

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

HERTON CASTIGLIONI LOPES

A INFLAÇÃO E OS PLANOS CRUZADO E REAL:
UMA ANÁLISE INSTITUCIONALISTA

Porto Alegre

2011

HERTON CASTIGLIONI LOPES

A INFLAÇÃO E OS PLANOS CRUZADO E REAL:
UMA ANÁLISE INSTITUCIONALISTA

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Economia com ênfase em Economia do Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Octávio Augusto
Camargo Conceição

Porto Alegre

2011

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Responsável: Biblioteca Gládis W. do Amaral, Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS

L864i Lopes, Herton Castiglioni
A inflação e os planos cruzado e real: uma análise institucionalista / Herton Castiglioni
Lopes. – Porto Alegre, 2011.
251 f. : il.

Orientador: Octávio Augusto Camargo Conceição.

Ênfase em Economia do Desenvolvimento.

Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre, 2011.

1. Inflação. 2. Política monetária. 3. Desenvolvimento econômico. 4. Economia monetária. 5. Planos econômicos : Plano Real. 6. Planos econômicos : Plano Cruzado. I. Conceição, Octávio Augusto Camargo. II. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-Graduação em Economia. III Título.

CDU 336.748.12

HERTON CASTIGLIONI LOPES

A INFLAÇÃO E OS PLANOS CRUZADO E REAL:
UMA ANÁLISE INSTITUCIONALISTA

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutor em Economia com ênfase em Economia do Desenvolvimento.

Aprovada em Porto Alegre, 01 de Dezembro de 2011.

Prof. Dr. Octávio Augusto Camargo Conceição – Orientador
UFRGS

Prof. Dr. Miguel Antônio Pinho Bruno
UERJ - IPEA

Prof. Dr. Huáscar Fialho Pessali
UFPR

Prof. Dr. Sérgio Marley Modesto Monteiro
UFRGS

*À minha esposa Carina e minha mãe Neuza.
Sem a primeira, este trabalho não teria sido
terminado e, sem a segunda, nunca o iniciaria.*

AGRADECIMENTOS

A Deus, por estar presente em todos os grandes momentos da minha vida.

À minha família, entre a qual encontrei consolo e distração nos momentos mais angustiantes ao longo da realização deste trabalho.

Ao meu orientador, professor Octávio Conceição, que, com sua experiência e competência na área, despertou meu interesse sobre o campo de pesquisa institucionalista e se disponibilizou a orientar este trabalho. Apesar da distância e das dificuldades de orientações pessoais, sempre esteve disponível para sanar minhas dúvidas e questionamentos.

Ao professor José Maria Dias Pereira, que contribuiu significativamente para minha formação acadêmica e profissional, não poupando ações e palavras de incentivo à continuidade da minha formação.

Ao professor Cláudio Einloft, que, mesmo após muito tempo sem contato, disponibilizou-se a oferecer uma carta de recomendações para que eu concorresse como aluno ao Programa. Ironicamente, sua maior preocupação era se sua carta seria efetivamente de valia.

Aos colegas da Unifra, dos quais tenho muita saudade e boas recordações.

Aos professores da UFFS, especialmente aqueles com quem compartilhei minhas angústias nas fases de elaboração desse trabalho.

Ao PPGE, que, ao me aceitar como aluno, possibilitou a continuidade dos meus estudos e me fez observar o mundo e a Economia sob diversos prismas, enriquecendo minha formação na área.

RESUMO

Esta tese objetiva explicar a persistência e o fim da inflação no Brasil a partir de um enfoque institucionalista. Mais especificamente, faz uma análise dos Planos Cruzado e Real com base nos referenciais teóricos da Teoria da Regulação, do antigo institucionalismo de Veblen e da Nova Economia Institucional (NEI), com especial atenção à visão de Douglass North. A partir do referencial teórico da Teoria da Regulação, observa-se a contribuição das formas institucionais de estrutura nos anos 1980 e 1990 para a persistência e o fim da inflação. Do ponto de vista do institucionalismo vebleniano, observa-se que as formas institucionais de estrutura, na década de 1980, contribuíram para consolidar o que se denominou de hábito inflacionário, presente no Brasil ao longo de sua história, mas que ganhou maior relevância na segunda metade dessa década e início dos anos 1990. Frente a esse hábito, formado a partir de um ambiente de seleção e adaptação que ganha relevância mais significativa quando a incerteza aumenta, explicamos o resultado do Plano Cruzado, incapaz de eliminar o hábito compartilhado de reajustar preços. Fez-se necessária a adoção de uma série de transformações (formas institucionais) para a eliminação do hábito inflacionário e o sucesso do Plano Real, que continuaria a processar significativas transformações na economia nacional. Do ponto de vista da Nova Economia Institucional, trabalhamos o conceito de moeda como uma instituição fundamental nas economias de mercado. Nesse contexto, a configuração das formas institucionais e a formação do hábito inflacionário transformaram a moeda nacional em uma instituição ineficiente (que não cumpria adequadamente suas funções) que não desapareceu porque foram criados os mecanismos de indexação como complementares às suas funções. No esquema de mudança institucional de Douglass North, fica claro que o Plano Cruzado fracassou porque não foi capaz de alterar as crenças dos agentes, fruto de anos de convivência com uma economia inflacionária. Por outro lado, o Plano Real teve êxito porque, além de ter sido elaborado em um novo contexto de formas institucionais e de eliminação do hábito inflacionário, alterou a crença dos agentes em relação à moeda nacional em um momento em que a própria convivência com a inflação havia se tornado difícil.

Palavras-chave: Teoria da Regulação. Antigo Institucionalismo. Nova Economia Institucional (NEI). Inflação. Plano Cruzado. Plano Real.

ABSTRACT

This thesis aims at explaining the persistence and the end of inflation in Brazil from an institutionalist approach. More specifically, analyses the Cruzado and Real Plans based on the theoretical framework of the Theory of Regulation, Veblen's old institutionalism and the New Institutional Economics (NIE), with special attention to the vision of Douglass North. From the Theory of Regulation theoretical framework we observed the contribution of institutional forms of structure in the years 1980 and 1990 for the persistence and end of inflation. From the Veblenian institutionalism point of view, it is observed that the institutional forms of structure, in the 1980s, helped consolidate what was called inflationary habit. This is present in Brazil throughout its history but gained greater prominence in the second half of this decade and early 1990s. Facing this habit, formed from an environment of selection and adaptation that gains a more significant relevance when the uncertainty increases, we explain the result of the Cruzado Plan which was unable to eliminate the shared habit of readjusting prices. It was necessary to adopt a series of transformations (institutional forms) to eliminate the inflationary habit and to enable the success of the Real Plan, which would continue to handle significant changes in the national economy. From the perspective of the New Institutional Economics, we worked with the concept of money as a fundamental institution in market economies. In this context, the configuration of institutional forms and the formation of inflationary habit transformed the national currency in an inefficient institution (that did not fulfilled its functions properly) which did not disappeared because indexation mechanisms were created as complementary to its functions. In Douglass North scheme of institutional change, it is clear that the Cruzado Plan failed because it was not able to change the agents' beliefs, a result of years of living with an inflationary economy. On the other hand, the Real Plan was successful because, besides having been prepared in a new context of institutional forms and elimination of inflationary habit, changed the agents belief towards the national currency at a time when the coexistence with inflation itself had become difficult.

Keywords: Theory of Regulation. Old Institutionalism. New Institutional Economics (NIE). Inflation. Cruzado Plan. Real Plan.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Relação entre as estruturas e as práticas dos indivíduos.....	33
Figura 2 - <i>Reconstitutive downward causation</i>	56
Figura 3 - Mudança nas formas institucionais de estrutura e sua relação com a estabilização monetária.	147
Figura 4 - Resultado dos planos de estabilidade na visão institucional.	179
Figura 5 - <i>Reconstitutive downward causation</i> para uma visão inflacionária.	189
Figura 6 - Dicotomia entre o ambiente formal e informal nos planos de estabilidade.	192
Figura 7 - <i>Reconstitutive downward causation</i> para uma economia com preços estáveis.	200
Figura 8 - Convergência entre o ambiente formal e informal nos planos de estabilidade.	201
Figura 9 - Esquema do processo de mudança econômica para questão inflacionária.....	220
Figura 10 - Esquema de mudança econômica de North (2005) para estabilidade inflacionária.	228
Gráfico 1 - Relação entre <i>mark-ups</i> e inflação (1985 a 1996).....	130
Quadro 1 - Mudanças institucionais dos anos 1990 por componentes da regulação.	145

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Composição da força de trabalho no Brasil	133
Tabela 2 - Etapas da aceleração da inflação	164

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNT: Barreiras Não-Tarifárias
CCP: Comissão de Conciliação Prévia
CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIP: Conselho Interministerial de Preços
FAF: Fundos de Aplicações Financeiras
FGV: Fundação Getúlio Vargas
FII: Forma Inserção no Regime Internacional
FIPE: Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
FMI: Fundo Monetário Internacional
FSE: Fundo Social de Emergência
IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBRE: Instituto Brasileiro de Economia
IED: Investimentos Estrangeiros Diretos
IPC: Índice de Preços ao Consumidor
IPCA: Índice de Preços ao Consumidor Amplo
IGP: Índice Geral de Preços
IGP-DI: Índice Geral de Preços da Disponibilidade Interna
IGP-M: Índice Geral de Preços do Mercado
IPMF: Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira
NEI: Nova Economia Institucional
OIT: Organização Internacional do Trabalho
ORTN: Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional
OTN: Obrigações do Tesouro Nacional
PAEG: Plano de Ação Econômica do Governo
PAI: Plano de Ação Imediata
PIB: Produto Interno Bruto
PLR: Política de Participação nos Lucros e Resultados
PME: Pesquisa Mensal de Emprego
PND: Programa Nacional de Desestatização
PSI: Processo de Substituição de Importações

PUCRJ: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

TR: Teoria da Regulação

URP: Unidade Referencial de Preços

URV: Unidade Real de Valor

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 REGULAÇÃO, ANTIGOS E NOVOS INSTITUCIONALISTAS: OS CONCEITOS PRINCIPAIS PARA A EXPLICAÇÃO DO PROBLEMA INFLACIONÁRIO	19
2.1 INTRODUÇÃO.....	19
2.2 A TEORIA DA REGULAÇÃO	21
2.3 OS “ANTIGOS” E NEO-INSTITUCIONALISTAS (VEBLENIANOS)	35
2.4 A CONVERGÊNCIA DE IDEIAS ENTRE OS ANTIGOS INSTITUCIONALISTAS VEBLENIANOS E A ESCOLA DA REGULAÇÃO.....	61
2.5 A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL: DOUGLASS NORTH	63
2.6 EM BUSCA DA CONVERGÊNCIA ENTRE “ANTIGOS” E “NOVOS” INSTITUCIONALISTAS: VEBLEN E NORTH	71
2.7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	74
3 AS TEORIAS DA INFLAÇÃO E OS PLANOS DE ESTABILIDADE NO BRASIL NOS ANOS 1980 E 1990	76
3.1 INTRODUÇÃO.....	76
3.2 TEORIAS EXPLICATIVAS DA INFLAÇÃO BRASILEIRA	77
3.3 UMA BREVE EXPLICAÇÃO ACERCA DA RELAÇÃO ENTRE AS TEORIAS SOBRE A INFLAÇÃO NO BRASIL E SEU CARÁTER INSTITUCIONAL.....	104
3.4 DO CRUZADO AO REAL: REVISANDO OS PLANOS DE ESTABILIZAÇÃO NO BRASIL NOS ANOS 1980 E 1990.....	106
3.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	120
4 AS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS DOS ANOS 1990 E SUA INFLUÊNCIA SOBRE A ESTABILIZAÇÃO	122
4.1 INTRODUÇÃO.....	122
4.2 AS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS NOS ANOS 1990	123

4.3 A NOVA ESTRATÉGIA DOS ANOS 1990: INSTITUIÇÕES PRÓ-ESTABILIDADE EM DETRIMENTO DE INSTITUIÇÕES PRÓ-DESENVOLVIMENTO	142
4.4 AS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS (NAS FORMAS DE REGULAÇÃO) E A CONVERGÊNCIA PARA ESTABILIDADE DE PREÇOS: UMA SÍNTESE	144
4.5 A CONTRIBUIÇÃO DO AMBIENTE MACROECONÔMICO DOS ANOS 1980 PARA O RESULTADO DO PLANO CRUZADO	148
4.6 A CONTRIBUIÇÃO DO AMBIENTE MACROECONÔMICO PARA O RESULTADO DO PLANO REAL.....	150
4.7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	153

5 O PROBLEMA INFLACIONÁRIO BRASILEIRO E OS PLANOS DE ESTABILIDADE (CRUZADO E REAL) EM UM CONTEXTO INSTITUCIONAL VEBLENIANO

5.1 INTRODUÇÃO.....	155
5.2 O SURGIMENTO E CONSOLIDAÇÃO DO HÁBITO INFLACIONÁRIO: UM POUCO DE HISTÓRIA DA INFLAÇÃO NO BRASIL	156
5.3 ANOS 1980: O INDIVÍDUO E O HÁBITO (MENTAL) INFLACIONÁRIO	166
5.4 O PROCESSO DE SELEÇÃO, ADAPTAÇÃO E MUDANÇA EM UM AMBIENTE INFLACIONÁRIO	173
5.5 OS ANOS 1990: MUDANÇA DE HÁBITOS E NOVOS COMPORTAMENTOS ADAPTATIVOS	175
5.6 OS PLANOS CRUZADO E REAL: O REFERENCIAL DE ANÁLISE.....	178
5.7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	202

6 OS CONCEITOS DA NEI E DE DOUGLASS NORTH NA EXPLICAÇÃO DA INFLAÇÃO E DOS PLANOS DE ESTABILIDADE

6.1 INTRODUÇÃO.....	204
6.2 A INFLAÇÃO NA NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL	205
6.3 RESULTADO DO PLANO CRUZADO: APLICAÇÃO DOS CONCEITOS DE DOUGLASS NORTH PARA O FRACASSO DO PLANO.....	214
6.4 O RESULTADO DO PLANO REAL: APLICAÇÃO DOS CONCEITOS DE DOUGLASS NORTH PARA O SUCESSO DO PLANO.....	223

6.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	229
7 CONCLUSÕES	231
REFERÊNCIAS	238
APÊNDICE A - PRINCIPAIS INICIATIVAS INSTITUCIONAIS NAS RELAÇÕES DE TRABALHO APÓS O PLANO REAL (1994-2000)	250

1 INTRODUÇÃO

Economic history is a depressing tale of miscalculation leading to famine, starvation, defeat in warfare, death, economic stagnation and decline, and indeed the disappearance of entire civilizations.
Douglass North

Os hábitos mentais dos homens hodiernos tendem a persistir indefinidamente, exceto quando as circunstâncias obrigam a uma mudança. Essas instituições assim herdadas, esses hábitos mentais, pontos de vista, atitudes e aptidões mentais, ou seja lá o que for, são, portanto, um elemento conservador; e esse é um fator de inércia social, de inércia psicológica, de conservantismo.
Thorstein Veblen

Uma das características mais marcantes da economia brasileira, nos anos 1980, foi a existência de elevados índices de inflação. O fenômeno foi persistente no Brasil até ser controlado nos anos 1990. Em particular, na história econômica brasileira contemporânea, foi na segunda metade da década de 1980 que o fenômeno atingiu proporções mais relevantes. Não bastasse o problema de baixo crescimento econômico, a segunda metade da década foi caracterizada por uma inflação acentuada que, apesar dos diversos Planos de estabilização, teimava em persistir. Muitos eixos de análise teórica procuraram explicar os determinantes da inflação e, assim, propor um diagnóstico, sem, contudo, alcançar o êxito desejado. Dentre eles estão os monetaristas, os estruturalistas, os keynesianos, entre outros. Junto a esses diversos enfoques metodológicos, surgiu também a concepção de que a inflação brasileira era predominantemente “inercial”. Em outras palavras, seria resultado dos mecanismos formais e informais de indexação, que perpetuavam os aumentos de preços do passado para o presente e o futuro. Nesse último enfoque, destacaram-se os diagnósticos de Francisco Lopes, André Lara Resende e Pêrsio Arida, ligados à Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, assim como o de Bresser-Pereira, citado ao longo deste trabalho.

Mesmo sem uma exata conclusão sobre o principal determinante do problema, diversos Planos de combate à inflação foram elaborados. Com inspiração nas diversas correntes, de cunho ortodoxo ou heterodoxo, e, em muitos casos, com remédios que continham elementos de ambos, a segunda metade dos anos 1980 foi marcada por diversas tentativas fracassadas de combate ao problema. A primeira delas foi o Plano Cruzado, lançado em 1986. Nesse período, o diagnóstico ortodoxo já se mostrava ineficiente porque a economia

nacional vivenciava o fenômeno de inflação e desemprego (estagflação), demonstrando a inviabilidade das políticas tradicionais de combate ao problema. O Plano contou com uma série de medidas heterodoxas e, apesar de bem elaborado, com reforma monetária, congelamento, desindexação da economia, entre outras medidas, a implantação dessa política econômica não obteve sucesso em controlar a inflação. Seguindo-se ao aparente controle de preços conquistado nos primeiros meses do Plano, observou-se uma explosão de demanda que inviabilizou a estabilidade monetária.

Seguiram-se ao Cruzado uma sequência de outras medidas. Procurando controlar a demanda agregada, em 24 de julho de 1986, o governo anunciou o “Cruzadinho”. Seguiu-se a ele o Cruzado II, o Plano Bresser, “Feijão com Arroz” e o Plano Verão, todos sem êxito. Esses planos marcaram o final da década, mas, no início da década seguinte, a preocupação continuou sendo a volatilidade dos preços. Seguiram-se, então, outras estratégias, como os Planos Collor I e Collor II. Novamente, ambos falharam.

A questão fundamental nesse contexto é explicar a razão para o fracasso do Plano Cruzado, assim como o sucesso do Plano Real. Lembramos, nesse caso, dos trabalhos institucionalistas que nos remetem a análise das instituições do período como fonte de explicação para esse problema. Faltava algo aos formuladores de política macroeconômica e que só seria alcançado com o Plano Real em 1994: conhecer e transformar as instituições presentes na época. Mais do que qualquer outro fator, são elas que determinam o sucesso ou o fracasso das Políticas Macroeconômicas. O Plano Real partiu de um diagnóstico muito semelhante aos demais planos estabelecidos no Brasil, mas, fundamentalmente, foi elaborado durante uma fase de grandes transformações na economia nacional, da mesma forma que tratou de transformar os empecilhos que ainda dificultavam o controle da inflação no Brasil.

Evidentemente, sabe-se que o Plano é caracterizado como uma estratégia muito bem sucedida no controle inflacionário. Isso porque mobiliza as diferentes classes sociais da economia nacional tendo no Estado o principal agente responsável pela coesão social em torno de um objetivo comum. Então, é com base nesse contexto, de um período de alta inflação (anos 1980) e com diversos Planos fracassados de combate à inflação brasileira, que só seria controlada com o advento do Plano Real, que esta tese objetiva explicar a persistência e o fim da inflação no Brasil a partir de um enfoque institucionalista, baseando-se nos referenciais teóricos da Teoria da Regulação, do antigo institucionalismo de Veblen e da Nova Economia Institucional (NEI), especialmente na visão de Douglass North. Mais especificamente, procura-se analisar o resultado do Plano Cruzado e Real apoiando-se nos referenciais teóricos mencionados.

A justificativa para a elaboração do trabalho pode ser resumida a quatro pontos fundamentais: em primeiro lugar, consiste em um enfoque institucionalista para a análise da inflação, postura pouco explorada na literatura, já que normalmente utiliza-se essa corrente teórica para explicar o desempenho econômico. Nesse sentido, as abordagens institucionalistas propostas nesta tese fornecem conceitos importantes para explicar o problema inflacionário nacional. A partir da Teoria da Regulação, tem-se o marco analítico para compreender as mudanças institucionais entre os anos 1980 e 1990 e como tais transformações afetaram a passagem de uma economia inflacionária para uma economia com preços estáveis. Do ponto de vista do institucionalismo de Veblen, é possível observar como o reajuste de preços torna-se um hábito generalizado no cotidiano da população. A inflação foi um fenômeno emergente de um ambiente evolutivo, no qual sobreviveram os indivíduos mais aptos ao ambiente e que perpetuaram o descontrole de preços. Do ponto de vista da Nova Economia Institucional, a abordagem se refere ao caráter da moeda como instituição e investiga os fatores que determinaram sua permanência mesmo com as contínuas desvalorizações.

Em segundo lugar, a abordagem institucionalista, seja de acordo com a Teoria da Regulação, dos antigos institucionalistas ou mesmo com a de Douglass North, oferece subsídios para compreender as falhas das políticas macroeconômicas. Nesse caso, as tentativas de estabilização falham porque estão dissociadas do ambiente microeconômico em que os indivíduos, com seus hábitos e crenças compartilhadas, assumem comportamentos que impedem a eficácia das políticas. Em outras palavras, o enfoque proposto no trabalho irá fornecer os subsídios teóricos para demonstrar que as políticas macroeconômicas estão estreitamente ligadas às instituições presentes na economia, ou seja, só terão sucesso se as instituições estiverem aptas para receber a mudança.

Em terceiro, trata-se de um tratamento ainda não utilizado para explicar a inflação brasileira. Quando se admite, por exemplo, que o sucesso do Plano Real em comparação ao Cruzado se deve ao fato das condições da economia brasileira serem outras (abertura comercial, concorrência interna, abertura financeira, etc.), a melhor abordagem para se analisar essas mudanças é a do marco analítico da economia institucional em suas diversas abordagens. As análises institucionalistas sobre a inflação serão capazes de trazer maiores esclarecimentos sobre as razões que levaram ao fracasso dos diversos planos de estabilização, assim como maiores contribuições para a explicação do sucesso do Plano Real. Nesse ponto de vista, sem o novo ambiente institucional dos anos 1990, o Plano Real teria grandes chances de fracassar, assim como os planos implementados anteriormente. Não se trata de negar seus

méritos, mas de demonstrar que se não fossem as mudanças da década, aliadas às próprias mudanças institucionais provocadas pelo Plano Real, o fim da inflação não teria sido possível.

Em quarto e último, a análise incorpora, pelo próprio conceito de instituições, uma abordagem histórica do problema inflacionário do período em questão. O problema inflacionário nacional é possível de ser explicado utilizando-se da História do Brasil, com a formação de instituições que facilitaram a propagação da inflação nos anos 1980 e determinaram o seu fim nos 1990.

Ao focar as instituições na determinação da estabilidade de preços, procura-se contribuir com as diversas correntes teóricas que procuravam explicar a inflação nas mais diversas abordagens apresentadas ao longo deste trabalho, principalmente com um viés heterodoxo. Nesse sentido, ao adotar o marco teórico institucionalista, a base teórica proposta tornar-se pluralista, à medida que incorpora aspectos relativos a diferentes correntes de pensamento e os seus elementos essenciais, que influenciaram na manutenção e no fim da inflação no Brasil.

Para atingir o objetivo proposto, o capítulo 2 apresentará o referencial teórico utilizado para analisar a inflação e os Planos de Estabilidade. A teoria da regulação é uma abordagem macroeconômica e institucionalista que, a partir da concepção de formas institucionais de estrutura, permite compreender as mudanças observadas na economia nacional entre os anos 1980 e 1990. Na sequência, apresentam-se os principais conceitos presentes no pensamento dos Antigos e Novos Institucionalistas que se destacam diante do objetivo proposto no trabalho.

O capítulo 3 contemplará uma descrição das principais teorias explicativas do problema inflacionário nacional. Perpassa pelas ideias ortodoxas e heterodoxas para, no final, apresentar a sua relação com o pensamento institucionalista. Na sequência, são trabalhados os diversos Planos de Estabilização dos anos 1980 e início dos anos 1990 (Planos Cruzado, Bresser, Feijão com arroz, Verão, Collor I e Collor II).

O capítulo 4 aplicará a Teoria da Regulação para explicar transformações observadas na economia nacional no início dos anos 1990. Procura-se, com isso, estabelecer uma relação entre essas transformações e a estabilidade monetária do Plano Real, que dizem respeito às mudanças no regime monetário financeiro (gestão da moeda), na forma de adesão ao regime internacional, no papel do Estado, na forma de concorrência e na relação salarial.

O capítulo 5 tratará da inflação com uma abordagem vebleniana (neo-institucionalista)¹. Trabalhar-se-á conceitos que viabilizam uma reinterpretação do problema inflacionário brasileiro, assim como se procurará contribuir na explicação do resultado dos Planos Cruzado e Real. A partir das ideias de Veblen, a inflação será analisada como um reflexo dos hábitos de pensamento dos agentes, um hábito inflacionário, formado a partir de um ambiente no qual operam os processos de seleção e adaptação que levam os indivíduos a constantes aumentos de preços. Isso acaba prejudicando as tentativas de estabilização devido ao mecanismo de *reconstitutive downward causation*.

Enfim, o capítulo 6 proporrá uma avaliação do problema inflacionário nacional a partir da concepção de instituições da Nova Economia Institucional (NEI), especialmente de acordo com as ideias de Douglass North. Procurar-se-á subsídios para explicar o resultado do Plano Cruzado e Real a partir da ideia de moeda como instituição. O capítulo procura demonstrar que os novos-institucionalistas têm avançado na definição de instituições, aproximando-se da abordagem dos antigos institucionalistas. Com isso, apresentam conceitos importantes na explicação da persistência e fim da inflação no Brasil, observando as razões que levaram a persistência da moeda nacional, mesmo nos períodos de inflação elevada. Em seguida, analisar-se-á a mudança que teria levado à estabilização, inclusive com a visão de políticas e seu efeito sobre as crenças dos agentes.

¹ Ao utilizar-se o termo neo-institucionalista, faz-se referência à teoria inspirada no antigo institucionalismo de Veblen, Commons e Mitchell. A expressão é sinônimo de institucionalismo vebleniano porque remete principalmente a esse autor e se destaca nos trabalhos desenvolvidos por Geoffrey M. Hodgson. Conforme fica claro ao longo do trabalho, essa denominação diferencia-se da expressão Nova Economia Institucional (NEI), que se relaciona, embora criticamente, à teoria ortodoxa e tem como expoentes os trabalhos de Coase, Williamson e North.

2 REGULAÇÃO, ANTIGOS E NOVOS INSTITUCIONALISTAS: OS CONCEITOS PRINCIPAIS PARA A EXPLICAÇÃO DO PROBLEMA INFLACIONÁRIO

2.1 INTRODUÇÃO

Para atingir os objetivos propostos no trabalho, adota-se como referencial teórico, a teoria da regulação, especificamente no que diz respeito às formas institucionais de estrutura, o “antigo” institucionalismo de Veblen, Commons e Mitchell, principalmente as ideias do primeiro autor (neo-institucionalismo) e o “novo” institucionalismo, muito vinculado às ideias de Douglass North.

Neste item introdutório, é necessário esboçar uma pequena explicação dos motivos que levaram à adoção desses referenciais. A utilização das formas institucionais de estrutura, apesar de estarem mais relacionadas ao desempenho econômico, será fundamental para expressar as mudanças institucionais do Brasil ao longo dos anos 1990. Mais precisamente, embora o foco seja o desempenho, e tais mudanças tenham sido introduzidas com essa preocupação, estas se mostram altamente relacionadas à estabilidade.

Quanto aos referenciais de Veblen e North, a noção de adotar tais trabalhos provém do fato de o sucesso e o fracasso das políticas macroeconômicas serem fortemente influenciados pelas instituições. Embora as análises sejam metodologicamente diferentes, ao seguindo com os dois referenciais será possível realizar uma avaliação mais abrangente das instituições e de como as mesmas teriam sido responsáveis por perpetuar a inflação ao longo dos anos 1980 e, depois, eliminá-la ao longo dos anos 1990. Remetendo-se às análises dos antigos institucionalistas, torna-se possível encontrar subsídios teóricos para a definição de instituições, a fim de analisar a mudança institucional e, portanto, determinar as razões do sucesso e do fracasso dos planos de estabilidade. Tais conceitos, nesse caso, perpassam pela concepção de indivíduo e racionalidade, conforme o referencial de Veblen.

Por sua vez, o arcabouço teórico apresentado em Douglass North foca o desempenho econômico das nações. Entretanto, apesar de estar voltado originalmente a essa análise, o conceito de instituições presente no autor é significativamente relevante quando aplicado ao problema inflacionário. Além da própria ideia de desenvolvimento econômico contemplar a

estabilidade de preços, a análise de North nos mostra como ocorre a mudança institucional e explica a razão de persistência de algumas instituições ineficientes, como a moeda nacional no caso brasileiro. Não bastassem tais afirmações, estudos mais recentes de North têm demonstrado o papel dos indivíduos, de seu modelo cognitivo e das suas crenças na composição das instituições. Um indivíduo diferente do concebido pela escola neoclássica, que se aproxima da concepção de Veblen e, portanto, determina o êxito das políticas macroeconômicas. Mais do que visões distintas, os dois marcos teóricos têm sofrido forte aproximação, no sentido de reconhecerem as falhas da tradicional concepção de racionalidade e buscarem uma explicação evolutiva da mudança econômica. Nesse contexto, contribuem na análise institucional que determinou o fim da inflação no Brasil.

O objetivo deste capítulo é realizar uma análise agregada, utilizando-se as formas institucionais de estrutura que oferecem a ligação entre o nível macro e microeconômico (BRUNO 2004; 2005; FARIA, 2001; BOYER, 1990). A partir disso, com o arcabouço teórico dos antigos institucionalistas, procurou-se desenvolver um nível mais específico de análise, englobando os indivíduos e seus hábitos de pensamento por oferecem as regularidades para as formas institucionais. A configuração destas últimas levam à interação com os agentes e seus hábitos mentais, determinando a existência ou não da inflação. Já a abordagem dos novos-institucionalistas contribui para este estudo no sentido de tratar a moeda como uma instituição fundamental para as economias capitalistas. Além do mais, as abordagens mais recentes de Douglass North se focam nos indivíduos e no processo de mudança institucional, uma forma importante de trabalhar a questão inflacionária que se aproxima do referencial de Veblen, por se tratar de um processo evolutivo.

