais promovidas pelo governo e que configuraram o novo ambiente propício à transformação da estrutura industrial foram capazes de produzir os efeitos psicológicos que acionaram o *animal spirit* dos representantes do setor industrial nacional. Sobre isso é pertinente conferir o ponto de vista de Lucas Lopes, Ministro da Fazenda de Juscelino Kubitschek a respeito dessa época:

“O choque que Juscelino trouxe para o país não pode ser explicado simplesmente pelo exame das metas, mas pelo clima que criou-se no Brasil. Todo mundo queria ter seu próprio negócio. Mesmo pequenas indústrias procuravam formas de avançar. Juscelino criou um clima generalizado de desenvolvimento econômico.” (Lopes apud Castro¹, 1997, p. 188).

Nessa mesma linha a perspectiva de Eugênio Gudín também é contemplada por Conceição (2001, p. 184) que acrescenta:

Outro testemunho, de Eugênio Gudín, já na época um crítico da política de JK, considerou o movimento rumo à industrialização acelerada tão intenso que “(...) não havia uma pessoa que pudesse resistir; nem uma indústria que não estivesse construindo.” (Gudín apud Castro¹, 1997, p. 188).

¹ CASTRO, A. B. (1997). Renegade development: rise and demise of state-led development in Brazil. SEMINÁRIO INTERNACIONAL INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro. nov.

A fim de avaliar o Plano de Metas frente ao empresariado foi, portanto, necessária a criação de um aparato institucional adequado, de modo que esse período foi precedido pela criação da Comissão Mista Brasil – Estados Unidos² (CMBEU) que por sua vez criou o BNDE. Sobre a necessidade da atuação da CMBEU e a criação do BNDE, em 1952, para a instrumentação do desenvolvimento, Roberto Campos (1994) comenta:

Havia então na burocracia brasileira o hábito arraigado de obter verbas governamentais para projetos, às vezes grandiosos, com base numa simples exposição de motivos, sem detalhamento claro de objetivos, cronograma de implementação, cálculos de custo e benefício e análise de rentabilidade. Essa perspectiva começou a ser mudada com os trabalhos da CMBEU e a implantação do BNDE. (CAMPOS, 1994, p. 192).

Novos recursos legais, como a Lei n.º 1628, que foi incrementada a fim de suprir a escassez de recursos financeiros foram importantes para a modernização institucional da nova realidade que se apresentava na época. A referida Lei previa o compromisso para as empresas privadas de seguro e capitalização de aplicarem 60% dos recolhimentos a que estivessem obrigadas, assim como 4% do valor dos depósitos das Caixas Econômicas Federais e 3% da receita anual dos órgãos da previdência. Nesse sentido, a maior parte dos projetos industriais da época foram financiados por recursos públicos principalmente de empresas estatais.

As empresas estatais brasileiras buscaram alternativas próprias para resolverem problemas associados ao desenvolvimento do novo processo produtivo. Segundo Castro (1997), as estatais desenvolveram uma forma “híbrida” de atuação na medida em que conciliavam sua natureza pública com a aptidão de tomar decisões pertinentes às da iniciativa privada (CASTRO, 1997, p. 197 apud CONCEIÇÃO, 2001, p. 185). As empresas estatais foram concebidas para fomentar um processo desenvolvimentista *endógeno* permitindo a formação de setores que atuavam sob a liderança do próprio Estado e tinham como vantagem poderem contar com recursos orçamentários próprios. Tendo em vista o interesse nas relações e articulações entre o setor público e privado à luz de uma abordagem institucional a partir de uma perspectiva evolucionária é conveniente conferir o que dizem Conceição (2001) e Castro (1997) sobre o papel das estatais para o desenvolvimento dos projetos nacionais:

As empresas estatais procuravam tirar vantagens das oportunidades de aliança com os agentes privados, tentando aumentar sua capacidade de influenciar nas decisões

² A CMBEU foi oficialmente instalada em 19 de julho de 1951 e, segundo Roberto Campos (1994, p. 162), sua contribuição mais importante foi a implantação de sistemáticas de análise custo/benefício e cálculos de rentabilidade que substituíram a prática tradicional de reembolsos por requisições burocráticas.

governamentais. Sua ramificação em subsidiárias levou à formação de “sistemas”, que tiveram papel decisivo na estruturação de certos setores da economia, incluindo a Petrobrás, o Vale do Rio Doce, a Eletrobrás, a Telebrás e o sistema BNDES (incluindo os bancos regionais). Nas palavras de Castro (1997, p. 198), todas elas são boas ilustrações de uma trajetória evolucionária. (CONCEIÇÃO, 2001, p. 185, grifos do autor).

