

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

RICARDO EMMEL BÖCK

ENSAIOS SOBRE MUDANÇA INSTITUCIONAL E O II PND

CURITIBA

2016

RICARDO EMMEL BÖCK

ENSAIOS SOBRE MUDANÇA INSTITUCIONAL E O II PND

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Economia, no Curso do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. José Felipe Araujo de Almeida

CURITIBA

2016

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Dissertação de Mestrado de **RICARDO EMMEL BOCK**, intitulada: "**Ensaio sobre mudança institucional**", após terem inquirido o aluno e realizado a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO.

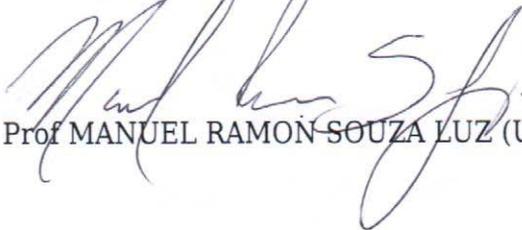
Curitiba, 29 de Março de 2016.



Prof JOSE FELIPE ARAUJO DE ALMEIDA (UFPR)
(Presidente da Banca Examinadora)



Prof EDUARDO ANGELI (UFPR)



Prof MANUEL RAMON SOUZA LUZ (UFABC)

RESUMO

O presente estudo busca realizar uma interpretação institucionalista do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). De acordo com tal objetivo, é realizada uma apreciação teórica evolutiva do entendimento de mudança institucional dentro da escola institucionalista, almejando identificar as diferenças e similaridades interpretativas mais marcantes dos principais autores desta escola para, por fim, demarcar um escopo teórico comum que sirva de alicerce à interpretação histórica. A partir disso, as principais metas, objetivos e controvérsias que envolvem o II PND são revisitadas a fim de que sejam traçados paralelos entre a compreensão teórica formatada e o evento histórico em questão, sempre buscando aproximar o objeto de estudo com os mecanismos de análise de forma a privilegiar o diálogo entre as partes.

Palavras-chave: escola institucionalista original, mudança institucional, economia brasileira, desenvolvimentismo, II PND.

ABSTRACT

This study aims to carry out an institutionalist view of the II National Development Plan (II NDP). Accordingly to this goal is accomplished an evolutionary theoretical appreciation of institutional change within the institutionalist school, aiming to identify the differences and most striking interpretive similarities of the main authors of this school to finally demarcate a common theoretical scope to serve as a foundation for the historical interpretation. From this, the main goals, objectives and controversies surrounding the II NDP are revisited in order to be parallels between the formatted theoretical understanding and the historical event in question, always seeking to approach the object of study with the analysis mechanisms in order to give priority to the dialogue between the parts.

Key-words: original institutionalist economics, institutional change, brazilian economy, developmentalism, II NDP.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Compartimentando o espaço institucional pela interface do fundo de conhecimento e a estrutura de valores da instituição.....	40
--	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: PIB - Variação Percentual (1964-1973)	77
Tabela 2: Taxa média de crescimento esperada (%) durante o II PND.....	80
Tabela 3: Indústrias Básicas (1.000 t) – 1974-1984	85
Tabela 4: Insumos Básicos - Coeficientes de Importação e Exportação - 1974-1983	86
Tabela 5: Ganhos de divisas derivados dos programas setoriais (US\$ milhões)	87
Tabela 6: Taxa de Crescimento Real da Produção Industrial por Categorias de Uso (%)	87

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
2	ENSAIO TEÓRICO SOBRE A MUDANÇA INSTITUCIONAL.....	9
2.1	INTRODUÇÃO	9
2.2	THORSTEIN VEBLÉN: UMA PERSPECTIVA ECONÔMICA DIVERGENTE.....	11
2.2.1	A Mudança Institucional em Thorstein Veblen	13
2.2.1.1	Uma nota metodológica	14
2.2.1.2	A relação entre instituições e tecnologia: a mudança institucional	15
2.3	CLARENCE AYRES: O PROSSEGUIMENTO DA TRADIÇÃO VEBLENIANA, CONTRIBUIÇÕES À MUDANÇA INSTITUCIONAL E AO PROCESSO DE VALORAÇÃO	20
2.3.1	A Dicotomia Cerimonialismo-Instrumentalismo	21
2.3.2	O Processo Instrumental.....	23
2.3.3	Padrões de Comportamento Cerimoniais	25
2.3.4	A Relação entre Instituições e Tecnologia	26
2.3.5	O Processo de Valoração em Ayres	27
2.4	CRÍTICAS A AYRES E ABORDAGENS MODERNAS DE MUDANÇA INSTITUCIONAL.....	29
2.4.1	Algumas Críticas a Ayres.....	30
2.4.2	J. Fagg Foster e a Teoria Instrumental do Valor	34
2.4.3	A Teoria da Mudança Institucional de Paul Dale Bush.....	37
2.5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	45
3	UMA ABORDAGEM INSTITUCIONALISTA AO II PND.....	48
3.1	INTRODUÇÃO	48
3.2	A ESCOLA INSTITUCIONALISTA E A MUDANÇA INSTITUCIONAL.....	49
3.2.1	O que são Instituições?.....	50
3.2.1.1	Cerimonialismo e instrumentalismo: a dicotômica distinção entre as características institucionais	52
3.2.2	A Dicotomia Cerimonialismo-Instrumentalismo e a Mudança Institucional.....	56
3.2.2.1	As teorias do valor instrumental e do ajuste institucional de J. Fagg Foster ..	58
3.2.2.2	A teoria da mudança institucional de Paul Dale Bush.....	60
3.3	A INSTITUIÇÃO DESENVOLVIMENTISMO.....	65
3.3.1	O Desenvolvimentismo: Conceito, Sentido Histórico e Guia de Ação.....	66

3.3.2	Os Agentes do Desenvolvimentismo durante o II PND	69
3.4	O II PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO (II PND)	76
3.4.1	O II PND, Diagnóstico e Contexto Prévio: Entendimentos Necessários	77
3.5	O II PND POSTO EM XEQUE: APRECIACÃO INSTITUCIONAL E CRÍTICAS AO PLANO	83
3.5.1	As Metas Produtivas do II PND	84
3.5.2	A Racionalidade Econômica e Política do Plano	89
3.6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	93
4	CONCLUSÃO	95
	REFERÊNCIAS.....	96

1 INTRODUÇÃO

O propósito geral desta dissertação é realizar uma interpretação institucionalista do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), plano que foi posto em prática em meados da década de 1970, no Brasil. De acordo com este objetivo, urge a necessidade de um recorte teórico que forneça uma leitura condizente com o evento histórico em questão, propiciando um diálogo fluido entre as partes.

A escola institucionalista original (EIO) constitui corrente de pensamento com mais de um século de tradição. Ao longo destes anos, muitas linhas de pesquisas foram desenvolvidas e debatidas. Dentre estas se encontra o tema da mudança institucional. Partindo da tradição herdada de Thorstein Veblen, há uma série de autores que trataram do assunto, notoriamente se destacam os já “clássicos” Clarence Ayres e J. Fagg Foster, iminentes nomes da EIO. Além destes estudiosos, há também pesquisadores contemporâneos que apresentaram contribuições significativas ao entendimento da temática da mudança institucional e de sua evolução dentro da própria escola, como são os casos de Malcolm Rutherford, Louis Junker, Mark Tool e Paul Dale Bush. Certamente estes autores não esgotam o assunto, tampouco apresentam leituras definitivas. Entretanto, a partir de suas interpretações se torna possível demarcar um escopo analítico comum, pontuando também as diferenças e contribuições genuínas de cada autor para que se conforme o próprio evolucionismo no tratamento da temática da mudança institucional dentro da EIO.

O II PND, por sua vez, foi um plano econômico que tinha por objetivo modificar estruturalmente as condições de oferta da economia brasileira, principalmente no que diz respeito aos setores de bens de capital e insumos intermediários, incorporando também medidas de redução da desigualdade socioeconômica e regional. Em suma, o próprio plano foi concebido tendo como pano de fundo a ideia de que era imperioso superar o subdesenvolvimento e transformar a nação brasileira em uma moderna economia industrial (BRASIL, 1974). Diante da distância que parece haver entre o objeto de estudo – o II PND – e os meios de interpretá-lo – o entendimento acerca da mudança institucional – uma aproximação entre os temas enseja, antes de mais nada, alguns exercícios reflexivos.

Em primeiro lugar, e seguindo a tradição da EIO, se faz necessário compreender o evolucionismo do tema da mudança institucional ao longo do tempo dentro da própria escola, buscando evidenciar os aspectos que contribuam a uma leitura da realidade socioeconômica que se apresenta. Num momento seguinte, o escopo teórico demarcado deve servir como

alicerce à interpretação desta realidade, no caso o evento histórico em questão, contribuindo para que se estabeleçam possíveis relações entre os mecanismos que operam o processo social.

Diante desta percepção, a divisão deste trabalho procura seguir esta mesma lógica em sua estrutura, adotando um formato ensaístico após esta introdução. Partindo da tradição vebleniana, no primeiro capítulo busca-se evidenciar o evolucionismo da mudança institucional dentro da EIO, tentando compreender como ela se manifesta e se relaciona com os comportamentos socialmente adotados. No segundo capítulo, utiliza-se parte considerável deste escopo teórico demarcado para compreender duas questões principais: (1) o II PND enquanto parte importante de um momento histórico em que o desenvolvimentismo foi uma instituição relevante e (2) poderia o II PND ser entendido como um caso de mudança institucional? Em seguida a este questionamento, são apontadas brevemente as conclusões mais gerais delineadas ao longo do exercício.

2 ENSAIO TEÓRICO SOBRE A MUDANÇA INSTITUCIONAL

2.1 INTRODUÇÃO

Este ensaio pretende revisitar as principais contribuições da escola institucionalista no que se refere ao processo de mudança institucional. Partindo das contribuições seminais de Thorstein Veblen, Clarence Ayres e J. Fagg Foster, autores contemporâneos como Mark Tool, Malcolm Rutherford, Paul D. Bush são também apontados como figuras relevantes nesta discussão, conformando nesta escola uma tradição bastante forte na temática da mudança institucional. Contudo, embora haja uma série de apontamentos teóricos bem desenvolvidos por tais autores, há poucas tentativas de utilizá-los como alicerce interpretativo para eventos históricos ou evidências empiricamente comprovadas. É neste contexto que tal ensaio se insere, buscando estabelecer um escopo teórico comum dentro da escola para que este seja capaz de ensejar o diálogo entre a teoria e os fatos historicamente dados. Com isto em mente, revisitam-se as principais características que conformam a mudança institucional, em sentido cronológico, partindo de Thorstei Veblen, um dos principais nomes da EIO.

Veblen é considerado um dos pais fundadores do institucionalismo norte-americano, juntamente a John Commons, Wesley Mitchell e Clarence Ayres (RUTHERFORD, 1994). Em sua produção acadêmica, que data dos últimos anos do século XIX às três primeiras décadas do século XX, Veblen trouxe novas ideias e contrapontos ao que era postulado pela ciência econômica à época, ciência esta fortemente influenciada pela escola clássica e os desdobramentos recentes da escola neoclássica, especialmente os refinamentos realizados por Alfred Marshall.

Para Veblen, a ciência econômica praticada era demasiadamente teleológica, o que julgava ser característico de uma ciência pré-evolucionária. Como alternativa, propunha que a ciência econômica fosse pensada em termos de processo, isto é, dando maior relevância ao processo econômico e menos a seus fins, o que caracterizaria uma ciência pós-evolucionária (VEBLEN, 1898, 1899a). Foi isto que Veblen buscou empreender em seus escritos.

Em seus estudos, Veblen mescla análise econômica e de comportamento humano. Quanto ao último, entende que a observação de certas tendências comportamentais revela padrões de ação socialmente compartilhados. Conforme a sociedade evolui, tais padrões

tornam-se instituições. Uma instituição engloba, portanto, um conjunto de práticas sociais como costumes e modos de pensar que, organizados, redundam em condutas aceitas e incorporadas pela comunidade¹. Como tal, a instituição é passível de mudanças que acompanham o processo de evolução social. Uma das preocupações da escola institucionalista, na perspectiva de Veblen, é compreender como ocorre esta mudança no arcabouço institucional vigente e como se dá sua interrelação com os demais agentes sociais.

Diante dessa interrelação instituições-agentes sociais, o contexto é fundamental à apreciação analítica. Veblen foi um pesquisador muito crítico da sociedade estado-unidense de sua época, contestando a forma com que os interesses pecuniários impunham suas vontades e valores à coletividade. Sendo assim, nutria parcas esperanças na formação de um corpo social em cujo arranjo institucional estivessem refletidas as necessidades e os anseios da ampla maioria da população. Ao contrário, o que se verificava era o fortalecimento de poucos, mas poderosos, interesses. Ainda assim, Veblen confiava na possibilidade de a tecnologia enfraquecer os interesses pecuniários em favor dos interesses industriais, modificando a institucionalidade vigente. Apesar de tais questionamentos, o autor não trouxe respostas *definitivas* a como isto poderia ser feito, deixando esta área de pesquisa em aberto. Dentro desta temática, outros autores adentram a discussão trazendo contribuições relevantes para o aprofundamento do debate.

Em sentido cronológico, o primeiro autor a retomar os estudos acerca do processo de mudança institucional foi Clarence Ayres, também ele um dos principais institucionalistas do século XX. A partir de seu trabalho na *University of Texas*, Ayres foi reconhecido à época como a principal voz do institucionalismo dentro dos Estados Unidos, sendo responsável pela disseminação da tradição vebleniana dentro das fronteiras daquela nação. Sua formação acadêmica erigiu-se no campo da filosofia, mas seu interesse nas questões econômicas fez com que sua produção orbitasse entre essas duas disciplinas, que com frequência se confundem. Especificamente quanto ao processo de mudança institucional, Ayres busca desvendar o que ele denomina como a dicotomia entre os aspectos cerimoniais e instrumentais das instituições e seus reflexos no comportamento humano. Não se limitando a apresentar tal dicotomia, a pesquisa enveredada busca desvendar a lógica e os elementos que entrelaçam cada um destes aspectos.

Contemporâneo e aluno de Ayres, J. Fagg Foster ajudou a pontuar questões metodológicas não bem resolvidas por seu mentor, especificamente o processo de valoração

¹ Tal conceito é crucial à compreensão tanto do método quanto dos objetos estudados por Veblen.

utilizado pela escola institucionalista. Como parte fundamental do trabalho de Foster foi disseminada pela tradição oral, o resgate de suas contribuições se deve muito ao corpo editorial do periódico *Journal of Economic Issues*² e a Mark Tool, autor que recentemente publicou sobre a temática da mudança institucional. Além destes pensadores, são referências recentes os trabalhos de Malcolm Rutherford, Louis Junker e Paul Dale Bush. O primeiro trata tanto de aspectos em Veblen quanto em Ayres, pontuando questões deixadas em aberto e que requerem um tratamento mais preciso. Já o último busca uma esquematização completa, que torne compreensíveis e sistemáticas todas as etapas que envolvem o processo de mudança institucional, utilizando inclusive abstração formal; seu objetivo central é revelar através do processo de mudança institucional os valores sociais que emergem na adoção de práticas cerimoniais e/ou instrumentais.

Tais escritores não esgotam a discussão, mas auxiliam a construção de uma base teórica sólida que fundamente uma análise que pretende integrar ao máximo aspectos conceituais com a realidade prática. O conteúdo deste ensaio será apresentado cronologicamente, a fim de evidenciar o evolucionismo da mudança institucional dentro da escola institucionalista³.

2.2 THORSTEIN VEBLEN: UMA PERSPECTIVA ECONÔMICA DIVERGENTE

Em seu primeiro livro, *The Theory of the Leisure Class (TLC)*, Veblen reinterpreta a lógica do consumo e o papel da classe ociosa dentro da sociedade⁴. Esta, dado seu poder pecuniário, influencia muito a tomada de decisão dos demais estratos sociais, principalmente no que diz respeito ao consumo, embora não se limite a isto⁵. Dado este seu poder de

² Em dezembro de 1981 este periódico publicou uma edição especial em que trazia transcritas algumas das contribuições basilares de J. Fagg Foster. Desde então, este material passou a ser utilizado como uma das principais fontes da obra do autor.

³ Em virtude dessa opção, ocasionalmente será necessário apresentar antecipadamente alguns conceitos a fim de evitar confusão.

⁴ Segundo Veblen (1899b [1987], p. 5-12), a classe ociosa surge da diferenciação de atividades dentro da sociedade. As classes mais altas se furtam de atividades laboriosas e industriais, relegadas às classes inferiores, sendo esta uma forma de expressar sua superioridade pecuniária. Estando no topo da escala social, suas preferências de consumo, maneiras de ser e costumes são emulados pelas demais classes logo abaixo na escala social.

⁵ A propriedade é a base convencional da estima social (VEBLEN, 1899b [1987], p. 18). Por isso, as classes inferiores emulam não só o padrão de consumo da classe ociosa, mas também seu modo de vida associado a este

influenciar, a classe ociosa é também capaz de modificar os hábitos de pensamento. Com a evolução social, tais hábitos são cristalizados em instituições, que por sua vez compõem a base da estrutura social. Como dependem dos hábitos e costumes, as instituições se modificam ao longo do tempo.

Contudo, Veblen atesta que as mudanças que ocorrem no interior da sociedade, e que em grande medida são induzidas pela classe ociosa, são restringidas por requisitos cerimoniais enraizados nos costumes, que variam de sociedade para sociedade (VEBLEN, 1899b [1987], p. 49-50). Na perspectiva vebleniana, o cerimonial pode ser entendido como aquilo que é socialmente aceitável e não carrega consigo aspectos tecnológicos relevantes, sendo uma característica a que qualquer instituição está exposta, pois o próprio cerimonialismo está sujeito aos costumes que imperam em determinada comunidade em certo contexto. Porém, como a classe ociosa é capaz de ditar certos costumes, ela exerce maior força no corpo social, revelando um balanço de poder desigual.

Já em *The Theory of Business Enterprise*⁶ (TBE), o foco de Veblen passa a ser a influência da lógica de negócios na estrutura social. Para ele, o ponto de vista dos negócios dita a dinâmica econômica e social e também condiciona os hábitos de pensamento vigentes (VEBLEN, 1906 [2009], p. 1-2, 38-39). O ambiente de negócios engloba instituições importantes e influentes, sendo conduzido por empreendedores que atuam em processos industriais. O controle da estrutura de negócios pode ser usado por estes empresários em favor próprio, uma vez que é a interação entre os diversos processos industriais que estabelece a direção do ambiente de negócios (VEBLEN, 1906 [2009], p. 13-15).

Conforme Veblen, a maior fonte de ganhos pecuniários corresponde ao controle da estrutura de negócios, e não à esfera produtiva em si, pois nela apenas se realizam tais ganhos (VEBLEN, 1906 [2009], p. 18-25). Todavia, isto não significa que a esfera produtiva seja insignificante, mas que ela é condicionada por tais fatores. Ao mesmo tempo, há uma demanda empresarial por maior precisão e produtividade nos processos industriais, materializável a partir de aprimoramentos técnicos. Tais aperfeiçoamentos são possíveis através de avanços tecnológicos, que Veblen coloca como vetores de mudança viabilizados

consumo. Um exemplo disto é a emulação de postos de trabalho. Buscando atividades melhor remuneradas, os indivíduos almejam um patamar superior de consumo que majore sua estima social.

⁶ Este livro é pouco comentado a nível nacional, onde o foco maior reside em *The Theory of Leisure Class*, diferentes noções de instituições, hábitos e causação cumulativa. Entretanto, a nível internacional ele é um dos pilares às interpretações focadas na questão tecnológica e de mudança institucional, pois além de oferecer *insights* sobre a visão vebleniana do sistema econômico aponta caminhos de pesquisa que Veblen não pôde desenvolver completamente, como é o caso da mudança institucional.

por meio do trabalho de inventores e engenheiros⁷. Portanto, a tecnologia é um fator de mudança capaz de ser desenvolvido no núcleo da sociedade, por indivíduos que dela participam. A tecnologia é um componente substancial nas interpretações dos escritos de Veblen, muitas vezes sendo sugerida como oposta ao componente cerimonial. Louis Junker interpreta esta oposição interna ao processo cultural da seguinte forma:

Veblen conceived of the cultural process as having two basic aspects, or forms, or types of behavior patterns, the one being technological and the other institutional. The technological aspect or type of behavior is the dynamic aspect of culture. (JUNKER, 1968, p. 204).

Tais componentes, a mudança tecnológica e os comportamentos cerimoniais incrustados em instituições, são os principais objetos de estudo para aquela série de autores elencados na introdução deste trabalho e que se debruçaram sobre o que se convencionou chamar de processo de mudança institucional. Antes de adentrarmos tais interpretações, necessitamos revisitar o que foi efetivamente estabelecido por Veblen.

2.2.1 A Mudança Institucional em Thorstein Veblen

Primeiramente, cabe a observação de que Thorstein Veblen não elaborou uma teoria da mudança institucional, estabelecendo conceitos e articulando ideias que em conjunto formatassem uma estrutura conceitual interligada entre si⁸. As menções à mudança institucional nos escritos de Veblen advêm de uma percepção peculiar ao autor, que é a distinção entre os aspectos institucionais e tecnológicos da economia (FOSTER *apud* TOOL, 2000, p. 318). A partir dos estudos de Foster, Tool (2000, p. 319) aponta que esta distinção é uma premissa normativa, em que Veblen realiza julgamentos de valor sem abordá-los teoricamente. Independentemente desta imprecisão metodológica, Tool (2000, p. 319) aponta o seguinte trecho em *TLC* para ilustrar esta diferença:

Institutions—the economic structure—may be roughly distinguished into two classes or categories, according as they serve one or the other of two divergent purposes of economic life... they are institutions of acquisition or of production... they are

⁷ Uma ideia incipiente em *TLC* e melhor desenvolvida em *TBE*.

⁸ Em momento algum o foco de Veblen passa pela formalização de questões conceituais. Em virtude disso, parte significativa de sua produção sobre o processo de evolução institucional se desenvolve a um nível dissertativo-abstrato. Cientes disso, alguns de seus intérpretes retomam e reformulam ideias já presentes nos escritos do autor, buscando organizá-las de forma sistemática, com o propósito de conectar os elementos que se relacionam dentro do processo institucional. São os casos de Clarence Ayres diante da dinâmica tecnológica, J. Fagg Foster quanto à teoria instrumental do valor e Paul Dale Bush e sua teoria da mudança institucional.

pecuniary or industrial institutions...they are institutions serving either the invidious or the noninvidious economic interest (Veblen (1899) 1934:208).

Consoante a esta interpretação, Tool (2000, p. 319-320) elenca uma série de exemplos utilizados por Veblen em *TLC* para subsidiar a afirmação de que se trata de uma dicotomia, uma vez que diz respeito a aspectos cujas lógicas são incompatíveis entre si, embora estejam relacionados. Contudo, esta interrelação pode assumir um formato bastante complexo, e a adoção de um critério auxilia seu entendimento.

2.2.1.1 Uma nota metodológica

Para entender melhor como funciona esta relação interna ao corpo institucional em vigor, alguns aspectos das instituições devem ser observados. Segundo Hodgson (2004, p. 656), as instituições, de acordo com a lógica vebleniana, são capazes de limitar e permitir determinados comportamentos dos agentes, mas a sua característica mais marcante é a capacidade de moldar e modificar aspirações. Às instituições cabem tais prerrogativas porque também atuam associando certos hábitos⁹ sociais em sentidos específicos. A seguinte passagem em Hodgson (2004, p. 656, grifos no original) é elucidativa:

*What does happen is that the framing, shifting and constraining capacities of social institutions give rise to new perceptions and dispositions within individuals. Upon new habits of thought and behaviour, new preferences and intentions emerge. [...] But we need to know how this happens. [...] We are typically constrained in our actions. Accordingly, we acquire habits consistent with the operation of these constraints. Even when these constraints are removed, habits dispose us to act or think in the same old way. This provides a reconstitutive mechanism of 'downward causation' [...] from institutions to individuals. The crucial point in the argument here is to recognise the significance of reconstitutive downward causation on **habits**, rather than merely on behaviour, intentions or beliefs.*

A partir da óptica de *reconstitutive downward causation (RDC)* é possível notar que as mudanças ocorridas no interior da sociedade são concebidas através do processo de habituação. São os diferentes hábitos que modificam as pré-disposições comportamentais. Esta nota metodológica é importante, pois não é factível estabelecer mecanismos de *causação direta* entre instituições e crenças individuais, embora seja indiretamente possível através dos

⁹ Hábitos formam preferências e pré-disposições à adoção de certos comportamentos, embora *não impliquem* comportamento (ALMEIDA, 2015). Quando mudam os hábitos presentes, ou novos hábitos são incorporados, as preferências também mudam (HODGSON, 2004, p. 656).

hábitos¹⁰. Este recurso, em que as instituições influenciam os indivíduos, é oposto ao *upward causation (UC)*¹¹, em que elementos de um baixo nível ontológico afetam elementos de um nível ontológico superior, por exemplo: votar pode mudar governos (HODGSON, 2003, p. 165).

Colocamos em evidência a diferenciação entre os mecanismos de *reconstitutive downward causation* e *upward causation* porque são metodologicamente distintos. Porém, conjuntamente, ambos formam a causação cumulativa veblenina, que nada mais é do que uma interrelação contínua e sequencial entre elementos que interagem, como as instituições e os indivíduos (VEBLEN, 1907, p. 304, *apud* HODGSON, 2004, p. 346; RUTHERFORD, 1984, p. 335-336). Ao analisar o processo de mudança institucional, verificamos que a interação entre as instituições e os indivíduos se dá nos dois sentidos. Ou seja: as instituições agem sobre o comportamento dos indivíduos, mas o comportamento dos indivíduos também modifica as instituições.

2.2.1.2 A relação entre instituições e tecnologia: a mudança institucional

É interessante notar a dicotomia vebleniana a partir de dois de seus livros. Em *TLC*, Veblen trabalha a evolução social das instituições, dando ênfase a como estas são influenciadas pelos costumes e pela herança cultural, aspectos de caráter cerimonial. Também é notável como em *TBE* a influência da dinâmica de negócios na estrutura social é altamente condicionada pela fronteira tecnológica. Colocadas lado a lado, o aspecto dicotômico fica mais evidente.

Do ponto de vista da dinâmica socioeconômica, Veblen vislumbrava que refinamentos tecnológicos possibilitariam a melhora da vida material dos indivíduos. Uma nova forma de viver modifica os hábitos vigentes e produz certas maneiras de agir e pensar que podem redundar em novos costumes e posteriormente assumir um formato institucional, o qual é capaz de influenciar as predisposições futuras a novas configurações tecnológicas (RUTHERFORD, 1984, p. 334).

¹⁰ “*Institutions may lead directly to changes in some intentions, but only by acting as non-reconstitutive influences or constraints. To provide a reconstitutive causal mechanism, we have to point to factors that are foundational to purposes, preferences and deliberation as a whole. This is where habits come in.*” (HODGSON, 2004, p. 657).

¹¹ Hodgson (2003, p. 165) coloca o *upward causation* como um método amplamente aceito e disseminado no meio científico.

Logo, a interação entre as instituições e a tecnologia pode produzir resultados diferentes: nova tecnologia, nova instituição, ambas ou nenhuma. Utilizemos um exemplo sobre a bem-sucedida difusão da escrita para ilustrar esta lógica. Suponhamos que a técnica da escrita seja predominantemente realizada através da utilização do carvão bruto. Assim ela é aprendida e disseminada a quem a deseja assimilar. Entretanto, através da observação¹² alguém percebe que o refinamento da peça de carvão bruto para um formato cilíndrico e de diâmetro reduzido permite realizar a tarefa com maior precisão e destreza. Desta forma, esforços — quer eles utilizem ferramentas físicas ou tão somente habilidades manuais — são realizados para que o carvão tome a forma cilíndrica e possa atender com maior solícitude à necessidade da escrita. A consequência direta desta melhora técnica é que se torna mais fácil não só realizar o ofício da escrita como também ensiná-lo. Dado que com um formato cilíndrico em mãos a destreza e a precisão são mais prontamente assimiladas, a disseminação da atividade é descomplicada.

O resultado final é o seguinte: ao mesmo tempo em que a nova técnica simplifica a execução da tarefa ela também permite que mais pessoas possam realizá-la. Sendo assim, *pelo menos* estas pessoas, que antes não escreviam, estarão atentas a novas possibilidades de melhora, como a utilização de grafite envolto por uma cápsula cilíndrica de madeira com ponta (um lápis) que, além de trazer maior aderência do material às mãos, não suja e não borra tanto o material escrito, evitando o desperdício. Podemos estender esta lógica à criação de quaisquer outros materiais, como a borracha, a caneta, o tipógrafo, a máquina de escrever, o computador, etc. Contudo, devemos considerar que os mecanismos em questão estão evoluindo¹³ no mesmo sentido, de uma interrelação de modificação contínua. O aprimoramento técnico favorece o progresso nas condições de vida; portanto, é assimilado. Ao ser assimilada, a evolução técnica abre precedente a novas tecnologias, que por sua vez podem também vir a melhorar a condição material de vida.

Retomando ao escopo teórico: uma nova tecnologia gera novos hábitos que, quando assimilados, dão corpo a novas instituições. Fazendo um paralelo com nosso exemplo, os novos artefatos produzidos facilitam a propagação da escrita. Esta, por sua vez, pode contribuir à sistematização de ideias já existentes, mas não devidamente expressas, como códigos de conduta social (tais quais leis e decretos que estabeleçam uma estrutura de direitos

¹² Quer a observação seja direta (alguém observando a execução da tarefa por outrem) ou indireta (onde a relevância é dada ao resultado da ação em si, após concluída). Poderia também ser de alguma outra forma que não por intermédio da observação, como a própria utilização do material.

¹³ No sentido darwiniano, a evolução não significa obrigatoriamente uma melhora. Ela diz respeito tão somente a um processo contínuo, dinâmico e irreversível.

e obrigações), regimes educativos metódicos e de maior alcance, cartilhas informativas sobre questões sanitárias e de saúde pública, etc.