Com base no exposto, este capítulo, além desta breve introdução, está dividido da seguinte forma: o item 2.2 trata da Teoria da Regulação e das formas institucionais de estrutura nos regulacionistas; o item 2.3 enfoca conceitos presentes nos antigos institucionalistas, agregando elementos de estudos mais recentes, ou seja, dos neo-institucionalistas; o item 2.4 apresenta os pontos de convergência entre os antigos institucionalistas e a Teoria da Regulação; o item 2.5 diz respeito aos novos institucionalistas, com ênfase nos estudos desenvolvidos por Douglass North; o item 2.6 procura a convergência ao pensamento dos antigos e novos institucionalistas, em especial nos conceitos mais importantes para proposta do trabalho; e para finalizar, o item 2.7 traz as considerações finais.

2.2 A TEORIA DA REGULAÇÃO

A proposta teórica da Teoria da Regulação (TR) emerge a partir dos problemas observados nas economias capitalistas nos anos 1970 (estagflação), criando a necessidade de maiores estudos sobre as crises e regularidades que acontecem ao longo da reprodução do capital (CONCEIÇÃO, 1987). O objetivo desses estudos era desenvolver um referencial teórico que explicasse não apenas a manifestação da crise econômica, mas também os períodos de regularidade pelos quais passavam as economias capitalistas. Assim, a partir de uma interpretação marxista, desenvolveu-se na França, na Alemanha e nos Estados Unidos, um arcabouço teórico que permitiu avançar na compreensão da crise e da prosperidade. Atualmente, a TR está vinculada a uma série de autores, como nos trabalhos desenvolvidos por R. Boyer, A. Lipietz, M. Aglietta, B. Coriat, entre outros.

Os regulacionistas observam o sistema econômico como palco de uma série de contradições e não como uma ordem harmônica que ocorre via mecanismo de mercado. Dessa forma, a crise é resultado da contradição inerente aos atos de compra e venda de mercadorias, que incorporaram o dinheiro como meio de realização da produção. A primeira manifestação da crise acontece da dissociação entre compra e venda, pelo simples fato da mercadoria ter de se transformar em dinheiro, mas o dinheiro não ter, necessariamente, de se transformar em mercadoria. A segunda ocorre devido à função do dinheiro como meio de pagamento atuante em duas fases distintas e separadas no tempo. Como a crise é inerente ao sistema, nos períodos de prosperidade, observa-se a noção de regulação, que ocorre quando as contradições não se manifestam e mantêm-se as regularidades na expansão e reprodução do modo de produção.

Portanto, o funcionamento adequado das economias capitalistas e sua reprodução por períodos consideráveis de tempo (padrões estáveis de crescimento e acumulação de capital) devem ser compreendidos pelo modo de regulação vigente. A partir dessa concepção, Boyer (1979, p. 100 *apud* CONCEIÇÃO, 1987, p. 3) define a regulação como “[...] a maneira pela qual o sistema como um todo funciona, a conjunção de mecanismos econômicos associados a um dado conjunto de relações sociais, de formas institucionais de estruturas”. Assim:

É essa situação de não-crise, assegurando uma certa **regularidade** na reprodução e expansão do modo de produção até que as contradições e as possibilidades formais da crise se manifestem, que permite que se delineie o conceito de **regulação**. Em

outros termos, crise e regulação são dois momentos que se sucedem desde a ruptura em um dado padrão de reprodução e acumulação do capital que passa a exigir o estabelecimento de **novos mecanismos de regulação** para que o sistema volte a se expandir (BOYER, 1979 *apud* CONCEIÇÃO, 1989, p. 3, grifo do autor).

Conforme Bruno (2004, p. 18), em termos estritamente econômicos, a teoria da regulação procura expressar “[...] o modo como um processo essencialmente contraditório – o processo de acumulação de capital – consegue reproduzir-se com um grau suficientemente inteligível de regularidade, apesar e a partir mesmo das contradições e conflitos [...]”. Exatamente por verem o sistema capitalista como inerentemente instável, dotado de contradições e antagonismos que ocorrem devido à relação entre os homens, os regulacionistas enfocam as instituições como determinantes da reprodução do sistema. Ou seja, segundo Conceição (2005):

[...] as instituições constituem formas de mediação entre conflitos e antagonismos e sua normalização, em termos de normas e regras, são dotadas de certa soberania que lhes permite promulgar normas, elaborar referências convencionais, que transformam os antagonismos em diferenciações sociais dotadas de uma estabilidade mais ou menos sólida (CONCEIÇÃO, 2005, p. 12).

Nos termos propostos neste trabalho e que dizem respeito à análise macroeconômica, a escola da regulação se caracteriza pela forte oposição aos tradicionais conceitos de economia do pensamento ortodoxo. Em especial, critica o conceito de racionalidade, indivíduo e equilíbrio, que enfatizam o caráter auto-regulador do sistema de mercado e analisam as crises a partir de ciclos e flutuações econômicas, pressupondo a existência de confluência ao equilíbrio geral (BRUNO, 2004). Com essa concepção, os períodos de regularidade, que garantem a reprodução do modo capitalista, são vistos como uma expressão da conciliação entre o regime de acumulação e modo de regulação. Por outro lado, a crise ocorre quando o modo de regulação não assegura a estabilidade do seu regime de acumulação, exigindo um novo modo de regulação e acumulação, determinados pelo estágio evolutivo do modo capitalista de produção (CONCEIÇÃO, 1987).

Segundo Conceição (2002), há três princípios que caracterizam a escola da regulação e que definem o papel das instituições no contexto teórico dos regulacionistas. O primeiro diz respeito aos antagonismos sociais que, ao tornarem os conflitos exteriorizados, exigem formas de mediação. Dessa forma, a mediação é uma instituição social que sustenta os termos do

conflito. O segundo princípio trata da "lógica ambivalente", a qual diz respeito à interação entre economia e política, demonstrando a importância das instituições sociais como articuladoras do político e econômico. O terceiro princípio diz respeito à relação Estado-economia, cujo Estado é visto como "produto" dos conflitos inerentes às separações sociais, não se tratando de um sujeito exterior ao sistema econômico, nem um conjunto de instrumentos à disposição de uma classe social. Diante desses princípios, as instituições desenvolvem-se em um ambiente conflituoso e visam “[...] normalizar, rotinizar ou estabelecer parâmetros de convenção entre agentes diferentes e separados socialmente, de forma a permitir a regulação mais ou menos estável e duradoura do capitalismo”.

De acordo com a proposta deste trabalho, são as formas institucionais de estrutura apresentadas pelos regulacionistas que possibilitarão uma análise do tema em estudo. Para compreender o conceito de formas institucionais, antes será preciso determinar o que os autores entendem como regime de acumulação. Para Boyer (1990), o regime de acumulação é o “[...] conjunto de regularidades que asseguram uma progressão geral e relativamente coerente da acumulação de capital, ou seja, que permitam absorver ou repartir no tempo as distorções e desequilíbrios que surgem permanentemente ao longo do próprio processo” (BOYER, 1990, p. 72). Já um modo de regulação é:

[...] um conjunto de mediações institucionais e organizacionais que mantém as distorções produzidas pela acumulação de capital nos limites compatíveis com a coesão social e a coerência macroeconômica dos sistemas sócio-econômicos (AGLIETTA, 1997 *apud* BRUNO, 2004).

Para Boyer (1990), o regime de acumulação consiste na instância mais agregada das regularidades do sistema, enquanto o modo de regulação é a mais desagregada à medida que sanciona as normas e regras de conduta dos agentes. Entre uma noção e outra, estão as formas institucionais de estrutura. Assim, as configurações específicas de cada regime de acumulação, conforme as relações sociais e particulares de cada país, exigem uma instância capaz de captá-las e de traduzi-las para o comportamento coletivo. Estas configurações asseguram o aparecimento de formas sociais compatíveis com o modo de produção dominante, visando substituir a teoria da decisão individual e o conceito de equilíbrio geral como ponto de partida para o estudo dos fenômenos macroeconômicos.

2.2.1 As formas institucionais de estrutura nos regulacionistas

A noção de forma estrutural, segundo Boyer (1990, p. 73) “[...] tem o objetivo de elucidar a origem das regularidades que direcionam a reprodução econômica ao longo de um período histórico dado”, sendo definida pelo autor como “[...] toda codificação de uma ou várias relações sociais fundamentais”. Dado o modo de produção capitalista, Boyer demonstra a existência de três formas sociais fundamentais, que são extrapoladas para cinco à medida que refletem o funcionamento das economias avançadas.

Bruno (2004) afirma que a definição de uma economia nos moldes capitalistas de produção perpassa pelas relações fundamentais processadas na relação mercantil, na relação monetária e na relação salarial. Aquela é um campo de estudo privilegiado pela teoria neoclássica e suas variantes contemporâneas; essa é foco de estudos da teoria pós-keynesiana; e esta, da teoria marxista. No entanto, para a Teoria da Regulação, a ênfase em apenas uma dessas relações tende a fragilizar as análises, pois não captam como as regularidades se processam de forma agregada. Assim,

[...] para as macro-análises regulacionistas, a conjunção sempre contraditória entre mercados, moedas e salariado define precisamente o espaço concreto de existência e o estatuto teórico do conceito de regulação, considerado-o fundamental à compreensão da macro-dinâmica da acumulação capitalista¹ (BRUNO, 2004, p. 27).

Começando, portanto, com as três formas definidas originalmente, tem-se, em primeiro lugar, a moeda. Trata-se da mais importante porque estabelece a conexão entre as diversas unidades econômicas. O autor afirma que a forma monetária diz respeito às maneiras que a restrição monetária se manifesta nos diversos sistemas existentes, desde a emergência do capitalismo industrial. Desde que Marx chamou de equivalente geral, podem ser observadas diferentes possibilidades para a gestão monetária. Nesse sentido, se define a forma monetária como:

¹ Exatamente por procurar uma análise integrada do funcionamento do sistema econômico e das suas regularidades que o campo de estudo regulacionista abarca diversas abordagens teóricas. Recebem influência de Marx, Keynes e Kalecki (FARIA, 2001), do institucionalismo americano nas visões de Veblen, Commons e Mitchell (BRUNO, 2005; FARIA, 2001), dos trabalhos da Nouvelle Histoire desenvolvidos na École de Annales (Braudel e L. Febvre) e dos pós-keynesianos, como Kaldor e Minsky (BRUNO, 2004).

[...] a modalidade que abarca, para um país e uma época dada, a relação social fundamental que institui os atores da economia mercantil [...] a moeda não é uma mercadoria especial, mas uma forma de relacionamento entre os centros de acumulação, os assalariados e outros atores da economia mercantil (BOYER, 1990, p. 74).

A forma monetária mantém, ainda, relação com espaços nacionais e internacionais. Nos nacionais, a moeda é parte constituinte dos Estados-Nação e delimita a circulação de mercadorias em um espaço determinado, principalmente, por questões políticas. Nos espaços internacionais, diante da relação mercantil estabelecida com agentes externos e da política de conversibilidade das autoridades monetárias, a moeda extrapola os limites territoriais dos Estados-Nação e assume papel fundamental nas relações da nação com outros mercados.

Boyer (1990) adota uma abordagem na qual a moeda não apresenta características de neutralidade. Ao contrário, a forma se mostra determinante na reprodução dos sistemas mercantis e, por isso, sua regulação assume relevância significativa, pois influencia não apenas o nível geral de preços, mas também o processo de acumulação, produção e emprego. Apesar disso, as mudanças qualitativas na gestão da moeda podem afetar de mesmo modo no nível geral de preços e, conseqüentemente, os salários nominais.

Devido ao seu caráter de não-neutralidade, incorporando aspectos do pensamento marxista e keynesiano, a moeda assume grande relevância para a Teoria da Regulação, especialmente quando aplicada na explicação dos fenômenos contemporâneos. Aglietta e Orleans (1990), na obra *A Violência da Moeda*², já haviam observado que essa forma institucional apresenta tendência a se sobrepor às demais. No caso concreto da economia mundial, foi capaz de exercer superioridade em relação à forma relação salarial, responsável pelos anos gloriosos de crescimento do pós-guerra, depois dos anos 1970.

A relação salarial teria sido responsável pela repartição dos ganhos de produtividade com os assalariados no imediato pós-guerra, determinando a estabilidade da demanda agregada em consonância com as políticas keynesinas. Em sua definição, Boyer (1990) afirma que a relação salarial tem ligação com um tipo específico de apropriação do excedente e, por isso, essencial em economias de mercado. A definição de relação salarial condiz com a caracterização dos diferentes tipos de organização do trabalho, do modo de vida e das

² Segundo Conceição (2007), a expressão “violência da moeda” em Aglietta e Orleans (1990) diz respeito à característica de dominação que exerce a moeda nas economias contemporâneas, impondo a sociedade a um caráter excludente, dominador, concentrador de renda e de poder. Dessa forma, não se trata apenas de um agregado monetário, mas de um instrumento que afeta a vida dos povos e a trajetória de acumulação de capital. A partir da crise do fordismo, que se manifesta após os anos 1970, a gestão financeira se apresenta superior às demais formas institucionais de estrutura.

modalidades de relação que ocorrem na reprodução dos assalariados. Segundo o autor, cinco componentes caracterizam as configurações históricas da relação entre capital e trabalho. São elas: o tipo de meios de produção, a forma da divisão social e técnica o trabalho, a modalidade de mobilização e de vínculo dos assalariados com a empresa e o modo de vida do assalariado, que se relacionada à aquisição de mercadorias ou a utilização de serviços coletivos fora do mercado.

A relação salarial e a gestão monetária são fortemente analisadas nos trabalhos de Michael Aglietta que contribuiriam significativamente para o desenvolvimento da Teoria da Regulação. Na obra *Régulation et crises du capitalisme: l'expérience des États-Unis* de 1976, o autor procura analisar a crise do fordismo, que ocorre entre o final dos anos 60 e início dos anos 70, dando início a uma nova forma de regulação articulada no sentido de modificar os condicionantes da acumulação capitalista do pós-guerra. O regime de acumulação, sustentado pela superioridade da relação salarial, onde imperam o keynesianismo e a participação estatal com promotoras da geração de renda e emprego, abrem espaço para superioridade da moeda, uma nova forma de regulação em que o regime monetário-financeiro ganha espaço diante das demais formas institucionais. As análises de Aglietta vão ter sequência no trabalho desenvolvido em conjunto com Orléans, onde a moeda é o centro de análise e não um mero agregado monetário com características de neutralidade. Exatamente por isso os autores cunham a expressão “violência da moeda”.

Enfim, tem-se a concorrência intercapitalista, que define o tipo de relacionamento entre as unidades de acumulação e a organização das relações entre si. Por um lado, são mecanismos de concorrência quando a validação ou não dos trabalhos privados se define posteriormente no mercado. Por outro, atua como monopolismo quando prevalecem diferentes regras de socialização préconcebidas antes da produção e que venham a atender uma demanda social. Sua importância fundamental se dá no fato da concorrência contribuir para a passagem de um regime de acumulação para outro.

Em conjunto com as três formas institucionais apresentadas, Boyer (1990) demonstra a necessidade de delimitação do espaço em que as mesmas operam, sendo necessário definir duas outras formas: o tipo de inserção ao regime internacional e as formas do Estado. Estas duas balizam e interagem com as demais (relação salarial, concorrência e restrição monetária).

A adesão ao regime internacional está relacionada à conjunção de regras que delimitam as relações entre Estados-Nação e o resto do mundo. Tais regras preocupam-se com as trocas de mercadorias e localização da produção, seja via investimento direto ou

financiamento de fluxos e saldos externos. Em termos de regulação, essas análises normalmente se vinculam a estudos que determinam áreas estratégicas, se resumindo a um conjunto de potencialidades oferecidas diante de restrições impostas pelo regime internacional. No entanto, é necessário analisar com cuidado a questão das restrições oferecidas pelo ambiente externo ao interno, pois as mesmas características do regime externo podem favorecer as relações de alguns países e dificultar a de outros. Da mesma forma, a dicotomia entre ambiente interno e externo merece ressalvas porque se relaciona às formas institucionais nacionais que correspondem a certa configuração externa, e os conflitos e desequilíbrios internos tendem a desaparecer quando vistos sob a ordem internacional do momento. Assim, para Boyer (1990) a Teoria da Regulação busca superar a idéia simplista de classificação dos países em economia fechada e economia aberta, comum nos manuais de macroeconomia convencional. Da mesma forma, analisa criticamente a idéia de que a internacionalização das economias acontece de uma forma semelhante (invariante).

De acordo com Boyer (1990) uma análise do período contemporâneo demonstra que inúmeras especificidades caracterizam a adesão de cada país ao regime internacional, sendo ainda necessário observar as forças que asseguram a coesão de todo o regime internacional, alteram suas características essenciais ao longo da história e moldam os diferentes regimes de acumulação ao longo do tempo.

A quinta e última forma institucional de estrutura diz respeito às formas do Estado. Os estudos de regulação, segundo Boyer (1990), tratam das suas diversas formas e seu efeito sobre a dinâmica econômica:

Assim, o Estado aparece como a totalização, quase sempre contraditória, de um conjunto de compromissos institucionalizados [...]. Uma vez estabelecidos, estes compromissos criam regras e regularidades na evolução das despesas e receitas públicas, a partir de alguns quase automatismos que, ao menos em princípio, são radicalmente diferentes da lógica mercantil (BOYER, 1990, p. 78).

A partir dos compromissos institucionalizados, que criam regras e regularidades na evolução das receitas e das despesas públicas, o Estado emerge como responsável pelas particularidades do regime de fisco-financeiro (THÉRET, 2002 *apud* Bruno, 2004). Esse regime se define exatamente pela sistemática de evolução das receitas e das despesas que influenciam e determinam a sistemática de acumulação. Bruno (2005) afirma que o regime de fisco-financeiro expressa uma determinada forma de relacionamento entre o Estado e a Economia, resultante da interação entre a instância político-jurídica e a lógica de acumulação

capitalista. Assim, a análise regulacionista pode identificar um conjunto de regras e regularidades que emergem a partir desse relacionamento e determinam a evolução das finanças públicas³.

A análise da relação do Estado com a Economia pode ser interpretada de acordo com os conceitos de “Estado Circunscrito” e “Estado Inscrito”, conforme definição proposta pelos regulacionistas. O primeiro conceito, aplicado ao caso francês no período que vai da revolução francesa até a segunda grande guerra, diz respeito a um Estado limitado ou restrito a uma economia como espaço autônomo em relação as demais instâncias sociais. Já o segundo, no qual se caracteriza a economia francesa após a segunda guerra, refere-se a um Estado inserido na atividade econômica e que se caracteriza por duas inovações: a institucionalização do salário indireto e a concepção de coordenação entre gestão monetária e política macroeconômica, ambas sob responsabilidade da gestão pública (ANDRÉ 1993 *apud* BRUNO, 2004)

Ainda quanto à participação do Estado, é importante ressaltar que as formas institucionais e os compromissos institucionalizados são interdependentes e se tornam, portanto, correlacionados às demais formas institucionais. Boyer (1990) menciona que as formas de relação salarial e a concorrência interferem diretamente nas transferências sociais e nas despesas públicas. Por outro lado, as regras de direito estabelecidas pelo próprio Estado são importantes na gênese das formas institucionais (ex.: custos com salários, regras de concorrência, etc.). Nesse aspecto, o Estado acaba assumindo papel de grande relevância no regime de acumulação, sendo determinante na sua ascensão ou declínio.

Por fim, e como será descrito no capítulo que trabalha as mudanças institucionais para o Brasil ao longo dos anos 90, será possível observar que as formas institucionais além de serem complementares e estarem correlacionadas, podem subordinar-se umas às outras. Trata-se do conceito de hierarquia das formas institucionais, ou seja, quando uma é superior a outra. Essa superioridade pode ocorrer de duas maneiras. A primeira quando uma forma institucional é capaz de impor restrições estruturais quanto à configuração das demais. Já a segunda, ocorre quando a evolução de uma forma institucional implica em uma transformação de outra, ou seja, em sua configuração e em sua lógica (BRUNO, 2004)

³ Particularmente importante para sustentação da reforma monetária dos anos 90 (Plano Real) foi a alteração no regime de fisco-financeiro, que teria contribuído para estabilização monetária, conforme se demonstra ao longo do trabalho

2.2.2 A Teoria da Regulação e a proposta de transição da micro para a macroeconomia através do conceito de formas institucionais de estrutura

A Teoria da Regulação, altamente crítica à tradição ortodoxa, procura demonstrar a inexistência de equilíbrio estático, alcançado via mecanismos de mercado (concorrenciais). Ao invés disso, procura descrever como as regularidades macroeconômicas mantêm, por determinados períodos, a estabilidade de um regime de acumulação. Nesse sentido, a transição da micro para macroeconomia não pode ser realizada por simples processo de agregação, conforme ocorre nas análises ortodoxas.

Bruno (2004; 2005) argumenta que a regulação representa uma alternativa de intermediação do nível micro para o macroeconômico sem a necessidade de recorrer à tradicional noção de racionalidade individual. A teoria supera o problema existente na teoria convencional ao criticar a noção da esfera de análise macroeconômica ser uma simples agregação de comportamentos individuais, baseadas na racionalidade dos agentes. Segundo Bruno (2004):

Como a passagem micro-macro - ou o processo pelo qual as micro-regularidades se traduzem num determinado conjunto de regularidades macroeconômicas - repõe continuamente os problemas de agregação e de falhas de coordenação, a regulação é mobilizada como estrutura de mediação entre os dois níveis de análise (BRUNO, 2004, p. 38).

Nessa linha de raciocínio, Boyer (1986 *apud* BRUNO, 2004) observa que o conceito de modo de regulação visa substituir a teoria da decisão individual e o conceito de equilíbrio geral como ponto de partida para o estudo dos fenômenos macroeconômicos.

As formas institucionais (relação salarial, o regime monetário-financeiro, a forma de concorrência, as relações Estado-economia e a forma de inserção no regime internacional) viabilizam a transição da micro para a macroeconomia porque se tratam de um nível mesoeconômico de análise. São as formas institucionais que representam as regularidades sócio-econômicas, criam referências convencionais e diferenciações estáveis, que amenizam a incerteza radical, característica do sistema sócio-econômico (AGLIETTA, 1997 *apud* BRUNO, 2004). Representam, portanto, a convergência estável das tensões presentes no processo de acumulação de capital.

As formas institucionais captam as regularidades do nível microeconômico de análise e as transportam para o plano macroeconômico porque elas próprias são um resultado de padrões habituais de comportamento. Nas palavras de Bruno (2004):

[...] resultam de um processo de codificação de compromissos sociais, convenções, regras ou procedimentos socialmente aceitos como imprescindíveis a coesão social e à coerência macro-dinâmica do conjunto do sistema (BRUNO, 2004, p. 44).

Faria (2001) concorda com essa interpretação ao demonstrar que a Teoria da Regulação apresenta três níveis distintos de análise. O primeiro nível seria mais geral e representa um maior grau de abstração. Trata-se do conceito de modo de produção que contempla as ideias de Marx, especialmente no que concerne a sua definição de modo de produção capitalista (lei do valor e acumulação do capital). O segundo nível procura dar conta das explicações opostas que levam à crise e à estabilidade de um determinado regime de acumulação. Citando Lipietz (1985 *apud* FARIA, 2001), o autor afirma que são as regularidades do sistema que dão origem a um regime de acumulação, que se estabiliza devido a um modo de regulação. Esse nível de análise sofre forte influência dos modelos de crescimento kaleckianos e cambridgeanos. Porém, com a diferença de não enfatizarem um modelo único de crescimento, pois os regulacionistas observam uma variedade de regimes de acumulação que sofrem influência das especificidades tecnológicas, de demanda agregada e do modo de vida dos assalariados. O terceiro nível de análise se traduz na configuração das cinco formas institucionais de estrutura. Para Faria (2001, p. 5), “O terceiro nível de análise dá conta da configuração específica das relações sociais em um determinado tempo e lugar, a regularidade e a institucionalidade dessas relações [...]”. O autor continua sua análise demonstrando que exatamente nesse ponto, em que se analisam as relações sociais e como se manifestam nas formas institucionais, que os regulacionistas se aproximam das análises institucionalistas ou de enfoque evolucionário.

Lembremos que a noção de regulação está alicerçada na concepção de conflito inerente ao sistema capitalista de produção. No entanto, quando se observa que nas formas institucionais que se dá a transição da micro para a macroeconomia, mantendo-se as regularidades do sistema, não se trata de afirmar que os conflitos desaparecem. Ao contrário, quando as tensões se agravam, que as novas estruturações das formas institucionais se tornam

necessárias. Quando permanecem estáveis, apresentam certa estabilidade macroeconômica e estruturam determinados modos de regulação⁴.

Em síntese, as formas institucionais apresentadas pelos regulacionistas viabilizam uma transição adequada da micro para a macroeconomia e se transformam em um referencial teórico consistente na explicação tanto do crescimento, como as análises normalmente privilegiam, quanto da inflação, que é o objetivo deste trabalho. Particularmente, nos anos 1980, como será demonstrado nos próximos capítulos, o Brasil enfrentou o problema inflacionário com diversas medidas ortodoxas e heterodoxas. Aquelas se mostraram completamente ineficientes frente a uma economia que operava com inflação e desemprego; já estas falharam porque estavam desconectadas dos hábitos, convenções e regras de uma economia inflacionária.

2.2.3 A transição da micro para a macroeconomia e as políticas macroeconômicas dos regulacionistas

A partir da crítica à concepção de indivíduo e racionalidade presentes na ortodoxia tradicional e da noção de formas institucionais de estrutura apresentada nos regulacionistas, é possível observar como as políticas macroeconômicas surtem efeitos sobre o desempenho econômico das nações, o que inclui a proposta de análise inflacionária. Essa concepção pode ser melhor compreendida a partir da relação entre agente e estrutura, que integra, ao mesmo tempo em que critica, duas concepções extremas e divergentes no campo de estudo da Economia. Trata-se do individualismo e holismo metodológicos (BILLADOT, 2000 *apud* BRUNO, 2005).

O individualismo, relacionado às concepções de *homo economicus* afirma que as propriedades do sistema econômico, ou as suas estruturas, são uma extrapolação das unidades individualizadas (firmas, indivíduos, etc.). Dessa forma, o comportamento individual criaria padrões que são transferidos ao plano coletivo, não considerando uma unidade mediadora capaz de fazer a passagem da micro para as macro-regularidades.

⁴ Segundo Boyer (1986 *apud* BRUNO, 2004, p. 73), um modo de regulação refere-se a todo conjunto de procedimentos e de comportamentos individuais e coletivos que, além sustentar o regime de acumulação, procura “[...] compatibilizar o conjunto das decisões descentralizadas dos agentes econômicos individuais sem que estes últimos tenham a necessidade de dispor de toda a informação relevante quanto ao funcionamento da totalidade do sistema econômico”.

O método estruturalista ou holista fechado, por sua vez, procura demonstrar que os agentes ou indivíduos simplesmente adotam comportamentos ou padrões de conduta altamente determinados pelas propriedades do sistema econômico. Essa concepção metodológica quando radicalizada “[...] termina por abolir as interações dialéticas entre agentes e estruturas, instaurando um determinismo mecanicista que reduz os homens a joguetes de forças produtivas que se impõem com o mesmo estatuto das leis físicas” (BRUNO, 2004, p. 108). O problema desse ponto de vista está na emergência de novas estruturas ou formas de organização que ocorre independentemente da ação humana. Trata-se de uma negação da intencionalidade no processo de mudança ou transformação econômica, fator muito enfatizado pelos antigos institucionalistas e até mesmo nas análises de Douglass North.

Procurando uma formulação mais adequada para a relação entre os indivíduos e as estruturas sociais, os regulacionistas propõem um método “hol-individualista”, no qual os agentes podem mudar as estruturas e criar novas instituições. O método apresenta uma íntima relação com as formas institucionais porque permite superar o dilema presente nos dois extremos de análise, tanto do holismo quanto do individualismo metodológico. Segundo Bruno (2004):

O método hol-individualista permite superar o dilema agente-estrutura situando-o tanto no centro dos processos de socialização que estabilizam um determinado modo de regulação quanto na base dos processos de transformação estrutural que reconfiguram as formas institucionais (BRUNO, 2004, p. 109).

Nesse sentido, uma importante observação sobre o processo de mudança merece consideração. Para os regulacionistas, quando as formas institucionais representam as práticas dos agentes, estes se conformam às regras e estruturas organizacionais vigentes. No entanto, em períodos longos da história, as forças endógenas, decorrentes do processo de acumulação do capital, podem acabar com os compromissos institucionalizados e um período de crise emerge. “Neste momento, os agentes investem contra as estruturas que, de suporte das micro e das macro-regularidades que veiculavam o período de expansão precedente, convertem-se agora em fatores de rigidez e de perda de coerência macroeconômica do conjunto do sistema” (BRUNO, 2004, p. 109).

Retornando à discussão indivíduo-estrutura, Bruno (2004) propõe a síntese das três diferentes metodologias. Em primeiro lugar, tem-se o individualismo metodológico, no qual

os agentes com suas pré-disposições naturais determinam as estruturas. Em segundo lugar, tem-se a visão estruturalista fechada (coletivismo metodológico), na qual as estruturas (a sociedade) determinam os comportamentos dos indivíduos. Enfim, em terceiro lugar, tem-se a visão estruturalista aberta (ou *hol*individualismo metodológico), em que as estruturas canalizam, em períodos de estabilidade institucional, as práticas dos grupos ou dos indivíduos. Contudo, nos períodos de crise, tem-se uma inversão de causalidade. Um processo em que os indivíduos, por sua não conformidade com o ambiente instável, acabam por modificar a estrutura. Essa última concepção é apresentada na Figura 1 a seguir.