Além de implementarem modernizações de setores as estatais fizeram uso de critérios originários de mecanismos de preços e atuaram de forma a inovarem em setores industriais da fronteira tecnológica. Seus padrões de gerenciamento previam a aplicação de lucros na disseminação e na diversificação de suas operações. A natureza desses procedimentos repercutiu em um progressivo profissionalismo das empresas estatais tornando-as de certa forma mais independentes em relação ao Estado. Contudo, objetivos econômicos e sociais foram negligenciados e à medida que o processo de industrialização progredia a autonomia das empresas estatais não acompanhava esse avanço. De forma que para Castro (1997, p. 200) realmente as estatais nunca se tornaram verdadeiramente autônomas (CONCEIÇÃO, 2001, p. 186).

A partir de 1976, o governo brasileiro passou a utilizar as estatais para aproveitar sua capacidade de captação de recursos a fim de minimizar as consequências macroeconômicas resultantes do choque do petróleo e do esgotamento do modelo de acumulação ainda da fase do “milagre econômico” de 1967-1973. A ênfase na solução das dificuldades impostas pelas questões macroeconômicas tais como aceleração inflacionária, déficit comercial e de transações correntes, que se ampliaram em uma intensidade até então não verificada, conduziu o Governo a deixar de reconhecer o caráter empresarial das empresas públicas durante a segunda metade de 1979 (CONCEIÇÃO, 2001, p. 186-187).

Sobre a interrupção do processo de expansão das operações das estatais por parte do Governo, Conceição (2001) acrescenta:

Sob o pretexto de realizar ajuste estrutural aos tempos de austeridade, passou a tratá-las como instrumentos convencionais de regulação macroeconômica, que contrariavam o padrão para o qual foram criadas. Isso evidenciou o fim de uma era, interrompendo não apenas um “processo evolucionário”, mas destruindo as convenções que delineavam o comportamento microeconômico dos agentes e o conseqüente animal spirit de uma época. (CONCEIÇÃO, 2001, p. 187, grifos do autor).

Após 1979, observou-se o agravamento considerável de condições como a estabilidade e o crescimento da economia brasileira. Houve a necessidade de mudanças em relação às

antigas concepções que haviam até então orientado a industrialização nacional. Evocavam-se novos preceitos que fossem capazes de dar conta do cenário interno de forma a torná-lo mais competitivo e eficiente conformando-o a uma feição de natureza mais empresarial. Se no âmbito doméstico o cenário não era o mais acolhedor, também em termos externos o ambiente apresentava um panorama de mutações permeado por incertezas. A recuperação das economias dos países desenvolvidos havia se pautado em tendências liberalizantes da época, enquanto isso a economia brasileira defrontava-se com o esgotamento de sua base produtiva e com a necessidade de superar o modelo produtivo fordista ainda em vigor.

Sob tais condições, ao final da década de 1970, o que se constatou foi uma generalizada frustração das expectativas dos atores econômicos em relação a seus próprios objetivos. A fim de alterar o cenário de frustração houve um reforço da estratégia ortodoxa na busca de normas fundamentadas em uma maior racionalidade econômica e em uma progressiva tendência liberalizante.

Em 1982, o contexto já era o de crise da dívida em uma ambiente econômico de recessão e inflação acelerada, de modo que uma das constatações desse período foi verificar a incapacidade da institucionalidade nacional em conciliar o crescimento econômico com a estabilização dos preços. Um exemplo representativo foi o fracasso do Plano Cruzado.

Apresentado em 28 de fevereiro de 1986, o Plano Cruzado demonstrou que o êxito de qualquer plano de estabilização econômica não pode prescindir de um conjunto adequado de convenções que formate o ambiente institucional necessário à sua implantação e que consiga evoluir sem o elemento inflacionário. Esse cenário manteve-se até a década de 1990. A partir de então, houve uma reestruturação das antigas instituições sem que fossem geradas as circunstâncias adequadas e exequíveis que viabilizassem novas instituições capazes de contemplar o novo ambiente econômico que ainda se revelava bastante indeterminado.