É importante destacar que desenvolvimentos assumidos como socialmente benéficos não necessariamente acontecem. Pode ser, por exemplo, que a técnica da escrita seja dominada exclusivamente por uma determinada classe que não tem o menor interesse em facilitar a disseminação dessa prática, pois poderia perder seu poder seletivo e sua influência social, já que a escrita é uma das possíveis formas que o ser humano encontra para se expressar. O comportamento desta classe é, portanto, autopreservativo, e serve tão somente ao propósito de barrar uma nova tecnologia a fim de manter seus privilégios. Este último é um exemplo concreto de comportamento que assume traços cerimoniais, em oposição ao nosso exemplo da bem-sucedida difusão da escrita — no qual predominam características de natureza técnica, ou seja, há uma mudança tecnológica. Em termos conceituais, esta divisão comportamental, aqui exemplificada, permeia a teoria da mudança institucional desde sua origem até suas análises recentes.

Dito isto, devemos ponderar que o objeto de estudo de Veblen é uma sociedade industrial moderna de seu tempo, em que os empresários fazem acontecer o processo tecnológico buscando o lucro em suas atividades. Veblen (2009 [1906], p. 15-21) mostra que a demanda por novas tecnologias surge na esfera da produção industrial, pois há uma crescente demanda por aumentos na capacidade produtiva seja através da expansão das atividades ou por aumentos na produtividade, bem como de uma maior precisão e padronização nos processos realizados; portanto, para ser efetivada, a inovação tecnológica deve estar de acordo com os interesses dos tomadores de decisão e ser requerida pelo processo industrial, sendo o ganho pecuniário o critério que definirá se tal inovação será empreendida¹⁴ (RUTHERFORD, 1984, p. 338; VEBLEN, 2009 [1906], p. 11).

À medida que uma nova tecnologia vai sendo incorporada nos processos de uma indústria e traz resultados positivos observáveis, as demais indústrias estarão atentas e também as adotarão, modificando gradualmente os seus processos de forma a incorporar tais novidades. Um exemplo disso é o processo de vulcanização da borracha, em que a adição de enxofre à goma torna possível o endurecimento dessa matéria e oferece mais resistência ao produto final. O resultado é um artigo mais robusto e seguro. Como a borracha é um gênero comum a grande parte das indústrias (seja como material de vedação para incontáveis máquinas industriais de diversos ramos, insumo intermediário ou bem final), esta inovação

¹⁴ Rutherford (1984, p. 338) sugere que a inovação pode tanto ser produzida quanto importada. Em termos conceituais, esta diferenciação não é tão relevante, mas é importante que seja observada em análises empíricas.

não pode ser ignorada, caso contrário as indústrias que não a adotassem estariam em desvantagem relativa.

É importante levar em consideração que a economia analisada por Veblen passava por um crescente processo de monopolização e conglomeração, com a posse se concentrando nas mãos de um menor número de proprietários. Por outro lado, questões organizacionais requeriam um aprofundamento na especialização dos processos, fazendo com que as cadeias internas às indústrias se alongassem para que cada uma fosse responsável por determinada operação. Assim, a interdependência intra e interindustrial aumentam e as decisões de cada um dos componentes do sistema acabam por afetar os demais (VEBLEN, 2009 [1906], p. 2-3, 5, 12-13; RUTHERFORD, 1984, p. 339). Veblen (2009 [1906], p. 46) faz estas observações no sentido de explicar as flutuações cíclicas da economia, mas indica que a disseminação e o aprofundamento da mudança tecnológica são favorecidos na escalada ascendente do ciclo.

Ao apresentar o processo de mudança tecnológica, observamos que seu resultado é um conjunto de instituições, algumas esperadas, outras não (RUTHERFORD, 1984, p. 338). Este, inclusive, foi o caso em nosso exemplo da bem-sucedida difusão da escrita. Se ponderarmos que o objetivo *inicial* da melhora técnica era tão somente facilitar a difusão da escrita, notamos que todos os demais desenvolvimentos correlatos se tornam instituições não esperadas, mas que efetivamente contribuem a uma melhora da vida em sociedade. Mesmo que isto seja verdade, não devemos interpretar que tais melhoras ocorrem de maneira repentina e automática.

A começar no momento em que a inovação tecnológica é materializada, abre-se um período de adaptação a esta nova tecnologia, já que a mudança não ocorre no “vácuo” (AYRES, 1951, p. 47-48)¹⁵. Num primeiro momento ela se materializa sobre uma base institucional já existente, não havendo uma modificação abrupta, mas sim ajustes na ordem prevalecente; tais ajustes são adaptações do esquema existente causado pelo uso de novas tecnologias (RUTHERFORD, 1984, p. 339). Veblen denomina este fenômeno como de “adequação cerimonial” (VEBLEN, 1987 [1899b]). É em virtude de tais fatores que os avanços técnicos não são prontamente assimilados.

Ora, estamos tratando de uma economia de mercado, e se um aprimoramento técnico é materializado, é de se esperar que ele seja encabeçado pelas empresas que de tal avanço se beneficiem. Contudo, a adequação cerimonial conserva o ambiente institucional vigente frente à mudança tecnológica, ainda que parcela do setor empresarial demande a mudança. Como

¹⁵ Embora ainda não tenhamos tratado de Clarence Ayres, esta observação quanto ao período “adaptativo” é feita em referência a Veblen.

exemplo, podemos elencar a utilização da energia eólica. Sendo uma fonte de energia limpa e renovável, ela se mostra uma alternativa viável para atender demandas industriais e domésticas, se encaixando nas necessidades modernas, porém requer um alto custo de investimento para geração, transmissão e distribuição.

Por outro lado, as fontes de energia mais tradicionais e menos comprometidas com o meio ambiente, como é o caso de hidrelétricas, termelétricas ou a própria utilização direta de combustíveis fósseis, não deixam de ser utilizadas, já que estão estabelecidas e possuem potencial energético geralmente a custo mais baixo, sobretudo em curto prazo. Por estarem estabelecidas, tais fontes de energia gozam de proteção judicial para suas operações (longos contratos), reserva de mercado para seus produtos (quase exclusividade na exploração e distribuição), fazendo parte de um arranjo institucional *estabelecido* e sendo dele participante. Se as companhias que desejam explorar a energia eólica passassem a fazer parte de tal mercado, elas sem dúvidas absorveriam parcela significativa do mercado energético, alterando seu balanço de poder.

Sendo assim, novos interesses entrariam em jogo, desencadeando disputas entre as indústrias estabelecidas. Em termos econômicos, provavelmente haveria uma redução dos lucros realizados pelas companhias já estabelecidas, o que forçaria uma modificação em seus processos para torná-los mais eficazes na geração de ganhos pecuniários, visando uma diferente precificação para que estas firmas pudessem manter sua parcela de mercado. Em contrapartida, as empresas de energia eólica poderiam utilizar da sustentabilidade como apelo a seu produto, mesmo que o seu interesse seja tão somente o ganho pecuniário. Fato é que haveria uma modificação significativa dentro do mercado energético, podendo haver inclusive um debate social acerca do que é preferível em termos ambientais, contribuindo à formatação de um novo arranjo institucional que desestabilizaria o arranjo em voga. Porém, de novo, mesmo na hipótese de ocorrência deste debate, o que está em jogo é o ganho pecuniário de poucos agentes. Todos estes episódios se dariam em virtude de uma inovação tecnológica.

Então, também a readaptação às novidades tecnológicas que surgem na esfera produtiva pode abrir precedente a outras inovações e modificar as instituições econômicas. O resultado final, segundo Rutherford (1984, p. 339), é: “[...] *an adaptation and modification of business institutions to the new conditions and the opportunities for profit making that are thereby created*”. Logo, podemos identificar as instituições influenciando os agentes, no caso os empresários que atuam em busca de ganhos pecuniários, que por sua vez modificam seus hábitos e desencadeiam mudanças nas instituições. Nesta lógica, operam tanto a *upward causation* quanto a *reconstitutive downward causation*.

A ênfase à influência dos interesses pecuniários nas instituições não é fortuita. Como Veblen (2009 [1906], p. 1-2) observa, o ponto de vista de negócios prevalece dentro de uma sociedade industrial capitalista; conseqüentemente, as instituições sob sua influência condicionam as demais. Uma vez modificadas, elas dão conta dos novos hábitos de pensamento derivados dos novos métodos de produção. Embora aponte que tais modificações nas instituições ocorram através da continuidade do processo tecnológico, Veblen não apresenta com rigor alguma explicação que mostre como tal processo condiciona os aspectos cerimoniais envolvidos pelas instituições.

Esta questão foi notada por Clarence Ayres, que durante a primeira metade do século XX prosseguiu investigando o processo de mudança tecnológica, incorporando algumas ideias já discutidas por Veblen e outras advindas da filosofia pragmática de John Dewey, a quem Veblen também recorria, ampliando o escopo de análise. A tais contribuições e suas interpretações iremos nos ater em seguida.

2.3 CLARENCE AYRES: O PROSSEGUIMENTO DA TRADIÇÃO VEBLENIANA, CONTRIBUIÇÕES À MUDANÇA INSTITUCIONAL E AO PROCESSO DE VALORAÇÃO

As agendas de pesquisa enveredadas por Clarence Ayres ao longo de sua carreira o colocam como um dos grandes nomes da matriz teórica dos institucionalistas norte-americanos¹⁶. A forma de sua análise do sistema econômico e das predisposições individuais perante a sociedade se assemelham muito àquela realizada por Veblen, muito em razão do método utilizado. No entanto, Ayres incorpora novos conceitos e leva adiante a discussão de evolução social e progresso tecnológico, abrindo portas a um debate mais amplo e profícuo acerca destas questões, ainda hoje tratadas pelos institucionalistas.

Em relação ao método científico evolucionário, Ayres compartilhava muitas concepções trazidas à tona por Veblen, como o uso da psicologia social no fazer científico (AYRES, 1918a). Uma consequência direta disso é a maior evidência que Ayres forneceu ao papel das instituições em suas explicações tanto do processo de evolução social como de

¹⁶ Com seu trabalho de professor e pesquisador na *University of Texas*, Ayres influenciou outros tantos economistas de tradição institucionalista, denominados como *Cactus Branch* ou *Texas Branch*, grupo que se estabeleceu com maior concentração no meio-oeste dos Estados Unidos (STURGEON, 1981).

transformação econômica, em decorrência da ideia de que o pensamento dos homens é muito mais condicionado pelo ambiente social no qual estão inseridos do que por suas próprias ações individuais (AYRES 1921, 1921b, 1944, 1951). Outro ponto em comum a ambos é a visão de que a estrutura econômica da sociedade moderna é dominada pelo processo mecânico industrial (AYRES, 1918b), que dita regras e é capaz de afetar o funcionamento do sistema econômico, causando distúrbios. A opção metodológica pela análise evolucionária e a rejeição da concepção de harmonia natural e o conceito de equilíbrio que dela deriva, ideias centrais à teoria econômica dominante à época, posiciona Ayres junto à escola institucionalista, que considera ter um diferente objeto de estudo, ilustrado desta forma (AYRES, 1936, p. 235):

For orthodox theory the objective is now, as it has always been, the explanation of social order (price equilibrium) as an expression of human nature (wants and satisfactions); whereas for the insurgents¹⁷ the objective is the explanation of human nature (working, buying, consuming, investing, and so forth) as an expression of the social order (institutions and technology).

É comum à escola institucionalista um esforço holístico das questões que trata, e embora Ayres tenha desenvolvido pesquisas em diversos campos, suas maiores inquietações dizem respeito a esta expressão da ordem social através das instituições e da tecnologia. A constatação de que a civilização atingiu um estágio bastante fértil de inovações e eficiência técnica (AYRES, 1935, p. 189) parece despertar em Ayres a noção de que tais elementos são preponderantes na modelagem do sistema econômico vigente, conforme sugere a passagem “[...] *the dynamic force in economic evolution is not such institutions but machine technology*” (AYRES, 1935, p. 198). Ayres também apresenta outras evidências de que as instituições atendem à tecnologia, como pode ser visto no seguinte excerto: “[...] *technical developments derive from technical sources, and the institutional changes which accompany them are **their effects rather than their causes***” (AYRES, 1935, p. 190, grifos nossos).

2.3.1 A Dicotomia Cerimonialismo-Instrumentalismo

Se aprimoramentos técnicos são possibilitados por avanços tecnológicos, é nessa esfera que são determinados o ritmo e a direção da evolução econômica (AYRES, 1944). Apesar de Ayres considerar que as instituições *respondem* às mudanças na esfera tecnológica,

¹⁷ *Insurgents*, aqui, se refere aos teóricos da escola institucional.

isto não implica que tais respostas serão sempre positivas, absorvendo as mudanças de forma imediata, de modo a incorporá-las através de novos hábitos de pensamento, costumes, novas práticas, etc. Em realidade, o arranjo institucional pode ou não permitir que aquelas mudanças sejam incorporadas no ambiente social, como mostramos anteriormente dentro do escopo vebleniano. Ou seja, elas podem barrar ou facilitar a introdução de novas tecnologias. Neste contexto, emerge a dicotomia¹⁸ entre o caráter instrumental da tecnologia e o caráter cerimonial das instituições¹⁹. Ayres utiliza esta nomenclatura, pois reconhece o processo tecnológico de Veblen como equivalente ao processo instrumental de John Dewey:

It was from John Dewey that I first learned what that way of knowing is. It is what Dewey called the 'instrumental' process. This, as Dewey clearly realized, is identical with what Veblen was calling the 'technological' process. Both of these great pioneers recognized this process as (in Veblen's words) 'the life process' of mankind, a process that runs in unbroken continuity through the activities of all societies and has the same meaning for all [...] (AYRES, 1961, p. 29).

Embora admita que sejam correspondentes Ayres busca se aprofundar nos detalhes deste processo, que segundo ele não foi pormenorizado por Veblen a ponto de mostrar as razões pelas quais é dinâmico e como pode se desenvolver; para tanto, ele enfatiza o papel das ferramentas, sua disponibilidade física e como suas diferentes combinações podem resultar em melhores e mais potentes ferramentas (AYRES, 1961, p. 29-30). Trilhando o mesmo caminho, Ayres procura respostas mais robustas ao cerimonialismo. Para ele, é necessário compreender por que o processo institucional é vinculado ao passado (hábitos e costumes) e como suas características interagem, de modo a tornar seu caráter inibitório mais inteligível (AYRES, 1961, p. 30). Neste particular, um *insight* interessante é oferecido:

[...] tribal beliefs, and the institutional and ceremonial practices in which they are objectified, are simulacra of scientific knowledge and technological skills. That is, what Veblen calls 'ceremonial adequacy' is an imitation of technological adequacy. [...] Recognizing this makes possible a clear differentiation of technological reality from ceremonial fantasy, and so of real values from fancies, or pseudo values. (AYRES, 1961, p. 30-31).

Esta afirmação evidencia que as práticas cerimoniais e instrumentais coexistem, servindo cada qual a determinadas funções. Como consequência de tal coexistência, o

¹⁸ Há particular ênfase ao salientar que *não é uma dualidade*, mas sim uma dicotomia (AYRES, 1961).

¹⁹ Ayres acredita que a nomenclatura *instrumental* seja mais pertinente para tratar da questão tecnológica, pois evita a confusão com “técnicas” puramente mecânicas, além de não haver substantivação idêntica. Portanto, o instrumentalismo pode ser designado como a *teoria tecnológica do progresso econômico* (AYRES, 1944, p. 155). A rigor, em nosso estudo, processo tecnológico e processo instrumental podem ser intercambiáveis sem perda de conteúdo.

elemento valorativo é evocado e há uma distinção entre valores instrumentais e cerimoniais, pois há um pano de fundo que motiva as razões pelas quais práticas cerimoniais ou instrumentais são adotadas. Para Ayres, tal pano de fundo é dado pela estrutura de valores.

Contudo, Ayres considera difícil a formulação de uma teoria econômica que traga consigo respostas favoráveis ao processo de valoração. Como alternativa a esta problemática, ele visualiza que é dentro do processo tecnológico que se manifestam os mecanismos que revelam o que ele denomina de “valores verdadeiros”²⁰ de uma sociedade, como sugere a seguinte passagem:

For not only is the social process a continuous one in the chronological sense; on the technological side it is a logical continuum; a true progression, each item of which implies succeeding items by the same process by which each has been itself derived from preceding items in the series. It is this technological continuum which is the locus of truth and value. (AYRES, 1942, p. 353).

Então, o escopo teórico ayresiano pretende, além de expressar a ordem social como fruto da interrelação entre as instituições e o processo tecnológico, revelar também como foi trilhado o processo evolutivo sob a óptica dos valores sociais vigentes em cada período. Em suma, o que Ayres propõe é um aprofundamento da investigação acerca do processo instrumental, que está diretamente relacionado com o ambiente institucional e os padrões comportamentais cerimoniais. Para tal, trataremos de cada um destes tópicos separadamente.

2.3.2 O Processo Instrumental

Para tratar do progresso tecnológico, necessitamos definir o conceito ayresiano de tecnologia. Segundo Ayres (1944, p. 107-111), a tecnologia é função do comportamento humano, em que a interação entre habilidades e ferramentas físicas é indissociável, pois a atividade técnica está diretamente associada ao uso de ferramentas²¹. Outra característica particular da tecnologia é sua natureza inerentemente progressiva. Neste particular, Ayres (1944, p. 111-112) coloca a tecnologia como um produto social, e não individual:

It is particular character of all technology [...] that it is progressive. It is inherently developmental. This circumstance which gives technology its peculiar importance in

²⁰ Desta forma, tais valores são tratados de forma científica e não metafísica (AYRES, 1942).

²¹ Isto também é verdade para a atividade intelectual. Ayres (1944, p. 110-112) exemplifica isto mostrando que ainda que o trabalho do músico, escritor ou cientista seja realizado abstratamente, ele necessita de ferramentas para materializá-lo.

the analysis of culture — and most of all for economists — also can be understood only in terms of tools. If we limit the conception of technology to 'skill', we are at once subject to great risk of conceiving technological development as the growth of skills; and since skill is a 'faculty' of 'individuals,' we are pre-conditioned to think of the growth of skill as in some sense an increase of this faculty on the party of individuals. But we know nothing of any such increase. [...]
The whole analysis must proceed on the level of generalization of culture rather than of individuality in order for the principle of technological progress to be understood at all.

Ao perceber a tecnologia como um desenvolvimento social, Ayres coloca as invenções presentes como decorrentes da combinação de ferramentas previamente existentes, produtos específicos de um determinado período histórico. Logo, tais invenções podem ser o ponto de partida àquilo que doravante venha a ser descoberto. Neste processo, a interação dos materiais à disposição abre a possibilidade de novas descobertas intelectuais e invenções técnicas²². Ou seja, o conceito ayresiano de tecnologia é bastante amplo e genérico, englobando tanto atividades físicas quanto intelectuais bem como sua respectiva interação com o uso ferramental que favorece a prática de tais atividades.

Todavia, não há qualquer indício de que uma dada inovação tecnológica venha, obrigatoriamente, a acontecer. Sem dúvidas, um ambiente de contínua pesquisa e investigação *favorece* (mas não garante) o florescimento de novas ideias e tecnologias. Há, inclusive, a possibilidade de inovação a partir da combinação de ferramentas existentes em diferentes locais no espaço, conforme sugere a seguinte passagem:

[...] innovations are likely to occur at any time and in any region in which devices are brought together which have hitherto existed in separate regions. [...] The diffusion of culture traits from one culture area to another is quite generally accompanied by innovation (AYRES, 1944, p. 118).

Entretanto, este cruzamento de conhecimento entre culturas geralmente é acompanhado de novas invenções não em virtude da proliferação do conhecimento tácito dos indivíduos, mas sim em virtude do potencial de combinações proveniente da proliferação de ferramentas, que é continuamente crescente (AYRES, 1944, p. 119; MAYHEW, 2010, p. 217).

Então, grosso modo, temos que o entendimento ayresiano do processo instrumental leva em consideração a interação indissociável entre habilidades e ferramentas — que acontece no âmbito social, e não individual — e é passível de avanços progressivos através da combinação de ferramentas, havendo a possibilidade de transmissão cultural. Contudo, para

²² Para Ayres, a *natureza* do processo de descoberta mecânica e científica é a mesma (Ayres, 1944, p. 113).

que tais mecanismos possam se desenvolver, é necessário que eles sejam socialmente aceitos. Quanto a este quesito, o excerto abaixo é ilustrativo:

[technical advances] will not occur at any given time in any given community if all technological development, or even that particular strain of technological developments, is inhibited by contrary forces at work in that community at that time. No one supposes that the technological process is the whole of culture [...] On the contrary [...] it is but one aspect of culture and that culture exhibits another aspect which is inhibitory to the technological process [...] It means that other forces are also at work, not that technological progress is an illusion. (AYRES, 1944, p. 121).

Ao salientar que o processo instrumental não diz respeito ao universo cultural como um todo, Ayres quer chamar a atenção ao aspecto cerimonial.

2.3.3 Padrões de Comportamento Cerimoniais

Para Ayres (1944, p. 159-162), existem duas características universais aos padrões de comportamento cerimoniais: 1) o caráter emulatório, em que as distinções de casta e *status* simulam a competência tecnológica e 2) a existência de costumes como o reconhecimento da força da tradição comunitária. Os costumes dependem da evolução de cada conjunto social e variam de comunidade para comunidade conforme sua origem e seu sistema de *status*, seguindo sua divisão, já que são as castas superiores que os estabelecem.

Por serem derivados de relações de poder fundamentadas em distinções estatutárias, Ayres (1944, p. 165) nota que há julgamentos inerentes à obediência dos costumes:

The whole ceremonial conception of life is one not merely of a distinction between what is and what is not to be done; it is also a conception of human personality in terms of mystic potency capable of being diminished by transgressions of the code. This mystic potency is also capable of being increased. We gain in moral stature by scrupulous observance of the code and most particularly by 'virtue' of ceremonial investiture.

A referência à disciplina do código sugere que o seguimento à risca dos ritos cerimoniais favorece o atingimento de objetivos instrumentais. Isto porque Ayres considera, para fins de comparação, os rituais praticados por comunidades que efetuam trabalhos de natureza técnica em que o êxito das atividades está condicionado a entes metafísicos. Nestes casos, trabalhos bem sucedidos assim o seriam não em virtude de sua execução técnica precisa, mas sim de sua conexão com entidades “superiores”. Com tal comparação, Ayres (1944, p. 169) constata que tais comportamentos cerimoniais não só são anti-tecnológicos

como pseudo-tecnológicos. Genericamente falando, o comportamento cerimonial garante a imobilidade entre os grupos sociais e também simula o comportamento instrumental através dos mitos, o que é considerado um obstáculo aos avanços tecnológicos:

As constructs — organized behavior systems — they are nevertheless distinct and opposed.

It is this opposition which is our primary concern, and especially as it affects the development and conduct of the industrial economy. In that process the ceremonial behavior system is opposed to technological activity in this sense, that whereas technology is of its own character developmental the ceremonial function is static, resistant to and inhibitory of change.

[...]

The history of human race is that of a perpetual opposition of these forces, the dynamic force of technology continually making for change, and the static force of ceremony — status, mores, and legendary belief — opposing change (AYRES, 1944, p. 174-176).

Se o componente cerimonial é inibidor do progresso tecnológico, algum motivo há para que ele persista e resista dentro do corpo social. Inclusive, são necessários mecanismos que, pelo menos, sustentem esta resistência.

2.3.4 A Relação entre Instituições e Tecnologia

Ayres conceitua instituições como segmentos de comportamento social predominantemente cerimoniais em caráter (AYRES, 1944, p. 186). Logo, para ele, as instituições são os vetores de transmissão dos comportamentos cerimoniais ao longo do tempo, inibindo avanços de ordem instrumental. Porém, isto não implica que as instituições não lancem mão do uso ferramental desenvolvido no processo instrumental, pelo contrário.

Ao notar que instituições seculares como a família e a igreja paulatinamente perderam sua influência social, Ayres constata que isto é devido ao aumento da influência tecnológica na vida em comunidade. Um exemplo fornecido é o caso da família. Em tempos mais remotos, a quase totalidade das atividades de subsistência era realizada em torno do lar, com o advento da tecnologia, ofícios relativos ao vestuário e a utensílios domésticos, por exemplo, foram relegados à indústria. Desta forma, reduziu-se a importância da instituição familiar (sem que ela deixasse de existir) ao mesmo tempo em que proliferaram dispositivos de natureza técnica. Ou seja, a influência cerimonial da instituição familiar encolheu, embora seu caráter permaneça inalterado, em virtude de avanços instrumentais. A seguinte passagem coloca isto em evidência:

Thus technological development forces change upon the institutional structure by changing the material setting in which it operates. But the adaptation does not involve a change in the character of the ceremonial residue which survives change. There is no such thing as an institution (or a set of institutions) that is 'appropriate' to a given technology in any but a negative sense (Ayres, 1944, p. 187).

Em suma: a *dominância cerimonial* é reduzida conforme o processo instrumental avança e a sobrepõe. Em linhas gerais, podemos entender o conjunto de mecanismos envolvidos neste sistema como determinantes do processo de mudança institucional dentro do arcabouço teórico ayresiano. Entretanto, notemos como o objetivo central de Ayres não é uma sistematização teórica que revele serem necessárias proposições de modificação institucional. Em realidade, é empreendida uma análise teórica do *processo* de evolução econômico assentado na premissa de que sua dinâmica é ditada pelo *processo* instrumental.

Por fim, vale a menção do seguinte excerto de Ayres (1967), que apresenta uma visão mais amadurecida sobre a relação do processo institucional com o processo tecnológico:

[...] what determines how well off any community may be is its science and industrial arts — the knowledge and skills possessed by that community; and the reason some elements of the community are better off, or worse off, than others is to be found in the institutions by which that community is structured. These two conditions of course affect each other. A rigid and 'time-honored' institutional structure will of course resist change and inhibit the growth of knowledge and skills; and a condition of chronic intellectual and technological revolution prevents institutional rigidity and induces institutional obsolescence (AYRES, 1967, p. 11).

Visto isso, analisemos o processo de valoração, de extrema relevância para Ayres.

2.3.5 O Processo de Valoração em Ayres

Ao tratar aprimoramentos técnicos em termos interativos entre habilidades e ferramentas, abrindo um leque potencial de novas ferramentas, Ayres coloca o processo instrumental como responsável pela dinâmica social, sendo seu vetor de mudança. Porém, é ao colocar em xeque se tal processo é, de fato, “bom” ou “ruim” que ele levanta a problemática valorativa, pois é da natureza do processo de valoração estabelecer julgamentos entre aquilo que é “bom” ou “ruim”. Dado o caráter da pesquisa social, julgamentos nesta esfera expressam valores sociais.

Segundo Ayres (1944, p. 212-213), tais julgamentos acontecem no ambiente de tomada de decisão, já que quando uma tarefa necessita ser realizada deve-se fazer uma escolha sobre um conjunto de ferramentas à disposição. Para tal, a experiência anterior e o conhecimento prévio são elementos fundamentais. Surge, então, sua inferência de que o

estabelecimento do valor acontece dentro do contínuo processo instrumental, já que passa pela *verificação* instrumental daquilo que é mais oportuno a determinada tarefa. É ao passar por tal processo que o valor recebe a denominação de valor instrumental. O seguinte trecho ilustra esta percepção:

*It is the **technological continuum** which is, and has always been, the **locus** of value; and it has this meaning because of its continuity. [...] its significance as the locus of value — including economic value — may be understood in terms of the logical significance of the instrumental continuum.*

Logicians have always conceived truth in terms of the process of 'verification', which is to say 'true-making'. A proposition is true if the conclusions it implies, or the predictions which it makes, are 'verified'. (Ayres, 1944, p. 218-219, grifos nossos).

Esta noção de que um valor é estabelecido de forma dedutiva através do uso instrumental de ferramentas leva, ainda, a outra conclusão: o processo de valoração é, também, científico. Para ser científico, o mesmo processo, sob as mesmas condições, deve produzir o mesmo resultado. Tomemos um exemplo genérico para clarificar tal ideia: um grupo de indivíduos necessita realizar uma mesma tarefa e se depara com um determinado conjunto de ferramentas à disposição, sendo que somente uma deve ser escolhida. De acordo com Ayres (1944, p. 221), a ferramenta escolhida pela maioria daqueles indivíduos será a mesma: a mais apropriada à realização da tarefa. Ao escolher a ferramenta mais adequada, os indivíduos expressam o que lhes é mais significativo, a capacidade instrumental da ferramenta. Ayres também associa esta valoração através do procedimento instrumental com os termos *verdade*, *continuidade* e *tecnologia*²³:

*What we call **truth** is a function of this procedure. That is, it derives from the use of instruments, tools, and instrumentally manipulated material. The very word, 'truth', is in effect a synonym for **continuity**, and the continuity it postulates is that of instruments and tools — that is to say, **technology**. Deny this continuity by assuming the impossibility of repeating instrumental procedures, and truth itself straightaway disappears.*

Such is also the meaning of value. In the same sense the word 'value' is a synonym for continuity, and the continuity of which it is a synonym is technological

²³ Hayden (1982) nota um erro lógico (tautologia) neste procedimento. Em virtude disso, ele afirma que Ayres confunde o instrumentalismo com o contínuo processo tecnológico (*technological continuum*). Para resolver tal problema, ele propõe a diferenciação entre *uso* e *combinação* de ferramentas. Nesta perspectiva, o contínuo processo tecnológico é o resultado da *combinação* de ferramentas, instrumentos e materiais instrumentalmente manipulados. Já o instrumentalismo é um processo em que instrumentos, ferramentas e materiais instrumentalmente manipulados são *utilizados* na verificação científica, que revelará a *verdade* (valoração). Na visão de Hayden, há uma interação favorável entre o instrumentalismo e o contínuo tecnológico. Segundo ele, novas ferramentas e novo conhecimento podem ser utilizados na verificação científica. Da mesma forma, conhecimento instrumentalmente verificado pode ser manipulado e recombinação, gerando novas descobertas.

continuity. 'Value' means continuity, literally; and that is its sole meaning (AYRES, 1944, p. 221).