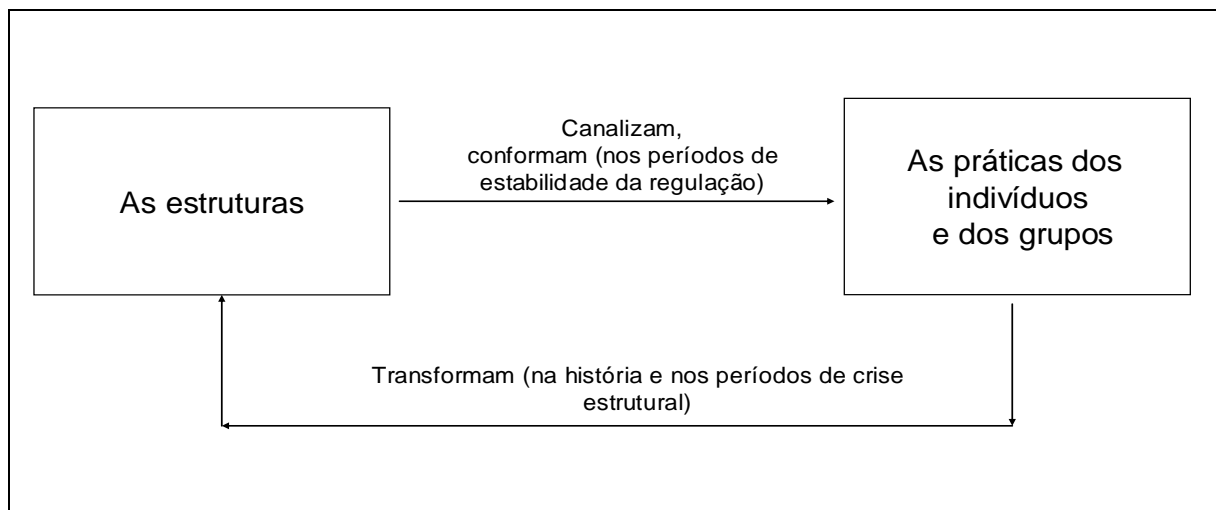


Figura 1 – Relação entre as estruturas e as práticas dos indivíduos.

Fonte: elaborada pelo autor a partir de Bruno (2004).

É nesse contexto que se deve analisar o resultado das políticas macroeconômicas na visão dos regulacionistas. De acordo com Bruno (2004), a configuração vigente das formas institucionais determina um conjunto de macro-regularidades, que conformam as ações dos agentes à medida que conduzem a resultados satisfatórios. Dessa forma, em períodos de desestabilização das formas institucionais, a política econômica não é capaz de produzir os resultados esperados pelo modelo teórico em que se baseia. Ou seja, de acordo com Bruno (2004, p. 121), “[...] as formas institucionais são o suporte das relações macroeconômicas e em consequência, a validade dessas últimas restringe-se ao domínio de estabilidade das instituições sociais em vigor”. Assim, tem-se a crise. Para o autor,

Uma grande crise emerge como expressão da perda de coerência macroeconômica e de coesão social dos componentes do sistema, desencadeando um processo que, ao transformar de maneira irreversível as formas da regulação em vigor, termina por minar a eficácia da política econômica (BRUNO, 2004, p. 121).

Diante dessa questão, os regulacionistas propõem a possibilidade de dois tipos de política econômica: a política macroeconômica de regime (momento de estabilidade), que atua como uma peça do modo de regulação vigente e que surge, junto às formas institucionais, como instrumento suplementar de coordenação do nível micro para o macro; e a política econômica de transição de regime, que trata de utilizar o poder do Estado para promover ou acelerar a mutação das outras formas institucionais para superação da crise e gestação de um novo modelo de acumulação. Nesse sentido, as políticas tradicionais perdem sua eficácia em períodos de crise porque existe forte desconexão entre o nível micro e macroeconômico.

2.2.4 A questão da racionalidade para os regulacionistas

Para depreender-se uma adequada ideia de como acontece o processo de transição da micro para a macroeconomia e como operam as políticas macroeconômicas, a concepção de racionalidade proposta pelos regulacionistas merece um pouco mais de atenção, já que as estruturas ou instituições são, ao mesmo tempo, os determinantes do processo de crise ou de estabilidade econômica.

Ao invés do conceito de racionalidade proposto pelos neoclássicos, interessa aos regulacionistas o conceito de racionalidade contextual ou racionalidade situada. Essa concepção admite que os agentes adotem determinadas convenções que estejam em acordo com a sociedade e seu funcionamento. Ou seja, a partir do contexto no qual se encontram, os indivíduos adotam posturas racionais, no sentido de seguirem as convenções sociais. Portanto, ser racional significa adotar comportamentos que estejam de acordo com o ambiente e com as interações sociais que se processam. Trata-se de uma crítica à abordagem tradicional de racionalidade, porque considera o ambiente econômico e social ao invés de analisar um agente livre no tempo e no espaço.

Portanto, importa saber se o conceito de racionalidade é situado ou contextual, possível de identificar se três condições se fazem presentes: 1) quando o comportamento do

agente pode ser interpretado como estratégico ou relacional, porque diz respeito a práticas previstas para o futuro; 2) quando o comportamento racional se explica pelo seu contexto, descrito através de uma quantidade de experiências que formam um modelo cognitivo semelhante; e 3) quando a racionalidade situada está ligada a emergência de atores coletivos (estruturas coletivas de representação e decisão) que estabelecem a coordenação entre os agentes sem a necessidade de excluir os interesses mais individualistas (BRUNO, 2004).

A partir dessas três condições, a racionalidade situada se torna procedimental, com relação aos procedimentos adotados pelos agentes em determinados contextos. Para Bruno (2004, p.113), “[...] se refere a uma forma de proceder que está necessariamente referenciada em estruturas, organizações, convenções e instituições específicas”. A partir desse conceito de racionalidade é possível explicar o comportamento dos agentes ou grupos em nível mais individualizado. Os agentes moldam as formas institucionais de estrutura, podendo determinar a estabilidade, mas também a transformação de um modo de regulação⁵.

Essa concepção de racionalidade está muito relacionada ao que pregam os antigos e neo-institucionalistas e para o ponto que o conceito de racionalidade de Douglass North tem avançado. Trata-se de uma interpretação muito importante para explicar o resultado dos Planos Cruzado e Real, que não estão desconexos do ambiente e do comportamento dos agentes.

2.3 OS “ANTIGOS” E NEO-INSTITUCIONALISTAS (VEBLENIANOS)

O que hoje é mais conhecido como “velho” institucionalismo refere-se à concepção original de instituições que penetrou no campo de estudo econômico na década de 1920, surgindo como forte contraposição à corrente teórica neoclássica. Seu principal expoente é Thorstein Veblen, juntamente com Commons e Mitchell.

Para Hodgson (2007b), apesar da importância da abordagem no campo de estudo da Economia, o antigo institucionalismo acabou esquecido no período entre guerras, quando os EUA emergiam como grande potência mundial. O autor aponta duas causas principais que

⁵ A mudança de um regime de acumulação pode surgir de dois tipos de tensões, podendo levar a mudanças incrementais ou radicais. No primeiro caso, existe um *feedback* entre as formas estruturais e os indivíduos, ou grupos de indivíduos, o que leva a um constante ajustamento de ambos. São pequenas crises que não alteram substancialmente o modo de regulação. No segundo caso, os agentes ou grupos passam a questionar significativamente as regras e as instituições estabelecidas, e, conseqüentemente, ocorre a emergência de grandes crises, que moldam as formas estruturais surgindo um novo regime de acumulação.

explicam por que o institucionalismo de Veblen passou a ser pouco estudado no período. Uma seria o fato da história do pensamento econômico ser uma disciplina relativamente abandonada no campo de estudo da economia e, a outra, que, após o seu declínio, nos anos 1930, o velho institucionalismo se deu por perdido e foi abandonado por não proporcionar um enfoque sistemático e viável da teoria econômica. Quanto à segunda causa, evidentemente o autor manifesta clara discordância, pois o antigo institucionalismo não pode ser considerado como descritivo e anti-teórico, especialmente as análises de Veblen e Commons, que fizeram forte esforço no desenvolvimento teórico de seu pensamento.

Ainda que tenha perdido espaço para as demais teorias, contemporaneamente o antigo institucionalismo tem ressurgido com análises capazes de fornecer um alicerce teórico para a explicação de diversos problemas econômicos. O principal expoente dos antigos institucionalistas, Thorstein Veblen, tem sido revisitado constantemente a fim de explicar problemas econômicos atuais, especialmente porque, já nos anos 1930, procurou desenvolver um enfoque evolucionário para análise econômica.

O ponto em comum que une os antigos institucionalistas é a sua forte crítica à tradição ortodoxa. Em Veblen, se destaca a visão de Economia como uma ciência evolucionária, muito diferente das análises que enfocam o equilíbrio do sistema. Exatamente o contrário, mudança e inovação são constantes nas ideias do autor e, por isso, uma vantagem quando se trata do pensamento econômico atual.

O prefácio da *Teoria da Classe Ociosa*, de Veblen (1983), traz o pensamento de Jacob Oser, sintetizando o que seria a essência do pensamento institucionalista. Para eles, a economia deveria ser analisada como uma totalidade e não somente como a soma das partes. Dessa forma, se enfatizava a importância das instituições⁶ na atividade econômica. Sua concepção teórica inspirava-se em Darwin e nas teorias evolucionistas, destacando que o fundamental era captar o movimento e a evolução das instituições econômicas ao invés de acreditar em uma tendência ao equilíbrio. Sua crença era na existência de mudanças cumulativas e desajustes na vida econômica. Longe de pensar em uma ordem harmônica que regula o funcionamento do mercado, acreditavam na existência de profundos choques de interesses na sociedade, cabendo ao Estado regular os conflitos com políticas que visassem o bem comum e o melhor funcionamento do sistema. Estavam também preocupados com a

⁶ Para Oser (1983), entende-se o termo *instituições* como qualquer padrão organizado de comportamento coletivo, construtivo do universo cultural. Não se tratam, portanto, apenas de instituições criadas com fins específicos (como escolas, prisões, bandos, etc.), mas de todo um conjunto de usos e costumes, leis, códigos de conduta, modos de pensar e agir culturalmente sacramentados.

distribuição de renda, acreditando na necessidade de intervenção estatal para a adequada alocação de recursos e distribuição mais equânime dos mesmos (OSER, 1983).

John Commons procurou desenvolver trabalhos empíricos e voltou-se para a regulação do mercado de trabalho, suas grandes contribuições se direcionaram ao campo de regulação dos serviços públicos e problemas trabalhistas nos EUA. O ponto principal de Commons no estudo da economia, e que o levou às análises trabalhistas, foi assumir que a evolução do capitalismo e das condições materiais de produção levaram à necessidade de criação de instituições reguladoras (ATKINSON; OLESON JR.; 1998). Nas ideias de Commons, estava presente a percepção de que o desenvolvimento industrial teria trazido consigo uma série de problemas que poderiam ser solucionados pela ação do Estado como mediador de conflitos. Commons, portanto, observa que o mercado não é auto-regulável, como afirmavam os liberais, mas poderia solucionar diversos conflitos. Entretanto, alguns necessitariam de intervenção.

Mitchell, por sua vez, se caracteriza como um antigo institucionalista que recebeu forte influência das análises de Veblen. O autor voltou-se ao estudo dos ciclos econômicos e fundou o National Bureau of Economic Research. Mitchell e seus colegas ajudaram a estabelecer a moderna macroeconomia, que influenciou e inspirou a macroeconomia de Keynes (HODGSON, 1997a). No caso de Mitchell, sua grande contribuição está exatamente no estudo da economia com um enfoque macroeconômico, demonstrando que o nível macro deve se diferenciar dos pressupostos microeconômicos, pois possui dinâmica própria.

Os neo-institucionalistas, por sua vez, caracterizam-se exatamente pelo resgate das ideias presentes nos antigos, sendo quase impossível fazer uma diferenciação entre as escolas. Conceição (2001b) afirma que a abordagem neo-institucionalista se deriva da forte influência de Veblen e, por isso, resgata a importância dos conceitos centrais presentes no Antigo Institucionalismo norte-americano, além de incorporar o crescente vigor teórico da tradição neo-schumpeteriana, voltando-se para uma análise evolucionária do processo de mudança econômica.

Para Conceição (2001b), alguns pressupostos definem a abordagem neo-institucionalista. O autor cita Ray Marshall (1993) e sua referência a Wendell Gordon, ao demonstrar que as ideias institucionalistas podem ser agrupadas em quatro eixos: 1) a economia vista como um processo contínuo, opondo-se à economia ortodoxa, que pouco se relaciona com tempo, lugar e circunstâncias; 2) as interações entre instituições, tecnologia e valores assumem grande relevância; 3) a análise econômica tradicional criticada por ser demasiadamente dedutiva, estática e abstrata, enfatizando as instituições econômicas

dominantes, ao invés de buscar a verdade e justiça social; e 4) o estudo de aspectos que a economia tradicional ignora, como, por exemplo, os trabalhos de outras disciplinas.

Ainda segundo Conceição (2001b), o corpo de conhecimento institucionalista é constituído de oito itens, reproduzidos a seguir:

[...] ênfase na evolução social e econômica com orientação explicitamente ativista das instituições sociais, que não podem ser tidas como dadas, pois são produto humano e mutáveis; o controle social e o exercício da ação coletiva constituem a economia de mercado, que é um "sistema de controle social" representado pelas instituições, as quais a conformam e a fazem operar; ênfase na tecnologia como força maior na transformação do sistema econômico; o determinante último da alocação de recursos não é qualquer mecanismo abstrato de mercado, mas as instituições, especialmente as estruturas de poder, as quais estruturam os mercados, e para as quais os mercados dão cumprimento; a "teoria do valor" dos institucionalistas não se preocupa com os preços relativos das mercadorias, mas com o processo pelo qual os valores se incorporam e se projetam nas instituições, estruturas e comportamentos sociais; a cultura tem um papel dual no processo da "causação cumulativa" ou coevolução, porque é produto da contínua interdependência entre indivíduos e subgrupos; a estrutura de poder e as relações sociais geram uma estrutura marcada pela desigualdade e hierarquia, razão pela qual as instituições tendem a ser pluralistas ou democráticas em suas orientações"; e os institucionalistas são holísticos, permitindo o recurso a outras disciplinas, o que torna seu objeto de estudo econômico, necessariamente, multidisciplinar. (CONCEIÇÃO, 2001b, p. 33).

Como se pode observar das afirmações anteriores, antigos e neoinstitucionalistas apresentam preocupações comuns. A crítica à visão tradicional na economia é uma característica predominante em ambos. No entanto, ao fazerem tais críticas, desenvolveram conceitos inovadores e extremamente úteis à teoria econômica, que explicam como ocorre a mudança e a evolução na Ciência Econômica. Na sequência, serão trabalhadas as principais ideias dessas duas correntes de pensamento. Para explicar a inflação no Brasil e o resultado dos planos de estabilidade, se utilizará a abordagem dos antigos institucionalistas, porém aprofundada pelo viés neo-institucionalista.

2.3.1 Os antigos institucionalistas e o conceito de instituições

Em Veblen (1919 *apud* CONCEIÇÃO, 2001a), define-se *instituições* como hábitos estabelecidos pelo pensamento comum, de forma generalizada pelos homens. Diversos

autores utilizam esse conceito quando procuram estudar a importância das instituições no campo da Economia. Esse conceito foi e ainda é o mais difundido entre interessados no “velho” institucionalismo, especialmente quando se deseja fazer análises evolucionárias. Conforme já mencionado, o legado de Veblen desenvolveu-se fundamentalmente nas suas críticas ao pensamento neoclássico. Ao invés do homem econômico e da noção de equilíbrio, formulou conceitos que procuravam explicar como ocorre a mudança, em termos de inovações, e seu impacto no crescimento econômico (HODGSON, 1993). Suas ideias oferecem fundamentos para a elaboração de uma autêntica teoria evolucionária no campo institucionalista.

Para Commons (1931, p. 1) instituição é “[...] uma ação coletiva que controla, libera e amplia a ação individual”. Para o autor, assim como para Veblen, observa-se que o campo de estudo da economia (portanto economia institucional) não pode estar separado das contribuições de diversos campos da ciência. O teórico menciona, especialmente, o campo da psicologia comportamental, afirmando que não seria possível compreender as ações dos indivíduos e a evolução das instituições sem compreender o que determina o comportamento dos homens em suas transações. Para Commons, a psicologia das transações requer que os indivíduos sejam tratados não de forma igual (como usual para os neoclássicos), mas com diferenças (com poder que induz a diferentes responsabilidades e sanções). Assim, a psicologia da negociação seria a sociologia das transações que oferece incentivos e sanções de acordo com as personalidades variáveis e circunstâncias diversas (escassez, eficiência, etc.). Portanto, os indivíduos agem de forma diferente, dependendo das circunstâncias em que se encontram.

Já a visão de instituições de Mitchell está mais direcionada a macroeconomia, demonstrando a importância de se analisar os fenômenos em termos agregados e como os mesmos se diferenciam quando observados sob esse ângulo (HODGSON, 1997a). Mitchell, juntamente com Veblen e Commons, centrou sua análise em uma forte contraposição à teoria ortodoxa, em especial, à concepção de natureza humana. Para os neoclássicos, os indivíduos são vistos em termos hedonísticos, o que elimina o papel das instituições em sua análise. Um equívoco fortemente criticado por Veblen, pois as instituições influenciam significativamente o comportamento, seja impondo normas sociais que restringem sua conduta, seja agindo sobre os desejos dos agentes. Para Veblen, o indivíduo não pode ser considerado como dado. Não pode ser comparado à uma calculadora relâmpago, que age de forma a maximizar seu bem estar (HODGSON, 1993). Não se trata de um indivíduo independente, racional, com

preferências autônomas e opiniões formadas a parte de um mundo social e natural. Ao contrário, sua conduta individual é influenciada por relações de uma natureza institucional.

2.3.2 Instintos, hábitos e instituições na visão de Veblen

Neste item, torna-se necessário aprofundar a discussão sobre a definição de instituições presente em Veblen. Mas, para isso, é fundamental compreender a noção de instintos, hábitos de pensamento e seu papel como definidores das instituições.

Os instintos são propensões inatas, características irreduzíveis da psicologia humana e representam os fins últimos da ação⁷. No entanto, a definição de instintos como fins últimos, não comporta os meios para alcançá-los, pois estes não dizem respeito a propensões inatas. Assim, à medida que os instintos apenas sugerem os fins últimos, temos espaço para a habituação. Os homens criam hábitos ou padrões de comportamento que determinam os meios a serem utilizados para satisfação dos seus desejos instintivos. Quando os padrões de comportamento são repetidos, em resposta a um estímulo externo e de acordo com metas instintivas, forma-se um hábito de vida. Dessa forma, quando esse comportamento se torna rotineiro, a cada instante que os indivíduos são expostos a uma situação semelhante à anterior, respondem de forma semelhante, ainda que de forma parcialmente irreflexiva (HODGSON, 2007c; MONASTÉRIO, 1995). De acordo com Dewey (1950 *apud* MONASTÉRIO, 1995) os hábitos são pré-disposições adquiridas de resposta, o que os diferencia de atitudes tipicamente deliberadas e reflexivas por parte dos agentes. Segundo o autor, os hábitos não se evidenciam apenas nas atividades desenvolvidas pelos agentes, pois fazem parte de sua reflexão. Nesse caso, formam-se os hábitos de pensamento. Estes também são resultado do comportamento cotidiano (hábitos de vida) e podem ser tratados como a representação mais profunda de um hábito, fazendo com que o próprio pensamento se torne convencional.

⁷ Em Veblen, os hábitos têm proximidade significativa com os instintos. Enquanto os instintos representam os fins últimos buscados pelo ser humano (instinto para o trabalho eficaz, inclinação paternal, a curiosidade vã ou mesmo o instinto predatório), o homem cria padrões de comportamento que especificam os meios a serem utilizados para satisfação dos seus desejos instintivos e, quando esses padrões de comportamento são repetidos em resposta a um estímulo externo e de acordo com metas instintivas, forma-se um hábito de vida (MONASTÉRIO, 1995, p. 67). Porém, os hábitos não representam apenas atividades, pois também condicionam o pensamento dos indivíduos. Tratam-se dos hábitos de pensamento, a forma mais profunda com a qual os hábitos se apresentam, ou seja, o próprio pensamento pode agir de forma convencional, e, esses hábitos, são resultado do comportamento cotidiano, dos hábitos de vida.

O comportamento repetido leva à formação de hábitos de pensamento ou ação. Pode-se, por exemplo, adquirir um hábito, mas não usá-lo o tempo todo, pois muitos são inconscientes (DEWEY, 1922 *apud* HODGSON, 2007c). Os hábitos são repertórios submersos de pensamento ou comportamento potencial, a serem desencadeados por um estímulo de um determinado contexto.

Existe uma forte discussão sobre o papel dos instintos como formadores dos hábitos. Hodgson (1997b), por exemplo, demonstra que o pensamento inicial de Veblen sobre a relação entre instintos, hábitos e instituições é significativamente reducionista. O autor chega a cometer um equívoco inicial ao mencionar que comportamento humano poderia ser reduzido a impulsos instintivos. No entanto, rapidamente se afasta dessa posição quando compreende que as instituições podiam ser formadas não apenas por instintos. Na visão de Veblen, segundo Hodgson (1997b, p. 136), “[...] os hábitos de pensamento são fundados não apenas nos instintos, mas na cultura humana e na ação habitual”. Dessa forma, o autor utiliza-se de algumas citações de Veblen para comprovar a hipótese de que os instintos não apenas formavam hábitos de pensamento, mas poderiam ser formados pelas instituições. O instinto seria

[...] uma questão de tradição proveniente do passado, um legado de hábitos de pensamento como, por vezes, acumulados através da experiência de gerações passadas [...] [o instinto] toma linhas convencionais, adquire a consistência do costume e da prescrição e, deste modo, assume um caráter de uma força institucional⁸ (VEBLEN, 1914 *apud* HODGSON, 1997b, p. 136).

Para Veblen, os hábitos acabam por se transformarem em um fim em si mesmo. A consciência dos agentes acaba preocupando-se com metas mais imediatas, a ponto dos propósitos finais, que dizem respeito aos instintos, acabarem obscurecidos. Um exemplo típico desse fenômeno é mencionado por Veblen na sua obra *The instinct of workmanship and the state of industrial arts* (1937 *apud* MONASTÉRIO, 1995). Trata-se do dinheiro, que passa a ser desejado pelos agentes, por si próprio e não pelos bens que pode comprar⁹.

⁸ Apesar das afirmações, Hodgson (1997b) cita Charles Leathers para concluir que Veblen não conseguiu explicar como os instintos se tornam elementos hereditários da natureza humana.

⁹ A questão inflacionária apresentada na forma de hábito inflacionário nos capítulos seguintes demonstra esse desejo pecuniário. No ambiente inflacionário brasileiro, a realização de lucros poderia ocorrer sem a necessidade dos agentes recorrerem a atividades produtivas, mas simplesmente especulando os preços dos produtos.

Os hábitos sofrem forte influência das exigências do sistema produtivo da sociedade. Essa concepção está claramente apresentada na teoria da classe ociosa. É a forma de produção vigente em uma sociedade, mesmo ao lado das formas já superadas, que determinam os hábitos mentais dos agentes. É nesse contexto que se torna relevante compreender o ambiente econômico e os estímulos externos provindos desse mesmo ambiente. Existe, dessa forma, um conjunto de hábitos que, direta ou indiretamente, é derivado do sistema produtivo. Se o ambiente e as exigências produtivas forem propícios ao desenvolvimento econômico, este existirá, do contrário ficará comprometido.

Segundo Hodgson (2007c), os filósofos pragmáticos e os economistas veblenianos afirmam que as instituições funcionam porque as regras são incorporadas aos hábitos predominantes de pensamentos e de comportamento¹⁰. Há um problema relacionado à teoria, já que para as ciências sociais o hábito perdeu sua importância devido à ascensão dos trabalhos sobre a psicologia comportamental, que enfocam hábitos como simples comportamentos. No entanto, contrapondo-se a essa visão, Veblen considera hábito como uma propensão ou pré-disposição adquirida que não pode ser necessariamente expressa no comportamento atual. Dessa forma, o comportamento repetido é importante para se estabelecer um hábito, mas hábito e comportamento são conceitos diferentes.

Para Hodgson (2007c), os hábitos são as matérias que constituem as instituições, proporcionando-lhes maior durabilidade, poder e autoridade normativa. Ao se reproduzir hábitos compartilhados de pensamento criam-se instituições fortes, mecanismos de conformismo e acordos de caráter normativo. Os hábitos são adquiridos em um contexto social e não transmitidos geneticamente. No entanto, Hodgson (2007c) afirma que os comportamentos repetidos podem ser desencadeados por características inatas e, muitas vezes, são resultado da propensão a imitar os outros diante de determinados contextos sociais. Deve-se aceitar o seu papel fundamental na aceitação e cumprimento de uma regra.

O hábito consiste no mecanismo psicológico que forma a base de muitos comportamentos seguidores de regras. Contudo, para que o hábito tenha uma característica de regra, tem de adquirir conteúdo normativo, ser potencialmente codificável¹¹ e predominante no grupo. A predominância determina incentivos e restrições para as ações individuais. Quando isso acontece, o comportamento dos agentes torna-se semelhante e os hábitos são

¹⁰ Entre esses autores, Hodgson (2007c) menciona os trabalhos de Veblen (1899), Dewey (1922), Joas (1996), Twomey (1998) e Kilpinen (2000).

¹¹ O termo “potencialmente codificável” demonstra que a desobediência às regras pode ser facilmente identificada no grupo. As regras seriam aceitas e seguidas pela maior parte dos indivíduos, mas quando um ou alguns deles não as seguem fica claro o caráter de desobediência que, de alguma forma, é percebido ou julgado pelos demais indivíduos.

desenvolvidos e reforçados entre a população. É nesse momento que a estrutura de regras ajuda a criar hábitos e preferências consistentes com a reprodução da própria estrutura. Daí a conclusão de Hodgson (2007c) de que os *hábitos* são as matérias que constituem as instituições, proporcionando-lhes maior durabilidade, poder e autoridade normativa.

Ao citar Charles Sanders Peirce (1878), Hodgson (2007c) afirma que a própria crença tem como essência a criação de um hábito. O hábito não é a negação da deliberação, mas o seu fundamento necessário. As razões e as crenças podem, muitas vezes, serem encaradas como racionalizações de sentimentos profundos e emoções que brotam de hábitos estabelecidos por comportamentos repetidos (KILPINEN, 2000; OUELLETTE; WOOD, 1998; WOOD *et al.*, 2002 *apud* HODGSON, 2007c). Citando Damásio (1994), o autor afirma que tais disposições, assim como as emoções, são essenciais para a tomada de decisão. Essa interação do comportamento, do hábito, da emoção e da racionalização ajuda a explicar a força normativa dos costumes na sociedade humana.

Enfim, instintos, hábitos e instituições devem ser fatores analisados em conjunto. Segundo Hodgson (2007c), é necessário descrever um quadro em que a transformação dos indivíduos e as estruturas possam ser explicadas conjuntamente. Uma abordagem que deve envolver explicações causais de interação e reconstituição, tanto do indivíduo para a estrutura quanto da estrutura para o indivíduo. Isso significaria uma explicação da evolução dos propósitos e crenças individuais, bem como da evolução das instituições. As preferências seriam formadas endogenamente e a análise evolutiva se tornaria a chave para maiores progressos nas ciências sociais. Como se observará nos próximos capítulos, os hábitos de pensamento se manifestam no comportamento inflacionário dos agentes nos anos 1980 que, devido a sua crença inflacionária, influenciaram os planos de estabilização ao desenvolverem a ideia de que a inflação voltaria independente das políticas utilizadas.

2.3.3 Definição de instituições conforme os neo-institucionalistas

De acordo com o apresentado no item anterior, os neo-institucionalistas, utilizando-se do pensamento de Veblen, avançam na direção da definição de *instituições*. Hodgson (2007c) trata as instituições como um sistema de regras sociais. No mesmo trabalho, o autor procura fazer a distinção entre *instituições*, *regras*, *convencões* e *organizações*. Para o teórico, as *instituições* são um sistema de regras sociais estabelecidas e enraizadas que estruturam as

relações sociais. As *regras* são entendidas como arranjos ou disposições transmitidas socialmente e potencialmente codificáveis, em que na circunstância X se deve fazer Y. Já as *convenções* são instâncias particulares das regras. E as *organizações* são instituições especiais que envolvem: 1) o critério para estabelecer suas fronteiras e distinguir os seus membros dos não-membros; 2) princípios de poder em relação a quem está no comando; e 3) cadeias de comando, delineando responsabilidades para dentro da organização. Enfim, e muito importante para a compreensão de *instituições*, tem-se a definição de *hábitos*. Para Hodgson (2007c), hábito é o elemento chave no entendimento de como as regras sociais são enraizadas na vida social e de como as estruturas sociais são mantidas.

Para Hodgson (2007c), quando se utiliza dessas definições, as organizações devem ser tratadas apenas como um subconjunto do conjunto de instituições. Da mesma forma, as instituições são um subconjunto do conjunto de estruturas sociais¹². Nas instituições se encontra a chave para o entendimento dos fenômenos sociais, pois, segundo o autor, devido a sua estabilidade e natureza duradoura, as instituições são as estruturas sociais mais gerais e relevantes. Para melhor compreensão dos conceitos propostos, Hodgson (2007c) cita dois exemplos distintos, mas que se encaixam em sua teoria, entre eles o da linguagem e o da empresa de negócios. A linguagem serve de exemplo de instituição que não é organização. Afirma que a regra de infinitivos da língua inglesa não deve ser mais do que uma convenção no âmbito da instituição. Em relação à empresa, cada empresa de negócios é, simultaneamente, uma organização, uma instituição e uma estrutura.