Durante os anos de 1990, ocorreu a ruptura com as convenções sobre as noções de crescimento e estabilidade relativos ao processo de industrialização acelerada ocorrido entre os anos de 1950 e 1980. A década de 1990 representou para a economia brasileira sua entrada no contexto do Consenso de Washington. De forma que essa nova condição tem sinalizado e requerido, até o presente momento, a geração de instituições nacionais divergentes à tradição da substituição de importações e, portanto, adaptáveis a um novo modelo de competitividade capaz de promover a *mutação* de um ambiente onde o Estado foi, no passado, um “[...] Estado-produtor-empresário.” – conforme as palavras de Conceição (2001, p. 191) – para um ambiente no qual as empresas nacionais sobrevivam sem o amparo estatal.

Enquanto que a década de 1980 foi marcada pelo intenso pessimismo tanto dos indivíduos quanto das firmas, os anos de 1990 revelaram estratégias de sobrevivência por parte dos atores econômicos, tais como aversão ao risco, autoproteção e objeção à política econômica oficial (CASTRO³, 1997, p. 205 apud CONCEIÇÃO, 2001, p. 192). Esse contexto, que também não contemplava um projeto de crescimento econômico, acabou por reforçar a instabilidade de modo a paralisar as deliberações empresarias uma vez que não se vislumbravam instituições que conseguissem combinar crescimento econômico e estabilidade. Tanto a política econômica oficial, quando o Estado, ficaram desacreditados, e sobretudo ficou desacreditada a concepção de um Estado desenvolvimentista cujo aparato fundamentara e estruturara todo o início do PSI. Sobre essa degeneração do aparato estatal assim como sua finalidade de desenvolvimento cumpre conferir as palavras de Castro (1997) que observa que: “O estado permaneceu grande, mas acéfalo e impotente. As empresas estatais perderam sua orientação empresarial e relativa autonomia, sendo transformadas em instrumentos de política macroeconômica de baixa eficiência.” (CASTRO, 1997, p. 206 apud CONCEIÇÃO, 2001, p. 192). Sobre esse processo de desmonte do Estado, Conceição (2001) observa que:

Esses aspectos reproduziam a extensão da “desestruturação” da economia brasileira, cuja desmontagem do Estado é o aspecto mais revelador. Evidência disso são os exemplos extraídos dos serviços básicos, como estradas e telecomunicações, que, em 1980, apresentavam níveis compatíveis com os europeus e despencaram, nos anos 90, para índices dramaticamente deteriorados [...] (CONCEIÇÃO, 2001, p. 193).

O processo de decadência passou então a ser estigmatizado na imagem das empresas estatais cujo potencial acumulado ao longo de anos passou a ser desprezado pela opinião pública, de forma que a desorganização e a desestruturação da economia brasileira tiveram como sua principal particularidade o desmantelamento do Estado.

4.2 PERSPECTIVAS INSTITUCIONAIS FUTURAS

Os desafios que hoje se apresentam para a economia brasileira vão ao encontro da geração de novas instituições capazes de congraçarem o crescimento econômico e o

³ CASTRO, A. B. (1997). Renegade development: rise and demise of state-led development in Brazil. SEMINÁRIO INTERNACIONAL INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro. nov.

desenvolvimento social mediante fatores como a competitividade e o avanço tecnológico. Ao analisarem-se as diversas interpretações sobre as diferentes fases ao longo do processo histórico econômico brasileiro é impossível não observar que a necessidade de um projeto nacional de desenvolvimento é premente. Tendo em vista que já não mais se pode contar com as fontes de financiamento do setor público como no passado, transfere-se para o setor privado atingir os objetivos necessários ao crescimento. Contudo, esta empreitada também requer processos de mudanças e transformações que permitam a promoção do surgimento de convenções e, portanto, novas instituições capazes de estimularem as iniciativas do setor privado, sejam sob a forma de mudanças no aparato legislativo, de inovações tecnológicas e/ou organizacionais. Nesse sentido, compete ao Estado o esforço de estimular o desenvolvimento científico e tecnológico mediante o avanço de transformações institucionais que permitam que as empresas nacionais incorporem em seu conjunto de estratégias de competitividade processos de inovação bem como padrões de qualidade e de eficiência, os quais ainda são considerados baixos quando comparados aos de outras economias internacionais⁴.

Infere-se, portanto, que é indispensável às decisões de política econômica incluir em seus projetos de crescimento e de desenvolvimento econômico uma dimensão de apoio ao desenvolvimento de um novo paradigma tecnológico industrial, sobretudo, de modo que este seja enraizado (*embedded*) pelas empresas nacionais, as quais se constituem nos principais agentes articuladores desse processo de transformação para o referido novo paradigma.