Ou seja, as atividades instrumentalmente organizadas são economicamente significantes (valoradas) por sua capacidade de aprimorar as condições materiais de vida, e é tal capacidade que dita o critério de julgamento da esfera econômica (AYRES, 1944, p. 222-228).

Colocados em perspectiva, Mayhew sintetiza os esforços de Ayres da seguinte forma:

What Ayres does is to provide an analytical framework that can be used to describe the extent to which existing networks of power and status interact with the technological process to organize the actual processes of technological and scientific change (MAYHEW, 2010, p. 220-221).

Como resultado dessa abrangência significativa, o trabalho de Ayres foi objeto de inúmeros estudos, e é possível notar que a perspectiva ayresiana é utilizada deste o tratamento de questões específicas (GORDON, 1973) como à formatação de estruturas conceituais mais complexas (FOSTER, 1981a, 1981b; BUSH, 1984), que pretendem abarcar as especificidades que surgem no processo de evolução social. Há, inclusive, a busca de aplicação empírica (BUSH, 1984; HICKERSON, 1983; O'HARA, 1997). Porém, mais recorrentes são os levantamentos de questões pontuais, eventualmente deixadas em aberto por Ayres e que fazem parte da própria agenda de pesquisa da escola institucionalista (RUTHERFORD, 1981; DE GREGORI, 1977; MAYHEW, 1981).

No início da seção seguinte iremos assinalar algumas críticas feitas a Ayres, em seguida apresentando como a teoria instrumental do valor levou um de seus alunos, J. Fagg Foster, a prosseguir nesta temática buscando respostas propositivas de como utilizá-la efetivamente na resolução de problemas econômicos concretos. Finalmente, apresentaremos a teoria da mudança institucional de Paul D. Bush – que por sua vez foi aluno de J. Fagg Foster – que coloca em perspectiva evolucionária um enorme leque de contribuições dos principais nomes da escola institucionalista, almejando integrar conceitualmente as contribuições de tais autores para formatar um escopo conceitual ainda mais amplo.

2.4 CRÍTICAS A AYRES E ABORDAGENS MODERNAS DE MUDANÇA INSTITUCIONAL

O evolucionismo do conceito de mudança institucional dentro da própria escola institucionalista passa por uma série estudos que derivam fundamentalmente daquilo que foi estabelecido por Veblen e Ayres, muito embora John Dewey seja também uma fonte recorrente. Neste assunto, há uma maior concentração de comentaristas dos trabalhos de Ayres. Como consequência, serão expostas algumas abordagens de autores que trabalham próximos aos principais tópicos ayresianos.

2.4.1 Algumas Críticas a Ayres

Por exemplo, Gordon (1973) trata da questão do (sub) consumo em sociedades subdesenvolvidas como sendo fruto (1) da ineficiência das instituições vigentes em alocar os recursos alimentícios de maneira eficiente e (2) dos padrões de consumo já consolidados. Especificamente neste caso, ele propõe que *ajustes* institucionais ocorram para que tal quadro seja modificado. Para tanto, certas medidas devem ser adotadas. Por exemplo, salientar o alto consumo de proteínas das classes mais altas, objetivando que através da emulação no consumo as classes inferiores também o façam. Desta forma, haveria um efeito demonstrativo que apelaria para a racionalidade de tal consumo, de forma que tornasse o argumento mais acessível. Note-se que o *ajuste* institucional a qual Gordon se refere difere daquele que tratam Veblen e Ayres, por exemplo. No caso de Gordon, ele identifica problemas existentes através do arcabouço teórico institucionalista e propõe soluções através de política econômica, porém ao invocar a racionalidade desta proposta, ele chama atenção ao aspecto instrumental que um maior consumo proteico vem a ter na constituição do corpo humano. Isto é, o conceito de instituições para Gordon parece ser mais restrito, bem como a noção de mudança institucional. Ao mesmo tempo, ele recorre à emulação do consumo como ferramenta instrumental para expressar a racionalidade de uma maior ingestão proteica. Com este exemplo, se pretendeu mostrar como os conceitos podem ser utilizados para um leque mais amplo de situações em relação ao que foi pioneiramente proposto. Não obstante, sua precisão varia.

Se por um lado Gordon (1973) é preciso ao especificar os problemas que propõe resolver, De Gregori (1977) vê lacunas no arcabouço teórico ayresiano justamente por haver falhas na especificação dos problemas que Ayres propõe interpretar, o que, segundo De Gregori, torna tal esquema inoperável à interpretação de problemas contemporâneos. De Gregori (1977, p. 866), também afirma que Ayres parece sugerir que toda nova tecnologia é superior à anterior, dando a entender que isto derivaria de uma suposta conceituação restrita

de tecnologia como ferramentas/objetos físicos. Alternativamente, De Gregori propõe que a tecnologia seja tratada como um processo que incorpore tecnologia, habilidades, ciência, capacidade organizacional e adaptativa (DE GREGORI, 1977, p. 866).

É difícil aceitar tal argumento, já que o conceito de tecnologia para Ayres (1944, p. 107-112; 1953) incorpora os diferentes aspectos que envolvem a interação entre habilidades técnicas e ferramentas físicas, bem como seu arranjo organizacional. Tal conceito é, portanto, deveras abrangente. Além disso, De Gregori considera que mais importante do que a melhora nas condições de vida material é a mudança nos hábitos de pensamento que possibilitem tal melhora. Contudo, já apresentamos nas seções 1.3.3 e 1.3.4 a ênfase de Ayres ao aspecto cerimonial que, segundo o autor, atua como inibidor na incorporação de novas tecnologias. Sendo assim, tal afirmação de De Gregori serve para corroborar o argumento de Ayres e não contestá-lo. De fato, seria de pouca serventia a materialização de objetos e produtos que melhorem as condições de vida se seu uso não fosse socialmente aceitável e, de fato, benéfico. Parece residir aí a contribuição principal de De Gregori (1977, p. 867), pois sua recomendação é que uma especificação apropriada daquilo que se busca resolver (objeto/problema) possibilita uma resolução mais acurada em termos tecnológicos. Quer dizer, *antes* de se proceder à resolução da problemática posta é necessário que se saiba com precisão *o quê* se quer resolver, para aí sim buscar soluções tecnológicas que se encaixem na situação. Argumento bastante razoável.

Mayhew (1981) também faz alguns adendos ao processo tecnológico em Ayres. A autora traz à tona empecilhos ao progresso tecnológico que não são de natureza puramente cerimonial, como as restrições impostas pelo meio ambiente e sua exploração extensiva bem como uma população mundial em franca expansão (caracterizados no texto como *doomsday*). Tais elementos requerem atenção, pois configuram ganhos em termos de racionalidade tecnológica que a teoria institucionalista não pode ignorar (MAYHEW, 1981, p. 514).

Outro estudioso que aponta lacunas no trabalho de Ayres é Malcolm Rutherford. Fazendo uma apreciação crítica mais contundente, Rutherford (1981, p. 666) sumariza tais lacunas assim: a categorização de mercados e da propriedade privada como cerimoniais, uma tendência a ignorar problemas alocativos de recursos cujo uso seja competitivo, dificuldades em claramente distinguir o instrumental do cerimonial e a negligência com o indivíduo. Destes, o maior empecilho metodológico é a clara distinção entre o cerimonial e o instrumental, pois está fortemente relacionado com as demais brechas apontadas. Nesta problemática, J. Fagg Foster traz importante contribuição, que é a teoria instrumental do valor. Entretanto, e para além destes apontamentos, Rutherford crê que o principal ponto que

retira razoabilidade da argumentação de Ayres é sua *visão* deveras otimista do processo instrumental.

Para Rutherford (1981, p. 666), isto ocorre pois o ideário de Ayres se assenta em duas premissas: todos os objetivos e valores humanos se originam no processo instrumental do uso de ferramentas e que todos estes valores podem ser objetivamente definidos pela investigação científica. Tais premissas levariam à seguinte argumentação:

[...] he [Ayres] argues that the advance of technological continuum brings with it the growth of science and a more rational approach to human affairs, which tends to preclude destructive acts. In other words, the tool-using process generates a rational habit of mind that can have a pervasive cultural effect. It is for this reason that Ayres displays a relative lack of concern for the uses to which instruments are put. The growth of technology is closely linked to the growth of a scientific rationality, based on a full realization of consequences, and to the decline of ceremonial, nonrational, or emotional forces. This is a highly optimistic argument, and it depends on the existence of a strong and dependable connection between technological advance and habits of mind, an idea reminiscent of Thorstein Veblen's work on the 'cultural incidence of the machine process' (RUTHERFORD, 1981, p. 666-667).

Mayhew (1981) também nota este “excessivo otimismo” na visão ayresiana sobre o processo tecnológico e o progresso científico. Num paralelo com John Dewey²⁴, pai da filosofia instrumental, Rutherford nota que este autor coloca a necessidade de se fazer uma *escolha* para se aplicar a ciência com vistas a aprimorar as condições de vida, enquanto Ayres sugere que a tecnologia se impõe:

*[...] Dewey is aware that a **choice** must be made to apply scientific and technical abilities in a way that enhances human life rather than the opposite, while Ayres frequently seems to suggest that, given technical advance, the rest will tend to follow. [...] But if the deterministic element is dropped, and if the use of instruments for human benefit is seen as depending on the exercise of a will to do so independent of the process of instrumental advance itself, then it is not clear how the technological continuum can still be regarded as the only source, basis, or locus of human progress. Rather, the technical continuum becomes value neutral and takes on value only when directed in ways that add to the life experience, that is, when instruments are directed to achieving purposes with some prior value attached to them (RUTHERFORD, 1981, p. 667, grifo nosso).*

Como consequência desta lógica, para Ayres o sucesso operacional é tido como o critério da “verdade”, algo que Rutherford discorda, afirmando que é a refutabilidade o motor da ciência, pois “[p]ractical application can only indicate what does or does not work under

²⁴ John Dewey foi um filósofo pragmático (que autodenominava sua filosofia como instrumental) estadunidense, muito influente nos trabalhos de Veblen e Ayres. Dada esta influência e o caráter instrumental de sua filosofia, ele é muitas vezes classificado como um autor institucionalista, apesar de sua formação e principais contribuições serem na área filosófica.

certain conditions, not what is false. If scientific progress is seen as the gradual elimination of falsity, the instrumentalism is inadequate for the task” (RUTHERFORD, 1981, p. 667-668)²⁵. Por discordar que o sucesso operacional seja o critério da verdade na ciência, Rutherford também apresenta restrições à natureza instrumental dos "valores verdadeiros" estabelecidos por Ayres. Ao confrontar esta visão, ele questiona por que outras manifestações socialmente expressas não podem ser valoradas:

[...] it is not obvious why values may not arise from sources other than the instrumental, or why what is important to the life process should not be legitimately be thought of as consisting of things other than continued instrumental advance (RUTHERFORD, 1981, p. 668).

Em suma, Rutherford questiona por que tudo aquilo que não é científico e permeado pela dinâmica tecnológica (instrumental) é tratado por Ayres como cerimonial. A proposição de resposta reside na noção ayresiana de que há uma *unanimidade* científica imposta pelos “valores verdadeiros” (RUTHERFORD, 1981, p. 669). Neste trecho, temos ilustrada a síntese desta crítica:

*Ayres is attempting to demonstrate through science what ought to be valued [...] Ayres’s work is based on necessarily metaphysical premise that the continued growth of human abilities is the central ‘true’ value. This premise may be thought reasonable or unreasonable, but in either case it is not entirely a matter of science or fact. It may be that many people would agree with Ayres, but it is equally possible that many would not. **There is a role for science in debates over values; it can elucidate consequences and prevent disagreements that arise from misinformation or ignorance; but there is no basis in science or fact for claiming that certain values are true or false, or that all fully rational and informed individuals will tend to value the same things.** Yet, without the idea that science is capable of making the ‘truth’ of certain values manifest and of fostering agreement among reasonable men, Ayres’s value theory loses its claimed objectivity* (RUTHERFORD, 1981, p. 669, grifos nossos).

O teor desta crítica é condicionado a um paralelo entre Ayres e John Dewey, estabelecido por Rutherford ao longo do trabalho. Em virtude disso, a conclusão principal do autor é que, embora assentada em premissas da filosofia instrumental de Dewey, Ayres vai além e extrapola aquilo que foi conceituado devido à sua ideia de que a pesquisa científica pode em si ser decisiva (RUTHERFORD, 1981, p. 670). Neste sentido, J. Fagg Foster traz contribuições importantes.

²⁵ Há um pequeno debate sobre esta questão da irrefutabilidade e alguns outros pontos específicos deste trabalho de Rutherford (1981). Para maiores detalhes ver Weinel (1982), Rutherford (1983) e Weinel (1983).

2.4.2 J. Fagg Foster e a Teoria Instrumental do Valor

J. Fagg Foster foi outro estudioso que buscou investigar o processo de valoração através da perspectiva instrumental, adentrando sobretudo a questão tecnológica e seus desdobramentos práticos relacionados à resolução efetiva de problemas econômicos reais. Dado que parcela substancial de sua produção foi disseminada através da tradição oral, o resgate de suas contribuições foi realizado num momento posterior à sua realização. Muito disso se deve a Mark Tool e à publicação especial de seus escritos no *JEI* de dezembro de 1981. Como aluno de Ayres, Foster se enquadra na tradição de pesquisa de seu professor. Embora suas investigações orbitem na temática de seu mestre, Foster é dono de contribuições genuínas. Ao estudar os principais autores institucionalistas como John Dewey, Thorstein Veblen e o próprio Ayres, Foster realiza um escrutínio metodológico no intuito de identificar as principais diferenças entre tais autores no que diz respeito ao valor. Para apreender as contribuições de Foster, é necessário compreender um pouco de sua visão sobre o processo econômico e o método de análise proposto pelo autor.

De acordo com Foster, seguindo a linha ayresiana, o progresso econômico é capitaneado pelo processo tecnológico, dentro do qual se buscam mecanismos efetivos de resolução de problemas para aprimorar o padrão de vida da comunidade. Esta busca é contínua, uma vez que os problemas econômicos emergem à medida que o arsenal ferramental e intelectual — onde se expressam os padrões de atividades humanas e/ou o arranjo institucional — disponível deixa de ser eficiente na provisão dos meios de vida à comunidade (FOSTER, 1981b, p. 900-901). É através de tal processo que o valor econômico emerge, sendo uma expressão daquilo que é economicamente estimado (valorado) dentro da sociedade, que na lógica instrumental é a eficiência técnica. A seguinte passagem ilustra de forma mais completa e sistemática a concepção de Foster sobre tal interrelação:

*[...] it [value] cannot exist as a separate entity. It must exist along the run of the facts in the continuum that is the economy, and the run of the facts therein is a technological process. [...] The existential economic realities can be considered logically only in terms of their interconnectedness. And there is where value makes sense. [...] Does it [any item] add to the function that is called economic? If so, it has economic value; if not, it does not have economic value. **Economic value is the degree of technological efficiency. It is as simple as that. This is, and always has been, the actual, functioning theory of value.** People have always acted upon it in their economic functions, not forgetting that ritualistic functions are frequently confused with economic functions. In the actual provision of the means to function as a human being, each item in the process has value in proportion as it implements that provision. That is the logical meaning of economic value; that is **the only real meaning of economic value that permits logical treatment** in economic analysis and*

upon which a science of economics may be built. (FOSTER, 1981a, p. 895, grifos nossos).

Portanto, o processo valorativo emerge de uma necessidade de resolução de problemas econômicos e *valora* aquilo que efetivamente contribui para que tais problemas sejam solucionados. Esta resolução, por sua vez, está atrelada a uma necessidade de avanços no processo instrumental, pois é dentro desse processo que novos expedientes surgirão para superar os empecilhos postos. Porém, é interessante notar como a relação causal entre os elementos envolvidos em tal processo difere entre Ayres e Foster. A seguinte passagem é elucidativa:

[...] since economic problems are situations of instrumental dislocation, it follows that answers to economic problems must take the form of institutional judgments — modifications of prescribed patterns of human relations looking toward the instrumentally effective correlation of those organizational patterns with each other and with the non-institutional aspects of the economic process (FOSTER, 1981b, p. 901).

Deste modo, Foster mostra que são necessárias modificações nos padrões comportamentais consolidados (institucionalizados) para que os problemas econômicos sejam sanados através da modificação instrumental (tecnológica). No entanto, relembremos o estabelecido por Ayres: demandas técnicas condicionam a necessidade de avanços tecnológicos, que uma vez realizados são acompanhados por mudanças institucionais²⁶. É difícil precisar em que medida esta diferenciação na análise se deve a divergências metodológicas (no sentido de causalidade), imprecisão conceitual ou mera coincidência, pois não há uma definição precisa de instituições pela parte de Foster, apenas uma sugestão²⁷; entretanto, a diferença existe. Em virtude desta percepção, Foster chama a atenção para a necessidade de um *ajuste* institucional que proporcione a resolução de problemas:

Since the physical circumstances that converge to bring on an economic problem remain just what they are, there can be no way of resolving the problem except to adjust the institutional structure so as to bring the two phases [physical, social] into instrumental rapport. (FOSTER, 1981b, p. 901).

²⁶ Ver a seção 2.3.

²⁷ A seguinte passagem parece demonstrar o entendimento fosteriano de instituições, embora não seja proposto como uma definição: “[...] *economics is, by universal consent, concerned with the institutional aspects of the productive process. That is to say, economics is concerned with the prescribed patterns of human relations, patterns of correlated activities and attitudes, among groups of persons who are organized for the purpose of carrying on the process of providing the means of human life and experience.*” (FOSTER, 1981b, p. 900). Tool (2000, p. 317) é mais enxuto e genérico ao dizer que: “*In Foster’s view, institutions are prescribed or proscribed patterns of correlated behavior and attitudes directed to the performance of one or another social function.*”

Porém, Foster (1981b, p. 902) assevera que a própria capacidade de identificar problemas econômicos é resultado da aplicação de um critério de julgamento independente de qualquer estrutura institucional; o conteúdo deste critério é a eficiência instrumental. Ao mesmo tempo, ele afirma que “*instrumental efficiency of the economic process is the criterion of judgment in terms of which, and only in terms of which, we may resolve economic problems.*” (FOSTER, 1981e, p. 905). Ou seja, julgamentos de valor são feitos tanto na identificação quanto na resolução de problemas econômicos, dando subsídios ao processo de tomada de decisão que, em última instância, modifica o ambiente institucional.

Mark Tool (2000, p. 316, grifos no original) é preciso ao indicar o *local* do valor na teoria do valor instrumental de Foster e suas respectivas implicações:

*Instrumental value theory [...] is grounded in the actual experience continuum of human agents encompassing the following loci of interest and concern: the social setting compels a genuine recognition of the physical and emotional status of the community. The physical setting provides the context in which identified problems are exhibited in particular places and times where the well-being of actual individuals and communities is actually being directly determined. The cultural setting fosters recognition that all those affected by problems are themselves products of lifelong behavioral conditioning. The conceptual setting provides the source from which analyses, beliefs, and convictions acquired over long periods are brought into evaluative consideration. The judgmental setting reminds all inquirers that choice making pervades the whole of human experience and that all such choice making **compels** recourse to criteria of choice.*

Alguns aspectos desta análise merecem atenção. Primeiro, que a percepção de Tool acerca do cenário físico (ferramental) revela aspectos ayresianos. Segundo, o cenário cultural observa precisamente a lógica evolucionária de causação cumulativa proposta por Veblen. Terceiro, o arcabouço conceitual permite que a soma do conhecimento gerado forneça meios para que os julgamentos sejam feitos com base em uma *escolha* que reflete aquilo que a comunidade em questão revela como mais importante, ideia tributária a John Dewey (RUTHERFORD, 1981, p. 667). Em suma, Tool consegue enxergar com clareza a articulação realizada por Foster acerca das contribuições de Veblen, Ayres e Dewey, demonstrando em sua análise que há um forte caráter *propositivo* de melhoras a problemas socialmente reconhecidos.

Por fim, vale a pena mencionar particularidades que Tool (2000, p. 321-323) julga específicos à teoria do valor instrumental de Foster: a) que ela é pancultural, ou seja, não diz respeito a um grupo ou cultura específicos; b) varia em *grau* de instrumentalidade; c) é contínua e cumulativa; d) se baseia em evidências, não em hipóteses; e) que sua aplicabilidade

depende de escolhas e hábitos²⁸. Para além destes pormenores, a percepção de Tool sobre a aplicabilidade da teoria na prática pode ser entendida assim:

Foster's instrumental value theory, in sum, functions to direct the resolution of institutional problems. [...] Solving problems requires institutional change; a directed modification of the structural fabric that has become non-functional, non-instrumental or invidious in some significant operations or impact. Problem solving means adjusting or modifying institutional patterns in pursuit of a more productive, less invidious, and/or more technically efficient institutional fabric (TOOL, 2000, p. 333).

E por ser um processo dinâmico e contínuo, as instituições devem estar em constante modificação para atender a esta necessidade de solução de problemas:

The solution of problems, then, requires the continuing adjustment of institutions to enhance their instrumental functioning and to diminish the invidious or ceremonial impairments of one or another instrumental function in the social process (TOOL, 2000, p. 334).

Uma vez diagnosticados, os problemas econômicos ensejam a necessidade de uma mudança institucional que leve à sua solução. Embora tenhamos apontado alguns caminhos possíveis anteriormente, existe a tentativa de integração conceitual realizada por Paul Dale Bush.

2.4.3 A Teoria da Mudança Institucional de Paul Dale Bush

A abordagem da mudança institucional de Paul D. Bush é uma referência no assunto, não só por trazer consigo as contribuições dos grandes nomes da escola institucionalista, mas por apresentar uma linguagem moderna e conceitualmente articulada que dialoga de maneira fluida com certos aspectos daquilo que se observa no processo tecnológico da economia real.

A proposta de Paul D. Bush é buscar uma sistematização das ideias sobre a mudança institucional dentro da escola institucionalista. Para tanto, ele agrega tanto as ideias dos autores clássicos como as releituras contemporâneas. No intuito de não tornar nossa argumentação repetitiva, apresentaremos tão somente aqueles conceitos e argumentos ainda não apresentados, pontuando, quando necessário, as divergências conceituais que possam

²⁸ Tool (2000, p. 322-323), seguindo a tradição de pesquisa da escola institucionalista, coloca que hábitos são conservadores e levam consigo pré-disposições a comportamentos tradicionais, já consolidados, que inibem a mudança permitida pela possibilidade da *escolha* que a lógica instrumental fornece.

aparecer. Grosso modo, esta seção é largamente fundamentada no escopo teórico elaborado por Bush (1987), embora sejam referências adicionais Bush (1983, 1989, 1994, 2008 e 2009).

Para Bush, a teoria da mudança institucional requer, primeiramente, uma formulação teórica da estrutura institucional. Com isto, algumas definições são propostas. A sociedade é entendida como um conjunto de sistemas institucionais e as instituições são conjuntos de padrões *socialmente prescritos* de comportamento correlacionado²⁹ (BUSH, 1987, p. 1076). A noção de comportamento correlacionado incorpora duas ideias: 1) que tal comportamento não é aleatório, mas provido de propósito; 2) os *valores* são os vetores que realizam a interação inter e intracomportamental (BUSH, 1987, p. 1077). Os comportamentos socialmente prescritos são frutos de escolhas sociais passadas, e seus mecanismos de transmissão passam pelo processo de habituação.

A noção de valores, para Bush (1984, 1987), é mais determinada pela sua funcionalidade dentro do sistema social do que por seu conceito propriamente dito. Para ele, valores funcionam como padrões de julgamento pelos quais o comportamento é correlacionado tanto dentro de um padrão comportamental como entre distintos padrões comportamentais; assim sendo, é o sistema de valor da instituição que estabelece a interrelação funcional de todos os padrões de comportamento internos àquela instituição (BUSH, 1987, p. 1077-1078). Em última instância, é a *mudança na estrutura de valores da instituição* que dá corpo à mudança institucional (BUSH, 1987, p. 1078, grifos nossos). Seguindo a tradição de Veblen e Ayres, Bush (1984, 1987) considera a estrutura institucional incorporando dois sistemas de valoração distintos, o cerimonial e o instrumental, utilizando em sua análise a dicotomia cerimonialismo-instrumentalismo.

Quanto ao cerimonialismo, cabe a observação de que comportamentos de natureza cerimonial até podem ser racionalizados por intermédio de argumentos plausíveis, mas jamais passarão incólumes a quaisquer testes de irrefutabilidade (BUSH, 1987, p. 1079). Conceitualmente, Bush (1984, p. 37; 1987, p. 1080) se refere a tais padrões comportamentais como “cerimonialmente garantidos”.

Por outro lado, comportamentos instrumentais correlacionados por valores instrumentais são definidos como “instrumentalmente garantidos” (BUSH, 1984, p. 37; 1987, p. 1080). Como visto anteriormente, o critério definidor deste padrão será a eficiência instrumental, e como esta depende do processo de mudança tecnológica, ela não só é dinâmica como também requer contínuas mudanças nos hábitos de pensamento e

²⁹ Esta é a mesma definição de instituições utilizada por J. Fagg Foster, conforme apresentado na seção anterior.

comportamento (BUSH, 1987, p. 1080). À medida que uma tecnologia deixa de atender as necessidades instrumentais, ela é substituída por outra mais apropriada.

Bush (1984, p. 37; 1987, p. 1081) nota a dialética no comportamento como um elemento que complexifica a análise de padrões comportamentais e dificulta a identificação dos valores, pois pode haver interação entre comportamentos cerimoniais e instrumentais. Neste caso, a correlação comportamental depende do valor que define o padrão comportamental (BUSH, 1987, p. 1082). Contudo, uma observação importante é que os padrões comportamentais instrumentalmente garantidos estão limitados à capacidade racionalizável, ou seja, eles não são capazes de racionalizar padrões puramente cerimoniais e estão condicionados à esfera da resolução de problemas envolvendo ferramentas e habilidades (BUSH, 1987, p. 1083).

Em contrapartida, os padrões cerimonialmente garantidos são ilimitados, pois aceitam toda sorte de argumentos, desde que esquematizados de maneira plausível. Há também casos em que o comportamento instrumental é “encapsulado” por um padrão comportamental cerimonialmente garantido (BUSH, 1987, p. 1084). O encapsulamento cerimonial é um processo no qual a estrutura institucional até pode absorver nova tecnologia, mas sem que haja uma modificação em sua estrutura de valores³⁰ (BUSH, 1979; BUSH, 1983; BUSH, 1987). Sendo assim, tal padrão comportamental cerimonialmente prescrito terá incorporado o comportamento instrumental, mantendo a estrutura de valores incólume. Tal encapsulamento leva à conceituação de dominância cerimonial, em que as variáveis instrumentais são dominadas pelo padrão de adequação cerimonial, conceito derivado da visão ayresiana em que o cerimonialismo é uma forma de imitação da eficiência técnica. Dessa perspectiva, Bush (1987, p. 1086) concebe o índice de dominância cerimonial, que estabelece uma relação inversa entre o surgimento de novas tecnologias e a permissividade das práticas cerimoniais. Isto é, quanto maior for o índice de dominância cerimonial, menor será a permissividade institucional à inovações tecnológicas — e vice-versa.

Após estabelecer este índice, Bush envereda a questão da dinâmica tecnológica. Considerando a visão ayresiana de que a tecnologia deve ser concebida nos termos mais amplos possíveis, a fim de captar todos os processos humanos envolvidos na resolução de problemas, Bush estabelece que esta soma de conhecimentos seja denominada como o fundo de conhecimento da sociedade (BUSH, 1987, p. 1087-1088). Como parte fundamental da dinâmica tecnológica, o fundo de conhecimento é importante não só por sua capacidade

³⁰ O encapsulamento cerimonial não necessariamente acontece sobre a *tecnologia* em si, pois pode haver um encapsulamento de quaisquer padrões comportamentais.

instrumental de resolver problemas, mas também por que é através de sua expansão que novos problemas são identificados — dado o efeito de causação cumulativa (BUSH, 1987, p. 1089). Uma vez que Bush (1987, p. 1090) considera o processo tecnológico tal qual estabelecido por Ayres, em que novas invenções são fruto da combinação de ferramentas já existentes, e tal combinação é feita segundo o critério daquilo que é mais apropriado a determinada tarefa, sua constatação direta é que evolução social está sujeita ao controle discricionário da própria sociedade. Na linguagem especificada por Bush: a inovação tecnológica envolve mudanças nos padrões comportamentais instrumentalmente garantidos.

A sistematização proposta parte da ideia de que em virtude da dominância cerimonial o conhecimento só é incorporado à medida que atenda aos requisitos de adequação cerimonial. Por outro lado, é o fundo de conhecimento que determina a factibilidade das atividades que envolvem a resolução de problemas. Tomando em conta as duas ópticas, o que se tem é um “espaço institucional” (BUSH, 1987, p.1091-1092), definido da seguinte maneira:

Figura 1: Compartimentando o espaço institucional pela interface do fundo de conhecimento e a estrutura de valores da instituição

	INSTRUMENTALLY FEASIBLE	INSTRUMENTALLY NONFEASIBLE
CEREMONIALLY FEASIBLE	SECTOR I (Sector of Ceremonial Encapsulation)	SECTOR III (Sector of Lysenko Effects)
CEREMONIALLY NONFEASIBLE	SECTOR II (Sector of Lost Instru- mental Efficiency)	SECTOR IV (Empty Set)

Fonte: Bush (1987).