No processo de mudança social, Hodgson (2007c) descreve a dificuldade de se proceder ao tratamento adequado da interação que se estabelece entre as instituições (e a estrutura social) e os indivíduos. Aponta as dificuldades tanto do individualismo metodológico quanto do coletivismo, que não restringem a interação entre os extremos e explicam as mudanças a partir dessa dicotomia. As ciências sociais não contemplam em suas teorias uma explicação de como os agentes individuais formam e alteram suas preferências (origem das razões, crenças, convicções, motivos, objetivos). Sem um relato ou explicação sobre como as intenções ou preferências individuais podem levar à mudança, existe uma tentação de explicar as preferências individuais através das limitações estruturais. A desconexão do indivíduo e da estrutura pode acabar explicando o indivíduo exclusivamente por referência à estrutura (coletivismo metodológico), e, portanto, confundir o indivíduo nessa mesma estrutura. Assim, sem uma análise de como as preferências, os objetivos ou as crenças

¹² Citando Archer (1995), Hodgson (2007c) menciona o exemplo de uma estrutura social que não é uma instituição. Trata-se da estrutura demográfica.

são formadas, há uma tentação de voltar-se a um extremo individualista ou estruturalista, tornando-se necessário explicar a relação de causalidade da estrutura para o indivíduo e do indivíduo para a estrutura, sem negar a individualidade, mas colocando o indivíduo no seu próprio lugar dentro do processo contínuo de transformação social. A abordagem de tal ideia é apresentada através do conceito de *reconstitutive downward causation*, explicado mais adiante neste capítulo.

2.3.4 O processo evolutivo em Veblen

Mudança e continuidade são fatores presentes na obra de Veblen. Contudo, para compreender como ocorre o processo de mudança institucional, torna-se necessário recorrer às ideias darwinistas de evolução presentes no seu pensamento. Para Veblen, assim como na Biologia, os fenômenos econômicos podem ser analisados sob um enfoque evolucionário. Segundo Rutherford (1998), Veblen procurou desenvolver o enfoque evolucionário em ciência econômica e, mais do que qualquer um dos antigos institucionalistas, criticou fortemente os autores neoclássicos, tanto que, em 1898, publicou o artigo “Why is Economics Not an Evolutionary Science?”. Ao criticar o individualismo metodológico, propõe uma formulação teórica do processo de vida econômica que substitua a teoria neoclássica, na qual o agente econômico assume um papel ativo e que se modifica ao longo do processo. Os indivíduos exercem atividades individuais guiados por seu temperamento, em que se destacam a hereditariedade, a experiência passada e as tradições.

Para Veblen, o processo de mudança institucional ocorre em um contexto evolucionário de seleção e adaptação (RUTHERFORD, 1998). Cabe destacar que não se trata de negar que os indivíduos sejam ativos no processo de mudança econômica, mas de considerá-los como agentes que, embora ativos, não têm completo controle sobre o processo evolutivo. Para Hodgson (1992), o processo de mudança institucional é cumulativo e se autorreforça, e, como unidade de seleção em um ambiente em evolução, está sujeito a mutação e seleção¹³. Diante disso, se apresenta a metáfora evolucionista da relação entre os conceitos da Biologia e sua aplicação nas Ciências Sociais, particularmente na economia.

¹³ Veja-se a semelhança da afirmação do autor com os sucessivos planos de estabilidade sem êxito, até, finalmente, um deles ser bem sucedido. O Plano Cruzado e os demais planos lançados no final da década de 80 não foram exitosos porque não estavam adaptados ao ambiente econômico do período, ao passo que o

2.3.4.1 A noção de evolução na Biologia e nas Ciências Sociais (Economia)

Para compreender o sentido de evolução em Economia, Hodgson (1997b) faz uma análise dos conceitos da Biologia (teoria darwinista) e esclarece seus paralelos com as Ciências Sociais. Segundo o teórico, Veblen se enquadra na classificação de uma teoria econômica genética¹⁴, filogenética e não consumativa.

Ser uma teoria genética, em termos de evolução econômica, não significa assumir uma explicação a nível de genes biológicos¹⁵. A utilização do termo se dá em um contexto mais amplo, “É um processo “genético” evolutivo aquele que, de algum modo, deriva de um conjunto de entidades humanas suficientemente duradouras” (HODGSON, 1997b, p. 46). Nesse caso, os genes biológicos são vistos como uma possibilidade de análise, mas, na Economia ou nas Ciências Sociais, existem outras, dentre elas os hábitos humanos, os indivíduos, as rotinas organizacionais, as instituições sociais e os sistemas econômicos em seu conjunto.

O segundo conceito no qual se enquadra a teoria vebleniana remete à diferenciação entre ontogenia e filogenia. Na Biologia, o primeiro conceito se refere à evolução de um organismo a partir de um conjunto dado e imutável de genes. O ambiente no qual esse organismo está inserido irá influenciar no seu desenvolvimento, mas não de forma significativa, porque o seu crescimento é resultado de condições genéticas já estabelecidas. É como se os genes apresentassem algumas possibilidades de desenvolvimento, mas que dependerá das condições ambientais. Um exemplo de teoria econômica de evolução ontogenética seria a obra de Smith, em que os indivíduos, com determinadas pré-disposições, motivações ou sentimentos, podem ser tratados a partir de seus genes (são dados e imutáveis), e o organismo é o sistema econômico. O desenvolvimento seria guiado pela mão-invisível, isto é, o desenvolvimento do organismo (Economia) é explicado pelo seu material genético

Plano Real adapta-se relativamente bem ao novo ambiente macroeconômico e termina por exercer forte influência sobre o mesmo.

¹⁴ A teoria poderia ser classificada como desenvolvimentista ao invés de genética. No entanto, para o autor, as teorias desenvolvimentistas concebem o desenvolvimento a partir de uma série de estágios e não apresentam referência detalhada aos elementos que impulsionam a evolução. Um exemplo seria a teoria de Marx, em que a história progride através de uma série de estágios (consumo primitivo, feudalismo, capitalismo, antiguidade clássica, socialismo e comunismo). É como se o desenvolvimento acontecesse de acordo com um plano prévio e sem elementos de evolução.

¹⁵ Contudo, Hodgson (1997b) assume que alguns autores, como Edward Wilson (1975) e Jack Hirshleifer (1977; 1978), aceitam que os fenômenos sociais podem ser explicados pelo DNA.

(organismos motivados). Não se trata de um processo filogenético, pois não admite um processo evolutivo, já que todos os indivíduos são idênticos.

A filogenia trata da evolução completa e continuada de uma população, o que inclui a alteração na composição e no patrimônio genético dos agentes. Opostamente ao proposto pela ontogenia, há um processo de seleção no qual alguns indivíduos prosperam e procriam, enquanto outros não. Se a evolução for filogênica, ainda existe a possibilidade de ser consumativa ou não consumativa. O primeiro termo se refere a teorias que tendem a um ponto de repouso ou equilíbrio, enquanto o segundo não admite tal tendência, não há finalidade no processo evolutivo.

Além do caso vebleniano, serve de exemplo de evolução filogenética não consumativa em Economia os escritos de Malthus, que propõem a análise de uma população em luta concorrencial pelos meios de subsistência. Nesse caso, há um processo de seleção em que alguns indivíduos prosperam. Na obra, o objeto de análise é a população agregada de indivíduos, que, mediante um processo de seleção natural, à semelhança das ideias darwinistas, modifica-se ao passo dos nascimentos e das mortes. Outro exemplo que se encaixa perfeitamente nesse tipo de classificação e envolve um processo de seleção de empresas, são os trabalhos de Nelson e Winter (1982 *apud* HODGSON, 1997b), nos quais as rotinas das empresas são vistas como os genes da biologia. A seleção acontece à medida que as rotinas mal adaptadas caem em desuso e outras, que geram lucros mais elevados, ganham espaço. Exatamente por isso que Hodgson (1997b) defende a aproximação dessa teoria a de Veblen que de a Schumpeter.

Embora Hodgson (1997b) admita que a teoria de Malthus contemple essas características, enfatiza as ideias de Veblen como precursoras de análises filogenéticas não consumativas em economia. No caso de uma economia evolucionista, Veblen defendia que os instintos, os hábitos e as instituições desempenhariam papel semelhante ao dos genes na biologia. Os hábitos e as rotinas apresentariam certa estabilidade e, comumente, suas características se preservariam ao longo do tempo. Na sua concepção filogenética (não consumativa), Veblen estava preocupado com a seleção natural das instituições. Sua análise se preocupa em mostrar que todos os elementos envolvidos podem mudar em um processo de causalidade cumulativa. A Economia estaria sujeita a um esquema de “[...] causalidade cumulativa cega em que não existe tendência, termo final ou consumação” (VEBLEN, 1910, p. 436 *apud* HODGSON, 1997b, p. 49). Exatamente por reconhecer o papel da criatividade e da inovação no processo evolutivo que Veblen recusou a evolução finalística e esclareceu as

fontes de variedade social que abrem espaço para o processo evolutivo de seleção e adaptação.

2.3.4.2 O processo de seleção e adaptação: maiores esclarecimentos sobre os termos em Economia

Outras considerações a respeito dos conceitos anteriores merecem ser feitas, especialmente no que tange ao processo de seleção e adaptação em um contexto evolutivo. Hodgson (1997b) cita diversos autores, como Gould (1985), Goud e Vrba (1982) e Gould (1986), que diferenciam o conceito de seleção do conceito de ordenação. Este é um termo mais amplo e trata simplesmente do diferencial de taxas de sobrevivência, que pode acontecer por diversos motivos, até mesmo pelo acaso. Já o princípio da seleção implica causalidade, em que um organismo sobrevive porque é o mais apto.

Na noção de seleção existem diversos princípios envolvidos. Um dos preceitos diz que deve existir variação permanente entre os membros da população, pois sem isso a seleção natural não pode operar. Esse princípio é essencial para o processo de desenvolvimento ao focar a variedade e diversidade. É um tipo de pensamento populacional, que difere do pensamento tipológico porque nele as espécies mantêm certas características e são diferentes apenas em poucos aspectos. Predominam casos ideais em que as diferenças entre indivíduos são vistas como aberrações. Enquanto no pensamento tipológico a variação representa um incômodo para a classificação, no pensamento populacional é tida como muito importante, porque a partir dela que ocorre a seleção. Na Biologia, a variação ocorre por mutação e pela recombinação sexual em uma linha mendeliana. Já na Economia, especialmente de acordo com a teoria de Nelson e Winter (1982 *apud* HODGSON, 1997b), a variação acontece via inovação ou introdução de uma nova tecnologia. No contexto econômico, admite-se que a mutação pode incluir a reorganização planejada das instituições ou mesmo mudanças não intencionais. Vale lembrar que a mutação na evolução socioeconômica pode ter características lamarckianas, envolvendo tanto o comportamento orientado por propósitos quanto a herança de características adquiridas. Dado que o comportamento socioeconômico é orientado por propósitos, sofre a influência dos valores e das expectativas individuais. Apesar disso, continua sendo uma evolução filogenética, pois o material genético (as instituições ou as rotinas) sofre alterações. No entanto, é um tipo de evolução em que os propósitos se tornam

mais importantes que a seleção. Assim, em evolução econômica, W. McKelvey (1982, p. 77 *apud* HODGSON, 1997b) aponta duas fontes de variação: a autogenética, em que é provocada por forças internas à instituição, e a alogenética, resultado de forças exteriores à instituição¹⁶.

O segundo preceito diz que deve existir um princípio de hereditariedade, de seleção e de luta, isto é, estão presentes mecanismos através dos quais as características individuais devem ser transmitidas às demais gerações. O princípio da hereditariedade, em Economia, implica a durabilidade e a elasticidade das unidades de seleção, mesmo que não sejam permanentes como o DNA. Além disso, deve existir a possibilidade de transmissão dessas características a outros agentes. Os hábitos, em Veblen, e as rotinas, em Nelson e Winter (1982 *apud* HODGSON, 1997b), seriam análogos aos genes da Biologia, pois apresentam grau suficiente de durabilidade. Já os princípios da seleção e da luta implicam que os organismos melhor adaptados aumentem em número. Para Veblen, as unidades de seleção são as instituições, e algumas instituições se extinguem por não estarem bem adaptadas ao ambiente sócio econômico geral.

O terceiro preceito, da aptidão e adaptação, diz que a própria seleção natural opera porque os organismos mais bem adaptados geram descendentes mais numerosos. Isso ocorre quando as variações ou combinações de genes preservadas oferecem mais vantagem na luta pela sobrevivência. Nesse caso, é necessário considerar as diferenças entre aptidão e adaptação. A aptidão é a propensão para o sucesso evolutivo de uma unidade, esta última entendida como o aumento ou a redução do número de descendentes de uma linhagem. Por outro lado, o conceito de adaptação diz respeito a uma característica capaz de aumentar a aptidão de uma unidade em determinados ambientes. Portanto, aptidão e sobrevivência são conceitos diferentes, porque o primeiro se relaciona com uma propensão ao sucesso e não o sucesso efetivo¹⁷.

Enfim, para fazer uma adequada analogia da seleção natural em Economia, deve-se considerar como unidades de seleção os indivíduos, as rotinas, as instituições, ou os sistemas e não apenas os indivíduos racionais como defende a teoria convencional. Deve-se analisar a evolução e a mudança a partir desses conceitos.

¹⁶ Outra observação é feita pelo autor e merece consideração, especialmente sobre os propósitos do trabalho. Refere-se ao fato de que a variedade implica erros e aperfeiçoamentos. Mas, na evolução econômica, a fonte de variação não é somente o erro, pois “A evolução filogenética ocorre em sistemas abertos que podem importar variedades de outros sistemas, ou gerá-las a partir dos actos criativos dos próprios agentes” (HODGSON, 1997b, p. 53).

¹⁷ No caso da evolução econômica, como a unidade de seleção é a instituição, não está correto considerar o sucesso evolutivo como o número de instituições, mas, numa economia capitalista, deve-se considerar a taxa de crescimento dos ativos em termos monetários. Aptidão é a propensão a acumular, uma instituição adaptável é a que possui características que lhe possibilitam maior propensão ao investimento ou acumulação.

2.3.4.3 Evolução e mudança em Veblen

Diante dos conceitos expostos, e da aceitação de Veblen de que a metáfora apropriada em economia deveria ser encontrada na Biologia¹⁸, em seu pensamento encontram-se consistentes explicações para o fato de algumas instituições permanecerem, enquanto outras evoluem ou até mesmo desaparecem. Para ele, a evolução da estrutura social tem sido um processo de seleção natural das instituições, que remete à noção darwinista de seleção das espécies (HODGSON, 1993). Com isso, a Economia deveria adotar a metáfora da evolução e da mudança ao invés das ideias estáticas e de equilíbrio que haviam sido assimiladas da Física (HODGSON, 1997b).

A concepção de mudança vebleniana está relacionada com a sua compreensão do homem e de suas interações. Por isso, critica a economia neoclássica, que pensa o homem de forma hedonística. Nesse ponto se encontra o elemento mais importante para a compreensão da mudança econômica, pois se trata de um processo cumulativo, sem fim e auto-continuado, interminável e sem ponto de equilíbrio, em que as funções de preferência dos agentes não podem ser tomadas ou dadas. Pelo contrário, as circunstâncias e os indivíduos fazem parte do processo de mudança e “São produto de suas características hereditárias e da sua experiência passada, forjadas de forma cumulativa num dado quadro de tradições, convenções e circunstâncias materiais e construindo um ponto de partida para o próximo passo do processo” (VEBLEN, 1919 *apud* HODGSON, 1997b, p. 140).

O processo de mudança é, portanto, um fenômeno incessante, no qual tanto o indivíduo quanto o ambiente – onde ocorre o processo de seleção – estão em constante transformação. O agente e o ambiente são, portanto, resultado do processo de causação cumulativa de mudança que ocorre incessantemente. Dessa forma:

A história da vida econômica do indivíduo é um processo cumulativo de adaptação de meios afins que mudam cumulativamente à medida que o processo decorre, sendo quer o agente, quer seu ambiente, em qualquer momento, resultado do último processo (VEBLEN, 1919 *apud* HODGSON, 1997b, p. 140).

¹⁸ Duas razões são apontadas por Hodgson (2007a) para Veblen adotar a metáfora de evolução darwinista. Uma é a noção de causação cumulativa, oposta às concepções do sistema econômico consumativo, que tende ao equilíbrio. A outra se baseia na formação de analogias, como genes ou com o processo de seleção natural que ocorre no ambiente social.

Nesse processo de mudança, fica claro que operam, como determinantes, os processos de seleção e adaptação. Como Hodgson (1997b, p. 142) afirma:

A evolução socioeconômica é considerada como um processo de seleção que opera sobre as instituições e tem nelas a sua unidade de seleção, combinado com um processo simultâneo de adaptação, quer dos indivíduos, quer das instituições ao seu ambiente comum.

É importante, nesse caso, observar que a evolução da estrutura social é um processo de seleção das instituições. Estas, quando estão em mudanças, levam à seleção de indivíduos com maior aptidão (hábitos individuais) de habituação ao novo ambiente.

Portanto, o processo de seleção não implica que as instituições sejam imutáveis. Pelo contrário, pode haver mudança, seja radical ou incremental:

Em qualquer sistema social, há permanente tensão entre ruptura e realidade, exigindo constante reavaliação de comportamentos rotinizados e decisões voláteis de outros agentes. Mesmo podendo existir por longos períodos, está igualmente sujeita a súbitas rupturas e conseqüentes mudanças nos hábitos de pensar e nas ações que são cumulativamente reforçadas [...] (CONCEIÇÃO, 2001a, p. 91).

Sobre o processo de mudança institucional, significativamente dependente do passado, Veblen afirma: “A situação de hoje define as instituições de amanhã através de um processo seletivo, coercitivo, agindo sobre a habitual visão das coisas dos homens, e, assim, alterando ou fortalecendo um ponto de vista ou uma atitude mental trazida do passado” (VEBLEN, 1983, p. 88).

Em sua concepção de instituições, o teórico norte-americano assume que a evolução se trata da mudança de hábitos mentais das várias classes da comunidade, a nível de cada indivíduo. A evolução e a mudança acabam por se tornarem a evolução do homem e suas instituições (VEBLEN, 1983). Grande parte da análise sobre a mudança institucional para Veblen, portanto, relaciona-se com sua concepção de hábitos, já que são definidores das instituições. No entanto, em sua obra clássica *A Teoria da Classe Ociosa*, os homens procuram preservar os seus hábitos indefinidamente, exceto nos momentos em que as circunstâncias os obrigam a mudar. Assim, o teórico observa que a alteração dos hábitos estabelecidos é incômoda, já que envolve um esforço mental para encontrar um novo padrão

de comportamento. Esse raciocínio pode ser feito tanto para os hábitos que expressem atividades, quanto para os hábitos de pensamento, aqueles que apresentam forte inércia, somente sendo alterados quando as circunstâncias exigirem.

2.3.5 As políticas macroeconômicas e os antigos institucionalistas

Esta seção consiste em um esforço para encontrar explicações para o sucesso e as falhas das políticas macroeconômicas, com base no ponto de vista dos antigos institucionalistas, mais especificamente, de acordo com as ideias mais consistentes de Veblen, para a explicação do resultado dos Planos Cruzado e Real no Brasil, durante os anos 1980 e 1990. Começar-se-á com Commons e como seus pensamentos podem ser úteis para a explicação das falhas das políticas macroeconômicas.

Quando Commons definiu instituições como “ [...] uma ação coletiva que controla, libera e amplia a ação individual” (COMMONS, 1931, p. 1), tem-se a nítida noção de que as instituições não são apenas importantes, mas guiam as ações dos indivíduos na sociedade. Sem exagerar, mas realizando uma leitura adequada do pensamento do autor, é possível afirmar que o efeito de uma decisão, seja em termos judiciais ou de políticas macroeconômicas, é interpretada pelos indivíduos de acordo com seu pensamento previamente estabelecido. Quando Commons (1931) menciona que uma ação coletiva não somente controla e libera, mas também amplia a vontade do indivíduo, significa dizer que, em determinadas circunstâncias, os indivíduos se tornam mais poderosos devido às instituições do que sem elas¹⁹. Nesse caso, o autor menciona que muitas vezes a vontade coletiva pode se tornar muito superior à ação coletiva do próprio Estado. Fica claro, portanto, que o desejo dos agentes, que emerge como uma instituição, possui características específicas que podem definir o sucesso de uma política.

Em outras palavras, toda tentativa de definição de Commons quanto ao verdadeiro significado de instituições mostra claramente que não se pode pensar em Economia em termos de agentes individualizados, mas de relações de “homens com homens”. Dessa relação que

¹⁹ O exemplo apresentado em Commons (1931) refere-se ao chefe de uma grande corporação que dá ordens obedecidas pelas filiais em todos os locais da Terra. Trata-se de um exemplo típico em que os indivíduos ganham poder devido à instituição que representam.

surge a produção de mercadorias. A economia institucional é, portanto, mais importante nas decisões de produção de mercadorias que no individualismo metodológico.

Dessa forma, para Commons (1931), as instituições são determinantes nos eventos econômicos de determinada época. A economia institucional possui caráter comportamental, devendo-se analisar o comportamento dos indivíduos diante de suas escolhas (seus atos de produção ou sua crença sobre a estabilidade da moeda), que são voluntárias ou involuntárias, impostas individualmente ou por princípios de ação coletiva (COMMONS, 1931). Além do mais, para que a economia institucional seja volitiva, dependentente da vontade, é necessária uma psicologia institucional. Isso significa que para compreender as decisões dos agentes precisa-se de uma psicologia das transações ou dos negócios²⁰.

Ao se passar para Mitchell, é possível observar que o autor demonstrou a necessidade de se pensar a Economia em termos agregados. Não se trataria de iniciar a análise pelo indivíduo, mas por observações estatísticas que demonstrem “fenômenos em massa”. Com esse pensamento, Mitchell e seus colegas do US National Bureau for Economic Research, entre 1920 e 1930, mostraram o papel fundamental de se desenvolver um sistema de contas nacionais, sugerindo que, no agregado, os fenômenos macroeconômicos assumem características específicas.

Voltando a Veblen, que mais importa em termos de análise desse tipo, observa-se que o autor, ao propor um enfoque evolucionário em ciência econômica, tentou uma formulação teórica do processo de vida econômica que deveria substituir a teoria neoclássica, (RUTHERFORD, 1998). Uma proposta em que o agente econômico assume um papel ativo e que se modifica ao longo do processo. O teórico norte-americano reconheceu o fato de os indivíduos interagirem com o ambiente e, nesse caso, acabarem por modificá-lo, assim como seriam modificados por ele.

A partir da visão de Veblen, pode-se encontrar uma explicação consistente para as falhas das políticas macroeconômicas. Quando o autor considera o processo evolutivo como não intencional ou não planejado, não está negando que os indivíduos são atores decididos, mas reivindicando que a evolução institucional ou cultural deva ser considerada como o resultado involuntário de processos causais. Não se pode prever com exatidão o resultado de uma política macroeconômica. Ainda que essa mudança possa ser induzida, seu resultado nem sempre é o esperado.

²⁰ De acordo com essa interpretação, cada participante influencia no desempenho (ação), na evasão e na abstenção de todos os agentes. Ou seja, modifica o comportamento dos outros em maior ou menor grau, ao mesmo tempo em que sofre influência do grupo.

O impacto de uma política sobre o indivíduo e as instituições pode ser inesperado muitas vezes. O processo de mudança não pode ser efetivado por uma simples decisão governamental. Trata-se de um processo cumulativo que surtirá resultado se o ambiente estiver apto a receber a mudança. Mais uma vez, vale lembrar Hodgson (1992), que descreve o processo de mudança institucional como cumulativo e resultado de diversos fatores. Em suma, os indivíduos formam as instituições, e as políticas agem sobre ambos, sendo os resultados determinados por essa interação que, muitas vezes, podem ser inesperados.

Algumas considerações sobre o exposto neste item merecem ainda destaque. Em especial, cabe reiterar que, para os antigos institucionalistas, uma adequada transição da micro para a macroeconomia não pode ser feita sem ter-se em mente o conceito de instituições (HODGSON, 1997a). Mais do que o conceito, é preciso pensar como um institucionalista e reconhecer que, a nível agregado, os fenômenos macroeconômicos apresentam características distintas e não podem ser interpretados em âmbito micro, principalmente quando se utiliza os seus pressupostos. Sendo assim, muitas políticas macroeconômicas acabam se tornando ineficientes, pois seus formuladores esquecem que os indivíduos não estão “livres no espaço”, mas, sim, ligados a muitas instituições.

2.3.6 Institucionalistas: *reconstitutive downward causation*²¹ e propriedades emergentes

A relação apresentada no item anterior, que remete à relação entre as políticas macroeconômicas e os antigos institucionalistas, deve ser considerada como um reflexo de duas questões fundamentais presentes no pensamento dessa corrente teórica: os conceitos de *reconstitutive downward causation* e de *propriedades emergentes*. O primeiro trata da relação

²¹ Recentemente, em sua *home page*, Hodgson (2011, p. 1) esclareceu que passará a utilizar o termo *reconstitutive downward effect* ao invés de *reconstitutive downward causation*. Segundo o autor, o sentido do termo é mantido, ainda que descrito de outra forma: “*The meaning of what I previously described as “reconstitutive downward causation” is retained, but I shall henceforth describe it differently*”. Isso porque o termo *causação* está mais relacionado à noção de explicação e determinação, deixando transparecer que as características dos agentes seriam determinadas pelas instituições ou pelas estruturas sociais ao invés de privilegiarem a interação entre ambos. Por isso, propõe utilizar o termo “efeito”, que deixa maior espaço para o papel dos agentes individuais e suas interações, dando consistência às instituições ou estruturas presentes em um nível superior. Segundo Hodgson (2011), o termo *reconstitutive downward effect* acontece quando um sistema, que contém elementos de nível inferior, cria ou reafirma condições que podem ser relacionadas com as mudanças de natureza dos elementos desse nível. Para fins desse trabalho, continuaremos utilizando a denominação de *reconstitutive downward causation*, pois as definições apresentadas demonstram que existe uma interação entre os agentes e as instituições, de forma que apenas a nomenclatura foi modificada para evitar equívocos (como, por exemplo, acreditar que as instituições determinam o comportamento e as crenças dos agentes, sem considerar suas características e interações).

que se estabelece entre os indivíduos e as instituições, enquanto o segundo traz a ideia de que no nível agregado, ou macroeconômico, os fenômenos individuais (nível micro) assumem características inteiramente novas ou diferenciadas.

Para entender o conceito de *reconstitutive downward causation*, primeiramente, é necessário explicar o termo *upward causation*. Segundo Hodgson (2002)²², o conceito de *upward causation*, já amplamente aceito nas Ciências Sociais e Naturais, diz que elementos de um nível inferior exercem forte influência sobre os elementos de nível superior. A ideia de causação ascendente pode ainda ser reconstitutiva, ou seja, elementos do nível inferior podem alterar profundamente uma estrutura de nível superior. Utilizando um exemplo do autor, seria como se fosse possível afirmar que as epidemias de gripe podem reduzir a produtividade econômica, e o voto individual pode mudar os governos. Dessa forma, há casos em que o nível individual exerce forte influência sobre o superior ou coletivo, muitas vezes transformando-o completamente (HODGSON, 2002).

O processo de *downward causation*, por sua vez, é de mais difícil reconhecimento, especialmente quando se trata de autores reducionistas. Para esses autores, essa aceitação implicaria reconhecer que as partes são indeterminadas, o que torna difícil a explicação do todo a partir de individualidades estáticas. Apesar de pouco difundido e aceito no meio acadêmico, Hodgson (2002) afirma veementemente que o processo de *downward causation* está presente em praticamente todas as sociedades. De acordo com o autor, esse termo, cuja origem se deu no trabalho do psicólogo Roger Sperry e tem sido discutido por Karl Popper e John Eccles, entre outros, propõe que existe um forte sentido de causa dos níveis mais elevados para os níveis individuais, levando a crer que na própria noção de Veblen as instituições influenciam os indivíduos, e, da mesma forma, os indivíduos exercem forte influência sobre as instituições.