⁴ A participação relativa dos gastos empresariais nos gastos totais em P&D no Brasil tem se situado em torno de 20%, e, nos países avançados, a mesma é superior a 40%, alcançando mais de 70% no Japão (ibid. p. 135). Nos “Tigres”, a proporção é semelhante a do Japão, enquanto, no caso da Coreia, tal participação evoluiu de 34% em 1971 para 36% em 1976, 58% em 1981 e 81% em 1988 (CONCEIÇÃO, 2001, p. 195).

5 CONCLUSÃO

Primeiramente cumpre ressaltar a relevância que teve para a elaboração da análise aqui desenvolvida poder fazer uso de um referencial teórico altamente sofisticado como a *abordagem institucionalista*. Tal perspectiva permitiu verificar que a história da articulação entre o setor público e o setor privado brasileiro foi fortemente influenciada pelos processos de transformação de suas *instituições*, em especial, do Estado brasileiro e de suas empresas públicas.

Pode-se constatar que, já desde o PSI, o Estado brasileiro mediante a atuação do setor público, provocou as condições institucionais necessárias – na medida em que as instituições também se referem a situações mais concretas e de natureza histórica – para fomentar o processo de industrialização substitutiva nacional. Nesse sentido, o Governo contribuiu para a transformação da estrutura produtiva nacional ao criar instituições que prescrevessem regras de natureza pública, das quais, como exemplos, podem ser citados o Conselho Federal de Comércio Exterior, o Departamento de Administração do Serviço Público e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Posteriormente houve a instalação da Comissão Mista Brasil – Estados Unidos, responsável pela criação do Banco Nacional de Desenvolvimento, a qual representou uma evolução no manejo de dados e nas análises de custo/benefício e cálculos de rentabilidade, que substituíram práticas burocráticas já em desuso na época.

Durante o período relativo à implantação do Plano de Metas houve o revigoreamento do processo de industrialização brasileiro, de modo que reformas institucionais significativas e essenciais como o fortalecimento do modelo de acumulação, maior receptividade ao capital estrangeiro, facilitação às importações, incentivo à competitividade e à integração internacional foram aperfeiçoadas. O referido período histórico também é marcado por avanços no âmbito jurídico e financeiro através da implantação da Instrução 113 e da Resolução nº 63 ambas da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC).

Outros elementos, na esfera das corporações, além dos aparatos legais aqui citados, que contribuíram para o aperfeiçoamento do novo ambiente institucional, que permitiu a evolução da estrutura industrial brasileira, foram a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento, anteriormente mencionado, e a criação da Petrobras. A fase do Plano de Metas também foi determinante na análise das mudanças institucionais no quadro do setor

público brasileiro uma vez que, na busca em conciliar metas de crescimento ao avanço industrial, o Estado assumiu papel de destaque na melhoria do desenvolvimento da estrutura industrial brasileira, principalmente mediante a atuação das empresas estatais.

Inicialmente gestadas para promoverem o projeto desenvolvimentista, as empresas estatais criaram suas próprias alternativas a fim de resolverem problemas associados ao desenvolvimento do novo processo produtivo como, por exemplo, harmonizar sua natureza pública com a tomada de decisões típica do setor privado. Nesse sentido, estabelecia-se um processo de articulação no qual as empresas públicas buscavam vantagens nas alianças com o setor privado, a fim de obterem maior influência nas decisões governamentais. De forma que, com a ampliação do setor público através das estatais e de suas subsidiárias, houve a geração de uma série de sistemas como a Petrobras, o Vale do Rio Doce, a Eletrobrás e a Telebrás, além do sistema BNDES e dos bancos regionais, que assumiram papéis incontestáveis em diversos setores da economia, de modo que o profissionalismo desenvolvido nesses setores corrobora a tese das mudanças e transformações promovidas na época em face do novo ambiente institucional. Ambiente este, em que o Estado desenvolvimentista protagonizou o delineamento das decisões econômicas. Nesse sentido, é interessante observar que, de acordo com a perspectiva da abordagem da regulação, o Estado constitui uma das cinco *formas sociais fundamentais* das formas institucionais, as quais são adaptáveis ao modo de produção capitalista.