Em termos analíticos, o Setor IV é descartado, pois é um conjunto vazio, não-factível, incapaz de ser concebido. Já o Setor I representa o arranjo institucional existente, e diz respeito ao atual estado das artes respeitando o grau de dominância cerimonial presente. O Setor II daria conta de tudo aquilo que é instrumentalmente factível, mas que não ocorre em virtude da restrição cerimonial. Este é o caso de nosso exemplo da utilização de energia renovável, em que a força pecuniária e o arranjo institucional atrelado aos interesses constituídos das companhias de energia não-renovável inviabilizam sua efetivação. Por sua vez, o Setor III diz respeito a uma extrapolação da estrutura mítica que nem mesmo a encapsulamento cerimonial pode sustentar sem perda de eficiência instrumental (BUSH,

1987, p. 1092). Este evento supera os limites da razoabilidade, e Bush coloca como exemplo histórico deste caso a teoria nazista da supremacia racial ariana.

É com esta divisão do espaço institucional em mente que Bush procede à análise do processo de mudança institucional, tratando um aspecto por vez, a iniciar pela encapsulamento cerimonial. Este será bem-sucedido se todo avanço tecnológico for contrabalanceado por novos padrões comportamentais de cunho cerimonial, de forma a garantir o *status quo* da estrutura de valores; desta forma, o processo de encapsulamento cerimonial priva a comunidade de inovações que são tecnologicamente factíveis (BUSH, 1987, p. 1093). Como não há modificação na estrutura de valores, não há mudança institucional.

Bush estabelece ainda três tipos de encapsulamento cerimonial. O primeiro é aquele em que a defasagem está vinculada ao passado cultural (BUSH, 1987, p. 1094-1095). Por isso, a resistência das tradições que impera na comunidade impede a absorção e difusão de inovações tecnológicas. O segundo é projetado com vistas ao futuro, e trata o processo de desenvolvimento tecnológico como sujeito ao fortalecimento e à expansão do controle de interesses já estabelecidos *sobre* a vida da comunidade (BUSH, 1987, p. 1095); neste caso, aprimoramentos instrumentais são coordenados com práticas cerimoniais que garantam a legitimidade dos interesses estabelecidos em detrimento da tecnologia. É a este tipo de controle que Veblen (2009 [1906]) se refere em *TBE*, quando trata do crescente processo de monopolização e conglomeração industrial, em que a coordenação passa a ser mais importante do que a competição, pois é capaz de garantir um maior controle de mercado e, portanto, do sistema econômico³¹. Bush (1987, p. 1096-1097) também nota que este tipo de encapsulamento cerimonial é o mais tratado pela escola institucionalista, com especial ênfase à questão de domínio mercadológico. O terceiro e último tipo de encapsulamento cerimonial é o do tipo Lysenko³². Neste, a comunidade busca resultados que não são tecnologicamente factíveis através de padrões comportamentais cerimonialmente garantidos, o que configura um caso extremo das práticas cerimoniais imitando a eficiência instrumental, como indicado por Ayres (BUSH, 1987, p. 1098) e ilustrado no Setor III da Figura 1, logo acima.

³¹ Dugger (1980) apresenta, sobre a óptica institucionalista, vários exemplos de como o poder corporativo influencia e domina diversos aspectos da vida contemporânea.

³² Referente ao agrobiologista russo Trofim D. Lysenko, que argumentava que mudanças genéticas poderiam ser induzidas através do condicionamento ambiental de organismos biológicos. Suas teorias eram opostas às evidências genéticas de séculos de pesquisa na área, mas eram as únicas consistentes com a ideologia Marxista-Stalinista sob a égide regimental de Joseph Stalin (BUSH, 1987, p. 1098).

Quando trata do encapsulamento cerimonial e das questões que este envolve, Bush (1987) leva em consideração algumas ponderações propostas por Louis Junker. Junker (1982, 1983) chama atenção para as características contemporâneas do cerimonialismo e o papel que a tecnologia exerce para romper as barreiras cerimoniais, numa clara associação com o tipo de encapsulamento que Bush (1987) denomina como “voltado para o futuro”, *future-binding*. As proposições de Junker (1982, 1983) apresentam afinada relação com a concepção de mudança institucional proposta por Bush (1987); portanto, devem ser mencionadas.

Segundo Junker (1982), é necessária uma apreciação crítica sobre a utilização da dicotomia cerimonialismo-instrumentalismo pelos próprios autores da escola institucionalista. De acordo com o autor, a escola deve mudar seu enfoque na mera distinção entre estes aspectos e centrar-se num debate mais profundo, que, além de incorporar as mudanças na dinâmica social capitaneadas pelos interesses pecuniários seja capaz de transformá-la. Uma sugestão é revisar o papel da tecnologia e do cerimonialismo num ambiente institucional em constante modificação, diferenciando forças tecnológicas genuínas de forças tecnológicas espúrias, que inibem alterações no *status quo*. O excerto a seguir dá conta deste ideário:

Genuine technological-instrumental forces are not only a constant pressure against all master-servant systems, ceremonial constraints and controls working against institutional exploitations. They also serve to identify, examine, and critique outworn and outmoded systems and perspectives and to set the intellectual tone for conceptualization, reconstruction and destruction of ceremonial institutional forms.

*Spurious ‘technological’ developments, on the other hand, are those which are **encapsulated** by a ceremonial power system whose main concern is to **control the use, direction and consequences** of that development while simultaneously serving as the institutional vehicle for defining the limits and boundaries upon that technology through special domination efforts in the legal system, the property system and the information system.*

These limits and boundaries are generally set to best serve the institutions seeking such control and designed to avoid acceptance of responsibility for the generated waste and social costs of their enterprise while setting the additional price to be paid for access to the means of life by the community at large. This is the way the ruling and dominant institutions of a society maintain and try to extend their hegemony over the means of life of its people (JUNKER, 1982, p. 143, grifos nossos).

Sendo assim, Junker coloca as funções cerimoniais de maneira diversa a Ayres, pontuando que elas servem, sim, a funções específicas dentro da sociedade, como por exemplo legitimar o exercício da dominação: “[ceremonial behavior functions] serve a larger purpose — they serve to justify and legitimize the domination of particular control systems and groups over real technological developments” (JUNKER, 1982, p. 144).

Prosseguindo nesta linha, Junker (1983) estabelece a “reconstrução” da dicotomia instrumentalismo-cerimonialismo de forma mais ampla e genérica ao fornecer o conceito de

relações tecnológicas e expandir o entendimento do cerimonialismo para relações de poder instituídas por grupos influentes. Abaixo, estas proposições:

[...] ceremonial behavior is defined by scientific-technological advance along a special line and its rate of growth of arbitrary power or its rate of diminution of such power is a function of how fully or not the scientific-technological process pervades the cultural environment as a whole.

[...] When such ceremoniality is more precisely identified there exists not only the intellectual possibility but the high probability that there will be the formation of formal groups for defense-offense functions, and especially so as their ideas, predispositions and political-economic inclinations converge as an offset frame of reference to the scientific-technological relations which progressively threaten their belief-action programs.

*The establishment of such groups is centered around a belief structure which is not scientifically sustainable and that fact or comparison points up their growing existence as a power bloc or power system capable, relative to their degree of power, of forcing commitment to behavior contrary to the best knowledge the inquiry process can muster. At this point we recognize a qualitative shift in the character of ceremonial behavior, what might be called a change from latent to **manifest ceremonial behavior**. (JUNKER, 1983, p. 346-347).*

Esta perspectiva de análise vai além do previamente estabelecido pela EIO e incorpora elementos práticos que efetivamente ocorrem no processo econômico contemporâneo. À luz deste entendimento, o comportamento cerimonial se manifesta como uma defesa de interesses particulares a certos grupos, que com a influência de seus poderes pecuniários consegue, pelo menos, sustentar sua posição. A mudança institucional ensejada por avanços tecnológicos é que seria capaz de romper tais interesses exclusivos em favor de interesses sociais amplos. É com este entendimento que se pode compreender com maior acuidade o processo de mudança institucional capitaneada pela tecnologia dentro da sociedade contemporânea. Estas ponderações servem ao propósito de associar a manifestação prática do cerimonialismo na contemporaneidade com a prescrição teórica da mudança institucional.

Retomando ao corpo teórico sistematizado por Bush (1987), este estabelece que a mudança institucional pode ser teoricamente mensurada por variações no índice de dominância cerimonial. Aumentos em tal índice significam mudanças institucionais regressivas, enquanto reduções implicam mudanças institucionais progressivas. Esta última faz a ponte conceitual para integrar considerações teóricas e práticas dentro do escopo de análise institucional (BUSH, 1989). Se aumentos no fundo de conhecimento forem integralmente encapsulados por padrões cerimoniais, não haverá mudança institucional, embora sejam possíveis aprimoramentos na eficiência instrumental (BUSH, 1987, p. 1100). A mudança institucional regressiva, por outro lado, está associada ao encapsulamento

cerimonial do tipo Lysenko, pois há uma perda de eficiência instrumental em virtude de sua ilegitimidade científica (BUSH, 1987, p. 1100).

A mudança institucional progressiva, por sua vez, acontece quando há a substituição de padrões de comportamento cerimoniais por padrões de comportamento instrumentais, para um *dado* fundo de conhecimento (BUSH, 1987, 1101). Isto acontece à medida que valores instrumentais preponderam sobre valores cerimoniais, reduzindo o índice de dominância cerimonial. Este é o caso do setor II, na Figura 2. Ainda que o aspecto instrumental seja cerimonialmente encapsulado, ele será incorporado na experiência da comunidade, sendo esta a *primeira fase* do ajuste institucional. Enquanto ela ocorre, a comunidade, através do efeito demonstração, pode ter noção das consequências positivas possibilitadas pelos avanços instrumentais (BUSH, 1987, p. 1101).

A difusão destes novos valores instrumentais acaba com a base ideológica das práticas cerimoniais, dando corpo à mudança institucional progressiva, que é a *segunda fase* do ajuste institucional (BUSH, 1987, p. 1102). Note-se como esta causação se assemelha muito com aquilo que foi estabelecido por Veblen, e anteriormente tratado na seção 2.2.1.1 deste ensaio. Há também uma relação mútua entre a mudança institucional progressiva e o possível aumento no fundo de conhecimento. A mudança no fundo de conhecimento provoca o ajuste institucional, que em seu turno reduz o índice de dominância cerimonial. Assim, se torna mais fácil a absorção e difusão de inovações tecnológicas, o que *inclusive* acelera o crescimento do conhecimento. Logo, um maior fundo de conhecimento é tanto a causa como a consequência da mudança institucional *progressiva* (BUSH, 1987, p. 1103).

Contudo, são elencados três fatores que limitam a mudança institucional³³ (BUSH, 1987, p. 1105-1106). Primeiramente, a disponibilidade de conhecimento, que não é irrestrito em qualquer comunidade, havendo a possibilidade de transferência de tecnologias. Em segundo lugar, a capacidade de entendimento e adaptação — que difere de sociedade para sociedade e pode gerar uma defasagem temporal. Por fim, o *princípio do deslocamento mínimo*, que estabelece que a interdependência da estrutura institucional é tamanha que a mudança institucional progressiva é possível somente se envolver o menor deslocamento possível daqueles padrões comportamentais da comunidade. Por fim, Bush (1987, p. 1107-1108) nota que através do critério de valoração social implicado pela mudança institucional progressiva, esta pode servir como base para políticas econômicas, embora não seja esta a

³³ Advindos das prescrições de J. Fagg Foster.

essência de seu argumento, já que a evolução cultural resulta de *escolhas* frente a adaptação de novas tecnologias.

2.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo dos estudos pioneiros de Thorstein Veblen e Clarence Ayres, foram estabelecidos os principais aspectos relacionados à mudança institucional. Num esforço que associa estas contribuições com desenvolvimentos recentes, como é o caso de Mark Tool, Malcolm Rutherford e Louis Junker, Bush (1987) empreende à sistematização destas ideias com maior rigor teórico, apresentando associações que evidenciam aspectos relevantes dentro do processo de mudança institucional.

A mudança institucional, embora baseada na distinção entre comportamentos de natureza cerimonial e tecnológica (ou instrumental), não está limitada tão somente a estes aspectos. Como a análise é realizada em termos de processo, ela envolve hábitos de pensamento e o processo de habituação, a institucionalização destes padrões, as questões de natureza técnica, bem como a interação destes fatores e seus reflexos no corpo social. O caráter evolucionário destas mudanças confere à continuidade do processo levar adiante os aspectos previamente incorporados, de forma que potenciais novidades surjam. Porém, existem também barreiras ao prosseguimento de tais mudanças, especificadas como a resistência cerimonial perpetuada através das instituições.

Uma leitura descuidada pode sugerir que aquilo que é instrumental é “bom” e aquilo que é cerimonial é “ruim”. Porém, isto não é necessariamente verdade factual. Tal julgamento envolve questões de valores, que variam de acordo com a herança cultural e a permissividade institucional de cada comunidade. Nessa perspectiva, as ocorrências de mudanças sociais envolvem também modificações nos hábitos, costumes e maneiras de ser, que configuram um conjunto de características próprias de um determinado grupo social.

Mesmo que as particularidades de determinada sociedade sejam elementos culturalmente definidos, portanto genuínos, há um radical comum às sociedades capitalistas contemporâneas, que é a tecnologia. Neste particular, a dinâmica tecnológica está diretamente associada ao uso ferramental. Isto porque as ferramentas, como objetos físicos, são instrumentos adequados para a realização de determinadas tarefas, e sua interação com as habilidades humanas desencadeiam um processo de novas descobertas, que embora possa

variar tanto no tempo como no espaço, é uma característica da evolução humana ao longo de sua trajetória. É, então, através destes mecanismos que se propagam as mudanças técnicas, que por sua vez afetam o ambiente material de vida e as condições institucionais dentro do qual tal materialidade está contida.

Através dos estudos avaliados é possível observar que se mostra bastante complexo fornecer um escopo teórico sistemático e plenamente interligado dos aspectos que dizem respeito à mudança institucional. Há diversos elementos que contribuem para esta incompatibilidade, mas podemos elencar alguns que parecem mais significativos.

Primeiramente, o próprio conceito de instituições não é passível de uma definição precisa e única entre os autores “clássicos” dentro da própria escola institucionalista. Ainda que isto forneça uma gama maior e mais diversa de interpretações, ampliando o escopo de análise em muitas pesquisas, também traz consigo a dificuldade de aproximar estudos que, embora semelhantes, perdem sua capacidade de diálogo em virtude de uma precisão metodológica diversa.

Em decorrência disso, é visível que o entendimento acerca da mudança institucional (ou ajuste institucional) também difere de autor para autor. As consequências são semelhantes ao que ocorre com a diferenciação do conceito de instituições. Apesar disso, podemos notar uma coesão maior entre Veblen e Ayres (muito em razão da influência de John Dewey), o mesmo admite-se verificar entre Foster, Tool, Rutherford, Junker e Bush (sobretudo porque Junker e Bush parecem conceitualmente mais próximos a Foster). Bush (1987), inclusive, realiza esforços no sentido de apresentar uma leitura moderna e conceitualmente articulada da mudança institucional, flertando com a possibilidade de aplicação da teoria, embora pontue que tal esforço se complica em virtude da generalidade dos conceitos propostos e pela própria natureza da dinâmica social, que está em constante modificação.

Esta diferente conceituação dentro da escola institucionalista não significa ausência de espaço à aproximação teórica, mas revela o evolucionismo da mudança institucional ao longo do tempo, evidenciando a especificidade de cada trabalho dentro desta temática. Tal especificidade se relaciona, na verdade, à dificuldade de formatar um arcabouço sistemático e unificado. Aos propósitos de nosso trabalho, paradoxalmente, parece emergir desta problemática uma saída viável para se empreender uma leitura teórica de um evento prático, historicamente datado.

Uma vez que há diversos conceitos postos, talvez seja mais eficaz e metodologicamente correto estabelecer, num primeiro momento, o conceito de instituições e quais instituições serão o objeto de análise. Em seguida, mapear sua evolução em relação

àquilo que foi proposto no campo da política econômica, que representa as intenções das ações práticas que foram efetivamente realizadas. Neste particular, cabe assinalar em que medida as proposições se materializaram em ações e quais as razões para seu descasamento, caso seja a situação. Desta forma, pode ser possível evidenciar aquilo que se apresentava como mais valorado naquele determinado momento histórico.

Em linhas gerais, fica o entendimento de que a mudança institucional na tradição webleniana visualiza uma estrutura institucional na qual elementos econômicos e sociais interagem. O resultado desta interação é condicionado por fatores que já estão presentes no interior da sociedade, ainda que não explícitos ou devidamente manifestos, sejam eles de natureza instrumental ou cerimonial.

3 UMA ABORDAGEM INSTITUCIONALISTA AO II PND

3.1 INTRODUÇÃO

Dentro das linhas de pesquisa trabalhadas pela heterodoxia em geral, parece haver uma predominância de estudos de cunho teórico, muitos deles utilizando a historiografia, quer seja como meio – isto é, recurso de análise – ou mesmo como fim – objeto de estudo. A potencial aproximação entre estes artifícios, a teoria e a consolidação histórica, frequentemente fornece abordagens muito ricas, pois são comumente mais atentas às particularidades e movimentos específicos que permeiam o processo de evolução social, dentro do qual a dinâmica econômica é peça fundamental¹. Em meio a este escopo teórico-metodológico é que se insere contemporaneamente a economia institucionalista original (EIO), tendo como uma de suas características metodológicas mais marcantes a busca pela integração de elementos sociais, culturais e econômicos. Particularmente, o trabalho aqui desenvolvido buscará enveredar por esta tradição teórica, tendo, porém, como objeto de estudo um plano econômico historicamente consolidado e periodicamente definido, ainda que permeado por uma série de controvérsias explicativas. Entre estas, há divergências quanto à racionalidade do plano – se política ou econômica –, à concentração de poder decisório, à pertinência de sua execução, à magnitude das metas estabelecidas, para citar algumas. O plano em questão é o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), trazido a público pelo Presidente da República Ernesto Geisel à população brasileira em fins de 1974.

Tal plano consistia num conjunto de medidas econômicas e sociais, como aumento da produtividade em setores chave – bens de capital e insumos intermediários – juntamente à integração regional da economia brasileira, a serem adotadas pela economia nacional em meio a uma conjuntura internacional de crise econômica, sinalizada pelo aumento do preço do petróleo no mercado mundial. Capitaneado pelas diretrizes do Estado, o II PND estabeleceu metas de crescimento arrojadas especialmente aos setores de insumos intermediários, infraestrutura e bens de capital, que se mostravam relativamente atrasados. Desta forma, almejava-se aprimorar a capacidade produtiva nacional, aumentando a participação de tais

¹ Esta abordagem difere daquela da economia tradicional, em que usualmente se estudam os movimentos mais gerais da economia.

setores no produto nacional de modo a fortalecer a estrutura produtiva brasileira como um todo.

O II PND foi e é matéria bastante estudada no meio acadêmico, tendo ensejado também calorosos debates políticos, com a grande maioria de suas interpretações dando relevo (1) às pretensivas metas produtivas, (2) aos aspectos macroeconômicos do plano e seus reflexos posteriores à economia nacional, (3) ao alto grau político de suas decisões. Embora a EIO não trate com grande profundidade sobre aspectos macroeconômicos, as demais questões podem ser diretamente associadas a seu arcabouço conceitual, em que a perspectiva vebleniana é fundamental como pilar à análise.

Com este objetivo em mente, este ensaio está dividido em cinco seções, além desta introdução. Na seção 2, apresenta-se o arcabouço teórico do estudo, indicando alguns conceitos-chave ao desenvolvimento do trabalho, orientados pela mudança institucional a partir da tradição vebleniana. A seção 3 busca indicar e qualificar o desenvolvimentismo como a instituição-mor na coordenação da política econômica do período. Na seção 4 é realizada uma apresentação do fenômeno central do estudo, o II PND, a análise se pauta na contextualização e explicitação das principais medidas propostas pelo plano. Na seção 5 investigam-se alguns pontos específicos do II PND, aqui entendidos como centrais para uma apreciação institucionalista do tema. Por fim, a seção 6 tece comentários finais sobre a pesquisa realizada.

3.2 A ESCOLA INSTITUCIONALISTA E A MUDANÇA INSTITUCIONAL

Contrapor os elementos institucionais e a dinâmica tecnológica é um dos principais recursos de análise do processo econômico, de acordo com a EIO (RUTHERFORD, 1994; AYRES, 1944; VEBLLEN, 1899; TOOL, 2004). Embora tratem de temática semelhante, os principais autores da EIO, Thorstein Veblen, Wesley Mitchell, John Commons e Clarence Ayres, apresentam análises distintas, trazendo cada qual uma contribuição genuína². À primeira vista, é possível notar que o próprio conceito de instituições varia de autor para autor, provendo interpretações diversas. Em contrapartida, a natureza daquilo que se

² Como estes autores enveredam por linhas de pesquisas distintas, trabalharemos com os conceitos relativos às interpretações de Veblen e Ayres, pois são autores que conceberam contribuições seminais sobre mudança institucional, a vertente teórica que orienta a análise desse estudo.

denomina como atividades cerimoniais e instrumentais são vistas praticamente sob o mesmo enfoque, ainda que o entendimento acerca do processo de mudança institucional que delas deriva apresente certa heterogeneidade. A inexistência de conceitos precisos dentro de uma mesma escola pode levar a leituras equivocadas, caso não se saiba com exatidão quais objetos estão sendo tratados por tais conceitos. A fim de evitar que isto aconteça, e em primeiro lugar, urge a necessidade de uma explanação conceitual.

3.2.1 O que são Instituições?

A definição de instituições que buscaremos visa, especificamente, ao estudo da mudança institucional; contudo, dentro da EIO, outras definições são igualmente possíveis. Dito isto, deve-se ter em mente que, apesar de haver afinidade teórica e proximidade entre as matérias estudadas, a escola institucionalista original conduz seus temas de pesquisa com relativa diversidade, conforme aponta Malcolm Rutherford (1994, p. 1): “[d]espite claims to the contrary [...], the OIE does not represent a single well-defined or unified body of thought, methodology, or program of research”. Como exemplo desta pluralidade, vejamos o entendimento de instituições para alguns dos principais nomes da escola.

Thorstein Veblen foi um dos pioneiros a investigar a natureza e o processo de evolução institucional, devotando a esta temática seu primeiro livro, “A Teoria da Classe Ociosa” (VEBLEN, 1984 [1899b]). Segundo Rutherford, a compreensão institucional para Veblen pode ser sintetizada da seguinte forma:

An institution is a regularity of behaviour or a rule that is generally accepted by members of a social group, that specifies behaviour in specific situations, and that is either self-policed or policed by external authority (RUTHERFORD, 1994, p. 200).

A autoridade não emana, neste caso, de medidas autoritárias, coercitivas ou discricionárias, mas sim de um constructo social coletivo.

Posterior a Veblen, Clarence Ayres é mais específico³ quanto ao caráter cerimonial das instituições⁴, apresentando-as como: “[...] segments of social behaviour predominantly ceremonial in character” (AYRES, 1944, p. 184). Um ponto bastante controverso e incômodo para alguns de seus intérpretes, como Hodgson (2004b, p. 360) e Walker (1979), é que para

³ Num comparativo a Veblen, que em momento algum afirma que as instituições são definidas pelo seu caráter cerimonial intrínseco.

⁴ O conceito e as implicações do cerimonialismo serão trabalhados na seção seguinte.

Ayres as instituições são vistas como entidades fundamentalmente inertes, sobretudo em virtude de sua resistência a mudanças (AYRES, 1944, p. 174).

Já J. Fagg Foster, aluno e também herdeiro da tradição de pesquisa de Ayres, conceitua instituições de maneira mais ampla, abandonando a visão ayresiana de que estas são sempre cerimoniais (HODGSON, 2004b, p. 365), como fica explícito no excerto: “[*institutions are*] *prescribed patterns of human relations, patterns of correlated activities and attitudes, among groups of persons who are organized for the purpose of carrying on the process of providing the means of human life and experience*” (FOSTER, 1981b, p. 899-900).

A despeito das diferenças na conceituação, há espaço para diálogo. Segundo Walter Neale, mesmo que as definições variem seus usos não são inconsistentes entre si, o que o leva a estabelecer um radical comum entre elas: “‘*Most of what people do is governed by institutions of their society*’ is a proposition to which institutionalists subscribe” (NEALE, 1987, p. 1178, grifos no original). Esta perspectiva é genuinamente institucionalista porque traz as instituições para o centro da análise econômica, conferindo ao âmbito cultural a demarcação daquilo que governa a sociedade, estabelecendo os limites de proibição e permissibilidade manifestos dentro das fronteiras institucionais (NEALE, 1987, p. 1179).

Partindo da premissa de que há compatibilidade entre os diferentes conceitos de instituições dentro da EIO, Neale busca apresentar uma visão de instituição que envolva tais conceitos e ao mesmo tempo confira uma maior precisão operacional às análises. Sua proposição central apresenta três características observáveis que auxiliam a identificar uma instituição:

First, there are a number of people doing. Second, there are rules giving the activities repetition, stability, predictable order. Third, there are folkviews - most certainly what Walton Hamilton meant by a ‘bundle of intellectual usages’ — explaining or justifying the activities and the rules (NEALE, 1987, p. 1182, grifos no original).

Neste formato, as instituições são vistas como entidades dinâmicas, associadas à ação (intelectual ou física), onde *folkviews* exprimem “[...] *how the ideas of a culture interpret events and explain the world around them*” (NEALE, 1987, p. 1183). Isto é, expressam uma visão de mundo que é reflexo da relação entre a sociedade e o ambiente que a rodeia. Do ponto de vista abstrato, são constructos mentais e culturalmente específicos que dão forma e modelam o comportamento prático dos agentes (NEALE, 1987, p. 1184-1186). O caráter dinâmico advém do relativismo de cada um destes aspectos que compõem as instituições.

Já numa perspectiva analítica, Neale (1987, p. 1195-1197) subscreve a visão de boa parte da EIO (VEBLEN, 1899, 1906; AYRES, 1944; FOSTER, 1981; BUSH, 1987; TOOL, 2004), que entende que a investigação institucional deve explicar a relação das variadas instituições que compõem um conjunto social específico; sendo assim, também deve dar respostas às mudanças que ocorrem em seu interior. Para tanto, se faz necessário compreender do que é composto o ambiente institucional e quais as forças que alteram sua dinâmica.

3.2.1.1 Cerimonialismo e instrumentalismo: a dicotômica distinção entre as características institucionais

Para boa parte da EIO, as instituições apresentam diferentes características que, conforme sua predominância, definem sua própria natureza institucional e, por conseguinte, colaboram para a formação de hábitos e costumes que passam a ser incorporados dentro do meio social. Tais características são de natureza cerimonial e/ou instrumental. Vejamos, a partir de uma perspectiva evolucionária, o que cada qual significa e suas implicações para a vida em sociedade.

Embora já tenhamos mencionado o cerimonialismo, não estabelecemos do que este trata. Thorstein Veblen é pioneiro ao trazer a discussão do cerimonialismo para dentro da EIO – e, conseqüentemente, para dentro da ciência econômica – colocando-o como parte da institucionalidade, que por sua vez é concebida culturalmente:

A culture whose institutions are a framework of invidious comparisons implies, or rather involves and comprises, a scheme of knowledge whose definitive standards of truth and substantiality are of an animistic character; and, the more undividedly the canons of status and ceremonial honor govern the conduct of the community, the greater the facility with which the sequence of cause and effect is made to yield before the higher claims of a spiritual sequence of guidance in the course of events (VEBLEN, 1899a, p, 145).

Isto equivale a dizer que o apelo cerimonial simula aquilo que é, de fato, a sequência de causa e efeito. Sequência esta que pode ser cientificamente explicada também através de status, de acordo com Veblen. É assim que também se refere Clarence Ayres, para quem as características cerimoniais podem ser sumarizadas da seguinte maneira:

[...] the ‘make-believe’ character of ceremonial behavior by virtue of which distinctions of rank and status ape differences of technological competence. [...] This is what Veblen called ‘ceremonial adequacy’, meaning the determination of competence not by (technological) demonstration but by ritual (AYRES, 1944, p. 159-160).

Além destes aspectos, Ayres também enfatiza o papel que os costumes exercem no corpo social, constatando que estes devem ser considerados na análise institucional:

Recognizing the very great force of community tradition, it is the object of social analysis to try to understand the nature of this force and the fashion in which it operates in the life of any given community and even more in the process of social change to which modern Western society is subject to such a notable degree (AYRES, 1944, p. 162).

Isto é, estes autores entendem que o cerimonialismo se assenta numa estrutura social mais ou menos organizada, em que o poder da tradição assegura que se estabeleça, a partir desta, as explicações dos eventos que ocorrem naquela sociedade, onde os eventos econômicos constituem parcela que progressivamente cresceu de importância conforme a sociedade se desenvolveu⁵. Correndo o risco da generalização, podem-se colocar como correlatas as visões de Veblen e Ayres quanto à natureza do cerimonialismo, embora, como vimos na seção passada, suas interpretações sobre instituições sejam diferentes. Este mesmo fenômeno – semelhante entendimento da natureza cerimonial acompanhado por uma diferente interpretação institucional – também ocorre com autores contemporâneos.

Bush (1987, p. 1079) basicamente subscreve Veblen e Ayres ao colocar que os valores cerimoniais são fundados na tradição e no uso do poder de uma classe social sobre a outra. Através destes artifícios, esta classe superior até pode racionalizar sua lógica sob argumentos plausíveis, mas que jamais passarão incólumes a testes de irrefutabilidade. Em suma, de acordo com Bush (1987), podemos estabelecer que o cerimonialismo expressa em seu âmago uma relação de poder desigual entre as partes (seja ao exercer a discricionariedade advinda de diferentes classes sociais ou de força pecuniária, etc.), que geralmente advém da classificação de status, na qual a parte proeminente desta relação social entre desiguais faz uso de sua posição superior para que esta seja mantida incontestada⁶.

Para Neale (1987, p. 1197), por exemplo, o cerimonial é tudo aquilo que não carrega consigo aspectos instrumentais – elemento que será tratado com maior detalhamento em seguida. Ainda que um pouco distinto, pois mais generalizado, o entendimento sobre a natureza do cerimonialismo de acordo com Neale (1987, p. 1197) está afinado com a lógica

⁵ Um exemplo utilizado por Ayres (1944), e que ilustra este entendimento, é como as comunidades primitivas se valiam de ritos religiosos para invocar a boa vontade das divindades de forma que esta permitisse o sucesso nas atividades de elaboração de instrumentos de trabalho, caça ou guerra.