O conceito de *reconstitutive downward causation* pode ser melhor compreendido a partir da figura apresentada em Conceição (2009). Nesse ponto de vista, é possível observar que os indivíduos formam suas crenças, que se configuram em hábitos. Com forte caráter de análise vebleninana, a figura demonstra que os hábitos determinam as instituições, e que

²² A referência diz respeito ao texto de Hodgson, intitulado *The Hidden Persuaders: Institutions and Individuals in Economic Theory*, no qual o autor analisa o livro clássico *The Hidden Persuaders*, de Vance Packard, alegando que grandes corporações manipulam os consumidores com técnicas de publicidade. Da mesma forma, avalia a contra-argumentação teórica de Gary Becker e George Stigler, que alegam ser a publicidade essencialmente informativa e não manipuladora. Criticando as duas visões, Hodgson (2002) demonstra que ambos os relatos são simplistas e não se utilizam do conceito de instituições e de como as mesmas podem influenciar os indivíduos. Propõe, então, o conceito de *reconstitutive downward causation*, em que as instituições agem sobre os hábitos e disposições dos indivíduos.

estas, por sua vez, influenciam os indivíduos. Tem-se, assim, uma ilustração de como ocorre o processo de causação descendente:

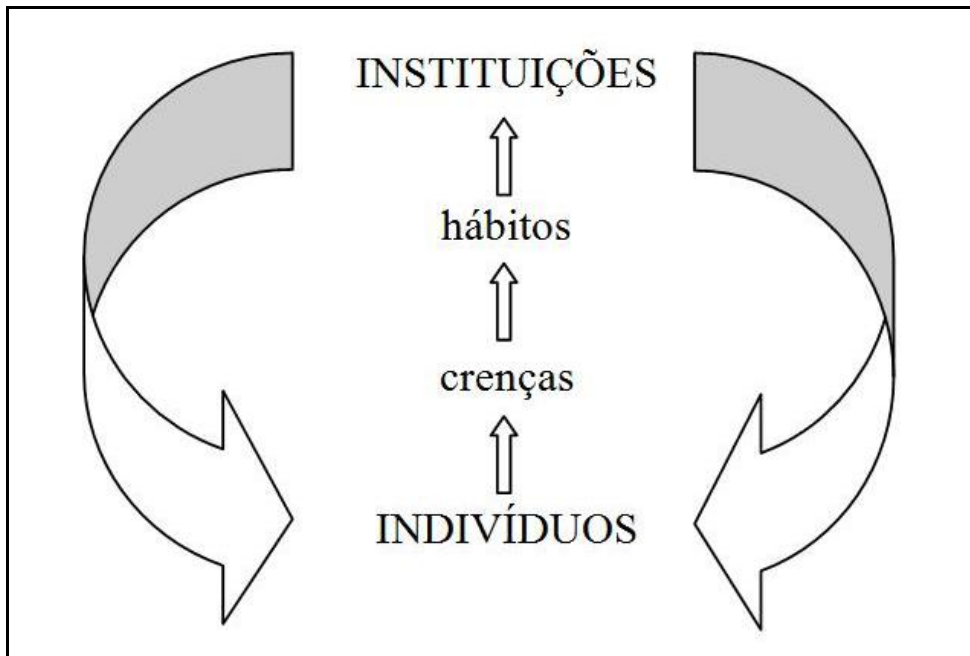


Figura 2 - Reconstitutive downward causation.

Fonte: elaborado pelo autor a partir de Conceição (2009).

Apesar da ideia de Conceição (2002) utilizar o conceito de *reconstitutive downward causation* para explicar o crescimento econômico, a análise auxilia no entendimento de outros fenômenos que se manifestam em nível macroeconômico. Cabe ainda destacar que o conceito está estritamente ligado à noção de *propriedades emergentes*. De acordo com Hodgson (1997a), este conceito, historicamente estabelecido na Biologia, foi muito utilizado nas demais ciências, mas pouco evoluiu na Economia. Uma propriedade emergente é um conceito característico de um sistema complexo que pode ser descrito em termos macro ou agregando níveis de conceitos, sem referência aos atributos específicos do nível micro. Uma propriedade emergente persiste por períodos de tempo mais significativos que aqueles necessários para descrever as micro-interações. No entanto, o mais importante seria a impossibilidade de ser totalmente explicável em termos das micro-propriedades dos elementos componentes do sistema e suas relações (HODGSON, 1997a, p. 8).

Conceição (2009) menciona que Hodgson (2006), utilizando-se da ontologia evolucionária derivada de Veblen, afirma que o conceito de *reconstitutive downward causation* deve ser utilizado para explicar o crescimento econômico. Nesse sentido, o

fenômeno “[...] seria uma propriedade emergente do ambiente micro, centrado nos hábitos, crenças e expectativas de retorno, que se materializaria no plano macro, do agregado que conformaria o paradigma tecno-econômico vigente” (CONCEIÇÃO, 2009, p. 7). Mais uma vez, cabe destacar que se o fenômeno de crescimento econômico pode ser considerado como uma propriedade emergente, que se materializa no nível macro a partir do nível micro, outros fenômenos econômicos e sociais podem ser interpretados da mesma forma. De tal forma se admite que seria o caso da inflação e da reação dos indivíduos às políticas de estabilidade de preços.

2.3.7 A concepção de indivíduo e a questão da racionalidade para os antigos institucionalistas veblenianos

Nos antigos institucionalistas (Veblen, Commons e Mitchell), a noção de indivíduo e de racionalidade presentes no pensamento ortodoxo sofreu forte crítica. As teorias tradicionais desenvolvem sua análise pressupondo a existência de um indivíduo econômico racional, sempre em busca da maximização do prazer e da minimização da dor. Por essa razão, as obras dos antigos institucionalistas, especialmente as de Veblen, criticam fortemente a metodologia de análise desses teóricos.

Como seguidores do antigo institucionalismo de Veblen, os neo-institucionalistas procuram demonstrar os equívocos no modo de pensar das Ciências Econômicas nesses termos. Sendo os indivíduos o eixo fundamental para análise das instituições, Hodgson (2007c) critica e apresenta os problemas do individualismo metodológico e da concepção de *homo economicus* na compreensão do comportamento humano. Antes, porém, de criticá-lo é preciso defini-lo. Segundo Hodgson (2007c), normalmente, os individualistas metodológicos propõem que as estruturas sociais, instituições e outros fenômenos coletivos devem ser explicados em termos dos indivíduos envolvidos.

Elster (1982, p. 453 *apud* HODGSON, 2007c, p. 3) define o individualismo metodológico como a doutrina na qual todos os fenômenos sociais (estrutura e mudanças) são, em princípio, explicáveis apenas no plano dos indivíduos e de suas propriedades, metas e crenças. No entanto, Elster enfatiza as falhas das definições do individualismo metodológico, porque não esclarecem as interações entre os indivíduos e as estruturas sociais. Sendo assim,

se não forem propriedades dos indivíduos, o individualismo metodológico torna-se inoperável.

Hodgson (2007c) afirma que grande parte das confusões no debate sobre o individualismo metodológico decorrem de suas características: os fenômenos sociais devem ser explicados a nível de indivíduos isolados e, também, a nível de indivíduos e suas relações entre si. O primeiro caso diz respeito ao individualismo neoclássico, que acredita ter sucesso em explicar os fenômenos sociais a partir dessa concepção metodológica. No entanto, segundo o ganhador do prêmio Nobel, Kenneth Arrow (1994 *apud* HODGSON, 2007c), trata-se de um equívoco, pois mesmo os mecanismos de preços, na teoria neoclássica envolvem interações sociais, com estruturas e fenômenos sociais que não podem ser reduzidos inteiramente a indivíduos isolados. Dessa forma, as teorias econômicas requerem elementos sociais, pois o comportamento individual é sempre mediado por essas relações, não sendo possível, então, analisar fenômenos econômicos supondo um indivíduo livre no espaço e no tempo²³. Com relação à segunda característica, afirma que necessita de um complemento, devendo-se mencionar que os fenômenos sociais devem ser explicados em termos de indivíduos e estruturas. Essa última definição, no entanto, pouco tem a ver com o individualismo metodológico em sua versão ortodoxa tradicional, pois está mais relacionada ao institucionalismo metodológico, que faz sua análise a partir das estruturas e dos indivíduos. Da mesma forma, faz crítica semelhante ao coletivismo metodológico, já que parte do todo (estruturas sociais) para explicar os indivíduos.

O problema principal do individualismo metodológico está na concepção de racionalidade. De acordo com esse Hodgson (2007c), a compreensão das ações individuais requer uma estrutura cognitiva capaz de processar as informações. A aquisição desse aparato cognitivo envolveriam processos de socialização e educação, assim como uma ampla interação dos indivíduos de uma sociedade²⁴. Os meios de nossa compreensão do mundo são necessariamente adquiridos através de relações e interações sociais. Cognição é um bem social e a escolha individual é impossível sem essas instituições e interações.

Partindo-se dessa concepção de indivíduo que a racionalidade substantiva deve ser revista. Veblen critica fortemente a concepção de que o ser humano deve ser visto como uma

²³ Trata-se de um problema de regressão infinita em que as tentativas de explicar cada camada emergente de instituições sempre dependem de instituições e regras anteriores. Quando se procura analisar os indivíduos, observa-se que são influenciados pelas instituições atuais e por aquelas que historicamente determinaram sua formação. Assim, quando se procura voltar no tempo, antes da constituição das instituições atuais, observa-se que os indivíduos sofrem novamente influencia institucional. Dessa forma, instituições e indivíduos sempre existiram e não se pode explicar um sem sua relação com o outro.

²⁴ Hodgson (2007c) embasa essas afirmações em trabalhos como os de Mead (1934), Fleck (1979), Douglas (1986), Hodgson (1988) e Bogdan (2000).

calculadora relâmpago, que encontra as melhores soluções dadas às alternativas possíveis. Não se trata, simplesmente, de um cálculo individualista para maximizar o prazer e minimizar a dor. Neste sentido fazem-se fortes críticas ao conceito de racionalidade substantiva, através da proposta dos neoclássicos, discutindo os conceitos de racionalidade limitada (restrita) e de racionalidade procedimental.

Segundo Simon (1986), na obra *Rationality in Psychology and Economics*, a Economia apresenta uma inclinação a afirmar que os seres humanos são racionais. Contudo, trata-se de um conceito de racionalidade diferente da Psicologia e das demais Ciências Sociais. O tratamento econômico (ou neoclássico) da racionalidade difere dos demais basicamente em três aspectos: a) não apresenta claramente o conteúdo de metas e valores; b) propõe diferente postulado global do comportamento consciente e; c) diverge em seu postulado de “um mundo” com comportamento objetivamente racional em relação ao ambiente (no presente e no futuro). No pensamento de muitos economistas predomina, então, a ideia da racionalidade vista de acordo com as escolhas que produz, um conceito que considera uma pessoa racional (do ponto de vista neoclássico) que toma suas decisões objetivamente de acordo com a sua utilidade.

O autor dá enfoque ao conceito de racionalidade procedimental, indo além da análise racional substantiva, pois procura tratar empiricamente a natureza, a origem dos valores e as mudanças de preferências que ocorrem com o tempo. Procura, ainda, analisar os processos sociais e individuais da realidade, explicando as formas como os processos não-rationais, tais como motivações, emoções e estímulos não sensoriais, influenciam no processo racional.

Segundo Simon (1986), o princípio da racionalidade substantiva assume que os valores são dados e consistentes. Pressupõe uma descrição objetiva do mundo, na qual os tomadores de decisões teriam capacidade cognitiva ilimitada. Diante disso, o mundo real não apresentaria divergências de, por exemplo, como os tomadores de decisões o vêem, sendo possível prever as escolhas de um agente racional, mesmo sem o conhecimento de suas preferências ou de seu modo de cálculo. Por outro lado, ao assumir que o conhecimento e o poder cognitivo dos agentes seriam limitados, tem-se que distinguir a diferença entre como os agentes percebem o mundo e como ele realmente é. Assim, é preciso avançar na análise do processo decisório e construir uma nova teoria sobre esse processo. Portanto, enquanto o indivíduo da teoria neoclássica maximiza sua utilidade através desses pressupostos, a pessoa racional da psicologia cognitiva fará suas escolhas de forma processualmente razoável à luz dos conhecimentos disponíveis e dos seus meios de processamento das informações. Para

Simon (1986), essa teoria deve incluir não só o processo de raciocínio, mas também os processos que geram representação subjetiva do ator sobre o problema de decisão.

Segundo Simon (1986), a utilização da racionalidade substantiva teve muitas implicações para economia neoclássica, especialmente quanto a seu método. Sua técnica consiste na utilização de uma série de suposições e os resultados, conseqüentemente, dependem dessas suposições. A análise de Simon mostra que essa forma de abordagem não discute as questões chave (valores e objetivos) que levam os indivíduos a determinados tipos de comportamento. A racionalidade substantiva, desse modo, acabou incorporada aos modelos microeconômicos de estudo e se utiliza apenas das escolhas e da análise das utilidades provindas dessas escolhas. A crítica à abordagem neoclássica ou microeconômica mostra a necessidade de se observar o comportamento dos agentes no tempo, como os estímulos e as emoções nos processos racionais.

Observando sob esse ângulo, os modelos de racionalidade substantiva estariam inacabados, pois suas suposições levam a uma série de simplificações sobre o comportamento humano. Não se trata, no entanto, de inutilizar os resultados e a metodologia utilizada nos modelos neoclássicos, mas, sim, de reconhecer que tais modelos são incompletos e, muitas vezes, apresentam graves falhas. Esses modelos necessitam, então, incorporar a subjetividade dos agentes a seu processo de tomada de decisão, desvendando os motivos que levam as pessoas a determinadas escolhas. Agindo dessa forma, será possível aproximar-se de um conceito de racionalidade procedimental.

Em função da disseminação dessa forma de pensamento, segundo Hodgson (2007c), muitos analistas econômicos apresentam grande dificuldade em interpretar o hábito como uma pré-disposição. A dificuldade se encontra na concepção de racionalidade, ou, em outras palavras, dificuldade de remover a racionalidade como fio condutor da ação humana. O pensamento da “mente em primeiro lugar” determina a ação nas Ciências Sociais. Porém, a razão e as próprias crenças dependem dos hábitos de pensamento. Os hábitos atuam como filtros de experiência e são a base da intuição e da interpretação dos fenômenos, desempenhando papel fundamental no comportamento, seja reflexivo ou irreflexivo.

Simon (1965), após explorar os limites da racionalidade, apresenta visão semelhante, reconhecendo o papel fundamental dos hábitos na conduta dos agentes, pois permitem conservar comportamentos diante de situações repetitivas. No comportamento planejado, os hábitos dispensam a necessidade de se voltar a raciocinar e encontrar uma decisão capaz de produzir a ação mais correta diante de um fenômeno que se repete. Segundo Simon (1965, p. 105), “O hábito não deve ser encarado como um elemento puramente passivo (tanto do

indivíduo como da organização), pois uma vez formado, a simples presença do estímulo tende a ativar o comportamento habitual, sem outro pensamento consciente”.

2.4 A CONVERGÊNCIA DE IDEIAS ENTRE OS ANTIGOS INSTITUCIONALISTAS VEBLENIANOS E A ESCOLA DA REGULAÇÃO

A convergência de pensamento entre a Teoria da Regulação e os antigos institucionalistas americanos é tão evidente que Bruno (2004, p. 38) afirma que dentre as três influências teóricas que integram o programa de pesquisa regulacionista está o arcabouço institucionalista de Veblen, Commons e Mitchell²⁵. Desse modo, a análise em termos de regulação “[...] reconhece o lugar das instituições, formas organizacionais, convenções e regras comportamentais como fatores endógenos inerentes às particularidades estruturais dos sistemas sócio-econômicos”. Conforme a afirmação do autor deixa claro, deve-se ressaltar que as instituições, embora dotem o sistema de regularidades, não são fruto do comportamento racional dos agentes.

Em relação à proposta deste trabalho, a convergência de pensamento entre os antigos institucionalistas e a Teoria da Regulação pode ser resumida a três aspectos:

- 1) A necessidade de uma reformulação teórica que proponha uma adequada transição da micro para a macroeconomia;
- 2) A concepção de políticas macroeconômicas;
- 3) A noção de indivíduo e racionalidade.

No primeiro aspecto, os regulacionistas propõem que a adequada transição da micro para a macroeconomia se apoia no conceito de formas institucionais de estrutura. Estas, por sua vez, superam os problemas de agregação entre os dois níveis de análise e dão sustentação a um determinado modo de regulação. Tais regularidades da transição de níveis só podem ser compreendidas através da noção de hábitos compartilhados, presente no pensamento de Veblen. Essa noção fica clara na proposta apresentada em Bruno (2004), na qual utiliza a

²⁵ As duas outras influências teóricas viriam: 1) da teoria marxiana e da macroeconomia kaleckinana; 2) dos trabalhos da Nouvelle Histoire, desenvolvidos pela École des Annales (Braudel, L. Febvre). Além destes, Bruno (2004) afirma a necessidade de acrescentar a influência das análises pós-keynesianas (Kaldor e Minsky).

ideia de *habitus*, de Bourdieu, e enfoca sua importância no campo de estudo da Teoria da Regulação. A noção de *habitus* se apresenta como resultado de estruturas cognitivas duráveis, surgindo como um dos fundamentos microeconômicos do conceito de regulação, o que representa uma saída ao impasse tanto do individualismo quanto do holismo metodológicos. O *habitus* forma-se “[...] na confluência de fatores e propriedades que resultam das macro-estruturas, e das regularidades que veiculam, como micro-estruturas cognitivas dos agentes econômicos”. Desse modo, os conceitos de regulação e de formas institucionais podem ser acrescentados à idéia de *reconstitutive downward causation*, em uma clara sincronia com a definição institucional de Veblen (hábitos de pensamento), utilizada para explicar o sucesso e o fracasso dos planos de estabilidade no Brasil. Veja-se a confluência dessa concepção ao analisar-se a definição de hábitos para Bourdieu (*apud* BRUNO, 2004, p. 34):

[...] o *habitus* refere-se a um sistema de disposições duráveis, estruturas estruturadas, predispostas a funcionarem como estruturas estruturantes, isto é, como princípio que gera estrutura, as práticas e as representações que podem ser objetivamente regulamentadas e reguladas, sem que por isso sejam o produto de obediência de regras, objetivamente adaptadas a um fim, sem que se tenha necessidade da projeção consciente deste fim ou do domínio das operações para atingi-lo, mas sendo ao mesmo tempo, coletivamente orquestradas sem serem o produto da ação organizadora de um maestro.

O segundo ponto de convergência tem relação com a concepção de políticas macroeconômicas e se refere ao fato dos indivíduos exercerem forte influência sobre as estruturas, assim como as estruturas condicionarem a ação individual. Os regulacionistas apresentam a sua noção de interação entre agente e estrutura muito semelhante a dos antigos e neo-institucionalistas. Para Billadot (2000 *apud* BRUNO, 2004), a teoria regulacionista integra, ao mesmo tempo que critica, as duas concepções extremas e divergentes no campo de estudo da Economia, o individualismo e holismo metodológicos. Portanto, quando se considera o efeito de uma política macroeconômica, tem-se então de observar o seu impacto nos hábitos de pensamento dos agentes e, a partir disso, analisar o seu resultado.

Enfim, sobre o terceiro aspecto, a transição da micro para a macroeconomia e o resultado das políticas macroeconômicas somente podem ser compreendidos quando se considera a concepção de racionalidade em ambas as correntes de pensamento. Entra em questão o conceito de racionalidade procedimental em que os agentes formam o seu modelo cognitivo a partir do contexto social que se encontram e tomam suas decisões de acordo com o ambiente. Dessa forma, as duas correntes de pensamento se aproximam ao contrapor-se ao

individualismo e ao coletivismo metodológico, procurando expressar a necessidade de um raciocínio intermediário.

As três concepções descritas ajudam a explicar os resultados das políticas macroeconômicas, em especial, aplicadas aos Planos Cruzado e Real. Essas políticas precisam encontrar respaldo nos hábitos dos indivíduos, que se manifestam nas formas institucionais de estrutura e determinam a relação entre o ambiente micro e macroeconômico, influenciando no sucesso dos planos.

2.5 A NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL: DOUGLASS NORTH

Os novos institucionalistas procuram analisar instituições e o crescimento econômico a partir de um enfoque microeconômico, com ênfase na teoria da firma, mas utilizando-se de uma abordagem não convencional, mesclada com história econômica, economia dos direitos de propriedade, sistemas comparativos, economia do trabalho e organização industrial. Os principais expoentes dessa nova corrente teórica são Coase, Williamson e Douglass North (CONCEIÇÃO, 2001a).

O trabalho clássico de Coase, em 1937, preocupa-se em explicar a existência da firma. Eis que surge a seguinte questão: se o mercado é perfeito e faz tudo, por que existem as firmas ou qual a razão da existência de um empreendedor se os movimentos de preços regulam a produção? Em síntese: por que existem empresas? A resposta é que as organizações existem porque há custos na utilização do mercado e nas transações, e a função da empresa é reduzir esses custos (COASE, 1993). Para o autor, os custos de transação existem porque, na utilização do mercado, existe informação imperfeita e os indivíduos não gozam de racionalidade ilimitada, sendo que os custos de transação sofrem forte influência desses aspectos. Os custos de transação, assim como os incentivos à produção e à produtividade, seriam determinados pelo ambiente institucional, de forma que juntos influenciam no desenvolvimento econômico. Nesse sentido, como afirma Coase (1992, p. 1), ao receber o prêmio Nobel de Economia: “It makes little sense for economists to discuss the process of exchange without specifying the institutional setting within which the trading takes place, since this affects the incentives to produce and the costs of transacting”.

Mais que visões divergentes, os trabalhos de Coase e Williamson são complementares e aprofundam o estudo dos custos de transação, inclusive há dificuldade em apontar o

verdadeiro fundador dessa linha de pesquisa. Se observado o trabalho de Williamson (1999), denominado *The Economics of Transaction Costs*, pode-se constatar diversas referências a Coase. Contudo, Williamson aborda com maior profundidade os aspectos internos de organização da firma, uma de suas grandes contribuições, pois, ao focar a racionalidade limitada e o oportunismo, a complexidade, a incerteza e a especificidade dos ativos, mostra como se altera a organização das empresas. Portanto, as transações se tornam fundamentais, pois, além de determinarem a organização das firmas, influenciam em sua estrutura hierárquica²⁶.

Apesar do enfoque dos novos institucionalistas ser perfeitamente aplicável ao caso deste estudo, os conceitos de Douglass North receberão atenção especial porque se voltam para a História e convergem para a concepção de instituições presente no antigo institucionalismo (HODGSON, 2007a).

2.5.1 O desempenho econômico na visão de North

O texto *Institutions*, de North, escrito em 1991, aborda a função das instituições no desempenho econômico, utilizando um enfoque histórico. Para o autor, as instituições são criações humanas que delimitam a estrutura social, política e econômica, e são definidas por limites informais (sanções, tabus, costumes, tradição, códigos de conduta, etc.) e regras formais (constituições, leis, direitos de propriedade, etc.). Servem para criar a ordem, reduzir a incerteza, definir as escolhas, sendo, ainda, determinantes dos custos de produção e transação e, por consequência, da viabilidade e lucratividade da atividade econômica.

A visão histórica de North entende as instituições como as responsáveis por conectar o passado com o presente e o futuro, uma visão que poderia explicar as mudanças econômicas nas nações (crescimento, estagnação e declínio). Baseado nesse ponto de vista, o autor analisa o desenvolvimento econômico a partir dos casos já ocorridos. Do mesmo modo, critica a teoria neoclássica porque seu núcleo teórico insiste em modelos matemáticos incapazes de explicar o desenvolvimento econômico. A sua teoria se torna falha no momento em que ignora as instituições e a História.

²⁶ Nesse caso, a teoria da firma sofre grande avanço porque, a partir dessas abordagens, torna-se possível a fusão entre a estrutura organizacional interna da firma e a estrutura de mercado (inclusive instituições), o que explica a conduta e o desempenho de determinadas indústrias e a das demais estruturas presentes.

A teoria de North tem o objetivo de criar um marco teórico analítico a fim de explicar o desempenho das nações ao longo dos anos. As instituições aparecem como imposições criadas pelos seres humanos, que estruturam e limitam suas ações e seus atos de produção. As restrições formais e informais, definidas como instituições, em conjunto, definem a estrutura de incentivos das sociedades e, especificamente, a das economias. As instituições e a tecnologia utilizada determinam os custos de transação, que se somam aos custos de produção. Quando as transações não têm custos, a teoria neoclássica é válida, mostrando que a maximização pode ser alcançada, mas, quando existem custos de transação, as instituições possuem papel muito importante no desempenho.

Em um mercado com informação imperfeita, diferente dos modelos tradicionais neoclássicos, os custos de transação se tornam significativos. O desempenho econômico, portanto, fica dependente da evolução institucional, que procura reduzir a incerteza e amenizar os custos de transação. North (1993) deixa claro que as instituições afetam o desempenho econômico, devido ao seu efeito sobre os custos de transação e produção. Junto com a tecnologia empregada, as instituições determinam os custos de transação e produção, que se constituem nos custos totais. As instituições não são estáveis, mas sofrem constantes transformações, seja de forma incremental ou radical. Trata-se da mudança institucional, e entender seu funcionamento é a chave das análises de North, assunto que será abordado a seguir.

2.5.2 Mudança e estabilidade institucional

Ao analisar a evolução institucional, North (1993) afirma que a História faz-se importante porque nos fornece um marco analítico capaz de proporcionar o entendimento sobre a mudança econômica. Assim, o autor discute profundamente a estabilidade e a mudança institucional, a razão de algumas instituições permanecerem enquanto outras se modificam. A partir desse raciocínio, chega à conclusão de que a estabilidade se constitui de um conjunto complexo de coações com regras formais e informais. Já a mudança institucional funciona como um processo incremental – embora também possa ser resultado de uma revolução – influenciado pelas mudanças que ocorrem nos preços relativos da sociedade e pelas variações em seus gostos e preferências. Isso, portanto, levaria a uma mudança nas regras da economia (estruturas formais) e nos costumes (estruturas informais).

Ao deter-se na mudança institucional, North (1995) apresenta a razão de permanência de instituições ineficientes ao longo do tempo. Sua explicação, cuja análise possui caráter histórico, pode explicar a existência de *Path Dependence*²⁷. Especialmente, após determinado curso (trajetória), existiriam incentivos (externalidades ou aprendizado) para manter esse curso. Também se formariam grupos de interesse, com retornos crescentes, que tenderiam a impedir uma mudança institucional (moldariam as instituições segundo os seus desejos). Assim, surgiriam estruturas que garantiriam oportunidades para instituições produtivas e improdutivas, gerando uma trajetória dependente difícil de ser revertida. Algumas vezes, haveria uma tendência à estabilidade nos modelos de troca (trajetória-dependente), enquanto, em outros, uma tendência à mudança dinâmica. A expansão dos mercados e a divisão do trabalho que determinariam tais condições. Portanto, em algumas sociedades pouco desenvolvidas, há formas de troca com aparato institucional simples e estável historicamente, enquanto, em sociedades mais desenvolvidas, há mercados mais complexos e que determinariam a necessidade de uma constante mudança do aparato institucional.

2.5.3 As políticas macroeconômicas na visão de North

A obra *Understanding the Process of Economic Change*, de North (2005), apresenta uma estrutura importante para a compreensão do processo de mudança econômica. Mais que isso, North demonstra porque as políticas macroeconômicas falham, servindo como um importante referencial teórico para o estudo da estabilidade de preços no Brasil nos anos 1990.

Segundo o teórico, sua obra é um estudo sobre os contínuos esforços humanos para obter maior controle sobre suas vidas e seu esforço a fim de, continuamente, solucionar novos problemas. Trata-se de um estudo sobre as percepções que induzem à inovação institucional, visando reduzir a incerteza ou transformar a incerteza em risco. Sobretudo, um estudo sobre a mudança na natureza humana.

Em sua afirmação sobre o objetivo do trabalho, o autor deixa claro a importância das crenças humanas para o processo de mudança econômica. Segundo o autor, os seres humanos

²⁷ O autor salienta, então, o papel fundamental das escolhas econômicas e políticas na determinação da trajetória de crescimento a ser adotada. Evidentemente, como se procura demonstrar neste trabalho, também não apenas no desenvolvimento econômico, mas no processo de estabilidade de preços.

elaboram crenças sobre a natureza da realidade, um modelo positivo de como o sistema funciona e normativo de como deveria funcionar. As crenças dominantes, com o passar do tempo, resultam em uma elaborada estrutura institucional que determina o desempenho econômico e político. O resultado da matriz institucional impõe severas regras na escolha dos empreendedores, quando estes buscam inovar ou modificar as instituições para melhorar sua posição política ou econômica.

Nesse processo de mudança, não são apenas os empreendedores que promovem a mudança, mas os diversos atores sociais, que formam suas crenças a respeito da realidade. Os formuladores de política macroeconômica servem de exemplo. Ao mencionar o caso de ascensão e queda da União Soviética²⁸, North propõe um esquema para compreender a mudança institucional, no qual apresenta a ideia de que a mudança segue os seguintes estágios, nesta ordem: percepção da realidade, crenças, instituições, políticas, alteração da percepção da realidade e assim por diante.

Esse esquema, segundo North, é fundamental para se compreender o processo de evolução institucional, pois, para isso, deve-se saber como os indivíduos formam a sua percepção sobre a realidade e quais suas crenças e instituições presentes na economia. Assim, podem ser elaboradas as políticas, que alteram a percepção da realidade e o ciclo se renova. É possível afirmar mais que isso, pois se as políticas afetam a percepção da realidade, irão criar um novo padrão de desempenho econômico. No caso da estabilidade de preços, as políticas podem ser equivocadas ou não surtirem os efeitos desejados porque, consolidadas sob a forma de instituições, as crenças humanas são afetadas de forma diferenciada.

Segundo North (2005), o estudo do processo de mudança econômica deve começar por explorar os esforços dos seres humanos para lidar com a incerteza em confronto com um mundo não-ergódico. Deve compreender o contínuo esforço dos seres humanos para tornar seu ambiente inteligível, para reduzir as incertezas em relação a esse ambiente. Porém, o grande esforço humano para tornar seu ambiente inteligível resulta em contínuas alterações nesse ambiente e, portanto, em novos desafios para o entendimento do mesmo. As políticas macroeconômicas, nesse caso, podem ser estabelecidas com um objetivo específico, mas, no

²⁸ A ascensão da antiga União Soviética, significativamente influenciada pelos ideais de Marx e Lênin, mostrava as crenças de como o mundo deveria ser. Criou-se, então, uma matriz institucional que teve sucesso (caso da indústria) e falhas (caso da agricultura). As tentativas de corrigir as falhas condiziam com a crença da ortodoxia marxista. A matriz institucional sofreu contínuas modificações por estímulos externos (guerra) e internos (envolvendo os limites ideológicos do marxismo). O resultado foi, ao longo das décadas de 50, 60 e início de 70, um rápido crescimento do produto, da tecnologia militar, do conhecimento científico e do advento do *status* de superpotência. O exemplo da União Soviética foi admirado por muitos países, mas logo a economia do país começou a declinar (1985). Tentou-se reformas institucionais que resultaram ineficazes na solução do problema.

momento em que são interpretadas pelos agentes à sua forma, podem trazer resultados diferentes dos previstos.