Contudo, a partir de meados da década de 1970, sob o pretexto de solucionar problemas macroeconômicos pertinentes à aceleração inflacionária, ao déficit comercial e às transações correntes a dimensão empresarial das estatais foi reduzida a um mero instrumento de regulação macroeconômica, contradizendo seus próprios princípios de criação. A restrição imposta ao processo de expansão das empresas estatais pode ser compreendida a partir de uma interpretação que concebe esta interrupção como a suspensão de um *processo evolucionário* que orientava o *animal spirit* dos agentes microeconômicos da época, bem como mediante a noção de *deterioração cumulativa*, proposta por Veblen, que propõe a formação de instituições, definidas como *imbecile institutions*, as quais são capazes de embarçarem o desenvolvimento do próprio processo cumulativo a ponto de produzirem mudanças para pior. Nesse sentido, ao final década de 1970, o que se vislumbrava era o pessimismo dos agentes econômicos, assim como a necessidade de superar o modelo fordista de produção. A frustração do período acabou por repercutir em propostas de soluções que

evocavam ideias de racionalidade econômica e tendências liberalizantes. Gestavam-se a partir de então, os princípios do processo de desmantelamento do aparato estatal.

A década de 1980 foi marcada por um contexto de dívida, recessão e aceleração inflacionária, no qual a institucionalidade da época não conseguiu desenvolver estratégias capazes de superar o conflito entre o crescimento e a estabilidade dos preços. O exemplo mais emblemático desse momento da história econômica brasileira se constituiu no fracasso do Plano Cruzado, justamente pela inexistência de um conjunto adequado de convenções aptas a constituírem o ambiente institucional necessário para a evolução do crescimento e desenvolvimento econômico sem o elemento inflacionário.

O resultado desse processo convergiu nos anos de 1990, em um alinhamento político e econômico da economia brasileira ao Consenso de Washington, que acabou por divergir da tradição de um modelo pautado na substituição de importações. Entretanto, esse novo contexto não abarcava um programa de crescimento econômico capaz de incentivar as decisões do setor privado, de forma que o desmonte do sistema estatal acarretou a deterioração de setores básicos da economia, revelando já sinais de um processo de *involução* institucional.

O conceito de *mutações* aqui explorado foi relevante tendo em vista que as instituições, responsáveis por constituírem os processos de enraizamento de hábitos, também podem ser definidas como *resultado de um processo evolucionário*. As *mutações* aqui compreendidas como mudanças pertinentes à evolução do próprio processo produtivo revelaram que durante o Plano de Metas o setor privado nacional teve a oportunidade de disseminar o que bem poderia ser considerado uma incipiente expressão de um *animal spirit* da época, contudo, como já anteriormente mencionado, a partir de 1976, houve a interrupção decisiva do processo institucional capaz de contemplar uma *mutação* desse tipo.

Nesse sentido, a perspectiva institucionalista evolucionária foi acionada para compreender que na articulação entre o setor público e o setor privado, o Estado brasileiro teve historicamente um papel de incentivador do setor privado e, por conseguinte de todo o processo produtivo brasileiro em virtude de um complexo aparato institucional concebido a partir de um novo ambiente institucional promovido por esse mesmo Estado que, dentre seus pressupostos, combinava crescimento à transformação. Todavia, na medida em que as instituições sociais são aqui compreendidas como *produções humanas de lenta mutação*, igualmente foi possível verificar que, posteriormente, durante a década de 1980, já não mais

se constatava a institucionalidade nacional constituída como nos mesmos moldes do passado, nem tampouco uma nova capaz de conseguir acomodar uma economia liberalizante.

Tendo por base os exemplos históricos já abordados, bastaria simplesmente concluir que na ausência hoje, de um Estado que promova a liderança do processo de retomada do avanço da estrutura produtiva urge a necessidade de um conjunto de instituições capazes de internalizarem na sociedade e na economia brasileira os processos necessários para atingirem-se tais propósitos. Contudo, ao considerar-se o desenvolvimento do processo histórico em análise se pode verificar a acomodação por parte do setor privado tanto no que se referiu a assumir riscos quanto a arrogar para si a posição de frente nas decisões. Igualmente, convém assinalar que foi observado que a postura do setor privado durante o período do Plano de Metas – ao se permitir contagiar por um ambiente mais voltado para o desenvolvimento econômico do que para a obtenção de metas propriamente – foi radicalmente diferente da postura desse mesmo setor a partir da ascensão do governo militar. Tais distinções podem ser apreciadas a partir da perspectiva que incorpora uma das dimensões mais proeminentes do *institucionalismo radical* de Veblen, a que concebe a *democracia econômica* como fundamental à vida econômica e social uma vez que tanto a aceitação dos erros como a busca de suas correções exigem a participação da sociedade como um todo, de forma que em um sistema democrático a construção de soluções para os problemas econômicos ou políticos é contínua e nunca derradeira. Conclui-se, portanto, que para a superação das contradições históricas entre o setor público e o setor privado é fundamental que se edifique um modelo de Estado atuante, voltado tanto para as demandas em termos de desenvolvimento, quanto para os incentivos científicos e inovações tecnológicas. Modelo este que deverá ser capaz de se identificar a uma institucionalidade nacional que permita reativar a participação do setor privado no avanço da estrutura produtiva, a partir de instituições aptas a *enraizarem* valores democráticos muito mais adaptados a uma concepção de economia compreendida enquanto *processo* do que a uma determinação arbitrária pela busca do equilíbrio.