⁶ É importante considerar que nesta visão o cerimonialismo é transmitido através da habituação, principalmente dos costumes e tradições que imperam naquela determinada sociedade. Para maiores detalhes sobre hábitos e o processo de habituação ver Hodgson (2003, 2004a).

interpretativa da EIO, não apresentando incompatibilidade, apenas enfatizando a existência de diferentes aspectos na abordagem. Isto porque o cerimonialismo não diz respeito ao processo socioeconômico como um todo, caso contrário haveria poucas possibilidades de rompimento do *status quo*, pois é pouco provável que (1) as classes superiores estejam dispostas a abrir mão de sua dominância e (2) as classes inferiores ascendam de posição, uma vez que se encontram em posição subordinada. A rigidez social daí decorrente não deve ser entendida como absoluta, porém, para ascender socialmente, a dominância cerimonial deve ser observada e a organização social preservada.

Se o ambiente econômico fosse ditado tão somente pelo cerimonialismo, não haveria muito espaço para aprimoramentos de natureza tecnológica e que permitissem avanços no provimento de mais e melhores condições de vida à comunidade em geral, o que pode estar associado à mobilidade social, uma vez que os meios para tal estariam limitados – na maioria das vezes – às classes superiores, geralmente minoria dentro dos grupos sociais. É a estes fins que serve o instrumentalismo.

Veblen (1899b, 1906 [2009]) chama a atenção à capacidade de o progresso tecnológico desempenhar o papel de promotor do progresso econômico, pois tem em mente que é através de descobertas e invenções que a comunidade encontra novos meios para suprir suas necessidades materiais. Entretanto, Veblen (1906 [2009], p. 15-21, p. 111) também coloca em evidência a contradição que existe entre os interesses pecuniários e industriais que permeiam este processo, pois ainda que a demanda por novidades tecnológicas advenha da esfera industrial o critério definidor de sua execução, em uma sociedade capitalista moderna, é o ganho pecuniário⁷. Portanto, a tomada de decisão quanto a questões tecnológicas será determinada pelo embate entre estes interesses, que podem convergir ou divergir.

Ayres compartilha a visão vebleniana do instrumentalismo, propondo inclusive que se aprofunde o entendimento da dinâmica tecnológica, ao passo que traz a filosofia pragmática de John Dewey à tona de maneira explícita:

It was from John Dewey that I first learned what that way of knowing is. It is what Dewey called the 'instrumental' process. This, as Dewey clearly realized, is identical with what Veblen was calling the 'technological' process. Both of these great pioneers recognized this process as (in Veblen's words) 'the life process' of

⁷ Tool (2004, p. 319-320) elenca uma série de denominações utilizadas por Veblen em seus trabalhos, evidenciando a distinção que existe entre os interesses pecuniários e industriais, de aquisição e de produção. Alguns destes exemplos são (em livre tradução): a) arte de vender vs. laboriosidade, b) negócios vs. indústria, c) cerimonial vs. tecnológico, d) propriedade vs. produção, e) lucro livre vs. desempenho tangível, f) emprego pecuniário vs. emprego industrial, g) emulação invejosa vs. eficiência tecnológica, h) prosperidade de negócios vs. eficiência industrial.

mankind, a process that runs in unbroken continuity through the activities of all societies and has the same meaning for all [...] (AYRES, 1961, p. 29).

Como ressalta o trecho acima, instrumentalismo e processo tecnológico são tratados por Ayres como sinônimos.

Para Ayres, a tecnologia é uma função do comportamento humano dada pela indissociável interação entre habilidades e ferramentas físicas, sendo de natureza progressiva e historicamente determinada, no sentido de que o estado das artes atual é fruto da combinação das ferramentas existentes no período progresso (AYRES, 1944, p. 107-112). Nesta interpretação, novas ferramentas e invenções surgem para resolver problemas econômicos, daí sua denominação de instrumental, pois servem como instrumentos à resolução de problemas.

J. Fagg Foster trata a lógica instrumental dialogando com a visão ayresiana, porém focando seu caráter valorativo intrínseco⁸. Entretanto, Foster é pioneiro ao colocar o cerimonial e o instrumental como características coexistentes *dentro* das instituições, se afastando daquela distinção analítica *entre* instituições e tecnologia proposta por Ayres (BUSH, 2008, p. 161). Neale está de acordo com esta perspectiva de análise, pois entende que: “[...] *all institutional arrangements have ceremonial and probably most have imbecile aspects, but most, if not all, probably have technological aspects*” (NEALE, 1987, p. 1197).

De modo mais sucinto, Bush enxerga que o instrumentalismo tem por base a eficiência na resolução de problemas e trata de como empregar ferramentas e habilidades com este fim: “[u]sing Veblen's language [...] *the logic of the instrumental value system is that of 'efficient cause'.*” (BUSH, 1987, p. 1080). A partir destes enfoques, notamos que a busca por aprimoramentos instrumentais é de natureza técnica e os avanços tecnológicos emergem para suprir eventuais necessidades que se apresentam. A análise destes autores mostra que instrumentalismo e cerimonialismo apresentam características opostas entre si. É desta interpretação que emerge a dicotomia entre ambos.

⁸ No ensaio anterior tratamos esta questão com maior precisão, aqui cabe apenas uma breve menção. Como entende que as instituições são resistentes a mudanças, Ayres estabelece que o valor emerge a partir do processo de resolução de problemas através do desenvolvimento de novas ferramentas, isto é, o processo instrumental. Já Junker, Bush e Tool, que seguem o entendimento fosteriano de instituições, são mais categóricos e colocam que dentro das instituições podem haver características, e portanto valores, cerimoniais e instrumentais. Detalhes sobre o processo de valoração dentro da escola institucionalista podem ser encontrados em Ayres (1944), Foster (1981a, 1981b, 1981c, 1981d, 1981e), Junker (1981), Bush (1987), Hodgson (2004b), Tool (2004).

3.2.2 A Dicotomia Cerimonialismo-Instrumentalismo e a Mudança Institucional

Embora Veblen e Dewey tenham apontado anteriormente a distinção da natureza entre atividades cerimoniais e tecnológicas/instrumentais, a dicotomia cerimonialismo-instrumentalismo, em si, é tributária a Clarence Ayres. De acordo com Hodgson, a razão de ser desta dicotomia pode ser expressa assim: “[...] *techonology was seen as dynamic and progressive, ceremony and institutions as static and conservative. Technology became the sole motor of progress. Institutions were always its impediment*” (HODGSON, 2003a, p. 355). Deve-se considerar que uma das preocupações *práticas* centrais de Ayres diz respeito ao processo de melhora nas condições de vida da população (geralmente mencionada como “*enhancing the live process*” e “*enhancing the means of life of mankind*”), realizáveis através da tecnologia. Por interpretar que as instituições carregam consigo características puramente cerimoniais e, portanto, simulam a eficiência instrumental em favor de um determinado grupo, elas não seriam capazes de favorecer a progressão material para o todo social.

Esta interpretação é bastante elucidativa de fatores que se opõem na operação de mudanças sociais; contudo, a adoção direta desta dicotomia parece engessar a análise, já que é muito difícil constatar que toda instituição seja resistente a mudanças e não possa apresentar traços instrumentais. Todavia, se nos valem da interpretação de J. Fagg Foster (1981b) a coexistência de características cerimoniais e instrumentais passam a ser vistas como inerentes às instituições⁹. Sendo assim, a predominância de uma ou outra dessas características é o que determina a funcionalidade de cada instituição (ou conjunto de instituições).

Por estas razões, Bush (1987) assevera que instituições que apresentem padrões de comportamento cerimoniais serão cerimonialmente garantidas enquanto instituições que apresentem padrões de comportamento instrumentais serão instrumentalmente garantidas, pois o caráter afirmativo desta garantia seria a incorporação social de algum destes tipos comportamentais (BUSH, 1987, p. 1079-1080). Estas definições apenas fazem sentido à medida que adentramos a discussão que envolve a mudança institucional.

Não é forçoso afirmar que a mudança institucional foi um assunto tratado por Veblen e Ayres. Na verdade, pode-se admitir que para Veblen a mudança institucional é um contínuo processo no qual a crescente descoberta e adoção de novas tecnologias desperta a atenção da sociedade. Associando a utilização destas a uma efetiva melhora nas condições de vida, o corpo social sanciona tais atividades como mais adequadas a atender suas necessidades

⁹ É difícil precisar em que medida, mas sugere-se que esta interpretação distinta esteja diretamente relacionada a um entendimento diferente sobre o próprio conceito de instituições.

materiais. Isto se dá em detrimento daquelas atividades cerimoniais, legitimadas pelos costumes e que, tanto para Veblen quanto para Ayres, atendem tão somente aos interesses de um pequeno grupo social. A principal diferença desta visão para a perspectiva de Ayres é que este não vê qualquer potencial de melhora sendo dado pelas instituições, mas sim pelo progresso das atividades instrumentais, que uma vez concretizadas substituiriam paulatinamente as atividades cerimoniais (AYRES, 1944, p. 187-188).

Porém, Veblen (1906 [2009]) é bastante cético e não vê razões para que sua própria visão se concretize, uma vez que os interesses pecuniários barrariam a continuidade do processo tecnológico a partir do momento em que este não lhe desse os ganhos esperados. Em contrapartida, Ayres é sobremaneira otimista, dando a entender, por vezes, que tão logo surja um problema de natureza econômica a dinâmica tecnológica dará conta de resolvê-lo, pois entende que dentro do processo instrumental as pessoas podem aprender fazendo (MAYHEW, 1981, p. 514). Portanto, o tratamento da mudança institucional para ambos autores difere de acordo com suas prospecções futuras do ambiente econômico.

Se por um lado Veblen acredita ser possível a utilização da tecnologia em favor de maior parcela da sociedade, ele não vê este caminho como o mais provável, enxergando os interesses pecuniários de natureza cerimoniais como mais fortes na balança de poder econômico. Já Ayres acredita que a “razoabilidade científica” e progressiva do instrumentalismo confere a este maior credibilidade à medida que efetivamente resolve os problemas apresentados; sendo assim, substituirá gradativamente o cerimonialismo (enfraquecendo, desta forma, as instituições que o materializam).

Tomando estas visões como referência, uma revisão bibliográfica recente revela que a ideia de mudança institucional se modificou ao longo do tempo dentro da própria escola institucionalista, reforçando seu caráter evolucionário. Enquanto Ayres e Veblen possuem o que podemos chamar de embrião da mudança institucional, autores contemporâneos buscaram refinar tal ideia, sistematizando-a de maneira mais completa e interligada, sendo inclusive proposta como teoria. Fazendo isso, colocam em perspectiva histórica e evolucionária as contribuições de Ayres e Veblen, autores pioneiros que definem muitas áreas de pesquisa da escola institucionalista original.

3.2.2.1 As teorias do valor instrumental e do ajuste institucional de J. Fagg Foster¹⁰

Uma das primeiras manifestações de uma teoria do valor dentro da escola institucionalista pode ser creditada a J. Fagg Foster. Como aluno de Ayres, que em seus estudos pretendeu uma teorização do valor através do arcabouço conceitual desta escola, Foster prosseguiu com esta linha de pesquisa e apresentou novas formulações. Apesar de a maioria de seus estudos terem sido disseminados através da tradição oral, parcela importante de sua obra foi transcrita, permitindo materializar seu legado¹¹. Sua premissa básica para justificar tal investigação é que nenhum julgamento na pesquisa científica é possível sem a existência de um *critério de julgamento* que possa ser utilizado como padrão à análise (TOOL, 2000, p. 311). Por conseguinte, a asserção da teoria instrumental do valor é fornecer tal critério de julgamento para que a própria natureza normativa da pesquisa social seja atendida ao encontrar mecanismos efetivos à proposição de mudanças (TOOL, 2000, p. 311-314).

Inicialmente, Foster (1981b, p. 901) aponta que um problema econômico surge da disfuncionalidade entre dois ou mais padrões de atividades humanas que supostamente deveriam estar correlacionadas com vistas à continuidade do processo produtivo. A passagem adiante ilustra esta visão e assinala como tal disfuncionalidade passa pela necessidade de um ajuste institucional:

Since the significance of economic theory lies in its applicability to the solution of economic problems, and since economic problems are situations of institutional dislocation, it follows that answers to economic problems must take the form of institutional judgment — modifications of prescribed patterns of human relations looking toward the instrumentally effective correlation of those organizational patterns with each other and with the noninstitutional aspects of the economic process.

[...]

The identification of an economic problem has been made in terms of the recognition of a discrepancy between ‘what is’ and ‘what ought to be’, between ‘what goes on here’ and ‘what ought to go on here’. (FOSTER, 1981b, p. 901).

Sendo assim, ao identificar um problema de natureza econômica se coloca em evidência alguma incompatibilidade entre determinados padrões de atividades que envolvem o processo produtivo. Ainda que estas atividades não necessariamente estejam relacionadas ao aspecto material de tal processo, Foster coloca a necessidade de um *ajuste institucional com*

¹⁰ Como já mencionado anteriormente, não aprofundaremos o debate sobre o processo de valoração. Entretanto, é necessário mencioná-lo à medida que seja requerido para o desenvolvimento da discussão sobre mudança institucional, pois boa parte desta utiliza a eficiência econômica no sentido instrumental como critério de julgamento, como teoria do valor (FOSTER, 1981b, p. 905).

¹¹ Isto se deve principalmente a Mark Tool e ao periódico *Journal of Economic Issues* (JEI).

vistas a uma melhora instrumental, ajuste este que faz parte de uma premissa normativa: *deve-se* modificar algo que não *está* fornecendo os resultados esperados¹².

Levando isto em conta, Foster nota que certos atributos culturalmente específicos devem ser respeitados de forma a não romper o tecido social, mantendo a coesão e harmonia sociais e contribuindo de forma progressiva à melhora da vida em comunidade. Tais atributos foram por ele coadunados em princípios, elencados abaixo.

O primeiro princípio é o da determinação tecnológica, que postula a primazia da eficiência instrumental na resolução de problemas sociais:

The principle of technological determination is simply that social problems can be solved only by adjusting the institutional structures involved in the problem so as to bring them into instrumentally efficient correlation with the technological aspects of the problems.

[...]

Furthermore, the technological aspects of human know-how are characteristically more dynamic in the developmental sense than are the institutional aspects (FOSTER, 1981d, p. 932).

De acordo com Bush (1989, p. 457), os outros dois princípios elencados por Foster tratam dos aspectos não-cerimoniais do processo de ajuste institucional. O segundo princípio é o da interdependência reconhecida entre os agentes que fazem parte da própria instituição:

The principle of recognized interdependence is simply that the immediate pattern of any institutional adjustment is specified by the pattern of interdependencies recognized by the members of the institution.

[...]

¹² Vejamos dois exemplos que ilustram estas possibilidades. Primeiro, adotemos o caso de uma empresa que encontra os limites de sua capacidade produtiva na utilização plena de suas máquinas e mão-de-obra disponíveis. A firma pode ampliar tal capacidade através da expansão das atividades, do aprimoramento de processos que reduzam o desperdício, da qualificação da mão-de-obra de forma a torná-la mais produtiva ou ainda da adoção de novas tecnologias poupadoras de mão-de-obra. É importante observar que nenhuma destas possibilidades é mutuamente excludente, quaisquer delas podem ser adotadas em conjunto. Também, não é forçoso admitir que todas estas possibilidades sejam de natureza instrumental.

Outra possibilidade é que, em uma empresa de bebidas, haja um setor responsável pela produção de bebidas alcoólicas e outro pela produção de bebidas não-alcoólicas. Em algum momento surge a necessidade de realocar funcionários do setor de não-alcoólicas para o setor de alcoólicas, em virtude de férias, licença ou mesmo de uma alocação de mão-de-obra requerida pelas próprias condições de mercado. Como busca ganhos pecuniários, a firma fará o que é preciso para atender suas necessidades. Contudo, suponhamos que por razões de natureza religiosa alguns funcionários do setor de não-alcoólicas se neguem a produzir bebidas alcoólicas, pois desprezam seus efeitos na consciência humana. Desta forma, surge um problema *no* processo produtivo que *não é de natureza material*, mas que efetivamente impede a continuidade do provimento de bens que são demandados em uma sociedade de consumo capitalista.

Por mais esdrúxulos que pareçam, tais exemplos revelam empecilhos em aspectos que dão continuidade à vida econômica, ainda que apenas a natureza de um deles possa ser interpretada como puramente econômica e de raiz instrumental, enquanto a outra é de caráter notoriamente cerimonial. Independente da natureza, a resolução de tais complicações pode ser feita de distintas maneiras. A depender da orientação teórica que se segue diferentes proposições surgirão.

Patterns of human relationship that we call institutions are 'made up of' habitual actions and attitudes, but they are not determined by habit. Their determination is a matter of deliberate and guided action. The habituation follows; it does not precede. Constitution is not the same as determination. And it is the determination of institutional structures with which social science must be concerned in order to understand its constitution (FOSTER, 1981d, p. 933).

O terceiro e último princípio é o do deslocamento mínimo, preconizando que o ajuste deve ser tal que possa ser compreendido e apreendido pelos agentes envolvidos, respeitando os limites específicos da sociedade em questão, sem agredir o processo cultural de evolução social (FOSTER, 1981d, p. 934):

All institutional modifications must be capable of being incorporated into the remainder of the institutional structure. It is convenient to call this the principle of minimal dislocation. It discloses the limits of adjustment in terms of rate and in terms of degree and area (FOSTER, 1981d, p. 934).

Conjuntamente, tais princípios constituem a chave para resolver problemas econômicos através da teoria do ajuste institucional de Foster, pois para o autor: “[...] *all answers to all real economic problems necessarily take the form of institutional adjustment*” (FOSTER, 1981e, p. 946). Em suma, o prisma analítico de Foster, embora teórico, redonda em orientações de cunho prático, voltadas para a resolução de problemas factuais que se apresentam no ambiente econômico, aparato semelhante ao estabelecido por Ayres. Como tais problemas são diagnosticados a partir da disfuncionalidade entre padrões de atividades que envolvem o processo produtivo, e tais padrões compõem o arranjo institucional, é através de ajustes institucionais que estes problemas podem ser solucionados. Todavia, as propostas de ajuste institucional devem respeitar os princípios estabelecidos, de maneira a não acarretar rompimentos abruptos no processo cultural, pois isto deslegitimaria a mudança, levando a caminhos inesperados e incertos.

3.2.2.2 A teoria da mudança institucional de Paul Dale Bush

Em sequência cronológica, o prosseguimento na linha de pesquisa da mudança institucional tem em Paul Dale Bush seu expoente, utilizando muitos *insights* de Louis Junker e Mark Tool¹³. Segundo Bush (1989, p. 459), uma das principais contribuições de Tool é fazer a ponte entre a prescrição teórica de Foster para a formatação de políticas econômicas de

¹³ Bush (1987) incorpora em sua análise os princípios do ajuste institucional estabelecidos por Foster na subseção anterior. Então, deve-se levar isto em consideração em suas proposições sobre a mudança institucional.

acordo com o “princípio do valor social”, que nada mais é do que a aplicação da teoria do valor instrumental. No entanto, o que chama atenção na produção de Bush é sua tentativa de sistematizar os avanços da escola institucionalista em uma teoria da mudança institucional. Para isto, o autor incorpora alguns conceitos-chave utilizados por Veblen, Ayres, Foster e os supracitados Junker e Tool.

Bush (1987, p. 1076) utiliza o mesmo conceito de instituições que Foster¹⁴, pois entende que quaisquer padrões de comportamento adotados socialmente passam por algum tipo de corroboração ou sanção social. Neste sentido, a mudança institucional será sempre discricionária, uma vez que todas as prescrições sociais podem ser compreendidas como produto de escolhas conscientes, feitas em algum momento do tempo (BUSH, 1987, p. 1077). Tal concepção de instituições incorpora em si outros dois conceitos: o primeiro é que um comportamento compartilhado é provido de propósito, ou seja, não é aleatório; o segundo é que os *valores* são os agentes que realizam a interação de comportamentos *dentro* e *entre* padrões de comportamento. Isto posto, tem-se que um padrão comportamental compreende um conjunto de atividades correlacionadas por um valor, que funciona como o padrão de julgamento que correlaciona aquele comportamento adotado¹⁵ (BUSH, 1987, p. 1077).

Por conseguinte, é o sistema de valores predominante em uma instituição que fornece a *interrelação* funcional de todos os padrões comportamentais internos a uma instituição. Isto quer dizer que a relação de um dado conjunto de atividades depende do sistema de valores sob os quais estão correlacionados; portanto, *a mudança institucional envolve uma mudança na estrutura de valores da instituição* (BUSH, 1987, p. 1078). Para fins analíticos, Bush (1987, p. 1079) utiliza a dicotomia cerimonialismo-instrumentalismo, tributária a Ayres, para categorizar distintos *sistemas de valores* incorporados na estrutura social, cada qual possuindo sua lógica e método de validação, sendo incompatíveis entre si embora correlacionados dentro da estrutura institucional através de um complexo conjunto de relações¹⁶. Porém, é esta complexidade de relações interna à estrutura institucional que dificulta precisar em que medida cada valor influencia o corpo social, sobretudo porque tais padrões não são imutáveis, mas sim dinâmicos.

É para superar tal obstáculo que Bush utiliza o sistema de valores como critério de julgamento, tal qual Foster. Assim, se o valor que faz a ponte entre comportamentos

¹⁴ Conforme apresentado no início da subseção 3.2.1.

¹⁵ Note-se que este conceito de valor é o mesmo utilizado por Foster e Tool.

¹⁶ Como o comportamento é correlacionado pela estrutura de valores, ele poderá assumir características cerimoniais, instrumentais ou ambas, embora o último seja mais recorrente (BUSH, 1987, p. 1081).

cerimoniais e instrumentais for cerimonial, o comportamento assumirá significância cerimonial; caso contrário, o comportamento assumirá significância instrumental¹⁷ (BUSH, 1987, p. 1081-1082).

A lógica por trás de comportamentos instrumentais está limitada à capacidade racionalizável dentro do conjunto de ferramentas-habilidades, dado pelo contínuo processo tecnológico, denominado como fundo de conhecimento (BUSH, 1987, p. 1083). Já os comportamentos cerimoniais não encontram tais limites, pois podem inclusive nem possuir lógica, pois aceitam quaisquer argumentos imaginativos desde que sejam plausíveis (BUSH, 1987, p. 1083). De acordo com essa lógica, emerge a possibilidade de um comportamento instrumental ser “encapsulado” por um comportamento cerimonial, evento que faz parte daquilo que muitos economistas institucionalistas denominam de *dominância cerimonial*, fenômeno característico de todas as culturas e que contemporaneamente se expressa principalmente através da ideologia (BUSH, 1987, p. 1085).

Ainda assim, Bush (1987, p. 1087) coloca que na modernidade há cada vez mais espaço para que o caráter dinâmico da tecnologia se imponha e os valores instrumentais sejam mais difusos. Ao utilizar a ampla conceituação ayresiana de tecnologia, que traz consigo o instrumentalismo de John Dewey, Bush (1987, p. 1088) coloca em evidência que o fundo de conhecimento de uma comunidade não depende só da elite intelectual, mas sim do grupo social como um todo. Uma inovação tecnológica abre novas possibilidades de pesquisa e solução de problemas, e por sua própria natureza evolutiva incorpora mudanças

¹⁷ O raciocínio abstrato dificulta visualizar a ocorrência prática destes fatos, então utilizemos o artifício exemplificador.

Em algumas comunidades primitivas, o sucesso nas atividades de caça esteve ligado ao “bom relacionamento” com as divindades. Tal relacionamento está diretamente associado ao seguimento à risca do código religioso e à veneração dos deuses, bem como o respeito a seus ensinamentos. Sendo assim, o êxito na caça corrobora que o modo de vida dos caçadores está de acordo com a vontade divina. Por outro lado, o insucesso está relacionado ao não cumprimento de todos os requisitos da crença religiosa, levantando questionamentos quanto à observância das normas sagradas. No intuito de conquistar a caça, atividade extremamente necessária à sobrevivência do grupo, o culto pode ser intensificado, inclusive através de oferendas e realização de sacrifícios. Agora, suponhamos que nesta mesma comunidade o sucesso na caça esteja relacionado às ferramentas adequadas, a um maior conhecimento do ambiente em questão e dos hábitos corriqueiros dos animais caçados. Frente a estes aspectos, a posse e a maestria no uso das ferramentas frente a quaisquer condições climáticas locais, bem como o conhecimento acerca do cotidiano da caça, sem dúvidas são elementos que apresentam vantagens ao ser humano em seu embate contra os animais caçados. No entanto, um questionamento emerge: a quais aspectos creditar o sucesso? Ao auxílio divino, cerimonial, ou aos corretos *instrumentos* e a uma melhor adequação ao ambiente?

Na perspectiva de Bush, não há uma resposta padrão para estes questionamentos. Esta dependerá do contexto social e de características específicas da evolução cultural da comunidade, pois o mais provável é que tal resposta não seja a mesma em diferentes momentos históricos. Porém, do ponto de vista teórico, se houver uma predominância de comportamentos instrumentais dentro de determinado grupo social e este conseguir expressar as vantagens de tais atividades, os valores instrumentais passarão a ser institucionalmente dominantes. O mesmo se aplica aos comportamentos cerimoniais, com as instituições perpetuando valores cerimonialmente determinados.

comportamentais, que criam novos problemas, corroborando a causação cumulativa postulada por Veblen (BUSH, 1987, p. 1089-1090).

Em virtude do que foi estabelecido, duas possibilidades conceituais se apresentam. O conhecimento pode ser *encapsulado* por padrões de comportamento cerimoniais, resultado de um alto grau de dominância cerimonial, ou *incorporado* por padrões de comportamento instrumentais, indicando maior factibilidade instrumental nas atividades que visam à solução de problemas (BUSH, 1987, p. 1091). Dependendo do que ocorrer, a mudança institucional derivada pode assumir diferentes formatos, ou mesmo nem se manifestar.

A mudança institucional progressiva acontece através de duas etapas. Na primeira, a adoção de comportamentos instrumentais, dado um mesmo fundo de conhecimento, passa a ser incorporada pelos membros da sociedade, que através do efeito demonstração captam os resultados favoráveis deste tipo de conduta (BUSH, 1987, p. 1101). Conforme são difundidos, os valores instrumentais vão acabando com a base ideológica das práticas cerimoniais, que é a segunda fase do rearranjo institucional (BUSH, 1987, p. 1102). Durante este processo, o fundo de conhecimento social também é ampliado, havendo um mútuo relacionamento entre este e a MI. Se por um lado a mudança no fundo de conhecimento é agente do ajuste institucional, este reduz o nível de dominância cerimonial, facilitando a absorção e difusão tecnológicas – numa espiral ascendente do fundo de conhecimento (BUSH, 1987, p. 1103). Ou seja, padrões comportamentais que visem à resolução de problemas econômicos, e que como tal estejam inseridos na dinâmica tecnológica, adicionam ao fundo de conhecimento da sociedade, ampliando as possibilidades de invenção técnica.

Por outro lado, o *status quo* é mantido através do encapsulamento cerimonial. Neste processo, práticas de natureza cerimonial impedem que novidades técnicas sejam incorporadas, mantendo-se imóvel a estrutura de valores; isto é, somente são adotadas condutas instrumentais que respeitam a dominância cerimonial que impera na sociedade (BUSH, 1987, p. 1093). Tal encapsulamento pode apresentar três categorias distintas.

O primeiro relaciona tal defasagem com o passado cultural, como a resistência das tradições que regem a comunidade (BUSH, 1987, p. 1094-1095).

Por sua vez, o segundo tipo de encapsulamento é feito visando ao futuro, pois trata do processo de desenvolvimento tecnológico dominado por interesses já estabelecidos. Estes limitam o conhecimento em seu próprio benefício, harmonizando práticas cerimoniais que ratifiquem suas vantagens – em casos contemporâneos, pode ser entendido como o domínio mercadológico das grandes companhias que dominam tecnologias através de suas estruturas de pesquisa & desenvolvimento (BUSH, 1987, p. 1096-1097).

O terceiro tipo de encapsulamento é denominado de “tipo de Lysenko”. Nele, apresentam-se resultados não factíveis do ponto de vista tecnológico através de práticas cerimoniais, o que constitui uma simulação do processo científico. É através deste tipo de encapsulamento cerimonial que se opera a mudança institucional regressiva, já que implica em uma perda de eficiência técnica em virtude da adoção de comportamentos cerimoniais cientificamente ilegítimos (BUSH, 1987, p. 1098-1100).

Dadas todas estas possibilidades de mudança institucional e encapsulamento cerimonial, resta questionar os limites de aplicabilidade da MI. Bush (1987, p. 1105-1108) elenca sucintamente três deles: (1) a *disponibilidade de conhecimento* é um fator escasso e varia de nação para nação, embora sejam factíveis a transferência tecnológica e o intercâmbio intelectual; (2) é necessário que haja *capacidade* de entendimento e adaptação por parte dos agentes envolvidos neste processo, o que pode levar tempo e empenho; (3) deve ser atendido o princípio do *deslocamento mínimo* estabelecido por Foster (1981d), sem o qual pode haver um rompimento do tecido social que atrase mais ainda o processo de mudança enveredado.

A ampla sistematização do escopo analítico e conceitual da EIO com vistas à mudança institucional é uma grande realização de Bush, pois coloca em perspectiva unificada o trabalho de diferentes gerações da escola. É interessante notar como a concepção desta tarefa está centrada em uma questão fundamental, que curiosamente não é tratada nestes termos: o desenvolvimento de mecanismos, através da ação humana, que aprimorem a relação dos homens entre si e com a natureza material que os rodeia.