Para North (2005), as dificuldades envolvidas em alterar o quadro institucional resultam do ato de não se considerar a necessidade de instituições aptas para lidar com o moderno ambiente humano. Os seres humanos agem de modo diferente do comportamento que a racionalidade substantiva prega, fato que para o autor faz toda a diferença.

2.5.4 Os indivíduos e a questão da racionalidade nos novos institucionalistas

Os novos institucionalistas reconhecem a falha em adotar o pressuposto da racionalidade instrumental em suas análises, tanto que os custos de transação surgem por causa dessa limitação. Disso surge a necessidade de se analisar as instituições como determinantes no desempenho econômico, já que têm a função de amenizar esses custos.

O conceito de racionalidade limitada se aproxima mais ao da abordagem dos novos institucionalistas, fazendo contraponto à idéia de racionalidade substantiva dos neoclássicos. O processo decisório está condicionado a uma limitada quantidade de informações acerca do mundo real, entretanto, o agente não tem informação completa sobre o ambiente, o que implica que apenas uma fração do mundo real seja considerada. Dessa forma, tudo leva a crer que a decisão pode não ser totalmente adequada. Além disso, as informações passam por um processo de seleção na qual várias são priorizadas e outras descartadas. Esse processo deixa evidente a necessidade de considerar as limitações do conhecimento humano em fazer cálculos. Logo, a racionalidade humana é limitada à capacidade de cognição dos indivíduos. Williamson (1991 *apud* CONCEIÇÃO, 2001a) sintetiza a visão de racionalidade da NEI ao afirmar que, para esta teoria, o ser humano está sujeito à racionalidade limitada, definida como um comportamento que procura ser racional, mas limitadamente.

Esta é a idéia que está presente no pensamento dos novos institucionalistas²⁹, que assumem racionalidade limitada, mas não avançam na definição de indivíduos conforme se presencia no pensamento dos neo-institucionalistas (racionalidade procedimental), o que acontece porque os teóricos da NEI continuam presos ao núcleo da teoria tradicional. Apenas

²⁹ Apesar da NEI ser estudada no seu conjunto de autores, deve-se reconhecer que as análises mais recentes de Douglass North vem fazendo grandes avanços ao demonstrar a influência do contexto social nos indivíduos. No item que trata do efeito das políticas macroeconômicas sobre os indivíduos, é possível ver o papel desempenhado pela cognição dos agentes individuais.

evoluem no sentido de observar que os indivíduos apresentam limitações cognitivas, o que implicaria no desenvolvimento de uma nova teoria, baseada em custos de transação, informação imperfeita, estruturas de governança e instituições. Nesse sentido, os indivíduos continuariam com preferências dadas e em um contexto social estático, mas não maximizariam suas funções de utilidade devido às falhas na cognição e na informação. Assim, ao considerarem as dificuldades dos agentes no processo de maximização e, com isso, conceberem os indivíduos de forma diferente da abordagem tradicional, com uma série de limitações cognitivas, os novos institucionalistas avançam significativamente na compreensão do ambiente econômico. Contudo, com exceção de North, ainda apresentam grandes limitações na compreensão dos fenômenos econômicos e, principalmente, no que diz respeito à tomada de decisão em um mundo não-ergódico.

O trabalho de North (2005) enfatiza essa questão, pois além de trazer uma explicação para o processo de mudança econômica, incorporando um modelo cognitivo de percepção da realidade, como as crenças e as políticas, avança na concepção de incerteza e racionalidade. North (2005) afirma que o ambiente econômico se apresenta impregnado de incerteza, e os economistas, por não conseguirem eliminá-la, procuram trabalhar com a noção de risco³⁰. Seria uma forma de conviver com a incerteza e um esforço para tornar o ambiente mais previsível. Exatamente com esse objetivo que são criadas as instituições, um conjunto de regras que, junto às crenças, são instrumentos para lidar com a incerteza que nunca será completamente eliminada.

Em síntese, vivemos em um mundo não-ergódico, um ambiente em que as mudanças são contínuas, inusitadas e atípicas e os seres humanos precisam fazer um enorme esforço cognitivo para atingir a compreensão. Neste processo, as instituições e as crenças do passado que influenciam nas decisões dos agentes. Por isso a importância dos modelos mentais compartilhados que formaram a história das diferentes sociedades, fazendo-se necessários para o entendimento de como funcionam as mentes e como se geram as crenças que moldam as decisões e alteram o ambiente externo (NORTH, 2005).

North (2005) é o principal autor da NEI que questiona a noção de racionalidade substantiva e incorpora conceitos semelhantes aos apresentados pelos antigos institucionalistas. Para North, a premissa tradicional de racionalidade utilizada nos modelos econômicos mostra-se insuficiente para compreender as escolhas e como se processa a

³⁰ Segundo North (2005) os economistas reservam o termo “risco” para os eventos a cujos resultados se pode atribuir uma probabilidade de ocorrência. Já o termo “incerteza” diz respeito aos eventos a que não se pode atribuir uma distribuição de probabilidade.

mudança. No lugar do pensamento lógico e abstrato, o sistema nervoso opera de acordo com padrões, pois, embora cada indivíduo tenha um processo próprio de aprendizagem e, portanto, um modelo cognitivo ímpar, as crenças e as percepções resultam de uma estrutura institucional e educacional comum. Essas crenças e percepções formam uma herança cultural e são os meios de transferência dessas percepções unificadas.

Na obra *Shared mental models: ideologies and institutions*, North e Denzau (1994) exploram o papel dos modelos mentais no processo de escolha dos indivíduos. Assim, em um contexto de incerteza, a interpretação do ambiente por parte dos agentes vai depender do processo de aprendizagem ao qual tenham sido submetidos. Nesse caso surge a importância dos modelos mentais compartilhados, que se formam a partir de indivíduos com origens culturais e experiências semelhantes, ao passo que indivíduos com diferentes experiências de aprendizagem, irão apresentar modelos mentais diferenciados para interpretar a realidade. Portanto, os modelos mentais são representações internas que os sistemas cognitivos dos indivíduos criam para interpretar o ambiente e muito importantes para formação das instituições.

Para confirmar suas alegações, North (2005) propõe uma abordagem integrada dos processos cognitivos responsáveis pela geração das crenças e da cultura da sociedade. As crenças são vistas como construções da mente, quando da interpretação dos sentidos. Os indivíduos não reproduzem a realidade, mas constroem sistemas de classificação para interpretar o ambiente externo. Para Hayek (1952 *apud* NORTH, 2005) a mente é inseparável do ambiente e o aparato pelo qual os agentes aprendem sobre o mundo exterior é fruto das experiências passadas, e os novos eventos são interpretados de acordo com as vivências anteriores. No entanto, as experiências do passado, que deram forma a modelos cognitivos, podem levar a erros de interpretação sobre os problemas vivenciados pelos agentes. Em outras palavras, o modelo de mundo que se forma na mente dos indivíduos pode reproduzir de forma equivocada a realidade, levando a erros de interpretação e ação. A mudança dos modelos cognitivos, em relação ao ambiente, é um importante fator na explicação da mudança econômica. Nesse caso, a cultura assume o papel de ser um processo adaptativo que acumula soluções apenas parciais para os problemas. Portanto, a partir de uma melhor explicação de como as crenças se relacionam com o contexto social, pode-se entender melhor os mecanismos através dos quais a cultura e as instituições sociais explicam a mudança econômica.

Segundo North (2005), essa estrutura – que compreende crenças, instituições, ferramentas, instrumentos e tecnologia – que molda as escolhas dos agentes em uma

sociedade e determina seu desempenho através do tempo. Assim, quanto mais rico o contexto cultural capaz de lidar com a incerteza no processo de escolha, maior a possibilidade de sobrevivência da sociedade. Em contrapartida, em um ambiente de desordem, a incerteza cresce e a probabilidade de insucesso aumenta.

A lógica implícita, portanto, ao se tratar as instituições, refere-se ao fato de que as mesmas atuam no sentido de reduzir a incerteza e amenizar os custos de transação. Sob essa óptica, deve-se tratar a estabilidade monetária como uma condição fundamental para se manter estáveis as expectativas dos agentes. Em um contexto inflacionário, como será descrito na sequência, a incerteza aumenta e a instituição moeda nacional pode ser colocada em xeque. A moeda só não desapareceu nos anos 1980 porque se criou regras (mecanismos de indexação) para manter sua função como meio de troca, unidade de conta e reserva de valor.

2.6 EM BUSCA DA CONVERGÊNCIA ENTRE “ANTIGOS” E “NOVOS” INSTITUCIONALISTAS: VEBLEN E NORTH

Trabalhos recentes têm demonstrado a possibilidade de diálogo entre a corrente dos antigos e novos institucionalistas, destacando-se a procura das similaridades entre as ideias de North e Veblen, que convergem à concepção de indivíduo e sua relação com as instituições. De acordo com Hodgson (2009), em seu texto *Institutional Economics into the Twenty-First Century*, os institucionalistas americanos, especialmente Veblen, destacaram em seus escritos a noção de preferências endógenas. Segundo essa abordagem, as preferências individuais não podem ser consideradas como dadas, mas devem, ao menos em parte, ser consideradas como moldadas pelas circunstâncias institucionais e culturais. Dessa forma, os indivíduos assumem grande importância no pensamento de Veblen, no qual as mudanças no tecido institucional resultam do comportamento dos membros individuais do grupo, ao mesmo tempo em que essas instituições, resultado da interação entre os indivíduos, são responsáveis por dirigir e definir as condutas. No pensamento de Veblen, portanto, existem ambos os sentidos, o de *upward* e de *downward causation*. Isso significa dizer que os indivíduos criam e mudam as instituições, assim como as instituições moldam e constroem os indivíduos. Assim, o indivíduo atua como o grande eixo que influencia nas instituições, estas que só existem devido às particularidades e semelhanças entre os agentes.

Apesar de Williamson haver cunhado o termo “novo institucionalismo”, exatamente para diferenciá-lo do antigo, nos anos 1970 e 1980 um pioneiro estudo dos “novos institucionalistas” teria procurado explicar a existência das instituições políticas, legais e sociais a partir do comportamento humano e de suas interações, visão semelhante à percepção de Veblen e de seus seguidores. Esse tipo de análise também foi proposto por Menger (1971, *apud* HODGSON, 2009) em sua pesquisa, que procurava verificar como as instituições evoluem. O autor chegou à conclusão de que as instituições resultam de um processo não planejado e imprevisto, a partir de decisões racionais e interações entre os agentes individuais. Cita como exemplo o dinheiro, que emerge como uma instituição devido à interação entre os agentes. A partir da necessidade de realizar as trocas e da dificuldade da dupla coincidência de desejos, o dinheiro surge como facilitador do comércio e se estabelece por sua propriedade de auto-reforço. A análise, portanto, tem início com os indivíduos e suas interações, com preferências que assumem aspectos diferenciados.

Nessa mesma ideia, segundo Hodgson (2009), os novos institucionalistas geralmente procuram começar com as pessoas e suas interações e, depois, passam a explicar as instituições. De acordo com Hodgson, por mais que os novos institucionalistas tentem explicar a origem das instituições a partir dos indivíduos livres de qualquer influência, isso seria inviável, uma vez que é impossível a regressão a um estado livre de influências institucionais, pois, de alguma forma, algum tipo de convenção sempre existiu, seja na linguagem ou mesmo em qualquer hábito. Nas palavras de Hodgson,

The idea of tracing how institutions emerge from an imaginary world with individuals but without institutions is misconceived. What is required is a theory of process, development and learning, rather than a theory that proceeds from an original “state of nature” that is both artificial and untenable (HODGSON, 2009, p. 10).

Para Hodgson (2009), os novos institucionalistas não conseguem definir as ações dos indivíduos sem as instituições, da mesma forma como não é possível prever o comportamento dos indivíduos diante de contextos diferentes. Existe, segundo o autor, uma mudança no pensamento econômico dos novos institucionalistas que, embora presos aos conceitos do *mainstream*, vem incorporando novas ideias e aproximando-os aos antigos. Pode-se mencionar, como exemplo, a teoria dos jogos, que tem apresentado resultados raramente universais, pois dependem das regras particulares e da forma como o jogo é jogado.

Além disso, os novos institucionalistas têm reconhecido que o próprio padrão de racionalidade, como definido pelos neoclássicos, é problemático porque, em alguns contextos, a racionalidade assume diferentes significados. Em suma, Kirman (1999 *apud* HOGDSON, 2009) admite que os modelos que consideram a interação direta entre os agentes nos permitem analisar os fenômenos macro, causados por essa interação no nível micro, mas que não deixam de ser a extrapolação ou a soma das atividades individuais. O nível macroeconômico não pode ser tratado como a soma dos indivíduos representativos, mas deve ser avaliado em termos de indivíduos heterogêneos. Há outro campo de estudo que segue a mesma linha de argumentação, o da economia experimental. Nesse caso, o autor cita trabalhos de Daniel Kahneman, Vernon Smith e outros. Para essa corrente teórica, as instituições são ferramentas que reforçam e induzem a racionalidade individual e a tomada de decisões. Então, a racionalidade não emerge apenas a partir da cognição individual, mas também através da interação social entre os agentes.

Para Hodgson (2009), a Economia necessita alterar sua forma de pensar, já que há trabalhos recentes em Psicologia que buscam demonstrar a dependência da racionalidade e da cognição humanas de seu ambiente social e material. Nesse contexto específico, o próprio Douglass North tem insistido na importância de se compreender o contexto e os processos de cognição. Durante o discurso do prêmio Nobel, Hodgson (2009) afirma que North alertou sobre os limites do quadro da escolha racional, admitindo o fato de a história ter demonstrado que ideias, mitos, dogmas e prejuízos são importantes, sendo preciso compreender o modo como evoluem para que seja possível obter maiores avanços no entendimento da mudança social. Ainda em seu discurso, argumenta sobre a necessidade de desmantelamento do marco analítico de decisão racional presente na teoria econômica, a fim de conhecer e entender a maneira como ocorre a aprendizagem humana. É preciso desenvolver uma estrutura por meio da qual se interpretem os diferentes sinais que recebem os sentidos. Para North, a estrutura base dessa arquitetura é genética, porém sua edificação subsequente é resultado das experiências de cada indivíduo. A chave das ideias do autor são os modelos mentais, representações internas que o sistema cognitivo individual cria para interpretar o ambiente, sendo sua relação com as instituições muito íntimas. Este reconhecimento das influências sociais na cognição individual se aproxima à tradição institucionalista antiga (ver GROENEWEGEN *et al.*, 1995; RUTHERFORD, 1995; SYLL, 1992). A ideia de que as instituições podem, de alguma forma, reduzir as divergências entre os modelos mentais de diferentes indivíduos retoma um dos temas da velha economia institucional.

Para Hodgson (2009), North é um dos representantes da nova economia institucional que aceita o postulado de preferências endógenas. Isso significa que todos os processos de tomada de decisão racional dependem de estruturas cognitivas adquiridas para a seleção, priorização, interpretação e compreensão da enorme quantidade de estímulos sensoriais que atingem o cérebro humano. Qualquer forma de racionalidade, em um ambiente minimamente complexo, depende de elaboração cognitiva, seleção e interpretação que dêem sentido às informações. Essas regras, meios de categorização e compreensão precisam ser aprendidos em um contexto social. Esta aprendizagem é, em alguns casos, inteiramente tácita, envolvendo reações a estímulos inconscientes (POLANYI, 1967; REBER, 1993 *apud* HODGSON, 2009).

Em suma, Hodgson (2009) demonstra que existem vários pontos de intersecção entre as abordagens dos antigos e dos novos institucionalistas, especialmente nas análises de Veblen e North. Atualmente, há uma crescente sobreposição de áreas de pesquisa entre as duas tradições, já que a concepção de indivíduo presente na nova economia institucional vem mudando e sendo desafiada tanto dentro da tradição novo-institucionalista quanto fora da mesma. Com isso, a própria concepção de racionalidade assume caráter diferenciado em ambas as correntes, pois as duas reconhecem que o conceito de otimização, presente na tradição neoclássica, deve ser alterado de forma a reconhecer que a racionalidade depende das instituições e, conseqüentemente, dos hábitos e crenças presentes em cada momento.

2.7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das referências teóricas apresentadas neste capítulo, elaborou-se uma breve síntese dos principais conceitos utilizados para esta pesquisa e que serão úteis para a explicação, nos capítulos subsequentes, da inflação e da estabilidade de preços no Brasil ao longo dos anos 1990.

O conhecimento da Teoria da Regulação, em especial as formas institucionais de estrutura, faz-se fundamental para entender as mudanças ocorridas no Brasil ao longo dos anos 1980 e 1990. Abordar-se-á, nos próximos capítulos, as transformações na relação salarial, no regime de concorrência, no regime internacional, na gestão monetária (financeira) e na forma de Estado que alteraram o regime de acumulação, mas que tiveram forte relação com a estabilização de preços.

As formas institucionais de estrutura são responsáveis, segundo a Teoria da Regulação, por uma transição adequada da micro para a macroeconomia, ao demonstrarem que as regularidades macroeconômicas resultam das práticas sociais reprodutíveis na configuração das formas institucionais. Portanto, os regulacionistas contribuem para a explicação das falhas das políticas macroeconômicas à medida que observam a forte inter-relação entre instituições e indivíduos. Estes, dotados de uma racionalidade situada, não assumem comportamentos racionais de acordo como descreve a teoria neoclássica. É a teoria macroeconômica necessária para interpretar a manifestação da inflação e da estabilidade de preços.

A partir da teoria macroeconômica da regulação, o institucionalismo, com sua definição de hábitos de pensamento (Veblen), pode explicar o comportamento inflacionário dos agentes, que também apresenta uma zona de confluência com as formas institucionais. A noção de indivíduo e racionalidade e a formação de hábitos emergentes em um processo de seleção e adaptação, que pouco tem a ver com o comportamento racional aos moldes da teoria tradicional, explicam a tendência altista dos preços no Brasil na década de 1980.

Seguindo a mesma lógica de análise, os neo-institucionalistas apresentam o conceito de *reconstitutive downward causation* e demonstram o processo de interação entre os indivíduos e as instituições. Conforme será demonstrado na sequência, as políticas macroeconômicas passam por um “filtro” institucional e somente têm efeito ao estarem de acordo com as crenças individuais.

Da concepção de instituições como hábitos de pensamento, emerge a noção de moeda como instituição. A nova economia institucional, com ênfase especial nos trabalhos de North, demonstrará que essa instituição tem papel fundamental nas economias capitalistas e seu funcionamento está alicerçado na capacidade de cumprir o seu papel como meio de troca, de unidade de conta e de reserva de valor. Assim, nos trabalhos da nova economia institucional, encontram-se os subsídios para explicar por que a moeda, mesmo nos períodos de inflação elevada, persistiu como elemento estruturador das trocas na economia brasileira. Por outro lado, encontram-se, a partir desse referencial teórico, elementos para explicar a mudança rumo à estabilização, com conceitos convergentes aos antigos institucionalistas. North (2005) tem feito grandes avanços ao demonstrar que a mudança econômica depende do modelo mental dos agentes, que fazem contínuos esforços no sentido de tornar seu ambiente o mais inteligível possível.

3 AS TEORIAS DA INFLAÇÃO E OS PLANOS DE ESTABILIDADE NO BRASIL NOS ANOS 1980 E 1990

3.1 INTRODUÇÃO

Neste capítulo, serão tratadas as principais teorias que procuram explicar a inflação no Brasil. Com enfoque histórico e priorizando os anos 1980 e 1990, serão apresentadas as teorias tradicionais, das quais as mais contemporâneas evoluíram. O capítulo visa fazer uma revisão da literatura acerca das principais abordagens do problema inflacionário brasileiro assim como rever os principais planos de estabilização até o advento do Plano Real e a eliminação da inflação no país.

A partir do objetivo descrito, serão revisadas, no item 3.2, a teoria tradicional, com enfoque monetarista, a abordagem estruturalista, de Inácio Rangel, assim como as ideias pós-keynesianas. No mesmo item, será abordada a teoria da inflação inercial, grande inspiradora dos planos de estabilização dos anos 1980 e 1990. No item 3.3 apresenta-se uma breve explicação sobre as teorias da inflação e seu caráter institucional. Finalmente, após a apresentação das teorias sobre a inflação, no item 3.4, será feita uma revisão dos principais planos de estabilização das décadas de 1980 e 1990.

O capítulo insere-se na busca de explicações para a inflação nacional e dos diagnósticos propostos, que determinaram a elaboração dos planos de combate aos altos preços durante o período. Com as abordagens, que foram diversas, produziu-se uma literatura significativa a respeito das especificidades das economias em desenvolvimento, principalmente, quando se trata de analisar o problema inflacionário com um enfoque heterodoxo. Contudo, sabe-se que toda teoria produzida não foi capaz de debelar a inflação da época e, por isso, visando contribuir na compreensão do fenômeno, os capítulos seguintes trazem uma análise institucional do problema brasileiro. Quanto às teorias que serão apresentadas, se demonstrará que trouxeram grandes contribuições para a solução do problema, da mesma forma que os planos de estabilidade foram um processo de aprendizagem para as autoridades.

3.2 TEORIAS EXPLICATIVAS DA INFLAÇÃO BRASILEIRA

Os anos 1980 tiveram início com os reflexos das políticas econômicas adotadas na década anterior. Os dois choques do petróleo, em 1973 e em 1979, e o forte crescimento econômico atingido nos anos anteriores levaram o país a graves problemas em suas contas externas. No primeiro choque do petróleo, duas opções de escolha foram dadas à nação para equacionar esse problema: o ajustamento ou financiamento. Castro e Souza (1985) afirmam que a escolha foi além de uma simples opção por uma das alternativas. Na verdade, o governo brasileiro optou por elaborar um verdadeiro Plano Nacional de Desenvolvimento, o II PND. Os reflexos do plano ainda foram sentidos no início da década de 1980, pois a maturação dos investimentos levou o país a solucionar o problema de desequilíbrio externo observado nos anos anteriores. Ocorreu, segundo Castro e Souza (1985), uma autêntica transformação da economia e do seu relacionamento com o exterior.

Outro problema do período foi o endividamento estatal. Cruz (1995) mostra como as dívidas privadas foram transformadas em públicas por diversas políticas de transferência de renda do setor público para o setor privado. Dessa forma, praticamente esgotou-se a capacidade estatal de promoção do desenvolvimento. Juntamente com o baixo crescimento econômico, o processo inflacionário assumiu proporções exorbitantes (estagflação) e surgiu, na literatura econômica, o debate sobre as principais causas do problema.

Diante do problema inflacionário do período e da sua difícil eliminação, diversas escolas de pensamento econômico passaram a expressar sua opinião e, evidentemente, propor as políticas necessárias ao combate do problema. A seguir, serão apresentadas as principais teorias convencionais para explicação do problema inflacionário, assim como as teorias alternativas, que procurariam resposta para inflação brasileira fora da tradicional escola ortodoxa.

3.2.1 A teoria convencional

Do ponto de vista da sabedoria convencional¹, a inflação sempre corresponde a uma irresponsabilidade estatal, ou seja, os déficits públicos seriam os principais causadores do problema. Nesse caso, bastaria equilibrar o orçamento e controlar as emissões monetárias que a inflação seria eliminada².

A tese central sobre as causas da inflação, do ponto de vista ortodoxo, se baseia na validade da teoria quantitativa da moeda. De uma forma simples, a teoria demonstra que o nível geral de preços é uma função da quantidade de moeda ($P = f(M)$). A análise parte, nesse caso, da equação fundamental, dada por:

$$MV = PT,$$

na qual:

M= quantidade de moeda.

V= Velocidade de circulação de moeda.

P = Preço dos bens ou serviços.

T= Total físico de bens e serviços.

A teoria postula que uma variação no primeiro membro da equação deve corresponder a uma variação no segundo. Dessa forma, com a demanda por moeda relativamente constante, qualquer aumento na oferta de meios de pagamento irá determinar o aumento de gastos por parte dos agentes econômicos. Esse aumento trará efeito sobre o produto real ou sobre o nível de preços. Se o produto real da economia não se altera, a ideia central na teoria quantitativa da moeda é que, se existe inflação, essa seria determinada pelo aumento excessivo da oferta de moeda, mantido o equilíbrio na equação básica.

¹ No Brasil, o termo “sabedoria convencional” ficou conhecido a partir da obra de Castro e Souza (1985). Com as dificuldades brasileiras em termos de balanço de pagamentos, inerentes ao processo de industrialização por substituição de importações, o primeiro choque do petróleo colocava duas opções ao governo brasileiro de 1974: o ajustamento, que continha a demanda interna e evitaria que o choque externo aumentasse a inflação, corrigindo-se o desequilíbrio externo, e o financiamento, que defendia a manutenção do crescimento mesmo às custas da alta inflação. O governo optou pelo lançamento do II PND, que se tratou de uma alternativa às ideias simplistas de financiamento e ajustamento, promovendo uma verdadeira revolução na estrutura de oferta da economia e que permitiria a geração de superávits comerciais nos anos 80. De acordo com o exposto, o termo sabedoria convencional expressa a ideia de que a inflação deve ser contida com políticas restritivas de demanda agregada.

² No entanto, o início dos anos 80 já teria experimentado um forte ajuste fiscal e, mesmo assim, em 1984, a inflação permanecia o maior problema a ser resolvido (REGO; MARQUES, 2005; BRESSER-PEREIRA, 2009).

Em suma, a partir da equação de equilíbrio, os monetaristas estabelecem que o governo federal, ao emitir moeda, é o responsável pela inflação. Ao fazer isso, o governo cria um excesso de demanda por bens e serviços que, se não puder ser satisfeita, em função da rigidez na produção, causa inflação. Essa situação pode ser ilustrada com o auxílio da equação anterior. Com o aumento da moeda, tem-se uma situação em que $M_1 > k.Py$. Se o produto real não se altera, e o coeficiente marshalliano é constante, a tendência é de que aconteça um ajuste por meio do aumento nos preços com $M_1 = k.P_1y$.

Com base na teoria quantitativa da moeda, as teorias de combate à inflação nos anos 1980 dirigiam sua atenção ao papel do Estado na economia e seu conseqüente excesso de intervenção. Então, a política de combate ao problema deveria ser de contenção dos gastos governamentais e de oferta monetária. Inclusive, com base nessa concepção, que seguem as recomendações do Fundo Monetário Internacional (FMI) para os países com inflação descontrolada. As recomendações insistem que uma política bem sucedida de combate ao problema inflacionário deva acontecer em detrimento ao crescimento do produto. Ou seja:

Para que uma restrição de crédito seja efetiva, deverá forçar os homens de negócios a vender bens a preços mais baixos do que haviam previsto, a miúdo com perda; deverá ser financeiramente impossível para eles aumentar taxas de salários e deverá produzir-se certo número de desemprego. Se uma política de restrição do crédito não é suficientemente severa para fazer estas coisas, tampouco será suficientemente severa para alcançar seu objetivo (FMI, 1950 *apud* FÜRSTENAU, 1981, p. 3).

Um fator fundamental de combate à inflação, nesse caso, perpassa pela credibilidade do governo. Bresser-Pereira (1989a)³ afirma que a inflação, no sentido monetarista, por ser um fenômeno estritamente monetário, depende das expectativas dos agentes, alteráveis de acordo com a política macroeconômica e, particularmente, de acordo com a política monetária. Nesse sentido, a inflação se torna um problema de expectativas facilmente modificáveis. Para isso, basta alterar a percepção dos agentes quanto à inflação futura.

Ao longo dos anos 1980, avançava a discussão sobre a eficácia ou não das políticas ortodoxas recomendadas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). Discutia-se, também, os sacrifícios a nível de produto que seriam necessários para a contenção do processo inflacionário. As correntes monetaristas mais radicais, que sequer reconheciam a existência

³ Uma importante observação do autor que merece ser comentada refere-se à afirmação de que existem basicamente duas teorias de inflação aplicáveis ao caso brasileiro: a monetarista e a do conflito distributivo. As demais teorias, como a da inflação inercial, seriam apenas extrapolações desta última.

dos mecanismos de indexação presentes na economia nacional na década de 1980, pouco consideravam esses sacrifícios.

Lara-Resende (1985), já criticando a teoria tradicional, afirma que os monetaristas ortodoxos procuram explicar a inflação de acordo com a política monetária e fiscal adotada em determinado período. No caso brasileiro, a inflação não cedia porque as políticas fiscal e monetária não eram rigorosas o suficiente para conter a elevação nos preços médios. A proposta de política para esse caso consistia em aplicar um forte corte nas despesas do setor público, com redução simultânea de toda a expansão da moeda e do crédito. Segundo Lara-Resende (1985):

Para este grupo, a persistência da inflação decorre única e exclusivamente da falta de credibilidade da política econômica, que não consegue controlar a oferta da moeda, nem reduz suficientemente o déficit público. As expectativas inflacionárias, formadas constantemente a partir da observação da incompetência dos gestores de política econômica, encarregam-se de manter a virulência da inflação (LARA-RESENDE, 1985, p. 125).

Por sua vez, da mesma forma, a teoria keynesiana perde sua precisão ao assumir que as pressões de demanda determinam o problema inflacionário. Particularmente, na época discutida, se começa a questionar essa teoria, já que o Brasil convivia com o fenômeno da estagflação (baixo crescimento econômico acompanhado de altos índices de inflação).

Com base nas críticas à teoria monetária convencional e na insistência em usá-la para explicar a inflação brasileira, esta que fugia aos padrões tradicionais, que se desenvolveram outras abordagens. Muitas foram consideradas inovadoras ao serem direcionadas aos países emergentes em geral, e no caso do Brasil, especificamente. Tais teorias serão apresentadas no item a seguir, no qual se inclui a teoria de Ignácio Rangel e a teoria da inflação inercial.