REFERÊNCIAS

- BAER, Werner. **A economia brasileira**. São Paulo, Nobel, 1996. p. 197-206.
- BELLUZZO, Luiz G. de Mello; ALMEIDA, Júlio S. Gomes de. A crise da dívida e suas repercussões sobre a economia brasileira. In: BELLUZZO, Luiz G. de Mello; BATISTA JR., Paulo Nogueira (Org.). **A luta pela sobrevivência da moeda**: ensaios em homenagem a Dilson Funaro. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992. p. 25-50.
- CAMPOS, Roberto de Oliveira. **A lanterna na popa: memórias**. 4. Ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.
- CAMPOS, Roberto de Oliveira. **Ensaio de história econômica e sociologia**. Rio de Janeiro: Apec, 1963.
- CARNEIRO, Dionísio Dias; MODIANO, Eduardo. Ajuste externo e desequilíbrio interno: 1980 - 1984. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). **A ordem do progresso**: cem anos de política econômica republicana, 1889 - 1989. Rio de Janeiro, Campus, 1989. P. 323 – 345.
- CASTRO, Antonio Barros de; SOUZA, Francisco Pires de. **A economia brasileira em marcha forçada**. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004.
- CAVALCANTI, Carlos Brandão. **Transferência de recursos ao exterior e substituição de dívida externa por dívida interna**. Rio de Janeiro: BNDES, 1988.
- CONCEIÇÃO, Octavio Augusto Camargo. **Instituições, crescimento e mudança na ótica institucionalista**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2001. – (Teses FEE, 1). – 228p. Disponível em: <http://cdn.fee.tche.br/teses/teses_fee_01.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2016.
- CONCEIÇÃO, Octavio Augusto Camargo. A relação entre instituições e crescimento econômico : uma análise heterodoxa e evolucionária In: DATHEIN, Ricardo (Org.). **Desenvolvimentismo**: o conceito, as bases teóricas, as políticas. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. p. 157-191.
- CRUZ, Paulo Roberto Davidoff Chagas. Endividamento externo e transferência de recursos reais ao exterior: os setores público e privado na crise dos anos 80. **Nova Economia**, Belo Horizonte: UFMG, v. 5, n. 1, ago. 1995. p. 121-144.
Disponível em: <<http://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/2287>>. Acesso em: 13 abr. 2016.
- FONSECA, Pedro C. D.; VALIATI, Leandro. **Instituições e cultura**: um diálogo entre Thorstein Veblen e Pierre Bourdieu. In: CONFERENCE OF THE HISTORY OF ECONOMIC THOUGHT ASSOCIATION, 8., 2013, Lisbon. [**Conference Papers...**]. Lisbon: NOVA School of Business & Economics, 2013.
- FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 16. ed. São Paulo: Globo, 2004.

HERMAN, Jennifer. Auge e declínio do modelo de crescimento com endividamento: o II PND e a crise da dívida externa. In: GIAMBIAGI, F. et al. **Economia brasileira contemporânea**. Rio de Janeiro, Elsevier, 2005. p. 93-115.

KUPFER, David; HASENCLEVER, Lia. **Economia industrial**. Fundamentos teóricos e práticas no Brasil. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

LAGEMANN, Eugenio. Economia do setor público. In: Souza, Nali de Jesus de (Coord.). **Introdução à economia**. São Paulo: Atlas, 1996, p. 311-313.

MODIANO, Eduardo. A ópera dos três cruzados: 1985 - 1989. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.) **A ordem do progresso**: cem anos de política econômica republicana, 1889 - 1989. Rio de Janeiro, Campus, 1989, p. 347- 386.

VEBLEN, Thorstein. **A teoria da classe ociosa**: um estudo econômico das instituições. 2. ed. São Paulo: Nova Cultura, 1987. (Os Economistas).