Em conjunto, esta breve digressão teórica nos apresentou uma série de entendimento e conceituações que auxiliam na identificação e solução de problemas econômicos factuais. Contudo, sabe-se que o mero enquadramento de tipificações teóricas para eventos da economia real cabe somente ao propósito taxativo, deixando de lado considerações mais específicas que os fenômenos sociais guardam entre si. Se for assim, cabe partir ao campo interpretativo buscando encontrar relações que digam algo mais sobre as relações que transpassam tais fenômenos.

3.3 A INSTITUIÇÃO DESENVOLVIMENTISMO

Em concordância com o desenvolvimento teórico da seção antecedente e diante de nosso objeto de estudo, urge a necessidade de estabelecer uma conexão entre os elementos teóricos da EIO e as medidas econômicas que deram corpo ao II PND, no intuito de dar coesão à análise.

Dito isto, nos parece que há um fenômeno observável na etapa de desenvolvimento da economia nacional que serve de alicerce a este trabalho. À luz do enlaçamento entre os conceitos de instituições estabelecido por Neale (1987), entendemos que o II PND está inserido num contexto histórico em que a “grande instituição” desenvolvimentismo foi a principal responsável na orientação das diretrizes, guia de ação, de política econômica, constituindo a lógica decisória dos *policy-makers*. Este entendimento se assenta na conceituação de desenvolvimentismo dada por Fonseca (2014), que ao analisar diversos governos da América Latina durante o período de 1930 a 1980, coloca o governo Geisel como exemplo de um governo desenvolvimentista. Tal definição será apresentada em seguida, sempre direcionada à interpretação do II PND.

De acordo com esta interpretação, outra questão adicional, a ela relacionada, emerge. Por ser um plano tecno-burocrático de gabinete¹⁸, elaborado por *policy-makers* em sua maioria economistas, é relevante compreender o papel que estes exerceram e ter noção do arcabouço teórico que os orientava, uma vez que muitos elementos do plano podem ser elucidados através destas observações. Tal leitura sustenta-se nas contribuições de Maria Rita Loureiro (1997), Guido Mantega (1997a) e Vanessa Boarati (2005)¹⁹.

Diante do exposto, apresentaremos argumentos que sustentam estes entendimentos, cada qual em uma subseção própria. Portanto, a próxima subseção se debruçará sobre o desenvolvimentismo: do que trata este conceito, qual é seu sentido histórico e como ele surgiu enquanto conjunto de ideias destinado à condução da política econômica. Em seguida, a subseção posterior tratará do papel dos economistas na formatação do II PND, salientando sua compreensão das principais questões em pauta na economia nacional à época.

¹⁸ Ou seja, uma qualificada burocracia tecnocrática circunscrita ao mais alto escalão governamental foi responsável pela elaboração e execução do plano.

¹⁹ Loureiro (1997) avalia, na história recente, o papel dos economistas dentro de diferentes governos, sempre considerando os matizes de seu período formativo e suas articulações com outros segmentos sociais. Mantega (1997a) é mais específico e avalia o II PND relacionando-o com a contribuição pessoal e o perfil de cada um dos ministros econômicos durante o plano. Boarati (2005), por sua vez, revela como a influência teórica dos principais economistas à frente do II PND evidencia o teor das políticas econômicas adotadas no plano.

3.3.1 O Desenvolvimentismo: Conceito, Sentido Histórico e Guia de Ação

Inicialmente, para se tratar do desenvolvimentismo, é necessário conceituá-lo. Neste sentido, dois autores contemporâneos são referências obrigatórias, Pedro Fonseca e Ricardo Bielschowsky, cada qual sendo dono de uma visão particular do conceito de desenvolvimentismo bem como de sua abrangência enquanto tal. Este último pesquisador, um dos grandes nomes da historiografia econômica nacional, entende o desenvolvimentismo como:

[...] a *ideologia* de transformação da sociedade brasileira definida pelo *projeto econômico* que se compõe dos seguintes pontos fundamentais:

- a) a *industrialização* integral é a via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento brasileiro;
- b) não há meios de alcançar uma industrialização eficiente e racional no Brasil através das forças espontâneas do mercado; por isso, é necessário que o *Estado* a planeje²⁰;
- c) o *planejamento* deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos de promoção dessa expansão; e
- d) o Estado deve ordenar também a *execução* da expansão, captando e orientando recursos financeiros, e promovendo investimentos diretos naqueles setores em que a iniciativa privada seja insuficiente (BIELSCHOWSKY, 2004, p. 7, grifos nossos).

Ao situar o desenvolvimentismo no campo das ideias e o Estado como agente planejador de sua realização, é possível interpretarmos que à medida que o Estado incorpora o pensamento desenvolvimentista em sua *práxis* essa relação passa a guiar o rumo do processo de industrialização. Porém, o autor analisa aquilo que denomina como “ciclo ideológico do desenvolvimentismo” entre os anos de 1930 a 1964. Como resultado, não trata do período militar, embora em boa parte deste as características supracitadas estivessem presentes na condução da economia nacional.

Pedro Fonseca (2014), por sua vez, coloca como desenvolvimentistas também os governos de Emílio Garrastazú Médici (1967-1973) e Ernesto Geisel (1974-1979). Entretanto, o objetivo central do trabalho de Fonseca é propor um *núcleo* para o conceito de desenvolvimentismo, apresentando este de maneira um pouco diversa a Bielschowsky, embora os principais traços sejam afins, conforme mostra a passagem:

²⁰ Ao colocar que as forças do mercado não são capazes de realizar uma industrialização “eficiente e racional”, Bielschowsky reforça a rejeição do desenvolvimentismo ao arcabouço teórico do *mainstream*. O desenvolvimentismo se afasta da ideologia liberal pregada pelo *mainstream* econômico principalmente porque advoga a participação do Estado na economia para induzir ou conduzir a atuação em áreas e/ou atividades que a iniciativa privada não atua, independente do motivo.

[...] entende-se por *desenvolvimentismo* a política econômica formulada e/ou executada, de forma deliberada, por governos (nacionais ou subnacionais) para, através do crescimento da produção e da produtividade, sob a liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista (FONSECA, 2014, p. 60, grifos no original).

A principal diferença entre os dois conceitos é que enquanto Bielschowsky coloca o desenvolvimentismo como ideologia, Fonseca atribui a este a característica de guia de ação, manifesto através da condução da política econômica. Além disso, a conceituação é mais interligada e generalizada, uma vez que não se restringe às fronteiras regionais do Brasil, e advém da percepção de que o desenvolvimentismo é um processo histórico específico latino-americano, ainda que relativamente recente, que “[...] brotou como consciência do atraso e como busca de uma estratégia nacional para superá-lo: fenômeno, portanto, peculiar da própria América Latina” (FONSECA, 2014, p. 60).

É relevante observar que, da perspectiva da EIO, ambos os conceitos de desenvolvimentismo são passíveis de serem interpretados como instituições, pois de acordo com Neale (1987, p. 1182), podemos verificar as características observáveis que definem uma instituição: (1) há pessoas praticando tal ato; *policy-makers* e economistas governos dentro da América Latina; (2) há regras, ou um padrão de ação, explícitas dando estabilidade a este comportamento; intervencionismo pró-industrializante em busca de transformar a sociedade resolvendo seus problemas econômicos e (3) há *folkviews*, dando unicidade a este entendimento; no caso em questão uma interpretação intelectual que enfatiza a necessidade do rompimento da condição de subdesenvolvimento para que a nação encontre sua própria autonomia²¹. Portanto, adotaremos o conceito de Fonseca (2014) pela sua abrangência. Esta opção resulta da maior amplitude que o conceito suporta, já que em sua análise compreende uma série de exemplos históricos dentro das fronteiras da América Latina²² (FONSECA, 2014).

²¹ A necessidade de romper o subdesenvolvimento é uma ideia muito presente nos trabalhos e estudos de economistas ligados à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) como Celso Furtado, Osvaldo Sunkel, Raúl Prebisch, Maria da Conceição Tavares, entre outros. Para uma iniciação ao tema, ver Bielschowsky (2000).

²² Na Argentina, seriam exemplos os governos de Juan Domingo Perón (1946-1955), Arturo Frondizi (1958-1962), Juan Carlos Onganía Carballo (1966-1970) e Roberto Marcelo Levingston (1970-1971). No Chile, os governos de Pedro Aguirre Cerda (1939-1941), Juan Antonio Ríos (1942-1946), Gabriel González Videla (1947-1952), a segunda administração de Carlos Ibáñez del Campo (1953-1958) e o governo de Eduardo Frei Montalva (1965-1970). Na Colômbia, os governos de Alfonso López Pumarejo (1934-1938 e 1942-1945), Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957), Alberto Lleras Camargo (1958-1962) e Carlos Lleras Restrepo (1966-1970). No México, Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940), Manuel Ávila Camacho (1940-1946), Miguel Alemán Valdés (1946-1952), Adolfo Ruíz Cortines (1952-1958) e Adolfo López Mateos (1958-1964). No Peru, os governos de Óscar

Sob este prisma, e no que diz respeito ao Brasil, especificamente, poucos governos durante o período que vai de 1930 a 1980 escapam da designação de desenvolvimentistas²³. Feita esta precisão metodológica, podemos interpretar o II PND como um plano econômico definido e gestado em momento histórico específico, quando o receituário de política econômica era conduzido pela instituição desenvolvimentismo. Vistas as características do desenvolvimentismo à luz do arcabouço conceitual da mudança institucional, podemos notar, *a priori*, a associação desta instituição a uma mudança institucional progressiva, num processo em que a industrialização é mecanismo central à consecução dos objetivos definidos pela política econômica. Desta forma, uma industrialização bem sucedida seria o elemento-chave para que a mudança institucional progressiva acontecesse e pudesse render frutos no sentido de movimentar a economia de forma a dinamizar e autonomizar o processo tecnológico, já que este é componente essencial à mudança institucional progressiva.

Dito isto, voltemo-nos, num primeiro momento, à periodização histórica, para em seguida avançarmos na análise institucional. Há razões para que 1930 e 1980 sejam anos de referência, pois o primeiro governo de Getúlio Vargas é entendido como o primeiro exemplo de mandato desenvolvimentista (FONSECA, 2012a) ao passo que o governo de Ernesto Geisel é comumente tratado como o último.

O ano de 1930 marca a ascensão de Getúlio Vargas à Presidência da República²⁴, que cujo governo “[...] na prática [...] adotou políticas econômicas que tenderam a favorecer a indústria” (ABREU, 1990, p. 78). Entre estas medidas que vão ao encontro do ideário desenvolvimentista, podemos elencar a criação de uma série de entidades²⁵ que visavam tanto à diversificação produtiva quanto a profissionalização burocrática da economia nacional, à

Benavides (1933-1939), Manuel Odría (1948-1956), Fernando Belaúnde Terry (1963-1968) e Juan Velasco Alvarado (1968-1975). No Uruguai, os governos de Luís Batlle Berres (1947-1951) e do Conselho Nacional de Governo, por dois períodos (1959-1963 e 1963-1967, respectivamente). Na Venezuela, os governos de Rómulo Betancourt (1959-1964) e de Raúl Leoni (1964-1969). A fonte destes dados está em Fonseca (2014, p. 57-58).

²³ No Brasil, seriam exemplos de governos não desenvolvimentistas o de Eurico Gaspar Dutra (1946-1951) e o de Humberto de Alencar Castello Branco (1964-1967).

²⁴ Fonseca (2012a) apresenta o governo de Getúlio Vargas a frente do estado do Rio Grande do Sul, em 1928, como primeira manifestação “acabada” de desenvolvimentismo. Ou seja, a primeira vez em que os elementos constitutivos do desenvolvimentismo (nacionalismo, intervencionismo pró-crescimento e favorecimento à indústria) se apresentaram unificadamente. Neste caso específico, estes três elementos somaram-se ao ideário positivista.

²⁵ Textualmente tratadas por Fonseca (2012b) como instituições, mas para evitar confusões conceituais adotaremos a nomenclatura de entidades. Entre elas estão: Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil (CREAI), Conselho Técnico de Economia e Finanças, Instituto Nacional do Mate, Departamento Administrativo do Setor Público (DASP), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Conselho Nacional do Petróleo (CNP), Conselho de Águas e Energia Elétrica, Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), Companhia do Vale do Rio Doce (Vale), Companhia Nacional de Alcalis, Plano Especial de Obras Públicas e Reparelhamento da Defesa Nacional, Superintendência de Moeda e Crédito (SUMOC), entre outros (FONSECA, 2012b).

época dependente da monocultura agroexportadora do café. A criação destas entidades evidencia a intencionalidade na adoção destas medidas por parte do governo (FONSECA, 2012b), o que reforça o caráter deliberativo contido no conceito aqui adotado de desenvolvimentismo.

Já o ano de 1980 é menos consensual, pois o início do governo de João Figueiredo, que coincide com o fim do governo de Ernesto Geisel, se deu em 1979. Geisel, responsável pela consecução do II PND, buscou internalizar a produção de bens de capital e insumos intermediários em meio a uma conjuntura internacional de crise econômica e energética, agindo principalmente sobre a matriz energética nacional, bastante dependente da importação de petróleo.

Neste ínterim, diferentes governos conduziram projetos e planos econômicos mais ou menos elaborados e com distintos resultados. Como exemplos, temos o governo de Juscelino Kubitschek (JK), que com seu Plano de Metas propunha crescer “50 anos em 5”, realizando muitos investimentos em indústrias de bens de consumo duráveis, especialmente a indústria automobilística. Também o segundo governo Vargas, que a despeito de ter enfrentando problemas econômicos e muita resistência política, deixou como legado a fundação da Petrobras e da Eletrobrás, bem como a criação do BNDE. Ainda, cabe recordar a gestão Médici, quando as taxas de crescimento econômico se mantiveram, em média, acima de 10% ao ano, trazendo consigo o auge da construção civil e do consumo de bens duráveis.

A retomada de exemplos históricos traz um entendimento que é importante em nosso trabalho, qual seja o desenvolvimentismo como resultado de um processo evolutivo da própria economia nacional, dentro do qual o II PND constitui uma etapa importante. Entretanto, a adoção destas medidas desenvolvimentistas não aconteceu de maneira consensual, através da participação de maior parte da população. Ao contrário, foi conduzida por uma elite intelectual e política, que cujo ideário não pode ser ignorado.

3.3.2 Os Agentes do Desenvolvimentismo durante o II PND

Dentro do pressuposto de que a elite intelectual e política que conduziu as diretrizes da política econômica dentro do II PND esteve circunscrita ao alto escalão do governo, buscaremos nesta subseção desenvolver duas ideias. A primeira, é que há uma aproximação teórica entre os agentes do desenvolvimentismo e a própria instituição desenvolvimentismo – isto é, o ideário que ela traz consigo. A segunda, diz respeito a um ponto que será tratado também em seção posterior, que é a percepção de que tal concentração de poder durante o II

PND foi, em si, um problema enfrentado à execução do plano. Dito isto, cabe qualificar tais julgamentos.

Embora o desenvolvimentismo tenha se manifestado com maior força na América Latina durante meados do século XX, grosso modo, é importante ter noção de como este ideário se materializa em ações práticas. Como a política econômica é a diretriz mais ampla e comumente adotada pelos governantes para colocar em ação seus planos de governo, é nela que se encontram as características definidoras do desenvolvimentismo. Esta importância se eleva se consideramos que a “[...] a gestão da política econômica constitui a principal instância, nas relações entre governo e sociedade civil, onde são propostos e arbitrados os conflitos de interesse das classes e dos diferentes grupos sociais [...]” (TAVARES & ASSIS, 1985, p. 7). Ou seja, ao definir as prioridades econômicas do governo a política econômica estabelece os setores e grupos sociais, através destas prioridades, que serão mais e menos favorecidos na alocação de recursos que cabe à esfera estatal. Mesmo que os governantes tenham uma noção clara daquilo que é melhor à nação e tenham ideias próprias sobre como colocá-las em prática, nem sempre, ou quase nunca, eles são dotados de perícia técnica suficiente para elaborar planos econômicos.

Nesse contexto, os governantes delegam às equipes econômicas o processo de constituição dos planos econômicos. A tais equipes cabe, usualmente, a missão de diagnosticar problemas e propor soluções críveis, dados os limites orçamentários e institucionais de intervenção estatal definidos no sistema legal. Abstendo-nos, agora, dos casos mais amplos da América Latina, que servem aqui ao propósito de corroborar o sentido histórico do desenvolvimentismo, nos voltamos para o Brasil e ao II PND. Neste particular, algumas nuances da burocracia estatal devem ser elucidadas para entendermos com clareza a trajetória da política econômica do período.

Para categorizar a burocracia nacional, Loureiro (1997, p. 88) distingue os diferentes perfis da carreira burocrática no aparato estatal brasileiro. Estes seriam subdivididos entre quatro diferentes atores políticos: militares, políticos, técnicos e técnicos-políticos. Em termos de análise da burocracia econômica propriamente dita, são relevantes apenas os dois últimos. Enquanto os técnicos “[...] ocupam os níveis mais baixos da hierarquia e desenvolvem carreira, em geral, em uma agência governamental”, eles não se projetam, via de regra, aos cargos mais altos da burocracia (LOUREIRO, 1997, p. 88). Porém, há os técnicos-políticos, que “[...] são aqueles que unem competência técnica e habilidade política na construção de carreiras que podem atingir níveis superiores da burocracia [...]”, atributos que aliados à “[...] condição de acadêmico e o peso da legitimidade científica que o economista-

dirigente político traz para o processo decisório [...]” formataram um tipo de profissional que passou a ser o “[...] padrão assumido pela gestão econômica no Brasil” (LOUREIRO, 1997, p. 88). Uma característica particular que Loureiro (1997, p. 88) nota nestes profissionais é que “[...] quando assumem postos no governo, os *scholars* aí chegam para pôr em prática modelos elaborados no meio acadêmico e estão imbuídos da missão de ‘resolver’ os problemas econômicos”.

Em suma, seria este o perfil de carreira profissional mais valorado e conceituado, conformando a nova elite dirigente do Brasil. Esta teria se consolidado na segunda metade da década de 1960, tendo como nomes iminentes Antonio Delfim Netto e Mario Henrique Simonsen²⁶ (LOUREIRO, 1997, p. 89-91). Juntamente a João Paulo dos Reis Velloso e Severo Gomes, respectivamente ministro do Planejamento e ministro da Indústria e do Comércio, Simonsen esteve à frente da equipe econômica que dirigiu o Brasil durante o governo Geisel, dentro do qual o II PND foi gestado. Adicionalmente a estes nomes, Boarati (2005, p. 164) destaca Roberto Campos também como um defensor do plano, explicitamente de sua realização dentro de um regime fechado – o qual contribuiria para sua realização²⁷. Ou seja, estes personagens – à exceção de Delfim – compuseram parcela importante da elite dirigente por trás do II PND, sendo defensores explícitos do plano e também responsáveis pelo diagnóstico conjuntural e a execução da política econômica que viabilizaria a efetiva realização de seus projetos²⁸ (BOARATI, 2005, p. 164). Como o II PND foi um plano notavelmente desenvolvimentista, parece-nos razoável o entendimento de que tais dirigentes foram os agentes do desenvolvimentismo no período em questão.

A partir disso, é possível entender que, se ao buscar resolver tais problemas estes profissionais utilizam um conjunto de ideias articuladas, compartilhadas e formalmente definidas, se está diante daquilo que Neale (1987) denomina de *folkviews*. Há, portanto, uma possível associação entre este conjunto de ideias, no caso o *folkviews* por trás da “missão de resolver os problemas econômicos” e as próprias características assumidas pelo

²⁶ O primeiro, “superministro” da Fazenda nos governos de Artur da Costa e Silva e de Emílio Médici, sendo responsável pela pasta fazendária durante o período do “milagre econômico”. O último, ministro da Fazenda no governo Geisel e com rápida passagem pelo ministério do Planejamento durante o início da gestão de João Figueiredo.

²⁷ Roberto Campos foi ministro do Planejamento durante a gestão do General Humberto de Alencar Castello Branco (1964-1967), mas não participou diretamente do governo Geisel. Entretanto, Boarati (2005, p. 164) coloca que ele ainda “[...] possuía vínculos com os governos militares”.

²⁸ Loureiro (1997, p. 93) ressalta o importante papel desempenhado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) no plano. Como notório dirigente e criador do IPEA (Mantega, 1997a, p. 16-17), João Paulo dos Reis Velloso utilizou-se de muitos diagnósticos setoriais e de estudos econômicos elaborados pelo instituto para colocar em prática as ações do II PND.

desenvolvimentismo ao longo do tempo, com reflexos nítidos na formatação do II PND. É claro que este conjunto de ideias varia e não se mantém estático ao longo do tempo, apresentando particularidades relacionadas ao momento histórico específico em que está inserido. Porém, deve ficar claro que como pano de fundo das definições de política econômica um conjunto de ideias esteve presente e que este, aliado à viabilidade de execução política – que variou de acordo com o governo e o regime político vigente – colaborou para que emergissem as características assumidas pelo desenvolvimentismo.

Além desta questão de *folkviews*, as outras duas características definidoras das instituições são observáveis: pessoas fazendo e regras – *people doing* e *rules*, respectivamente, no original (NEALE, 1987). À medida que há pessoas fazendo, a instituição ganha em consistência e, se tratando do evento questão, se estabelece uma unicidade em torno do objetivo em comum através das regras que guiam a ação. No caso específico do desenvolvimentismo durante o II PND, para contribuir a esta compreensão vale observar como se dava o processo decisório e as responsabilidades básicas dos ministérios envolvidos para que se tenha noção de como cada um interferia na condução da política econômica.

As decisões econômicas no governo Geisel eram definidas dentro do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), órgão elaborado pelo próprio Presidente da República e composto pelos ministérios do Planejamento, Fazenda, Indústria e Comércio, Transportes, Minas e Energia e Interior (MANTEGA, 1997a, p. 14). O CDE era comandado pelo Presidente da República e tinha no ministério do Planejamento seu braço principal, dado que o eixo da política econômica foi transferido a este órgão em detrimento do ministério da Fazenda (MANTEGA, 1997a, p. 5). Dada essa estrutura, a palavra final era a do Presidente, embora tivesse em alta conta a opinião de seus ministros (MANTEGA, 1997a, p. 11). Segundo Mantega (1997a, p. 6), a política de longo prazo era responsabilidade do Planejamento, enquanto o cotidiano da gestão econômica ficava a cargo da Fazenda. A atribuição mais geral do Planejamento é manipular o orçamento, definindo a alocação de recursos entre as esferas do governo; à pasta da Fazenda e ao Banco Central cabem o controle creditício e a definição das políticas monetária e cambial; à pasta da Indústria e do Comércio compete determinar a política industrial e de comércio exterior (MANTEGA, 1997a, p. 7). Em conjunto, as definições destes ministérios podem alterar completamente a alocação de recursos e, conseqüentemente, a distribuição de renda dentro da sociedade (TAVARES & ASSIS, 1985, p. 7, 9-10), por isso tais cargos são tão importantes e seus responsáveis concentram tamanho poder.

Em virtude dessa estrutura em torno do CDE e das próprias atribuições de cada ministério que o compunha, as decisões ali tomadas foram centrais na condução das diretrizes gerais do II PND. No entanto, Loureiro (1997), Mantega (1997a, 1997b), Castro & Souza (2004) e Boarati (2005), observam que a opinião dos ministérios econômicos, Fazenda e Planejamento, eram mais proeminentes no processo decisório, com a balança pendendo para este último quando havia divergências. Uma vez que tanto João Paulo dos Reis Velloso quanto Mario Henrique Simonsen se enquadram no tipo *scholars*, estabelecido por Loureiro (1997), e ambos tinham uma troca constante de ideias com Roberto Campos, cabe observar um pouco da formação teórica de cada um destes economistas, pois apresenta grande proximidade às medidas adotadas no II PND.

Roberto Campos, João Paulo dos Reis Velloso e Mario Henrique Simonsen são classificados por Mantega (1997b) e Boarati (2005, p. 167) como adeptos da ideologia do desenvolvimentismo autoritário²⁹, o que não deixa de ser curioso, dadas algumas das orientações destes profissionais.

Mantega (1997b, p. 108) coloca que o arcabouço teórico de Roberto Campos foi “[...] calcado na teoria do desenvolvimento equilibrado de Rosenstein-Rodan, Ragnar Nurkse, Arthur Lewis e outros teóricos da vertente da teoria do desenvolvimento”, cujas teorias elaboradas entre as décadas de 1950 e 1960 modificaram sensivelmente o modo de se pensar as economias subdesenvolvidas à época. Boarati (2005, p. 167-169) ressalta a influência maior de Nurkse e do modelo do *big push* de Rosenstein-Rodan³⁰. Apesar de ter modificado sua percepção econômica ao longo dos anos, Roberto Campos defendeu a estratégia do II PND, que em muito se assemelha às proposições destes autores, sob o regime fechado – que facilitara sua realização em virtude da estabilidade institucional e política que assegurava (BOARATI, 2005, p. 170-173).

Reis Velloso, por sua vez, sofreu influência das mais distintas correntes de pensamento econômico. Teve contato com a matriz keynesiana através de James Tobin – que foi seu professor na Universidade de Yale, com a corrente ortodoxa monetarista da FGV do Rio de Janeiro e com as ideias desenvolvimentistas da Confederação Nacional da Indústria

²⁹ Severo Gomes é deixado de lado na análise por não ter um passado profissional na academia.

³⁰ O primeiro propunha que, além de explorar suas vantagens competitivas através do comércio internacional, as nações subdesenvolvidas deveriam se voltar para o desenvolvimento de seu mercado interno. Já os últimos pregavam a necessidade de um agente propulsor que tirasse a economia da estacionariedade, dando um impulso que, somado à captação de poupança externa, realizasse os investimentos necessários para desenvolver a nação. Tal agente seria o governo, o que também contraria o receituário liberal.

(CNI) e também da CEPAL, sendo aluno de Carlos Lessa e Maria da Conceição Tavares (MANTEGA, 1997a, p. 15). No entanto, em sua produção intelectual e na própria execução do II PND é notória a defesa de muitas características que compõem o ideário desenvolvimentista, como (1) a defesa da intervenção do Estado para que (2) as empresas privadas nacionais participassem com maior afinco no processo de substituição de importações em favor das indústrias de bens de capital e insumos intermediários (BOARATI, 2005; VELLOSO *apud* CASTRO & SOUZA, 2004, p. 37).

Já Mario Henrique Simonsen foi inicialmente influenciado pelo monetarismo de Eugênio Gudín, formando-se na FGV do Rio e mantendo estreitos laços ideológicos e profissionais com Roberto Campos (MANTEGA, 1997a, p. 21-23). Mantega (1997a, p. 23-28) repara, entretanto, que em seu livro “Inflação: Gradualismo X Tratamento de Choque”, Simonsen evidencia que não é um monetarista ortodoxo, pois flerta com muitas propostas heterodoxas, principalmente da corrente keynesiana, como: (1) há atribuições à política fiscal e não só à política monetária; (2) o mercado é insuficiente para gerir recursos com vistas ao pleno emprego; (3) para conter a espiral de preços, no Brasil, o gradualismo é uma estratégia mais efetiva do que um choque ortodoxo, pois considera os três componentes da inflação: autônomo, inercial e regulado pela demanda; (4) como consequência, o controle de preços é uma mecanismo cuja utilização é inevitável para não gerar sequelas sociais mais graves (como a recessão e o congelamento salarial).

Mesmo discordando em diversos assuntos, a proximidade na relação existente entre Roberto Campos e seus ex-alunos Reis Velloso e Mario Henrique Simonsen, que o auxiliaram enquanto esteve à frente do ministério do Planejamento na gestão Castelo Branco, sugere uma constante troca ideias entre eles (Mantega, 1997a, p. 17). É por esta razão que se considera, aqui, também o ideário de Roberto Campos, mesmo que este não tenha participado diretamente do governo Geisel. Embora influenciados pela ortodoxia liberal, é razoável interpretar que a influência teórica do desenvolvimentismo e da prática intervencionista estiveram presentes na orientação destes economistas, compondo as principais características das medidas adotadas no II PND.

Isto é, muitos das traços que definem o II PND pelo que ele foi podem ser encontradas (1) na concentração de poder decisório sob controle de um pequeno e razoavelmente coeso grupo de tecnocratas, (2) no referencial teórico que os influenciou e (3) porque este próprio referencial fornece uma visão de mundo, *folkviews*, na concepção de Neale (1987), que interfere nas ações práticas de resolução de problemas econômicos e que ganha consistência

através das regras em torno do objetivo em comum, no caso a superação dos problemas econômicos.

Em concordância a esta visão, cabe nos debruçarmos sobre as tais características do II PND. Antes disso, cabe contextualizar a conjuntura econômica à época e levantar alguns pontos do debate que esta própria conjuntura ensejava. A isto servem as próximas seções.

3.4 O II PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO (II PND)

O II PND foi um plano econômico criado em meio a uma conjuntura internacional desfavorável, tendo por objetivo remodelar a estrutura produtiva nacional, alterando o eixo principal da economia, que se situava no setor de bens de consumo duráveis, para os setores de bens de capital e insumos intermediários, pautado pela necessidade de se transformar a matriz energética de alta dependência do petróleo.

A urgência em realizar tais modificações foi balizada por uma sequência de eventos econômicos internos e externos. No plano interno, muitos setores estavam operando próximos à plena capacidade, revelando um esgotamento dos investimentos da “safra do milagre”. Os reflexos práticos disto passavam a se apresentar na falta de insumos às indústrias e também na ausência de certos produtos no mercado, o que pressionava a balança comercial com o aumento das importações para suprir esta escassez de oferta interna, configurando uma clássica aceleração inflacionária de demanda.

Já o contexto internacional parecia ainda mais incerto e confuso, pois em fins de 1973 ocorreu o primeiro choque do petróleo, quando esta matéria-prima quadruplicou de preço, levando muitas nações a se readaptarem a esta nova realidade através de políticas econômicas contracionistas e recessivas. Soma-se a isto o fim da paridade fixa do padrão dólar-ouro, reflexo da crise do sistema de regulação acordado em Bretton-Woods, causando instabilidade nos mercados financeiros internacionais (BELLUZZO, 1994, p. 14). Em suma, ainda que se pretendesse resolver os problemas conjunturais e estruturais da economia brasileira, nem todas as resoluções possíveis passavam pelo curto prazo, com muitos projetos do II PND sendo de longa maturação, requerendo um prazo maior.