3.2.2 A tese estruturalista (CEPAL)

Os estruturalistas⁴, como o próprio nome sugere, afirmam que os problemas de desenvolvimento das economias latino-americanas estiveram vinculados ao próprio processo de desenvolvimento das economias mais avançadas. Do processo histórico de desenvolvimento do capitalismo, teria resultado um sistema econômico global dual: um de centro, formado por economias desenvolvidas, e um periférico subdesenvolvido, subordinado ao processo de desenvolvimento dos países avançados.

Com essa ideia em mente, tal corrente de pensamento procura os determinantes da inflação em problemas estruturais. Trata-se de uma abordagem que analisa a inflação como um fenômeno real, e não apenas como uma manifestação monetária, como afirmavam os monetaristas ortodoxos (MARTINS, 2009). De acordo com Modenesi e Modenesi (2005), destacam-se, em relação à análise do problema inflacionário, os trabalhos de Oswald Sunkel sobre a inflação chilena. Segundo Sunkel (1958 *apud* MODENESI; MODENESI, 2005), a inflação seria resultado do padrão de desenvolvimento substitutivo de importações pelo qual teria passado o país. O autor procurou distinguir os fatores determinantes do processo

⁴ Além dos estruturalistas, pode-se caracterizar uma nova corrente de pensamento que resgata as ideias dos Cepalinos e, por isso, são denominados neo-estruturalistas. Segundo Moraes (1990), dizem respeito a uma segunda corrente do pensamento estruturalista tradicional, que despente maior preocupação com os problemas inflacionários ao invés das grandes estratégias de desenvolvimento. Esta nova corrente de pesquisa teve início nos anos 80 e, quanto à inflação, caracteriza-se por dois movimentos: a formalização das ideias anteriores e o surgimento e combinação de novas ideias com as anteriores e sua consequente formalização. Os autores chamados de neo-estruturalistas são também conhecidos como inercialistas (BRESSER-PEREIRA, 1990b; FONSECA, 2007), uma interpretação da inflação desenvolvida propriamente para a realidade brasileira e discutida na sequência deste trabalho. Dentre os neo-estruturalistas, Modenesi e Modenesi (2005) afirmam que Simonsen foi pioneiro na discussão sobre a inflação inercial. O autor teria denominado a reprodução da inflação passada como realimentação inflacionária. Em sua tese de doutorado, de 1970, publicada posteriormente com o título *Inflação: gradualismo versus tratamento de choque*, o autor desenvolve a ideia, na qual afirma a necessidade de se distinguir pelo menos três componentes do processo inflacionário. O primeiro, seria o componente autônomo, que se refere a uma parcela independente da inflação anterior e decorrência da mudança dos preços relativos que ocorrem devido a fatores de institucionais, tais como reajustes arbitrários dos salários, da taxa de câmbio, dos impostos ou fatores acidentais, como a elevação dos preços agrícolas decorrentes das más safras. O segundo, seria o componente de realimentação, este, sim, decorrente da inflação passada. Teria como principal determinante o conflito distributivo, tratando-se das altas de preços ou rendimentos, proporcionais ao aumento do custo de vida. Ainda, poderia ocorrer devido a revisões automáticas determinadas pela correção monetária. Enfim, o terceiro elemento seria o componente regulação pela demanda, que trata da inflação como um problema de excesso de demanda agregada em relação à oferta, basicamente causada por descontrole fiscais ou monetários. Quanto à classificação de Simonsen como neo-estruturalista, citando Lopes, Modenesi e Modenesi (2005) afirmam que a sua contribuição deve ser assim classificada porque sintetiza as principais contribuições da Cepal, que são: a noção de pressão inflacionária estrutural (reajustamento dos preços relativos), a noção de mecanismos de propagação (chamados por Simonsen de mecanismos de realimentação, em relação ao problema do conflito distributivo nos estruturalistas), além de uma especificação acerca da relação entre demanda agregada e inflação (fator não negado pelos estruturalistas, e que está relacionado com a inflação e o desemprego).

inflacionário em economias subdesenvolvidas, sendo eles: as pressões inflacionárias e os mecanismos de propagação.

As pressões inflacionárias principais seriam as estruturais relativas:

- 1) à genérica rigidez de oferta interna, principalmente dos preços dos alimentos que não acompanhavam o crescimento da demanda interna;
- 2) à limitação da capacidade de importar, pois, com baixa diversificação das exportações, os países não eram capazes de suprir o excesso de demanda interna através dos aumentos nas importações;
- 3) aos pontos de estrangulamento setoriais de oferta, que refletiam a insuficiência de oferta em serviços básicos (por exemplo, transporte e energia) e insumos intermediários (matérias-primas e mão de obra qualificada). Esses desequilíbrios eram ainda repassados ao setor industrial porque se tratavam de insumos básicos.

Segundo Modenesi e Modenesi (2005), após o aumento de preços, decorrente das pressões de oferta, os efeitos de propagação agiam no sentido de disseminar o problema pelo sistema, porque os agentes procuravam defender sua renda real. Trata-se, nesse instante, de um conflito distributivo. Nesse contexto, a principal contribuição estruturalista constatou que a inflação nacional teria origem na estrutura das economias em desenvolvimento, não se tratando de um simples problema de emissões monetárias.

Portanto, na visão estruturalista, a inflação seria um problema de oferta que se materializa principalmente em dois fatores: na insuficiência na capacidade de importar e na inelasticidade de oferta de produtos agrícolas⁵. A teoria estruturalista sobre a inflação afirma que o problema deriva principalmente de tensões de custos, que teriam sua origem na estrutura produtiva da economia. Segundo Bresser-Pereira (1984), essa corrente de pensamento via a inflação como inerente ao padrão de acumulação vigente. Enquanto os economistas ortodoxos afirmavam que o problema inflacionário brasileiro era exógeno, resultado principalmente das emissões monetárias, os estruturalistas defendiam a inflação nacional como endógena, resultado das imperfeições existentes nos mercados de economias em processo de industrialização.

⁵ Exatamente por esse motivo, a corrente estruturalista defende a necessidade de serem rompidos os pontos de estrangulamento da economia via investimentos governamentais. Nesse caso, estariam justificadas as políticas industrializantes propostas para os países em desenvolvimento. Romper os problemas setoriais seria a solução do fenômeno.

Nos países em desenvolvimento, quando os preços de determinados produtos sobem inesperadamente, a oferta não aumenta, como ocorre nos países desenvolvidos, nem por meio do aumento na produção, nem com o aumento nas importações desses produtos. Em função desse estrangulamento, os preços dos produtos não se reduzem imediatamente, sendo repassados aos demais produtos da economia. Esse fator acaba levando a uma espiral de preços e salários porque os trabalhadores acabam também por requerer aumentos salariais, generalizando o problema inflacionário. Segundo Bacha (2003),

A interpretação cepalina da inflação privilegiava os chamados fatores estruturais — tais como a rigidez da oferta agrícola e a insuficiência da capacidade para importar —, que geravam altas dos preços dos alimentos e produtos importados, à medida que a economia se industrializava. Tais pressões inflacionárias estruturais se generalizavam então pela economia, através dos mecanismos de propagação de preços e salários, em mercados de produtos e mão-de-obra operando em regime de concorrência imperfeita (BACHA, 2003, p. 2).

Especificamente no caso brasileiro, a prioridade de análise passou a ser os desequilíbrios que aconteciam nos setores agrícola e importador. No primeiro caso, se destaca uma agricultura considerada atrasada, já que não respondia adequadamente aos aumentos de demanda dos demais setores⁶, gerando pressões de custos que se perpetuavam sobre os demais ramos da economia. Com relação ao setor importador, as pressões eram decorrentes da escassez de divisas, comum em países em desenvolvimento que passaram por um processo de substituição de importações.

Além dos problemas estruturais (rigidez da oferta agrícola e insuficiência na capacidade de importar), responsáveis pela geração de inflação, Bresser-Pereira (1984) aponta como outra causa estrutural da inflação a incapacidade do governo de aumentar o nível de arrecadação de acordo com o aumento no seu volume de gastos, em função da sua maior intervenção e financiamento do processo de industrialização nacional.

Os países periféricos, como o Brasil, sofriam com problemas estruturais relacionados à necessidade de expansão dos meios de pagamento para fazer frente às constantes demandas de desenvolvimento. Priebisch (1949) afirma que em função dos baixos níveis de

⁶ Apesar de estar presente nas teses sobre inflação estrutural dos cepalinos, existe forte discussão a respeito da elasticidade-preço de oferta do setor agrícola. Embora a teoria da inflação estrutural afirme que a elasticidade-preço da oferta desses produtos é muito baixa, monetaristas brasileiros provaram, utilizando a econometria, o contrário. Ou seja, a elasticidade-preço não era tão baixa como afirmavam os estruturalistas (BRESSER-PEREIRA, 1984). No entanto, como o próprio autor afirma, basta que haja certa defasagem de tempo para atender essa demanda que as pressões de preço se disseminam sobre outros setores da economia.

produtividade desses países e, por consequência, dos baixos níveis de poupança, o setor público é obrigado, via emissões, a estimular a poupança interna para consequente aumento nos investimentos. Nesse caso, as maiores emissões monetárias acabam desencadeando um processo de aumento de preços que se reflete em uma maior distribuição de renda a favor das grandes empresas. Portanto, em função dessa distorção básica pela qual passam os países em desenvolvimento (baixa poupança e menor produtividade relativa) que o Estado tem a necessidade de aumentar a quantidade de moeda em circulação, influenciando a inflação⁷.

De acordo com Priebish (1949), a emissão inflacionária é uma forma de promover a poupança forçada em uma economia em desenvolvimento e que, por isso, carece de recursos para serem destinados aos investimentos. Nas palavras do autor,

[...] a poupança forçada, que pode acumular-se com a inflação, sai de camadas numerosas da coletividade, sem que lhes seja dado recolher seus frutos, uma vez que êstes passam, definitivamente, aos grupos favorecidos, cumpriria indagar, sériamente, se não haverá possibilidade de encontrar outras formas de poupança (espontânea ou de determinação coletiva), que, sem os graves inconvenientes da poupança forçada, permita uma aplicação mais adequada dos recursos em fins produtivos (PRIEBISH, 1949, p. 77).

Ressalte-se que, como estruturalista cepalino, Celso Furtado trouxe sua contribuição para a análise da inflação brasileira. Modenesi e Modenesi (2005) afirmam que as ideias de Furtado podem ser resumidas a três pontos fundamentais:

- 1) distinguir entre os lados monetário e real do processo inflacionário;
- 2) articular a inflação com o crescimento econômico;
- 3) admitir que a presença de conflitos distributivos torna mais difícil a eliminação do problema inflacionário.

Além disso, a análise do autor demonstrou que o fenômeno inflacionário brasileiro teria causado, no imediato pós-segunda Guerra Mundial, um impacto significativo no lado real da economia. Ou seja, com a inflação doméstica acelerada e a taxa de câmbio fixa, haveria acontecido um grande estímulo aos investimentos domésticos, numa economia com

⁷ Se os lucros dos empresários forem utilizados para comprar reservas que aumentem os investimentos, via importações de bens de capital, o problema não será tão grave. Mas, como sugere o autor, boa parte desses recursos era destinada ao consumo improdutivo das classes empresariais.

controles seletivos de importação. Tratou-se de uma verdadeira transferência de renda ao setor empresarial, que vendia com preços elevados e importava bens de capital com preços mais baixos, devido ao aumento da produtividade no mercado internacional. Isso demonstra que a inflação não tem somente efeitos monetários. Por fim, Furtado afirma que uma inflação não neutra, do ponto de vista distributivo, é mais difícil de ser eliminada, já que está relacionada à repartição do produto nacional, em que alguns agentes procuram manter o aumento de preços a fim de melhorar a sua posição relativa no mercado.

Para Lopes e Rosseti (1998), ao apresentarem o quadro estrutural como responsável pela inflação – no qual pesem a inelasticidade da oferta de produtos agrícolas, o desequilíbrio crônico do comércio exterior, a distribuição da renda desigual e a rigidez dos orçamentos públicos – os economistas da Cepal passam a divergir dos técnicos do FMI quanto à necessidade de controlar a oferta monetária como forma de solucionar o problema inflacionário. Essa medida apenas seria capaz de atacar os efeitos da inflação e não as suas verdadeiras causas, já que estas provinham da realidade dos países em desenvolvimento e não da irresponsabilidade do Estado.

3.2.3 As ideias de Rangel: crítica à teoria tradicional e às ideias cepalinas

No trabalho *A Inflação Brasileira*, considerado um marco nas análises sobre inflação no Brasil, Ignácio Rangel elabora uma formidável crítica, tanto à teoria monetarista quanto estruturalista da inflação para, então, explicar o problema da inflação brasileira nos anos 1960. Suas ideias partem da teoria estruturalista, mas, ao mesmo tempo, fazem uma crítica a essa concepção.

No que tange à teoria tradicional, suas críticas partem da teoria quantitativa da moeda ($M.V = P.T$). Dessa forma, para explicar como a teoria quantitativa é ineficiente, o autor supõe uma variação autônoma no nível de preços não compensada por reduções nos preços dos demais produtos. Com isso, altera-se o equilíbrio da equação quantitativa e passa-se a ter $MV < PT$. Como um aumento de preços em um setor não é contrabalançado por reduções de preços em outros setores, sempre que houver um aumento em P, o lado direito da equação se torna maior que o esquerdo. Em um momento ou outro, a igualdade na equação tem de ser mantida.

Segundo Rangel (1978), como essa desigualdade de preços não pode permanecer por um período muito longo, uma das seguintes hipóteses deverá ocorrer:

a) o aumento do lado monetário da equação, o que significa que, dada a inércia de V , deve aumentar M ;

b) o índice geral de preços retornaria ao nível anterior, ou seja, após o aumento, os preços tenderiam a reduzir novamente (hipótese cuja postulação é a base de toda política monetária dos ortodoxos);

c) se o primeiro membro da equação e o índice geral de preços figurarem constantes, uma parte do produto nacional seria retirada temporariamente do mercado. Essa quantidade adicional de produto deixaria de figurar no segundo membro da equação, pois, como se trata de uma equação de trocas, não se refere a todo produto nacional, mas apenas ao fluxo de produtos no mercado.

Rangel trata da última possibilidade, que diz que a normalidade somente será restabelecida quando for retirada parte do produto físico (t) do mercado, ou seja, $M.V = P.(T-t)$. Teoriza que, ao invés do reajustamento dos preços para um nível anterior, postulado pela teoria tradicional, ter-se-á um declínio da renda real. Isso ocorre por um efeito de retenção do produto, decorrente da queda no volume de transações e pela redução do fluxo de pagamento a fatores, dado que o aumento no estoque das empresas tende a diminuir o nível de atividade das mesmas.

Essa queda no volume de transações, apontada por Rangel (1978) somente é possível em uma economia oligopolizada como a brasileira. Isso é o que sustenta o aumento de preços (cria-se uma ilusória escassez de oferta). No entanto, como a retenção de estoques se trata de um ajuste recessivo, o autor aponta para outra saída. Dado que a redução no volume de transações determina queda no nível de renda e redução do emprego, o governo aumenta a oferta monetária com o objetivo de amenizar os efeitos em termos de crescimento econômico. Conforme será esclarecido no item a seguir, no qual se tratará acerca do debate sobre a oferta dos meios de pagamento, a moeda se torna endógena. O aumento de preços dos empresários acaba sendo o movimento principal, sancionado pelas autoridades.

Com a retenção de estoques no nível da firma, tem-se uma modificação na sua equação econômico-financeira, o que significa que cresce o realizável da empresa em relação ao disponível (caixa e depósitos bancários). Com isso, a empresa reage, buscando o sistema bancário para repor sua liquidez. Os banqueiros, na visão de Rangel, não têm motivos para

deixar de socorrer as empresas que contabilmente apresentam alto índice de solvência devido aos estoques adicionais. Nesse processo, o equilíbrio de caixa do sistema bancário será afetado negativamente. Para socorrer o sistema bancário, especificamente o Banco do Brasil, o governo emite dinheiro, “[...] o que quer dizer que a inflação não se gera no nível de orçamento da União, uma vez que tem origem no bojo da economia, por efeito dos movimentos autônomos da empresa privada” (RANGEL, 1978, p. 25). Finalmente, com as emissões, se restabelece o equilíbrio da equação quantitativa com $MV = PT$.

Evidentemente, o governo seria beneficiado ao emitir moeda. Contudo, o autor acredita que o governo não é o determinante do problema. Nas palavras de Rangel (1978, p. 26), “O papel do governo é, portanto, passivo. Mais ainda, é difícil, para ele, se não toma certas medidas, resistir às injunções do sistema econômico [...]”.

A obra de Rangel (1978) não é apenas uma crítica à teoria ortodoxa da inflação, mas também à própria teoria estruturalista. Ambas pecavam ao buscarem uma explicação com base na inelasticidade da oferta global, no caso dos monetaristas, e da oferta setorial, para os estruturalistas. Já se discutiu a primeira crítica, que deixou como principal contribuição a noção da passividade do Estado no processo inflacionário. Cabe, agora, observar as críticas às ideias cepalinas. Estas teorias pecavam, segundo Rangel, ao considerar a oferta dos produtos primários como inelástica. O problema não estava na inelasticidade desses produtos em relação ao preço, mas no próprio processo de comercialização extremamente concentrado. Como esse processo dependia de grandes empresas, os preços finais dos alimentos, em ascensão, não chegavam ao produtor final.

O ponto principal da crítica de Rangel disserta que não era a oferta dos produtos agrícolas inelástica, mas a sua demanda. Além do mais, os aumentos nos preços dos alimentos não repercutiam no produto final, mas, sim, no setor de comercialização. Como os trabalhadores não podiam substituí-los, acabavam reduzindo a quantidade consumida dos outros produtos que compunham sua cesta de mercadorias (ex: artigos de vestuário, calçados, etc.). Isso ocorria porque esses eram os produtos com demanda elástica. Como algumas dessas empresas não poderiam aumentar os preços imediatamente, pois possuíam uma demanda elástica, procuravam crédito junto ao sistema bancário para manter seus estoques. Assim, o governo sancionava o aumento de preços via expansão monetária.

Portanto, as constatações finais mostram, em primeiro lugar, que o movimento ascensional de preços tem como ponto de partida não uma escassez de oferta, mas a inelasticidade da demanda, que permite a grupos bem organizados manipular a alta dos preços. Em segundo lugar, as retenções de estoques resultam não das atividades agrícolas,

mas dos setores produtores de bens mais duráveis, que fabricam produtos com maior elasticidade-renda. Esses setores, com a queda da renda real (decorrente dos maiores gastos com alimentos), pressionam o governo para maiores emissões, a fim de impedir a queda no nível de atividade econômica.

Pode-se perceber que a análise de Rangel está muito próxima à proposta de estudo apresentada neste trabalho. O aumento de preços acaba sendo deflagrado pelos agentes econômicos e não pelo governo, pois este não tem outra opção se não sancionar os aumentos dos preços através de emissões monetárias. Trata-se, portanto, de reconhecer a existência de um impulso inconsciente por parte dos agentes, respaldado no ambiente macroeconômico e nas formas institucionais de estrutura, que sancionam uma inflação persistente.

3.2.4 O debate entre estruturalistas e monetaristas: a endogeneidade da moeda

Neste item, se abordará uma discussão detalhada da noção de oferta de moeda presente em Rangel, já que se aproxima do argumento utilizado no capítulo final deste trabalho para explicar a inflação brasileira em um caráter institucional.

A discussão fundamental presente nas correntes estruturalistas e monetaristas diz respeito ao caráter endógeno ou exógeno dos meios de pagamento. Por um lado, os monetaristas argumentam que a moeda é exógena e que, portanto, a inflação resulta do excesso de emissões monetárias. Por outro lado, os estruturalistas afirmam ser a oferta de moeda endógena e, diante dos estrangulamentos presentes em uma economia em estágio de desenvolvimento, as autoridades monetárias não têm outra opção se não sancionar o aumento de preços que provém dos agentes.

O caráter endógeno da moeda se origina da própria estrutura e dinâmica da economia. Ocorre devido às imperfeições de mercado, que se traduzem em estrangulamentos de oferta quando a demanda aumenta, ou, mesmo, devido ao caráter oligopolístico ou cartelizado da economia, que dá origem a uma inflação administrada ou de custos. Como a inflação assume caráter endógeno, as políticas de combate preconizadas se tornam mais complexas. Segundo Bresser-Pereira (1989a), implica uma estratégia de longo prazo que visa exatamente atacar esses pontos de estrangulamento. Por outro lado, não quer dizer que não se deva utilizar das políticas tradicionais para controlá-la. Em suas palavras:

Não significa também que não se devam utilizar remédios monetários e fiscais contra a inflação, desde que moderadamente. Significa apenas que neste tipo de economia uma certa taxa de inflação funciona como lubrificante do sistema econômico (BRESSER-PEREIRA, 1989a, p. 12).

Se o pressuposto da endogeneidade da moeda é aceito, não se deve utilizar unicamente os remédios tradicionais de combate ao problema inflacionário, pois, se se impõem restrições monetárias, torna-se inevitável uma queda no nível de atividade econômica⁸. Isso pode ser observado pela equação de trocas ($MV = pY$). Visto de acordo com a interpretação de Bresser-Pereira (1989a), se ocorrer um aumento nos preços, devido a um desajuste estrutural, e a quantidade de moeda não sofrer aumento, a quantidade real de moeda ($m = M/P$) terá necessariamente que ser reduzida. Isso implica uma contração que levará a uma redução do crédito e das disponibilidades das empresas para financiar seu capital de giro. O sistema produtivo será prejudicado por meio da redução no nível de produto real. No entanto, antes que essa situação ocorra, as empresas começarão a pressionar o governo para aumentar a quantidade de moeda ou de crédito no setor privado, o que inevitavelmente desencadeará um problema inflacionário.

Outro motivo para aumentar a quantidade de moeda decorre da queda nas receitas governamentais. Com o aumento das pressões que provém dos estrangulamentos de oferta e em decorrência de um processo inflacionário crônico, pode acontecer uma defasagem na captação de recursos por parte do Estado, que causará problemas orçamentários, aumentando o déficit público. Na ausência de mecanismos apropriados de financiamento, o Estado acaba por aumentar a oferta de moeda para compensar a redução nas receitas, mesmo involuntariamente.

Diante do exposto e de acordo com a visão de Bresser-Pereira (1989a) sobre a teoria estruturalista da inflação, o problema do descontrole de preços não decorre de uma relação causal direta entre a quantidade de moeda e o aumento de preços. A relação pode existir, como afirmam os monetaristas, mas o sentido de causalidade se inverte. Primeiramente, os preços dos produtos que aumentam por causa dos estrangulamentos de oferta (ou mesmo devido ao poder monopolístico das empresas). Consequentemente, a quantidade de moeda ou crédito sofre expansão. Mais ainda,

⁸ Os inercialistas concordam com essa afirmação. Os estudos sobre a teoria da inflação inercial, apresentados na sequência, sugerem que as políticas ortodoxas de combate à inflação poderiam reduzir a inflação, mas o custo, em termos de produto nacional, seria muito elevado. Exatamente por isso, como feito em diversos planos de estabilização, esses autores sugerem políticas heterodoxas que pressupõem a necessidade de eliminar os mecanismos de correção monetária e a contaminação da inflação presente e da futura pela inflação passada.

É óbvio que, neste caso, o aumento da quantidade nominal de moeda é uma consequência, não uma causa. O aumento da quantidade de moeda naturalmente realimenta a inflação, mas a causa original é claramente outra. Na verdade, a inflação é um processo dialético, no qual as consequências também se transformam em causas. Mas é preciso, em cada momento, detectar a causa dominante para que a política econômica possa ser efetiva. Se a causa básica dos aumentos de preço em um determinado momento está nos aumentos administrados de preços, é claro que não se poderá dar prioridade a medidas de caráter monetário para combater a inflação. Estas medidas representam um papel auxiliar, ainda que eventualmente importante (BRESSER-PEREIRA, 1989a, p. 13).

Um esclarecimento deve ser feito quanto ao que Bresser-Pereira chama de inflação administrada. Embora a moeda tenha caráter endógeno, não é possível caracterizar esse tipo de inflação como estrutural, porque não é uma inflação de demanda que decorre de estrangulamentos da oferta. Trata-se, tipicamente, de uma inflação de oferta, pois diz respeito à capacidade das empresas aumentarem os lucros através dos preços de produtos. A expressão adequada é inflação administrada, porque também não se refere a uma inflação de custos, já que esta estaria mais relacionada a um aumento nos salários.

3.2.5 A teoria da inflação inercial⁹

Enquanto a ortodoxia e, portanto, a escola monetarista, culpava o Estado pelo problema inflacionário, começa a delinear-se a teoria que seria inspiradora dos diversos planos econômicos de combate à inflação. Com inspiração estruturalista, a teoria da inflação inercial¹⁰ mostrou-se útil ao desvendar a causa essencial da inflação brasileira nos anos 1980.

⁹ A teoria da inflação inercial, segundo Bresser-Pereira (1986), pode ser caracterizada como um terceiro momento da teoria estruturalista da inflação. O primeiro, é marcado pelos trabalhos dos economistas da Cepal, nos quais se destacam Oswaldo Sunkel (1958), Celso Furtado (1959), Aníbal Pinto (1973) e Júlio G. Oliveira (1964). Nesses trabalhos, distinguem-se os conceitos de pontos de estrangulamento e efeitos propagadores da inflação. Também se destaca a contribuição eclética (monetarista e estruturalista) de Mário Simonsen (1970), que traria a contribuição da análise dos efeitos propagadores através do conceito de realimentação inflacionária. O segundo momento da teoria da inflação inercial ocorre com a publicação do livro *A Inflação Brasileira*, de Ignácio Rangel (1963), no qual se destacam o caráter endógeno da oferta de moeda, a inflação como mecanismo de defesa da economia diante da insuficiência de demanda e a ideia de inflação administrada ou oligopolista. Enfim, o terceiro momento contempla a discussão apresentada neste item com diversos autores trazendo contribuições importantes para a análise da inflação nos anos 1980.

¹⁰ É necessário esclarecer que o termo inercial remete a uma das análises consideradas tradicionais sobre o problema inflacionário. No foco que este trabalho propõe, os mecanismos de correção monetária, que deram origem à inflação inercial, nada mais são do que uma manifestação, por parte dos agentes econômicos, da falta de credibilidade da moeda nacional. Ou seja, foi um mecanismo de proteção, introduzido formalmente

Há na literatura certa controvérsia sobre a origem da mesma¹¹. No entanto, quanto a esse aspecto, se destacam os trabalhos de Bresser-Pereira e Nakano (1983) e dos economistas ligados à Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUCRJ). A seguir, serão apresentadas sistematicamente as principais visões a respeito.

3.2.5.1 Os economistas da PUCRJ

Com a aceleração da inflação nos anos 1980, começa a delinear-se, no Brasil, a teoria da inflação inercial. Um grupo de pesquisadores ligados à PUCRJ destacou-se nos estudos e propostas de planos para eliminar o problema. Esses estudiosos passaram a discordar veementemente de que o problema inflacionário brasileiro poderia ser explicado de acordo com a teoria monetarista, sendo, então, um problema relacionado ao excesso de gastos públicos e emissões monetárias.

3.2.5.1.1 *Francisco Lopes e a teoria do choque heterodoxo*

Francisco Lopes destacou-se nos anos 1980 com recomendações de políticas para contenção do problema inflacionário brasileiro e, inclusive, suas ideias teriam sido utilizadas

pelos agentes e que refletia um padrão de conduta. Este, por sua vez, era apenas o reflexo da crença generalizada de que a moeda nacional era uma instituição ineficiente.

¹¹ No artigo “História da Inflação Inercial no Brasil”, Bresser-Pereira (2009) levanta diversos questionamentos sobre os principais responsáveis pelo desenvolvimento da teoria da inflação inercial e reivindica para si essa teoria. Apesar disso, reconhece que outros autores já haviam feito alguma menção ao processo de perpetuação da inflação. Temos os casos dos estudos de Simonsen, em 1970, sobre o processo de realimentação inflacionária, e os de Felipe Pazos, de 1972, tratavam das inflações crônicas, assim como os trabalhos de Loyola e Oswaldo Sunkel. Além desses, Bresser reconhece o trabalho dos economistas da PUCRJ, que podemos dizer, dividem com o autor os méritos do desenvolvimento da teoria da inflação inercial. Bresser reconhece, ainda, que suas ideias sobre a inflação inercial tiveram origem no pensamento de Ignácio Rangel sobre a inflação no Brasil. Segundo o autor, a obra de Rangel era um passo à frente das teorias estruturalistas, pois, embora aceitasse a ideia de a inflação haver se originado de alguns pontos de estrangulamento da oferta de certos bens, sua ênfase era outra. Para ele, enquanto as teorias convencional e estruturalista supõem que o problema seja de demanda, o autor enfatizava o lado da oferta e, supondo certo poder monopolista das empresas, afirma que as mesmas, em períodos de crise, procuram proteger suas taxas de lucro mediante aumento nos preços. Dessa forma, em períodos de recessão, as empresas aumentavam os preços para obterem maiores receitas. Então, a teoria passou a ser conhecida, segundo Bresser-Pereira (2009), como Curva de Rangel, demonstrando que, a médio prazo, a inflação tem uma relação inversa e não direta com o crescimento econômico.

na concepção do Plano Cruzado. Em 1984, o autor publicou o artigo “Só um choque heterodoxo pode derrubar a inflação”. No entanto, só mais tarde, no artigo “Inflação, Inflação Inercial e Hiperinflação: notas e conjecturas”, de 1985, que o autor procura demonstrar que as inflações crônicas são predominantemente inerciais, refletindo um processo inflacionário que normalmente possui duas causas, sendo uma, o choque e, a outra, a tendência.