Além dos aspectos econômicos, havia pressões políticas pela continuidade do crescimento. O grupo da Escola Superior de Guerra, a *linha dura* do regime militar, foi quem esteve à frente da nação durante a era do “milagre”. O grupo da Sorbonne, ou castelista, mais moderado, agora que assumia o poder precisava manter vivo o sonho de “Brasil potência”. Para tanto, assegurar o crescimento econômico acelerado era imperioso. Ao mesmo tempo, este novo governo acenava como um de seus objetivos principais devolver à nação o estatuto democrático de forma “lenta, gradual e segura”.

O governo e sua equipe econômica precisavam equacionar todas estas questões, que em medida alguma podem ser consideradas de fácil solução, ao mesmo tempo em que viviam

na sombra de um passado que trouxe as maiores taxas de crescimento experimentadas pela nação.

3.4.1 O II PND, Diagnóstico e Contexto Prévio: Entendimentos Necessários

Esta subseção serve a fins de contextualização, para que se possam entender certas nuances do período histórico e as motivações de ordem interna e externa que levaram à realização do II PND. A análise institucional será retomada mais adiante, depois de elucidadas tais questões.

Em 1973, a economia brasileira experimentava um de seus ciclos de crescimento mais entusiásticos. Estávamos no auge daquele período que seria denominado de o “milagre brasileiro”, estágio que compreendeu os anos de 1968 a 1973. Neste ínterim, o país cresceu, em média, a uma taxa superior a 10% ao ano, como mostra a Tabela 1, abaixo. Crescimento consistente por tal período jamais havia sido registrado na história econômica nacional, e os reflexos deste eram sentidos e desfrutados pela população que a ele tinha acesso. O regime militar de exceção, instaurado em 31 de março de 1964, respaldava-se também neste sucesso.

Tabela 1: PIB - Variação Percentual (1964-1973)

1964	3,40
1965	2,40
1966	6,70
1967	4,20
1968	9,80
1969	9,50
1970	10,40
1971	11,34
1972	11,94
1973	13,97

Fonte: IBGE, Estatísticas do Século XX.

Passado o período de ajuste recessivo entre os anos de 1964 e 1967, em que se buscou reduzir o patamar inflacionário e reestruturar o sistema financeiro nacional para atender as necessidades de financiamento da economia, a nação deixa de apresentar descontinuidade no crescimento do produto (Tabela 1). Em 1968, o diagnóstico de que a inflação brasileira era de custos, e não de demanda, modificara sensivelmente os rumos da política econômica (BRESSER-PEREIRA, 1980, p. 124). Nos anos seguintes, as diretrizes do Ministério da Fazenda, capitaneado por Delfim Netto, eram de afrouxamento das políticas fiscal e

monetária para atender as frentes de investimento que movimentariam a economia nacional, além de uma política de câmbio valorizado que favorecia a importação de insumos e equipamentos a preços competitivos (HERMANN, 2010).

Os principais setores que encabeçaram os investimentos e alavancaram o crescimento econômico foram os de construção civil e bens de consumo duráveis (CASTRO & SOUZA, 2004, p. 31; GREMAUD *et al*, 2009, p. 402). Com crédito abundante e facilidades fiscais, o crescimento não tardou a vir e, puxado pela demanda agregada, pode se manter consistente durante o período (HERMANN, 2010). Contudo, a ênfase em tais setores trouxe à tona gargalos nos demais, deixados em segundo plano.

Conforme os investimentos da era do milagre se consolidavam, a limitada infraestrutura vigente se mostrava insuficiente para atender as novas necessidades de um vigoroso e ampliado mercado. A escassa oferta interna de insumos intermediários e bens de capital e o esgotamento da capacidade ociosa na indústria daqueles setores beneficiados pelo “milagre” (bens de consumo duráveis, como eletrodomésticos e eletroeletrônicos, construção civil e indústria automobilística) viriam somar-se à questão infra estrutural, configurando as novas limitações produtivas da economia nacional (BRASIL, 1975, p. 18; HERMANN, 2010). Além dos obstáculos na esfera produtiva, somam-se a crescente inflação³¹ e a deterioração da balança comercial, que em finais de 1973 apontava para um possível déficit em virtude da crescente necessidade de importações relacionada à falta de matérias-primas e componentes industriais (MANTEGA, 1997, p. 32).

Não fossem suficientes estas questões de difícil resolução, em outubro de 1973 deflagrou-se aquele que seria o primeiro choque do petróleo, quadruplicando o preço deste produto e deflagrando problemas energéticos em quase todo o mundo ocidental³². Um pouco como reflexo deste choque, mas contando também com componentes específicos – como o

³¹ Durante o período do milagre havia um rigoroso controle estatal nos preços administrados, como energia e combustíveis. Tal controle era exercido pelo Controle Interministerial de Preços (CIP). Ou seja, assim que fossem feitas as correções de preços necessárias para se ajustar à nova realidade de mercado, haveria uma forte pressão altista.

³² Embargo, pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), na exportação do produto para os Estados Unidos, Canadá, Japão, Holanda e Reino Unido, mas com reflexos nas demais nações que adquiriam destas o óleo refinado. Tal suspensão se deu em virtude do envolvimento dos Estados Unidos na Guerra do Yom Kippur, tomando partido a favor de Israel. O poder quase monopolístico exercido pelos países da OPEP lhes assegurava o controle de parcela significativa da oferta mundial do produto. Em razão deste embargo, desencadeou-se um problema energético de escala global, já que se trata de insumo essencial à produção de inúmeras atividades econômicas.

rompimento do acordo de Bretton-Woods, acabando com a indexação cambial ao dólar lastreado em ouro – a economia internacional apresentava sinais de que entraria em recessão.

Equacionando os componentes internos – esgotamento da capacidade ociosa na indústria, deterioração da balança comercial, inflação crescente – e externos – preço do petróleo quadruplicado, nações desenvolvidas entrando em crise – é notória a dificuldade que se apresentava ao novo governante e à sua equipe econômica, que precisaria resolver problemas estruturais e conjunturais. Em face destas adversidades, eram difíceis as alternativas que se colocavam à mesa como saídas a este quadro pouco favorável. Segundo Castro (CASTRO & SOUZA, 2004, p. 27), a “sabedoria convencional” vislumbrava duas opções à saída da crise que se manifestava. Uma seria contracionista, realizada através de um ajuste recessivo que incorporasse a nova estrutura de preços desencadeada pela mudança abrupta no preço do petróleo (*ibid*, p. 28). A outra expansionista, financiando novos projetos para dar continuidade ao crescimento e superar a conjuntura negativa (*ibid*, p. 28-29). Entretanto, o autor discorda que a opção adotada tenha sido a de um mero financiamento expansionista:

A resposta brasileira, acredito, não pode ser reduzida a qualquer dos termos da dicotomia convencional [ajuste x financiamento]. Optou-se aqui por uma *autêntica transformação*: da economia e do seu relacionamento com o exterior. Frente a esta opção, o ‘financiamento’, propriamente dito, nada mais seria que a escolha da passividade, enquanto o ajustamento convencional equivaleria à mera climatização da economia.

Acrescente-se, por fim, que enquanto o ajustamento convencional recorre em maior ou menor medida às políticas do manejo do gasto interno (nível e composição), a solução aqui adotada agia *direta e preferencialmente sobre a formação de capital* (CASTRO & SOUZA, 2004, p. 34, grifos nossos).

A decisão tomada pelo governo brasileiro vai ao encontro desta última opção, a da manutenção do crescimento, mas a escolha de atuar sobre a formação de capital altera a gênese deste crescimento e abre novas perspectivas à economia nacional. Consoante a esta opção é que surge o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), que pretendia, dentre outras, uma modificação de longo prazo na oferta de insumos intermediários e bens de capital, bem como melhoras nas condições infraestruturais da economia nacional (BRASIL, 1974).

Para que se alcance determinado objetivo, um diagnóstico preciso é essencial. Já em sua frase inicial, o documento do II PND assevera o pretensioso anseio do 4º governo do regime militar: “[...] cobrir a área de fronteira entre o subdesenvolvimento e o

desenvolvimento”³³ (BRASIL, 1974, p. 3). Faria isso transformando o Brasil em uma “moderna economia industrial” (BRASIL, 1974, p. 4). Esta percepção decorre do diagnóstico de que o processo de substituição de importações (PSI) no Brasil ainda não se completara naquele momento³⁴. Logo, se fazia necessário, no mínimo, finalizá-lo. Para tanto, a elaboração do plano precisava considerar em seu diagnóstico a nova realidade econômica global de escassez de petróleo, instabilidade financeira e recessão nas principais economias desenvolvidas. Em consequência, as medidas propostas voltavam-se predominantemente ao mercado interno, ainda que houvesse preocupações no sentido de ampliar a capacidade exportadora, enfatizando alguns eixos prioritários de atuação. Entre estes, podemos elencar a já citada (1) ênfase em indústrias básicas, como bens de capital e insumos, a fim de consolidar estrutura industrial moderna; (2) a reestruturação da matriz energética, no intuito de adaptar-se à nova realidade do preço do petróleo; (3) maior aporte de recursos para ciência e tecnologia; (4) esforços de integração nacional, com ocupação produtiva da Amazônia e do Centro-Oeste; (5) estratégias de desenvolvimento social; (6) integração com a economia mundial, conquistando mercados externos (BRASIL, 1974, p. 4-7).

Dadas estas prioridades, as perspectivas de crescimento aos setores envolvidos eram ambiciosas. Esperava-se um crescimento do PIB de 61% entre os anos de 1974 e 1979, taxa pouco superior a uma média de 10% ao ano; em termos per capita, isto levaria a nação a ter renda acima de US\$ 1.000³⁵ (BRASIL, 1974, p. 17). Ainda que as medidas de crescimento estivessem voltadas às indústrias “básicas”, esperava-se que a agropecuária “cumprisse o seu papel”, sendo o aumento da ocupação na área de serviços condicionada pelo sucesso naquelas atividades. No geral, as expectativas setoriais podem ser evidenciadas na tabela a seguir:

Tabela 2: Taxa média de crescimento esperada (%) durante o II PND

Agropecuária	Na ordem de 7
Lavouras	Entre 6 e 7

³³ O debate sobre a superação do subdesenvolvimento é tão instigante quanto extenso e remonta ao debate proposto por diversos autores reunidos em torno da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), não cabendo aos propósitos deste ensaio. Para uma breve iniciação no assunto, ver Bielschowsky(2000).

³⁴ O PSI foi um modelo de desenvolvimento através da industrialização, adotado pelo Brasil e outras nações da América Latina. Tal modelo pode ser posto em prática a partir do momento em que as economias nacionais passam a internalizar a produção de bens outrora importados, centrando a dinâmica econômica no setor industrial. Seu objetivo principal é alterar qualitativamente a pauta de importações da nação, buscando romper a dependência importadora. (TAVARES, 1983; FONSECA, 2003).

³⁵ Em US\$ de 1973 (BRASIL, 1974, p. 17).

Pecuária	Acima de 7
Indústria	Na ordem de 12
Indústria de transformação	Mínimo de 12
Serviços	Entre 9 e 10

Fonte: BRASIL, 1979, p. 79.

No que toca as indústrias de insumos específicos, os principais eram produtos siderúrgicos, metais não-ferrosos, produtos petroquímicos, fertilizantes, defensivos agrícolas, papel e celulose, matérias-primas para a indústria farmacêutica, cimento, enxofre e outros minerais não-metálicos (BRASIL, 1974, p. 22).

Para se atingir tais finalidades, necessitava-se também estruturar e definir os agentes envolvidos e a forma de financiamento dos projetos em questão. Para que os setores prioritários se tornassem interessantes à exploração pela esfera privada, o governo lançou de toda sorte de incentivos para que os agentes privados encampassem os investimentos pretendidos, como subsídios, tarifas para importação reduzidas, depreciação acelerada. Muitos destes não eram explorados em razão de implicarem (1) altos custos, (2) longa maturação e (3) baixa rentabilidade. Superados estes empecilhos, as inversões ficaram a cargo de três grandes grupos de agentes econômicos.

A rigor, os projetos do II PND seriam realizados através do capital privado nacional, da administração direta e das empresas estatais, o famoso “tripé” de sustentação do crescimento econômico. Os investimentos em infraestrutura ficariam a cargo da administração direta (União), financiados através de recursos tributários. As inversões no setor de bens de capital, pedra-de-toque do programa, foram reservadas às empresas privadas nacionais, que contaram com isenções fiscais, depreciação acelerada e crédito abundante e subsidiado, este último facilitado pelo maciço aporte de recursos fornecido pelo BNDE³⁶ (BRASIL, 1974, p. 22-23). Às empresas estatais couberam os investimentos no setor de insumos básicos, custeados através do autofinanciamento e da captação de empréstimos externos, pois havia grande disponibilidade de crédito no mercado internacional – impulsionado pela reciclagem dos petrodólares³⁷. Todavia, a viabilização de um plano desta magnitude não depende tão somente de aspectos econômicos.

³⁶ A transferência dos fundos do PIS/PASEP do Banco do Brasil para o BNDES capitalizou de forma significativa o banco de fomento, ampliando sua capacidade de financiamento. Em estudo recente, Oliveira, Redivo e Cário (2015) identificam que a alocação de recursos do BNDE esteve em sintonia fina com as diretrizes de prioridades do II PND, durante o período.

³⁷ Dionísio Dias Carneiro (*in* ABREU, 1990) coloca que, em média, as empresas estatais autofinanciavam cerca de 50% das suas inversões; entretanto, o congelamento tarifário *vis-a-vis* a abundância de crédito internacional tornou este último um artifício mais recorrente.

Ao apresentar novas prioridades para o processo de crescimento econômico, que não são mais as mesmas do período anterior, pautado principalmente pela produção de bens de consumo duráveis, denota-se uma alteração no eixo da política econômica. Ao mesmo tempo, a necessidade de se modificar a matriz energética somada aos objetivos de integração nacional e alocação regional de investimentos também promove a desconcentração espacial das indústrias. Interpretadas em conjunto, estas medidas adotadas pelo governo sinalizam uma remodelagem na alocação de incentivos, favorecendo setores outrora menos importantes, modificando assim a distribuição dos recursos que cabem ao Estado e alterando a balança de poder econômico existente³⁸. Ainda que em sua concepção o II PND se apresente com vistas a superar o subdesenvolvimento, encarando os gargalos da economia nacional à época, esta tarefa requeria também apoio político. Como o eixo do crescimento é alterado, a base de apoio ao governo também sofre metamorfoses. A condução da política econômica *durante* o II PND recebeu forte desaprovação de alguns setores e intérpretes (LESSA 1978; TAVARES & ASSIS, 1985). Enquanto à época do II PND as críticas mais enfáticas fossem de dimensão econômica, trabalhos recentes evidenciam seus aspectos políticos, com interpretações controversas (FIORI, 1995; AGUIRRE & SADDI, 1997; VELLOSO, 1998; FONSECA & MONTEIRO, 2007). Então, cabe indagar e buscar compreender quais foram os problemas econômicos e políticos encontrados pelo plano quando este migrava do campo das ideias para o campo de ação, pois as *pretensões* e metas do governo servem muito mais para que se entendam as *intenções* dos governantes e da equipe dirigente a frente do plano. Porém, muitas das medidas adotadas durante o plano foram passíveis de críticas.

³⁸ Tal distribuição espacial dos investimentos é um ponto criticado por intérpretes do plano. Trataremos deste assunto na seção seguinte.

3.5 O II PND POSTO EM XEQUE: APRECIACÃO INSTITUCIONAL E CRÍTICAS AO PLANO

Em nossa interpretação, colocamos o II PND como parte integrante de um processo histórico recente, que aconteceu, grosso modo, entre os anos de 1930 e 1980, quando o desenvolvimentismo foi a grande instituição que norteou os rumos da política econômica brasileira. Entretanto, a partir da década de 1980 o desenvolvimentismo perde sua força e deixa de ser uma instituição relevante na orientação da economia nacional. Diante desta realidade, buscar-se-á tratar de duas questões passíveis de entendimento através do arcabouço da EIO aqui desenvolvido, a primeira geral e a segunda específica: (1) em que medida o II PND foi responsável pelo enfraquecimento, e pela consequente ruptura, do modelo de crescimento orientado pela instituição desenvolvimentismo?; (2) pode o II PND ser interpretado como um caso de mudança institucional?

Esta apreciação é pertinente à medida que os artifícios utilizados para a realização deste plano *parecem* ter sido, paradoxalmente, elementos centrais no enfraquecimento da instituição desenvolvimentismo enquanto guia prático de ação da política econômica, uma vez que o II PND pode ser considerado o último grande plano da “era desenvolvimentista” (MANTEGA, 1997, p. 3). Todavia, cabe qualificar esta interpretação através de um escrutínio das principais escolhas por trás das medidas adotadas pelo II PND, buscando conciliar o fato histórico com o arcabouço conceitual da EIO.

No que concerne à mudança institucional, como vimos na seção teórica, é inevitável exprimir a distinção entre *padrões de comportamento* cerimoniais e instrumentais na busca de compreender quais destes aspectos predominam dentro do arranjo institucional, pois esta predominância ditará a dinâmica comportamental socialmente adotada (BUSH, 1987; TOOL, 2004). Contudo, o padrão de julgamento (critério) utilizado para definir o grau de instrumentalidade ou de cerimonialismo de uma instituição é o valor, mensurado através da eficiência técnica na resolução de problemas econômicos. Sendo assim, no intuito de assumir uma posição nesse debate nos valeremos daquilo que os dados do período e a literatura sobre o tema estabelecem, buscando ponderar os aspectos mais relevantes.

Pelas próprias características do período estudado, que estão em consonância à própria lógica analítica da EIO, é evidente a existência de um conjunto deveras complexo de interrelações entre os agentes que compõem o sistema social, algumas operando a favor e outras contra a melhora das condições de vida para a população em geral, conforme assevera

Veblen (1899b, 1906). Em virtude disso, por vezes observam-se mudanças de vulto; em outras, certo imobilismo.

3.5.1 As Metas Produtivas do II PND

Quando trazido a público, o II PND apresentou um conjunto de metas produtivas e sociais a serem realizadas durante o período de 1974 e 1979. Neste ínterim, seriam efetivadas inversões em alguns setores definidos pelo governo como prioritários, quais sejam: indústrias básicas (insumos e bens de capital), energia, ciência e tecnologia, integração nacional, desenvolvimento social e integração com a economia mundial através da conquista de novos mercados externos (BRASIL, 1974, p. 4-7). A necessidade de ampliar-se a produção na indústria de base era proveniente da escassez de oferta interna, o que implicava maior dependência importadora destes bens – com reflexos diretos na balança comercial.

Já no setor energético, o recente choque do petróleo fez com que se repensasse a matriz energética nacional, altamente dependente do insumo, levando à exploração mais intensiva de fontes alternativas, principalmente álcool e hidroeletricidade. Quanto à menção de ciência e tecnologia, a nação se mostrava disposta a avançar nos setores de microeletrônica e computação, novos paradigmas tecnológicos a nível mundial (BRASIL, 1974). Por fim, os anseios de integração nacional e desenvolvimento social vinham buscar superar a concentração populacional e de riquezas nas regiões sul e sudeste vis-à-vis às regiões norte e nordeste³⁹.

Diante destas metas mais gerais, vejamos como se comportou a evolução produtiva nos setores de insumos básicos, que cujas metas específicas e sua efetiva realização podem ser visualizadas na tabela a seguir.

³⁹ O desenvolvimento social e a integração nacional, embora assuntos trazidos à tona pelo plano, são comumente deixados de lado na análise do II PND em virtude de terem recebido pouca atenção efetiva e, talvez como consequência, terem logrado resultados pouco expressivos. Consoante a isto, consideraremos como foco as metas produtivas nos setores de insumos e bens de capital.

Tabela 3: Indústrias Básicas (1.000 t) – 1974-1984

	Capacidade Produtiva		Produção Efetiva		Produção Efetiva como % da Meta para 1979	
	1974	Meta p/ 1979	1979	1984	1979	1984
Metalúrgica						
Aço em Lingotes	8.600	22.300	13.891	18.386	62,3%	82,4%
Aço Plano/Perfis Pesados	4.100	13.100	6.853	7.941	52,3%	60,6%
Aço não Plano/Especiais	4.600	8.300	5.261	5.752	63,4%	69,3%
Alumínio	120	190	238	457	125,3%	240,5%
Cobre	10	60	0	61	0,0%	101,7%
Zinco	33	58	63	107	108,6%	184,5%
Química						
Ácido Sulfúrico	986	3.388	1.924	–	56,8%	–
Soda Cáustica e Barrilha	273	700	645	1.072	92,1%	153,1%
Cloro	212	593	587	819	99,0%	138,1%
Fertilizantes	585	1.199	1.533	5.533	127,9%	461,5%
Resinas Termoplásticas	408	891	851	–	95,5%	–
Fibras Artificiais/Sintéticas	176	253	214	251	84,6%	99,2%
Elastômetros Sintéticos	144	239	224	252	93,7%	105,4%
Eteno	343	718	631	1.143	87,9%	159,2%
Amônia	268	577	353	1.061	61,2%	183,9%
Intermediários Não-Metálicos						
Cimento	17.130	26.190	28.871	19.495	110,2%	74,4%
Celulose	1.547	2.860	2.780	3.364	97,2%	117,6%
Papel	2.267	2.900	2.979	4.021	102,7%	138,7%

Fonte: Brasil (1974); Schwartzman (1990, p. 60) *apud* Gremaud & Pires (2000, p. 92)

No setor de metalurgia chama atenção a superação da meta para alumínio e zinco. Embora os demais bens do setor não tenham apresentado resultados tão favoráveis, é evidente um salto quantitativo em sua produção. No setor de química, apenas amônia e ácido sulfúrico ficam distantes da meta, com os demais bens tendo saltos produtivos significantes. Por fim, no setor de bens intermediários alcança-se as metas para todos os bens: cimento, celulose e papel.

Tomados em conjunto, estes indicadores denotam resultados satisfatórios nas metas produtivas do programa setorial de insumos básicos, reduzindo a dependência importadora da economia nacional e ressaltando o êxito do II PND neste setor que é fundamental a uma economia capitalista. O próprio êxito nas metas do setor de insumos básicos vem a atender outra pretensão do II PND: a expansão dos mercados externos, com reflexos positivos na balança comercial, o que fica mais evidente nos dados de 1983, conforme assinalam as Tabela 4 e 5, abaixo reproduzidas.

Tabela 4: Insumos Básicos - Coeficientes de Importação e Exportação - 1974-1983

Produtos/Ano	Coeficiente de Importação			Coeficiente de Exportação		
	1974	1979	1983	1974	1979	1983
Aço	39,1%	3,4%	1,0%	2,2%	7,7%	37,8%
Ferroligas	7,5%	0,3%	0,2%	20,4%	34,1%	60,4%
Refratários	25,3%	8,3%	5,1%	8,4%	19,1%	17,1%
Alumínio	50,4%	23,0%	2,3%	1,6%	3,4%	4,0%
Cobre	72,2%	80,6%	40,4%	2,5%	13,0%	15,9%
Zinco	64,2%	43,3%	3,3%	0,0%	0,2%	1,9%
Silício	94,2%	0,2%	0,0%	46,1%	26,7%	70,3%
Estanho	0,3%	0,3%	0,2%	42,2%	46,7%	68,5%
Papel	20,4%	10,4%	7,6% ⁽¹⁾	1,7%	4,7%	7,7% ⁽¹⁾
Celulose	16,6%	3,4%	0,8% ⁽¹⁾	11,8%	20,9%	27,7% ⁽¹⁾
Petroquímica Básica	14,0%	7,0%	0,3%	0,0%	0,4%	12,3%
Petroquímica Intermediária	41,0%	18,0%	2,0%	1,9%	3,6%	12,3%
Resinas Termoplásticas	35,2%	14,0%	1,0%	2,0%	2,0%	30,0%
Fibras Sintéticas	21,6%	5,1%	1,0%	1,3%	6,1%	18,1%
Elastômetros Sintéticos	20,7%	14,0%	16,0%	0,7%	6,1%	18,1%
Soda Cáustica	53,1%	2,9%	0,1% ⁽¹⁾	-	-	-
Fertilizantes Nitrogenados	63,1%	63,7%	38,4% ⁽¹⁾	-	-	-
Fertilizantes Fosfatados	57,7%	25,8%	8,6% ⁽¹⁾	-	-	-

(1) Dados referentes a 1982.

Fonte: Schwartzman (1990, p. 66) *apud* Gremaud & Pires (2000, p. 93)

Este resultado positivo para o setor externo em meados da década de 1980 é um dos argumentos principais de Antonio Barros de Castro em sua defesa da “estratégia de 74”. Dono de uma das interpretações mais bem conceituadas do II PND, Castro (*in* CASTRO & PIRES, 2004, p. 13-14, 40) entende que a melhora nas contas externas relativas ao biênio 1983-1984 é fruto da maturação dos investimentos do II PND, pois:

[...] alterados gradativamente os parâmetros da economia, modificadas, em certos ramos, as escalas de operação, e geradas novas economias (e deseconomias) externas, irão se definindo as áreas em que a economia efetivamente adquire (ou perde) ‘competitividade externa’. Nada disto, evidentemente, ocorre de imediato. Mas, justamente, a defasagem entre esforços e resultados é um traço marcante da experiência brasileira de ‘ajuste’ externo (CASTRO *in* CASTRO & PIRES, 2004, p. 70).

Ou seja, um programa de investimentos da magnitude do II PND não poderia trazer resultados positivos de imediato; ao contrário, inclusive se acentuaria a dependência externa em favor de ganhos de longo prazo (CASTRO, 2004, p. 33, 37-38). Mais um argumento que corrobora a interpretação de Castro pode ser dado pela Tabela 5, abaixo, que mostra uma

estimativa aproximada do montante de divisas internacionais que os investimentos do II PND ajudaram a poupar.

Tabela 5: Ganhos de divisas derivados dos programas setoriais (US\$ milhões)

Ano	Petróleo	Metais Não-Ferrosos	Papel e Celulose	Produtos Siderúrgicos	Fertilizantes	Produtos Químicos	Total
1981	1.052	22	90	149	354	1.029	2.696
1982	1.903	139	170	79	218	1.210	3.719
1983	2.351	366	188	363	308	1.308	4.884
1984	4.404	353	378	636	325	1.307	7.403

Fonte: Castro & Pires (2004, p. 59)

Feitas estas considerações sobre o setor de insumos intermediários, grosso modo definidos como parte central da “indústria de base”, nos voltemos agora para as metas e realizações no setor de bens de capital.

Conforme estabelecido pelo “tripé” de sustentação do crescimento econômico, o setor de bens de capital foi relegado à empresa privada nacional, que pode contar com uma série de incentivos para realizá-los.

Tabela 6: Taxa de Crescimento Real da Produção Industrial por Categorias de Uso (%)

	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Bens de Capital	22,3	4,7	10	-5,3	0,1	7,8
Bens intermediários	9,3	6,4	12,9	7	6,9	9,2
Bens de consumo duráveis	8,3	-4,2	17,6	0,2	20,8	7,5
Bens de consumo não duráveis	3,9	2,9	10,3	0,2	5,1	3,5

Fonte: IBGE - Sistema de Contas Nacionais

Os dados da Tabela 6, acima, mostram um forte crescimento na indústria de bens de capital, embora haja oscilações nos anos de 1977 e 1978. O consistente crescimento da indústria de bens intermediários revela a centralidade deste setor ao II PND, aumentando a expressão deste setor na composição industrial.

Interpretadas em conjunto, as realizações logradas nos setores de insumos e bens de capital podem ser consideradas como exitosas, ainda que devamos ponderar a relativa demora no aparecimento de seus resultados, muito em virtude do estendido período de maturação que é inerente a investimentos nestes setores. Isto posto, não nos parece forçoso afirmar que (1) houve, de fato, tanto uma melhora qualitativa na indústria nacional como uma expansão quantitativa da capacidade produtiva naqueles setores prioritários, e, portanto, (2) tais

realizações fazem parte de uma estratégia de *catching-up* com o paradigma tecnológico vigente à época, que era aquele da segunda revolução industrial.

Fazendo um paralelo com nosso referencial teórico, tais metas e suas realizações efetivas podem ser enquadradas na lógica instrumental. Mais especificamente, é justamente quanto a modificações de natureza tecnológica que a perspectiva da mudança institucional tem a contribuir, permitindo alguns apontamentos interessantes.

Para que se realize a mudança institucional *progressiva*, uma melhora social é fundamental: o aumento do fundo de conhecimento da sociedade, que facilita tanto a identificação quanto a resolução de problemas econômicos (BUSH, 1987, p. 1087-1089). Nesse aspecto, a realização de parte considerável das metas produtivas do II PND nos setores de bens de capital e insumos pode levar ao entendimento de que houve sim uma intensificação do processo de aprendizado social, se considerado através da melhora nas condições de oferta e nos próprios processos envolvendo estes setores prioritários. Porém, a mudança institucional progressiva está também associada a uma modificação na dinâmica tecnológica, o que não ocorreu no II PND apesar de isto estar na “carta de intenções” do plano. Na verdade, o II PND realizou tão somente um *catching-up* nas indústrias de insumos intermediários e de bens capital, aproximando-as daquilo de mais moderno que havia para tais setores a nível mundial à época; contudo, não se promoveram mecanismos que possibilitassem o desenvolvimento de uma dinâmica tecnológica autônoma capaz de se reinventar e de se autopromover (GOLDENSTEIN, 1994, p. 68-69; AREND & FONSECA, 2010). Relacionado a estes fatores, a ocorrência da mudança institucional progressiva se assenta na necessidade de se alterar a própria estrutura de valores que envolve a instituição (ou instituições) em pauta (BUSH, 1987, p. 1093). É neste ponto que a aproximação teórico-empírica apresenta sutilezas que devem ser respeitadas para que não se extrapole os limites da razoabilidade. Mas o que isto quer dizer, afinal?

Em primeiro lugar, é necessário apontar qual instituição (ou conjunto de instituições) está sendo tratada. Nesse sentido, parece razoável ponderar que se está considerando todas as instituições envolvidas no processo produtivo daqueles setores prioritários, como os padrões de processo utilizados pelas empresas envolvidas, as condições de mercado – como padrão de concorrência, oferta de mão-de-obra, estrutura de oferta e demanda dos produtos –, as tecnologias utilizadas, etc. Somente assim é que se pode interpretar que o *critério de julgamento*, o valor predominante, é aquele da eficiência técnica na resolução de problemas econômicos (FOSTER, 1981e; TOOL, 2004). Mas e todas as demais instituições que

compõem o sistema social, como aquelas que envolvem a distribuição de recursos, não são relevantes?

Eis, então, uma segunda questão, não menos importante. Do ponto de vista de um sistema, todas as instituições se relacionam. Porém, para a teoria fazer algum sentido em seu apelo de interpretar a realidade, é imprescindível isolar *analiticamente* certos elementos, mesmo que interrelacionados. É claro que uma modificação na estrutura de incentivos dados pela esfera estatal, por exemplo, alteraria de maneira não trivial os setores analisados e seu próprio padrão de funcionamento. No entanto, e isso nos parece central, se se diagnostica com o presente fundo de conhecimento disponível, através do critério da eficiência técnica, que esta é a característica relevante a ser considerada na resolução de problemas econômicos, predominam comportamentos instrumentalmente garantidos, tal qual estabelecido por Bush (1987). Porém, à medida que isto ocorre sem que haja uma alteração na estrutura de valores, não há mudança institucional e se está mais próximo de um encapsulamento cerimonial. Em suma, embora pareça que se está diante de uma mudança institucional progressiva, não são observáveis mudanças na dinâmica tecnológica tampouco modificações na estrutura de valores que relacionam os comportamentos dentro do arranjo institucional.

Isto é, se considerada isoladamente a questão das metas produtivas nos setores de bens intermediários e de capital, o II PND logrou êxito. Por ter havido um avanço produtivo importante e necessário, pode-se chegar ao entendimento de que houve um aprimoramento no fundo de conhecimento social. Num momento seguinte, então, uma mudança institucional progressiva viria; todavia, como a dinâmica tecnológica e a estrutura de valores não parecem ter apresentado metamorfoses significativas, seria forçoso interpretar o atingimento das metas produtivas do II PND como um caso de mudança institucional progressiva. De qualquer modo, é importante considerar que tais metas constituem apenas uma parcela do plano, talvez a única que possa ser interpretada por intermédio da lógica instrumental.

3.5.2 A Racionalidade Econômica e Política do Plano

Antonio Barros de Castro foi o primeiro autor a defender a racionalidade econômica do II PND, assentando este entendimento em 3 pontos-chave: (1) que embora o plano surja “[...] como uma ‘necessidade’ enraizada na vontade política e que chega à esfera das decisões econômicas como um imperativo” faz com que “ao evitar uma crise conjuntural, possivelmente de enorme gravidade, e, sobretudo, ao entreabrir *novas e amplas possibilidades futuras*, as escolhas de 1974 conformavam uma *estratégia econômica oportuna e promissora*”

(CASTRO, 2004, p. 35, grifos nossos); (2) pois “encontrava-se em curso, em 1974 [...] um volume sem precedentes de investimentos, decididos a partir do galopante crescimento do mercado interno” (CASTRO, 2004, p. 35); (3) a própria conjuntura colocava em xeque “a estrutura produtiva, a inserção do comércio internacional e o próprio estilo de crescimento” da economia brasileira. Ou seja, frente a este quadro, o autor entende que a opção adotada pelo II PND se mostrou acertada porque “[...] as decisões necessárias à correção das insuficiências reconhecidamente existentes na estrutura produtiva *exigiam* a preservação de uma conjuntura razoavelmente estimulante” (CASTRO, 2004, p. 36, grifos nossos). Este aspecto serve para reafirmar nosso ponto anterior, em que o aprimoramento técnico na esfera produtiva assinala um aumento no fundo de conhecimento, evidenciando aprimoramentos de caráter instrumental.

Por outro lado, e talvez em referência ao que Castro entende como a “vontade política” de realização do plano, há interpretações divergentes quanto à racionalidade econômica do plano. Nessa linha, as análises de Tavares & Assis (1985) e de Aguirre & Saddi (1997) são referência.

Tavares & Assis (1985), apontam que porquanto o governo Geisel propunha realizar a distensão política de maneira “lenta, gradual e segura”, sua administração:

[...] oficializou a economia como ideologia de legitimação através dos objetivos hiperbólicos do II PND. Mesmo porque, em sua ótica, o desenvolvimento econômico pautava o desenvolvimento escalonado para a democracia plena, prometida como ideal distante [...] (TAVARES & ASSIS, 1985, p. 43).

Ou seja, nessa visão o resultado da área econômica servia para legitimar as propostas na esfera política. Entretanto, os autores apontam que alguns erros de condução na política econômica acabaram por minar o próprio espaço de manobra do governo. Um exemplo disso seria a concentração dos esforços de crescimento econômico através do fortalecimento do capital privado nacional, pois “[...] curiosamente, foi do lado desse último segmento, o do empresariado industrial de bens de capital, baseado principalmente em São Paulo, que surgiram, já em 1977, os primeiros brados de protestos contra a ‘estatização’” da economia nacional, o que refletia um incomodo desta classe empresarial contra “[...] uma política clara de reserva de mercado e pelo excessivo endividamento externo”⁴⁰ (TAVARES & ASSIS, 1985, p. 44-46). O entendimento final desses autores é de que o:

⁴⁰ O jornal *A Folha de S. Paulo* e a revista *Visão* foram órgãos da imprensa que criticaram duramente a suposta estatização da economia nacional.

Estado, propulsor e avalista do crescimento *harmônico* desses blocos [de investimentos do II PND], não só se revelava impotente para arbitrar os conflitos sem impedir perdas e ressentimentos, como ameaçava provocar prejuízos maiores por conta de seus próprios movimentos de curto prazo na política econômica (TAVARES & ASSIS, 1985, p. 46, grifos no original).

Em suma, o Estado teria atribuído para si uma ampla gama de atividades, seja direta ou indiretamente, o que ocasionara modificações na alocação de recursos, resultando na insatisfação de alguns setores. Isto torna explícita a existência de um embate de forças pecuniárias (capital nacional vs. capital estrangeiro) e industriais (bens de capital vs. bens de consumo duráveis) em torno das benesses fornecidas pelo próprio Estado, com quem se busca um estreitamento de relações para se autofavorecer. Como consequência, o Estado perde força no arbítrio destas questões e necessita buscar apoio em outras frentes. Em parte com esta ideia em mente é que o trabalho de Aguirre & Saddi se apresenta.

As autoras interpretam o II PND “[...] como um projeto cuja *racionalidade* foi politicamente determinada” (AGUIRRE & SADDI, 1997, p. 79, grifo nosso). Esta visão se assenta no entendimento de que (1) o Estado brasileiro ainda conservava, à época, traços neopatrimoniais (AGUIRRE & SADDI, 1997, p. 82-83, 94), sendo assim (2) “ao surgirem obstáculos ao seu desenvolvimento, o Estado procurou estabelecer uma complexa ‘cooptação leal’ de ‘novos’ e de ‘velhos’ grupos de interesses relevantes” (AGUIRRE & SADDI, 1997, p. 89) para atingir seus objetivos na esfera econômica, o que estaria diretamente associado à proposta de desconcentração regional dos investimentos⁴¹. Ao examinar o II PND como um plano politicamente determinado, coloca-se em evidência que o componente político é preponderante ao componente econômico na tomada de decisão frente à resolução de problemas econômicos. Na linguagem da EIO e da mudança institucional, há um claro embate entre padrões de comportamento cerimoniais e instrumentais, com a balança pendendo para a predominância cerimonial, se a análise das autoras se confirmasse como verdadeiro.

Entretanto, esta visão de Aguirre & Saddi (1997) é posta em xeque por Fonseca & Monteiro (2007)⁴², que trabalham conjuntamente a racionalidade econômica e política do II PND, pois entendem que:

⁴¹ Quanto a esta interpretação de Aguirre & Saddi, há um breve debate entre as autoras e o então ministro do Planejamento, Joao Paulo dos Reis Velloso, documentado na Revista de Economia Política. Para detalhes, ver Reis Velloso (1998) e Aguirre & Saddi (1998).

⁴² O cerne da discordância entre Fonseca & Monteiro (2007) com Aguirre & Saddi (1994) diz respeito a uma questão mais específica: enquanto os primeiros entendem que a estrutura do Estado durante o período segue o marco racional-legal, as últimas veem traços neopatrimoniais como predominantes.

[...] o II PND e o projeto de distensão política fazem parte de um mesmo processo; e, por isso, a racionalidade de cada um deles só pode ser desvendada se o outro for considerado [...]

[...] ambas [racionalidade política e econômica] podem ser perfeitamente associadas para a reconstrução das motivações e do significado histórico do II PND, não havendo sustentação na tese que as assume como excludentes (FONSECA & MONTEIRO, 2007, p. 31-32, grifos no original).

Quanto à racionalidade política, duas questões são tratadas com relevo. A primeira diz respeito à imprescindibilidade de legitimação do governo Geisel – que apesar de fazer parte do regime ditatorial iniciado em 1964, tinha como razão de ser “salvar a democracia” através da conservação da “ordem” – que deveria ser conquistada através do Congresso Nacional (FONSECA & MONTEIRO, 2007, p. 35-36). A segunda, é que a proposta de “abertura gradual do regime” é temporalmente anterior às propostas do II PND e faz parte de um projeto consciente e deliberado, pensado antes mesmo de Geisel assumir a Presidência da República (FONSECA & MONTEIRO, 2007, p. 37-38). Porém, a imposição das adversidades no cenário internacional e dos estrangulamentos internos na economia nacional colocaram o II PND em pauta na mesma conjuntura em que se pensava a legitimação política, implicando que ambos:

[...] distensão e II PND, como dois projetos de alteração de rumos, foram capazes de gerar resistências, muitas das quais enfrentadas, no curto prazo, reforçando o autoritarismo e o poder discricionário do Presidente da República [...], que outorga a si o papel de mediador e a palavra final na solução dos conflitos.

Considerando tais resistências como sinônimas de um alto grau de dominância cerimonial, independente do setor social de onde emanem, o próprio caráter centralizador da tomada de decisão não pode ser interpretado como um atributo instrumental visando a redução da dominância cerimonial através da ampliação do fundo de conhecimento. Ao contrário, parece reforçar o caráter cerimonial à medida que implica uma relação de poder desigual onde a parte proeminente da relação faz uso desta posição para impor sua vontade. Ao mesmo tempo, conforme os investimentos do II PND vão maturando e apresentando resultados positivos, reforça-se o caráter instrumental do plano. Em suma, fica mais evidente a coexistência de comportamentos cerimoniais e instrumentais, representados respectivamente pela determinação política e a necessidade de se modificar as bases técnicas de produção, dando coro às contradições que envolvem o comportamento humano em sociedade, a depender dos objetivos que se pretende atingir.

3.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dentro do arcabouço conceitual da economia institucionalista desenvolvido neste ensaio, pudemos estabelecer alguns pontos de contato entre tal aparato teórico e nosso objeto de estudo, o II PND. Especialmente o recorte da mudança institucional, a partir da tradição webleniana, nos proporcionou alguns entendimentos importantes e que dão relevo a uma série de questões pouco abordadas pela economia tradicional.

Num primeiro momento, constatamos que o II PND foi um conjunto de metas estabelecidas dentro de um período em que o desenvolvimentismo foi a grande instituição na condução das diretrizes de política econômica adotadas pelo Estado. Este entendimento toma por base a conceituação dada por Fonseca (2014), que evidencia o desenvolvimentismo como parte de um processo histórico recente na América Latina. Particularmente, no Brasil, vimos que o desenvolvimentismo esteve mais presente em meio a governos não democraticamente eleitos, como o 1º governo Vargas (1930-1945) e as gestões de Médici e Geisel (1969-1974 e 1974-1979, respectivamente). Esta particularidade lhe conferiu um alto grau de concentração no processo de tomada de decisão, processo este restrito a um pequeno grupo de participantes da elite dirigente nacional.

Como plano econômico que almeja mudanças de vulto, o II PND ensejou o debate desde que foi trazido ao público pela equipe econômica e pelo presidente Geisel. Dada sua magnitude e as frentes que buscava contemplar, não foram raras as críticas que condenavam suas pretensões em meio a uma conjuntura internacional de crise.

Todavia, uma avaliação das metas e realizações nos setores de insumos básicos e bens de capital – setores-chave na estratégia do plano – apontam que houve relativo êxito, o que poderia nos direcionar ao entendimento de que houve um aumento no fundo de conhecimento da sociedade, e que conseqüentemente uma mudança institucional progressiva seguiria. Entretanto, isto não se verificou, pois como a dinâmica tecnológica não apresentou modificações significativas, não é possível afirmar que se manifestaram alterações importantes na estrutura de valores do arranjo institucional então em voga.

Por outro lado, o plano contou com um componente político – elemento comumente associado ao cerimonialismo – bastante evidente. Esta particularidade muitas vezes limitou a capacidade de ação do Estado, principal agente na execução do II PND. Como consequência, determinadas instâncias do corpo social ficaram afastadas tanto de uma maior participação

política – pois devemos lembrar que se estava diante de um regime militar onde não havia atividade política livre – quanto dos resultados econômicos, propriamente.

Chama atenção, também, o não tratamento dos eventos econômicos como parte de um processo social, fenômeno que fica bastante evidente na concentração, pelo Estado e por sua base técnica, do processo decisório. Ao considerar que a favorável execução do plano colocaria a nação entre as oito maiores economias do mundo (BRASIL, 1974) ao mesmo tempo em que se escapava de uma conjuntura internacional de crise, o plano parece atribuir a si próprio o conceito de um fim em si mesmo, pois uma vez posto em prática traria os resultados esperados. Para isto, foram utilizados diversos mecanismos à disposição do Estado e toda uma constelação de recursos, mas sem que houvesse algum tipo de ruptura com os interesses já constituídos (FIORI, 1995). Este tipo de conduta nos leva ao entendimento de que há uma predominância de comportamentos cerimoniais, já que expressa o uso discricionário do poder em uma relação desigual entre as partes. Sendo assim, tanto os equívocos como os acertos ficam ao Estado atribuídos e, portanto, não é forçoso assinalar que à medida que um conjunto expressivo de contradições aflora, os avanços são postos em xeque ao mesmo tempo em que os retrocessos entram em evidência. Como bem resumiu Carlos Lessa, que não era um economista institucionalista (1978, p. 12, grifos nossos):

O País se acostumou nestes tristes anos a ver o economista como o Técnico que, sentado ao lado do Poder, arbitrou sobre seu cotidiano e seus destinos. Um fraco saber apareceu com arrogância como portador de uma ciência de ‘fazer história’. Em oposição aos economistas oficiais a contra-elite profissional alinhou modelos alternativos. Houve uma subvenção indevida das questões econômicas que pertencem ao todo social pelo nível técnico.

Os grupos sociais sabem de seus interesses e problemas e considero inteiramente legítimos seus inevitáveis conflitos e composições. O culto à ciência econômica não pode hipostasiar o legítimo processo político-social.

4 CONCLUSÃO

Diante o exposto até aqui, algumas questões podem ser melhor entendidas. Partindo da mudança institucional dentro da perspectiva vebleniana, muitos elementos que dizem respeito à vida humana em sociedade são colocados em evidência de forma interativa, como são os casos dos padrões comportamentais socialmente adotados, que podem assumir características cerimoniais e/ou instrumentais. Cada um destes padrões apresenta traços particulares, servindo a determinados fins, e muitas vezes acaba redundando em uma instituição – que por sua vez também serve a determinados fins. Portanto, a mudança institucional acaba envolvendo uma série de fatores e agentes que compõem o ambiente social. Sendo assim, sua análise apresenta uma complexidade tanto grande quanto instigante.

Se para deslindar a existência, e conseqüentemente a influência social, de uma instituição as três características observáveis postuladas por Neale (1987, p. 1187) servem como mecanismo de identificação, a própria observação do fenômeno pode constituir recurso viesado, já que é possível considerar na análise somente aquilo que parece relevante aos olhos do pesquisador. Esta dificuldade advém da própria natureza distinta entre a prescrição teórica e a apreciação em perspectiva histórica da evidência empírica. Para superar este obstáculo, considerar as contribuições de diferentes interpretações é expediente fundamental para estabelecer um núcleo comum à análise. Porém, à medida que se expande o grau de referência da pesquisa, pode-se perder em rigor.

Todavia, nos parecem razoáveis dois entendimentos maturados neste trabalho. O primeiro é que o desenvolvimentismo foi, sim, uma instituição – enquanto conjunto de ideias que representa um padrão de comportamento – importante na definição da política econômica adotada em um período relativamente longo, aproximadamente 50 anos, ainda que com descontinuidades. O segundo é que o II PND foi um plano importante *dentro desta lógica desenvolvimentista*, muito embora a *aparente* lógica “puramente” instrumental que apresentasse tenha sido eclipsada por uma série de problemas em sua condução política, ressaltando uma predominância de comportamentos cerimoniais, inviabilizando uma genuína mudança institucional progressiva. Apesar dos problemas em sua condução, o II PND realizou uma série de investimentos importantes e de realizações estruturais necessárias à economia brasileira; contudo, deixou como herança também alguns problemas bastante sérios para a geração posterior, mas esta é uma *outra* discussão.

REFERÊNCIAS

ABREU, M. P. (Org.). **A Ordem do Progresso: Cem Anos de Política Econômica Republicana, 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1990.

ALMEIDA, F. **Revisiting Veblen's "The Theory of the Leisure Class"**: pragmatic philosophy to understand conspicuous consumers' decision making. No prelo, 2015.

AREND, M.; FONSECA, P. C. D. **Brasil (1955-2005): 25 anos de *catching up*, 25 anos de *falling behind***. Revista de Economia Política, v. 32, n. 1, p. 33-54, 2012.

AYRES, C. **The Epistemological Significance of Social Psychology**. The Journal of Philosophy, Psychology and Scientific Methods, v. 15, n. 2, pp. 35-44, 1918a.

_____. **The Function and Problems of Economic Theory**. Journal of Political Economy, v. 26, n. 1, p. 69-90, 1918b.

_____. **Instinct and Capacity I: The Instinct of Belief-in-Instinct**. The Journal of Philosophy, v. 18, n. 21, p. 561-565, 1921a.

_____. **Instinct and Capacity II: Homo Domesticus**. The Journal of Philosophy, v. 18, n. 22, p. 600-606, 1921b.

_____. **Moral Confusion in Economics**. International Journal of Ethics, v. 45, n. 2, p. 170-199, 1935.

_____. **Fifty Years' Developments in Ideas of Human Nature and Motivation**. The American Economic Review, v. 26, n. 1, Supplement, Papers and Proceedings of the Forty-eighth Annual Meeting of the American Economic Association, p. 224-236, 1936.

_____. **Economic Value and Scientific Synthesis**. The American Journal of Economics and Sociology, v. 1, n. 4, p. 343-360, 1942.

_____. **The Theory of Economic Progress**. The University of North Carolina Press. 1944.

_____. **The Co-Ordinates of Institutionalism**. The American Economic Review, v. 41, n. 2, Papers and Proceedings of the Sixty-third Annual Meeting of the American Economic Association, p. 47-55, 1951.

_____. **The Role of Technology in Economic Theory**. The American Economic Review, v. 43, n. 2, Papers and Proceedings of the Sixty-fifth Annual Meeting of the American Economic Association, p. 279-287, 1953.

_____. **Toward a Reasonable Society: The values of industrial civilization**. Austin University of Texas Press. 1961.

_____. **Ideological Responsibility**. Journal of Economic Issues, v. 1, n. 1, p. 3-11, 1967.

BELLUZZO, L. G. M. O Declínio de Bretton-Woods e a Emergência dos Mercados 'Globalizados'. Economia & Sociedade, v.4, n.1, p. 11-20, 1994.

BIELSCHOWSKY, R. **Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

_____. **Pensamento Econômico Brasileiro: O Ciclo Ideológico do Desenvolvimentismo**. 5. ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

BOARATI, V. **A Defesa da Estratégia Desenvolvimentista, II PND**. História Econômica & História de Empresas, v. 8, n. 1, p.163-193, 2005.

BRASIL. II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979). Brasília, Palácio do Planalto, 1974. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/anexo/ANL6151-74.PDF>. Acesso em 24/09/2015.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Contradições da Inflação Brasileira. Encontros com a civilização brasileira, n. 21, 1980.

BUSH, P. D. **An Exploration of the Structural Characteristics of a Veblen-Ayres-Foster Defined Institutional Domain**. Journal of Economic Issues, v. 17, n. 1, p. 35-62, 1983.

_____. **The Theory of Institutional Change**. Journal of Economic Issues, v. 21, n. 3, p. 1075-1116, 1987.

_____. **The Concept of “Progressive” Institutional Change and Its Implications for Economic Policy Formation**. Journal of Economic Issues, v. 23, n. 2, p. 455-464, 1989.

_____. **The Pragmatic Instrumentalist Perspective on the Theory of Institutional Change**. Journal of Economic Issues, v. 28, n. 2, p. 647-657, 1994.

_____. Culture, Values and Institutions. In: **The Elgar Companion of Social Economics**. Edward Elgar Publishing, Cheltenham, United Kingdom, p. 153-170, 2008.

_____. **The Neoinstitutionalist Theory of Value: Remarks upon Receipt of the Veblen-Commons Award**. Journal of Economic Issues, v. 43, n. 2, p. 293-306, 2009.

CASTRO, A. B.; SOUZA, F. P. **A Economia Brasileira em Marcha Forçada**. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004 (1985).

DE GREGORI, T. **Technology and Ceremonial Behavior: Aspects of Institutionalism**. Journal of Economic Issues, v. 11, n. 4, p. 861-870, 1977.

DUGGER, W. M. **Power: An Institutional Framework of Analysis**. Journal of Economic Issues, v. 14, n. 4, p. 897-907, 1980.

FIORI, J. L. **Em Busca do Dissenso Perdido: Ensaio Crítico sobre a Festejada Crise do Estado**. Curitiba: Insight Editorial, 1995.

FONSECA, P. C. D. O Processo de Substituição de Importações. In: REGO, José Márcio; MARQUES, Rosa Maria. (Org.). **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Editora Saraiva, p. 248-282, 2003.

_____. Gênese e Precusores do Desenvolvimentismo no Brasil. In: Bastos, P. P. Z.; Fonseca, P. C. D. (Org.). **A Era Vargas: Desenvolvimentismo, Economia e Sociedade**. São Paulo: Unesp, p. 21-49, 2012a.

_____. Instituições e Política Econômica: Crise e Crescimento do Brasil na Década de 1930. In: BASTOS, P. P. Z.; FONSECA, P. C. D. (Org.). **A era Vargas: desenvolvimento, economia e sociedade**. São Paulo: Editora UNESP, 2012b. p. 159-178.

_____. Desenvolvimentismo: a Construção do Conceito. In: **Presente e Futuro do Desenvolvimento Brasileiro**. Brasília: IPEA, p. 30-79, 2014.

FONSECA, P. C. D.; MONTEIRO, S. M. M. **O Estado e suas Razões: O II PND**. Revista de Economia Política, v. 28, n. 1, p. 28-46, 2007.

FOSTER, J. F. **John Dewey and Economic Value**. Journal of Economic Issues, v. 15, n. 4, p. 871-897, 1981a.

_____. **The Relation between the Theory of Value and Economic Analysis**. Journal of Economic Issues, v. 15, n. 4, p. 899-905, 1981b.

_____. **The Theory of Institutional Adjustment**. Journal of Economic Issues, v. 15, n. 4, p. 923-928, 1981c.

_____. **Syllabus for Problems of Modern Society: The Theory of Institutional Adjustment**. Journal of Economic Issues, v. 15, n. 4, p.929-935, 1981d.

_____. **Current Structure and Future Prospects of Institutional Economics**. Journal of Economic Issues, v. 15, n. 4, p. 943-94, 1981e.

GORDON, W. **Institutionalized Consumption Patterns in Underdeveloped Countries**. Journal of Economic Issues, v. 7, n. 2, p. 267-287, 1973.

GREMAUD, A. P.; VASCONCELLOS, M. A. S. de; TONETO JR., R. **Economia Brasileira Contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2002.

HAYDEN, F. G. **Invention and Instrumentalism: The Difference between Tool Use and Tool Combinations**. Journal of Economic Issues, Notes and Communications, v. 16, n. 3, 1982.

HICKERSON, S. R. **Planning for Institutional Change in a Complex Environment: an Approach and an Application**. Journal of Economic Issues, v. 17, n. 3, p. 631-665, 1983.

HODGSON, G. **The Hidden Persuaders: Institutions and Individuals in Economic Theory**. Cambridge Journal of Economics, v. 27, n. 2, p. 159-175, 2003.

_____. **Reclaiming Habits for Institutional Economics**. Journal of Economic Psychology, v. 25, n. 4, p. 651-660, 2004a.

_____. **The Evolution of Institutional Economics**. Routledge, London, 2004b.

JUNKER, L. **Theoretical Foundations of Neo-Institutionalism**. The American Journal of Economics and Sociology, v. 27, n. 2, p. 197-213, 1968.

_____. **Instrumentalism, the Principle of Continuity and the Life Process**. American Journal of Economics and Sociology, v. 40, n. 4, p. 381-400, 1981.

_____. **The Ceremonial-Instrumental Dichotomy in Institutional Analysis: The Nature, Scope and Radical Implications of the Conflicting Systems**. American Journal of Economics and Sociology, v. 41, n. 2, p. 141-150, 1982.

_____. **The Conflict Between the Scientific-Technological Process and Malignant Ceremonialism**. American Journal of Economics and Sociology, v. 42, n. 3, p. 341-352, 1983.

LESSA, C. **A estratégia de desenvolvimento: sonho e fracasso**. Brasília: FUNCEP, 1988 [1978].

LOUREIRO, M. R. **Os economistas no governo**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1997.

MANTEGA, G. **O governo Geisel, o II PND e os economistas**. EAESP/FGV/NPP: Relatório de Pesquisa n. 3, 1997a.

_____. O pensamento econômico brasileiro de 60 a 80: os anos rebeldes. In: LOUREIRO, M. R. (Org.). **50 anos de Ciência Econômica no Brasil: pensamento instituições e depoimentos**. Petrópolis: Vozes, p. 107-157, 1997b.

MAYHEW, A. **Ayresian Technology, Technological Reasoning, and Doomsday**. Journal of Economic Issues, v. 15, n. 2, p. 513-520, 1981.

_____. **Clarence Ayres, technology, pragmatism and progress**. Cambridge Journal of Economics, v. 34, n. 1, p. 213-222, 2010.

NEALE, W. **Institutions**. Journal of Economic Issues, v. 21, n. 3, p. 1177-1206, 1987.

O'HARA, P. A. **A New Measure of Macroeconomic Performance and Institutional Change: The Index of Community, Warranted Knowledge, and Participation**. Journal of Economic Issues, v. 31, n. 1, p. 103-129, 1997.

RUTHERFORD, M. **Clarence Ayres and the Instrumental Theory of Value**. Journal of Economic Issues, v. 15, n. 3, p. 657-673, 1981.

_____. **Ayres's Instrumentalism: A Reply to Weinel**. Journal of Economic Issues, v. 17, n. 3, p. 750-753, 1983.

_____. **Thorstein Veblen and the Process of Institutional Change**. History of Political Economy, v. 16, n. 3, p. 331-334, 1984.

_____. **Institutions in economics: The old and the new institutionalism**. Cambridge University Press, London, 1994.

STURGEON, J. I. **The History of the Association of Institutional Thought**. Review of Institutional Thought, n. 1, v. 1, p. 40-53, 1981.

TAVARES, M. C. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. 11. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

TAVARES, M. C.; ASSIS, J. C. **O grande salto para o caos: a economia política e a política econômica do regime autoritário**. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

TOOL, M. **Value Theory and Economic Progress: The Institutional Economics of J. Fagg Foster**. Boston, MA, Dordrecht and London: Kluwer Academic Publishers, 2000.

_____. **J. Fagg Foster's Theory of Institutional Value**. History of Political Economy, v. 16, n. 3, p. 311-334, 2004.

VEBLEN, T. **Why is Economics Not an Evolutionary Science**. The Quarterly Journal of Economics, v. 12, n. 4, p. 373-397, 1898.

_____. **The Preconceptions of Economic Science I**. Quarterly Journal of Economics, v. 13, n. 4, p. 121-150, 1899a.

_____. **A Teoria da Classe Ociosa: Um Estudo Econômico das Instituições**. Os Economistas. São Paulo: Nova Cultural, 1987 [1899b].

_____. **The Theory of Business Enterprise**. London, Dodo Press, 2009 [1906].

VELLOSO, J. P. R. **A fantasia política: a nova alternativa de interpretação do II PND**. Revista de Economia Política, v. 18, n. 2, p. 133-144, 1998.

WALKER, D. A. **The Institutionalist Economic Theories of Clarence Ayres**. Economic Inquiry, v. 17, n. 4, p. 519-538, 1979.

WALLER, W. T., Jr. **Ceremonial Encapsulation and Corporate Cultural Hegemony**. Journal of Economic Issues, v. 21, n. 1, p. 321-327, 1987.

WEINEL, I. **Comment on Rutherford: An Alternative Interpretation of the Instrumental Theory of Value**. Journal of Economic Issues, v. 16, n. 4, p. 1116-1120, 1982.

_____. **Clarence Ayres's Instrumental Value Theory: A Rejoinder to Rutherford**. Journal of Economic Issues, v. 17, n. 3, p. 753-755, 1983.