Os choques normalmente decorrem da tentativa dos agentes econômicos aumentarem sua participação na renda nacional. Podem ser divididos em dois grupos: os choques de oferta e os de demanda. Os primeiros teriam relação com os choques agrícolas (quebra de safras), com o aumento nos preços dos insumos industriais, com as desvalorizações cambiais e com os aumentos dos salários acima do nível de produtividade. Os segundos, por sua vez, refletem os aumentos da demanda em significativas proporções. Esse componente recebe maior atenção das autoridades monetárias e das correntes monetaristas e keynesianas, porque se relacionam com o aumento da oferta de moeda ou, mesmo, com os aumentos de salários acima dos níveis de produtividade. Tais fenômenos estão expressos na curva de Phillips, que procura estabelecer um *trade-off* entre inflação e desemprego.

Já o aumento de preços não determinado pelos choques é um componente de inflação, denominado, por Lopes, de tendência inflacionária. Essa inflação persiste mesmo quando não existe qualquer tipo de choque ou alterações nos preços relativos. Para Modenesi (2005), trata-se de um componente de inflação pura. A tendência inflacionária pode ser explicada com base na teoria das expectativas racionais ou de acordo com a teoria da inflação inercial. Entretanto, Lopes (1985) contesta a teoria das expectativas racionais porque há dificuldade em se chegar a uma conclusão sobre a formação das expectativas. Então, como é impossível analisar o processo inflacionário de acordo com a antecipação dos agentes às políticas econômicas do governo, o autor prefere utilizar a teoria da inflação inercial. Logo, a inflação corrente é determinada pela inflação passada e não pelo estado das expectativas.

Com base nessa proposta teórica para explicação do problema inflacionário brasileiro, a recomendação de política econômica capaz de derrubar o problema tem como medida principal o choque heterodoxo, sob o congelamento dos preços e salários (CUNHA, 2003). O congelamento deveria ser temporário e seguido de um relaxamento gradual, a fim de reordenar os preços relativos que, provavelmente, durante o período, estariam desalinhados. Contudo, para amenizar o problema, o congelamento deveria ser anunciado com antecedência e os períodos de reajuste deveriam ser encurtados com vistas a sincronização dos preços da economia.

Além do congelamento, o autor propunha que a política monetária deveria ter caráter passivo, partindo-se da equação quantitativa da moeda ($MV=PY$). Com o fim da inflação, é natural ocorrer um aumento na demanda por moeda, implicando em uma redução na sua velocidade de circulação. Nesse caso, com os preços e o produto real constantes, uma redução na velocidade de circulação da moeda deve vir acompanhada de um aumento na oferta monetária (M), sob pena de redução no nível de renda nominal. Por isso, a política monetária deve ser passiva, pois objetiva evitar uma queda no nível de atividade (MODENESI; MODENESI, 2005)¹². Essa visão, no entanto, poderia acarretar prejuízos ao próprio programa de estabilização em função das maiores emissões.

3.2.5.1.2 A visão de Pêrsio Arida e Lara-Resende: a proposta Larida

Em 1984, Pêrsio Arida e André Lara-Resende publicaram o trabalho “Inflação Inercial e Reforma Monetária”, escrito com base em artigos seus publicados anteriormente¹³. O texto afirma que a política monetária tradicional não seria eficiente no combate à inflação porque as emissões não eram responsáveis por desencadear o problema inflacionário brasileiro. Essa conclusão se respalda nos eventos acontecidos na economia nacional no início dos anos 1980. Nessa época, passados os choques do petróleo, entre 1981 e 1983, embora com políticas monetárias restritivas, a inflação chegou a 200% ao ano. Com isso, argumentam que a causa principal da inflação não era o déficit público. Pelo contrário, a inflação que aumentava o déficit porque os títulos públicos eram indexados. Segundo Arida e Lara-Resende (*apud* CUNHA, 2003, p. 5), “Neste contexto, a inflação pode causar o déficit, uma vez que os títulos públicos são indexados, e assim, quanto maior a taxa de inflação maior será o déficit no conceito nominal”. Com essa interpretação, os autores não negam completamente

¹² O autor reconhece a dificuldade relativa ao patamar de taxas de juros. Por um lado, com um congelamento surpresa, as taxas de juros permaneceriam muito elevadas porque os contratos vigentes incorporam taxas de juros referentes a uma economia inflacionária. Com o fim da inflação, as taxas de juros reais assumem proporções exorbitantes. Por outro lado, se o governo determinar que os contratos não utilizem taxas de juros com prazos muito elevados (acima de um mês) corre-se o risco dos agentes desconfiarem de um futuro congelamento, antecipando as altas de preços.

¹³ Em setembro de 1984, Lara-Resende (1985) publica o trabalho “A moeda Indexada: uma proposta para eliminar a inflação inercial”, no qual descarta as duas propostas de combate à inflação existentes na época. A primeira, regida pela ortodoxia, é rejeitada em função dos custos em termos de crescimento que poderia acarretar. A segunda, relativa ao choque heterodoxo com congelamento de preços, é rejeitada em função dos distúrbios nos preços relativos no momento do congelamento. Então, conseqüentemente, o autor sugere a introdução de uma moeda indexada, o Novo Cruzeiro, com paridade fixa a ORTN, que circularia simultaneamente com a moeda antiga, o Cruzeiro.

a eficácia das políticas ortodoxas, mas reconhecem que as mesmas tendem a gerar um alto custo em termos de produto e emprego para a economia, tornando-as completamente inviáveis¹⁴.

Na sequência, o texto nega algumas das ideias consideradas equivocadas sobre o problema inflacionário. Apesar de não citarem nomes, afirmam que os analistas econômicos desenvolveram diversas teorias para justificar a inoperância das medidas de austeridade com a finalidade de controlar a inflação e, dessa forma, manter válidos os pressupostos convencionais de que os gastos públicos determinavam a inflação. Essas ideias se dividem em cinco aspectos fundamentais, apresentados pelos autores como falsos conceitos, porém foram muito importantes à medida que balizaram os planos de estabilização dos anos 1980 e 1990.

O primeiro aspecto nega que as políticas de austeridade tenham falhado no controle da inflação, porque existe uma defasagem temporal entre a contração monetária e a queda no índice de preços. A queda no produto (ou o período de recessão) seria apenas a primeira fase do processo. Em seguida, viria o segundo e nesse se observaria uma inflação declinante com crescimento econômico. De acordo com essa interpretação, a inflação brasileira será controlada desde que o aperto monetário persista pelo tempo que for necessário. Arida e Lara-Resende contra-argumentam, afirmando que o problema desse enfoque está no fato de que existe uma grande indeterminação quanto ao tempo necessário para controlar a inflação e voltar a ter um crescimento no produto. Trata-se, segundo os autores, de um ato de fé e crença nesse tipo de resposta da economia à contração na oferta monetária.

O segundo aspecto não nega a eficácia das políticas de austeridade, mas, coloca em cheque a sua própria existência. Trata-se da crença ortodoxa de que não existe inflação sem um elevado déficit público. Nesse caso, quando questionados sobre a inoperância da contração monetária, esses teóricos defendem a concepção de ampliar o conceito de moeda. Acreditam na necessidade de encontrar-se um agregado monetário suficientemente grande que seja capaz de explicar a inflação. Não bastasse esse tipo de alegação, os defensores dessa posição argumentam que, como existe inflação, existe também uma má mensuração dos déficits fiscais. Em síntese, se existe inflação, existe déficit público. Essa concepção refuta, inclusive, os próprios dados apresentados para a economia brasileira no início dos anos 1980, que mostram a redução do déficit fiscal de 8%, em 1982, para zero, em 1984. Além do mais, estas informações foram sancionadas pelo FMI e pelo Banco Central na época.

¹⁴ Como exemplo, os autores citam o caso chileno, sob o regime de Pinochet, em 1982. A ortodoxia tradicional obteve sucesso em controlar a inflação do país, mas os custos econômicos e sociais foram demasiadamente elevados. Essa política significou uma queda no produto de cerca de 15% e taxas de desemprego que giraram em torno de 22% no referido ano.

O terceiro aspecto avança além das demais afirmações anteriores e reconhece tanto a existência quanto a inoperância das medidas de austeridade do governo. No entanto, parte para uma explicação da inflação brasileira de natureza psicológica, pois se refere à falta de credibilidade das autoridades monetárias. Contudo, segundo Arida e Lara-Resende (1986), esse enfoque é incapaz de trabalhar a base racional das expectativas inflacionárias e, por esse motivo, não consegue oferecer sugestões específicas de política. A ideia se baseia na teoria das expectativas racionais e despreza outras características do processo inflacionário que fogem aos conceitos tradicionais de racionalidade.

Em quarto lugar, encontram-se os que defendem um choque ortodoxo de maiores proporções. Nesse caso, uma contração monetária mais radical e abrupta faria a inflação declinar. Dessa forma, as medidas de austeridade adotadas pelo governo seriam ineficientes porque não contam com a radicalidade necessária. Discutem, inclusive, o enfoque psicológico e afirmam que os choques ou a mudança de política econômica não foram extremas o suficiente para mudar as expectativas dos agentes através de um drástico achatamento da renda nominal. Arida e Lara-Resende (1986) não discordam do fato de que um choque monetário radical seria eficiente no sentido de controlar a inflação, mas levantam a questão de que esse choque seria muito custoso em termos de renda e emprego (custos sociais), sendo mais adequada a reforma monetária.

O quinto e último aspecto, por sua vez, afirma que a solução do problema inflacionário exige um choque heterodoxo. Nesse caso, se reconhece o caráter inercial da inflação brasileira e se recomenda que a inércia inflacionária seja rompida por meio de controles administrativos. Então, dado que o déficit no conceito operacional é praticamente desprezível, bastaria congelar preços, câmbio e salários para que a inflação fosse eliminada. Arida e Lara-Resende (1986) reconhecem a importância das propostas heterodoxas, mas assumem como grandes as dificuldades de operacionalização de um congelamento de preços como forma de controlar a inflação. Isso porque, com altos índices de inflação, os preços relativos se tornam muito voláteis e um congelamento de preços estabelecido em um determinado período de tempo encontraria preços em desequilíbrio. No caso, se o congelamento de preços durasse pouco tempo, corria-se o risco de não ser eficiente para debelar a inflação. Por outro lado, se durasse demasiadamente, a inconsistência dos preços relativos, assim como qualquer choque de oferta ou demanda, teriam de ser equacionados por racionamentos. Ao fim do congelamento, haveria fortes pressões para que os preços sofressem aumento.

Com base nessa argumentação e refutando as teorias vigentes e sugestões de políticas para por fim ao problema inflacionário, os autores sugerem a reforma monetária e a indexação

completa como forma de eliminar definitivamente a inflação. A indexação, com redução nos prazos de reajustes, seria fundamental para acabar com a memória inflacionária do sistema. O problema inflacionário brasileiro não é mais decorrência de choques de oferta. Caso fosse, um período de reajustes mais longo seria mais desejável para acalmar as acelerações inflacionárias, já que um período muito curto pode determinar uma grande aceleração das taxas de inflação¹⁵. Todavia, como o problema inflacionário brasileiro possui caráter inercial, os autores preferem períodos de indexação mais curtos. Esses períodos são importantes para “zerar a memória inflacionária do sistema”, fato que normalmente acontece nas hiperinflações. Com isso, a sugestão da reforma monetária – implantação do Novo Cruzeiro – se apresenta viável porque reduz a memória inflacionária, ainda que na ausência de uma hiperinflação: “Em síntese, nossa proposta inclui o encolhimento da memória do sistema e a emissão de moeda indexada” (ARIDA; LARA-RESENDE, 1986, p. 22). Esta proposta, evidentemente, baseava-se nas ideias de que os principais fatores que atuavam do lado da demanda, o déficit operacional e a política monetária, estavam sob controle. Da mesma forma, não existia nenhuma pressão de oferta¹⁶. Por último, os autores confirmam a hipótese da inflação no Brasil ser predominantemente inercial.

Arida e Lara-Resende (1986) afirmam, ainda, que, embora o déficit público não tenha sido completamente controlado e a restrição monetária suficiente – que a reforma monetária não possa ser solucionada sem uma reforma permanente na dívida –, a terceira hipótese deve ser completamente verdadeira para que a política recomendada seja posta em prática. Para a validade das três hipóteses, a reforma monetária seria completamente eficiente no sentido de controlar a inflação¹⁷.

Após a reforma monetária e a substituição dos Cruzeiros por Novos Cruzados, com todos os contratos e taxas de câmbio nessa nova unidade monetária, emerge uma nova economia, dessa vez não indexada. Evidentemente o sucesso da estabilização somente se concretizaria se os demais componentes da inflação fossem eliminados, provenientes dos

¹⁵ O exemplo apresentado se refere à desvalorização cambial de fevereiro de 1983. Nesse caso, a inflação teria sido muito maior se os trabalhadores tivessem conseguido reajustes trimestrais ao invés de reajustes semi- anuais. A aceleração da inflação, nesse caso, depende fundamentalmente das barreiras que impedem os agentes de se defenderem das mudanças nos preços relativos através de períodos de indexação mais curtos.

¹⁶ Os autores afirmam que os principais ajustes nos preços relativos, referentes à desvalorização do câmbio, à eliminação dos subsídios aos bens de consumo básico e aos serviços públicos, já haviam sido implementados. Não se verificam pressões por parte dos produtos agrícolas e pressões salariais decorrentes de pressões sindicais. Embora possam vir a ocorrer, não são uma ameaça corrente. Ainda em relação ao câmbio, o resultado positivo da balança comercial no início da década contribuiu para amenizar a falta de divisas.

¹⁷ Além da reforma monetária e da indexação total da economia, os autores fazem uma série de recomendações sobre a seqüência de medidas que acompanhariam o programa de estabilização.

déficits fiscais ou dos choques de oferta. Caso esses problemas voltassem a ocorrer, a indexação voltaria na nova moeda como resposta a essas pressões inflacionárias.

3.2.5.2 Estudos de Bresser e Nakano

Bresser e Nakano, ao longo dos anos 1980, também trabalham a ideia de inflação inercial. Apesar da controvérsia sobre os responsáveis pela teoria, Bresser acaba por reivindicar para si a descoberta da inflação inercial, ideia claramente exposta em seu artigo “História da Inflação Inercial no Brasil”, de 2009. Contudo, no mesmo trabalho, o autor reconhece a importância de Rangel no desenrolar de suas ideias.

Ao estudar a teoria de Rangel, Bresser questionou-se por que, no Brasil, especialmente no período de 1979 a 1983, a inflação permanecia em patamares elevados, mesmo após haver passado os choques do petróleo. As teorias estruturalistas não mostravam razões para, após esses fatos, a inflação se manter elevada. Então, diante da incapacidade das teorias convencionais e estruturalistas de explicar a inflação, o autor observou que o problema “[...] tendia a se manter porque a indexação formal e informal da economia levava as empresas a aumentarem seus preços de maneira defasada, mas automática, independentemente da demanda” (BRESSER-PEREIRA, 2009, p. 8). Segundo Bresser-Pereira (2009), esse argumento já havia sido exposto em seu outro artigo “A inflação no capitalismo de estado (e a experiência brasileira)”¹⁸, mas foi a partir de estudos desenvolvidos junto com Nakano que o autor melhor desenvolveu a ideia.

Segundo Bresser-Pereira, no final de 1984, Celso Pastore, então presidente do Banco Central, queixou-se que já havia usado de todos os artifícios ao seu alcance, mas que a inflação brasileira teimava em presidir. Evidentemente, os remédios de política monetária utilizados pelo Banco Central do período estavam relacionados a uma política monetária contracionista. Diante disso, em sua própria narração do acontecido, Bresser recorda haver sugerido a leitura de seus artigos, produzidos junto com Nakano: “Fatores aceleradores, mantenedores e aceleradores da inflação”, de 1983, e “A política administrativa de controle da inflação”, de 1984 (mas que já estava como versão preliminar em 1983).

¹⁸ Nesse trabalho, o autor afirma que quando as empresas aplicam uma margem fixa sobre os custos e a inflação se inicia, a tendência é que o reajuste de preço leve à manutenção da inflação em patamares constantes por diversos períodos futuros.

No primeiro artigo, Bresser e Nakano refutam as teorias ortodoxas ou monetaristas sobre inflação porque elas assumem que a economia normalmente opera com pleno emprego de recursos e estabilidade monetária, sendo a inflação um fenômeno puramente monetário, causado pelo aumento na oferta de moeda. Da mesma forma, os autores negam as teorias keynesianas que, apesar de pressuporem desemprego de recursos e consequente capacidade ociosa, continuam a admitir certa estabilidade de preços, com exceção de quando a economia chega próxima ao pleno emprego. Diante da inconsistência dessas teorias para explicação da instabilidade de preços, os autores reconhecem a necessidade de uma nova formulação teórica que permita trabalhar com uma economia oligopolista e estatal. Nesse caso, buscam desenvolver uma teoria capaz de explicar a existência de capacidade ociosa, de desemprego de recursos e de inflação. Então, passam a analisar os componentes da inflação que, como o próprio título sugere, são separados em aceleradores, mantenedores e sancionadores.

No caso dos fatores aceleradores, se a economia parte de uma situação de estabilidade de preços, a inflação somente poderá acelerar-se se houver uma variação nos preços relativos. Em uma economia fechada, aceleradores estariam relacionados ao aumento dos salários reais acima dos níveis de produtividade ou do aumento das margens de lucro sobre as vendas das empresas¹⁹. Já em uma economia aberta, outros fatores devem ser considerados. É o caso das desvalorizações reais da moeda e do aumento do custo dos produtos importados. Bresser ainda destaca outro elemento com forte capacidade de acelerar a inflação: o aumento de impostos por parte do Estado.

Depois de iniciado o processo inflacionário, como decorrência de qualquer fator acelerador, Bresser-Pereira e Nakano (1983) afirmam que existem fatores que tendem a perpetuar esse fenômeno. Os mesmos mantêm a inflação estável em determinado patamar, mesmo após haver passado os efeitos dos fatores aceleradores. No caso específico, depois de deflagrado um fator acelerador, a opinião dos autores demonstra que o fator mantenedor, por excelência, trata-se do conflito distributivo, do poder dos sindicatos e das empresas em manter sua participação relativa na renda nacional. Dessa forma, cada empresa ou cada trabalhador estará repassando, automaticamente, o aumento dos seus custos aos preços dos produtos. O processo tende a ocorrer com maior intensidade no caso dos setores oligopolizados, embora seja válido para setores competitivos. No caso brasileiro, como se trata de uma economia

¹⁹ Nesses dois casos a aceleração inflacionária reflete o conflito distributivo da economia. O aumento das margens de lucro ou salários acima do nível de produtividade pode ser causado por quatro fatores: excesso generalizado de demanda em relação à oferta, que reflete circunstâncias de pleno emprego de recursos (inflação keynesiana); estrangulamentos setoriais de oferta (inflação estrutural); aumentos autônomos de preços e salários devido ao poder de mercado das empresas ou sindicatos (inflação administrada); e redução na produtividade do trabalho (inflação de custos).

indexada, esses fatores ganham ainda mais relevância. Entretanto, como o próprio nome afirma, é preciso esclarecer que esses fatores não causam a aceleração do processo inflacionário. A aceleração somente ocorreria se fossem alteradas as rendas dos agentes (salários, lucros, juros, etc.) em patamares acima dos aumentos anteriores da inflação ou, ainda, se a periodicidade das correções fosse aumentada ou diminuída. Tem-se ainda que levar em consideração os efeitos das expectativas futuras dos agentes em relação à taxa de inflação e sua capacidade de promover novos aumentos de preços, mesmo após o aumento inicial ter se difundido sobre a economia.

Enfim, quanto aos fatores sancionadores, estes se resumem a apenas às emissões monetárias. Nesse caso específico, os autores utilizam, para analisar o fenômeno, a equação quantitativa da moeda ($MV=PY$), em seu modelo clássico. Este modelo estabelece que aumentos na quantidade de moeda somente causarão inflação se aumentarem a demanda agregada e, diante disso, se a economia estiver operando próximo ao pleno emprego de fatores. Já no modelo keynesiano, o aumento na oferta de moeda passa pela taxa de juros e pelo aumento dos investimentos antes de afetar a demanda agregada. Quando o aumento na quantidade de moeda aumentar a demanda agregada, com a oferta próxima do pleno emprego, deflagrando um aumento nos lucros ou salários, que se poderá caracterizar o fenômeno como um fator acelerador da inflação. No entanto, nas economias modernas, as situações de pleno emprego raramente acontecem. Nessas condições, os aumentos na oferta de moeda não podem ser considerados aceleradores da inflação. Na verdade, trata-se de um fator sancionador porque os aumentos de preços que determinam uma queda no volume de moeda real (M/P). Para evitar uma crise de liquidez e uma possível recessão econômica, torna-se necessário aumentar a quantidade de moeda disponível na economia. Em convergência com as ideias de Rangel, as autoridades monetárias não têm outra opção se não aumentar a quantidade de moeda nominal a fim de evitar a queda no nível de atividade econômica. Segundo Bresser-Pereira e Nakano (1984),

Nesse caso, o aumento na quantidade de moeda não pode ser considerado causa ou fator acelerador da inflação, mas mero fator sancionador da inflação. A expansão monetária simplesmente acompanha a elevação dos preços, transformando-se em uma variável do sistema, e não uma variável exógena, como pretende um pensamento linear como o monetarista (BRESSER-PEREIRA; NAKANO, 1984, p. 9).

O próprio déficit público pode assumir caráter endógeno por se tratar do canal facilitador do aumento de moeda, inicialmente determinado pelo aumento dos preços. O fato das economias modernas – a partir de 1973 – operarem com capacidade ociosa e elevados índices de inflação comprova que o déficit público não é um fator acelerador do problema inflacionário, mas, sim, sancionador²⁰. O déficit público tem caráter inflacionário, ou de fator acelerador da inflação, somente se estiver em vigor a ideia de pleno emprego.

No trabalho “A política administrativa de controle da inflação”, Bresser-Pereira e Nakano (1984) procuram esclarecer as medidas de política econômica necessárias nos casos de uma inflação administrada. É o caso das economias crescentemente oligopolizadas que, além da inflação, convivem com desemprego e capacidade ociosa. No artigo, após fazerem a distinção entre os fatores acelerados, mantenedores e sancionadores da inflação, procuram demonstrar que as políticas tradicionais de controle da demanda acabam se tornando ineficientes em uma economia oligopolizada e estatal como a brasileira. Políticas de demanda, especialmente como afirmam os monetaristas, somente teriam efeito se a economia estivesse operando próxima da capacidade produtiva máxima. Isso provocaria queda dos salários nominais e conseqüente queda da inflação, caso estivesse operando o mecanismo semelhante à curva de Phillips. No entanto, em economias oligopolizadas, com alto poder dos sindicatos e indexada, essas políticas seriam completamente ineficientes porque gerariam apenas inflação com desemprego de recursos. Para Bresser-Pereira e Nakano (1984):

Em síntese, as políticas de controle da inflação via administração da demanda e redução dos salários perdem eficácia na medida em que oligopolistas tendem a elevar suas margens compensatoriamente (desvinculando a curva de salários da de preços) e os trabalhadores, graças ao seu poder sindical e político, logram a indexação dos salários, levando a deslocamentos contínuos da curva de Philips para cima (BRESSER-PEREIRA; NAKANO, 1984, p. 110).

A seqüência do trabalho continua a ser uma crítica à teoria keynesiana de controle da inflação com base na demanda, já que a economia não opera necessariamente no nível de

²⁰ Contudo, Bresser e Nakano (1984) afirmam que embora o déficit público e a quantidade de moeda sejam apenas fatores sancionadores da inflação, não significa dizer que uma política monetária e fiscal restritivas não seja instrumento de controle da inflação. Trata-se, segundo os autores, de admitir que a inflação pode ser controlada atacando-se sua conseqüência, que é a redução do déficit público e restrição monetária. No entanto, esse combate viria acompanhado de uma redução no nível de atividade, que se manifestaria em lucros ou salários reais menores.

pleno emprego²¹. Já a estratégia monetarista se torna inoperante porque admite que a quantidade de moeda seja o principal causador da inflação, enquanto, como o próprio autor afirma, trata-se de um fator apenas sancionador. Além disso, conforme já destacado, os custos dessa contração seriam demasiadamente elevados, já que tenderiam a afetar a taxa de juros e o nível de atividade econômica²². Nesse trabalho, ao invés de recomendar políticas de contenção de demanda, já que se trata de uma inflação administrada, recomenda-se uma política expansiva que reduza a taxa de juros e aumente o nível de atividade, mas com o cuidado de evitar que se atinja o pleno emprego. Como consequência, seriam ampliadas as vendas empresariais, impedindo que as firmas se protejam da queda de receita por meio do aumento dos *Mark-ups*. O objetivo fundamental dessa estratégia é impedir a ação dos fatores aceleradores da inflação. Por esses motivos, Bresser-Pereira e Nakano (1984) acabam recomendando os controles administrativos e desindexação total da economia para controlar a inflação brasileira. Contornadas as dificuldades desse processo, a inflação brasileira poderia ser controlada através do controle dos fatores aceleradores e mantenedores da inflação.

3.2.6 A visão pós-keynesiana da inflação: breves considerações

Os pós-keynesianos despendem maiores esforços para explicar a inflação de custos, pois, segundo essa corrente, são raras as situações observadas em que a inflação resulta do excesso de demanda agregada. Contemporaneamente, autores dessa linha de pensamento advogam que o controle da inflação através do aumento da taxa de juros básica (sistema de metas de inflação) não se apresenta como a política mais adequada de combate ao problema, porque traria uma influência direta de depressiva sobre todos os setores produtivos da sociedade.

Diante disso, os pós-keynesianos defendem que, para cada tipo de inflação, deve-se utilizar um instrumento específico e diferenciado de controle de preços. Sicsú (2002)

²¹ Nesse caso, a política de demanda é tradicionalmente recomendada para controle de preços porque é uma política mais fácil do que implementar políticas administrativas. Além disso, essas políticas sempre contribuem de alguma forma para controlar os preços devido a existência de setores competitivos entre as empresas ou não organizados entre os trabalhadores.

²² Outro equívoco dessa teoria é acreditar que os desequilíbrios no balanço de pagamentos sejam resultado da política interna expansiva, quando, em verdade, são resultados de desequilíbrios estruturais como a deterioração dos termos de troca ou, ainda, o endividamento externo, como no caso brasileiro.

identifica sete tipos de inflação e propõe políticas de combate diferentes do simples aumento na taxa de juros:

1) Inflação de salários: causada, como o próprio nome sugere, pelos aumentos de salários obtidos na negociação entre empresas e trabalhadores. Esse tipo de inflação é mais provável quando a economia se aproxima do pleno emprego e os empregados possuem poder de barganha com os empregadores. Contudo, a inflação de salários acontecerá quando os aumentos não forem compensados por ganhos de produtividade e as empresas possuírem poder de mercado suficiente para repassar o aumento nos custos para os preços dos produtos.

2) Inflação de monopólios ou inflação de lucros: ocorre quando os empresários observam a possibilidade de aumentar os preços sem efeitos significativos na demanda por seus produtos. Como no caso anterior, trata-se de um evento não relacionado, necessariamente, ao hiato do produto. Para os dois primeiros casos, Sicsú (2002) recomenda uma política de tributação denominada TIP (*tax-based on incomes policy*), que se trata de uma forma de tributação incidente sobre as empresas que concedem aumentos salariais ou de lucros acima dos níveis de produtividade. Essa política é vantajosa em relação à política de juros porque não onera todas as empresas, apenas aquelas com comportamentos inflacionários não justificados.

3) Inflação de retornos decrescentes: quando a economia opera com um nível muito elevado de capacidade produtiva (quando tende à redução do hiato do produto), podem ocorrer retornos decrescentes por causa do aumento da escassez de matérias-primas ou de trabalhadores. Como as firmas estocam insumos, a ocorrência do primeiro tipo de escassez é improvável. Já a falta de trabalhadores qualificados é mais comum, o que tende a prejudicar o nível de produtividade, acarretando maiores custos repassados aos produtos finais. No entanto, esse tipo de inflação somente se manifesta quando o hiato do produto é muito baixo e, ainda, tende a sofrer redução. Deve-se combater esse tipo de inflação com o uso de políticas a longo prazo que aumentem a qualificação da mão de obra e impeçam os retornos decrescentes. Trata-se de uma inflação que não tem como ser evitada a curto prazo.

4) Inflação importada: depende dos preços externos e das variações da taxa de câmbio. Esse tipo de inflação tem maior chance de ocorrer quando o grau de abertura para o exterior é alto. Se o número de produtos importados é grande em relação ao volume de produtos domésticos, o aumento de preços no exterior será repassado aos produtos internos. Da mesma forma, se ocorrer aumento do dólar, desde que mantidos os preços externos constantes, a inflação vai aumentar. Este tipo de inflação também recebe influência do hiato do produto e

do grau de monopólio da economia. Quanto mais próximo do pleno emprego e maior o grau de monopólio, maior a possibilidade dos preços aumentarem. A curto prazo, esse tipo de inflação deve ser combatido com políticas cambiais, tributárias e monetárias de forma complementar e direcionada. No entanto, devem vir acompanhadas de políticas de longo prazo de estímulo ao investimento voltado a exportações e substituições de importações.

5) Choques inflacionários: decorrem de choques domésticos que podem afetar os custos de produção (safras agrícolas ou preços administrados). Também dependem do hiato do produto e do grau de monopólio da economia que traduzem as facilidades ou dificuldades com as quais os aumentos de custos podem ser repassados aos preços. A política de combate é relativamente simples e diz respeito à manutenção de estoques de proteção que impeçam os eventuais choques de afetarem os produtores e os impulsionem a aumentar os preços dos produtos finais. Quanto aos preços administrados – como os da energia elétrica, do saneamento, do transporte público, dos correios e da telefonia – a receita é eliminar as cláusulas de indexação.

6) Inflação de impostos: ocorre quando os empresários são capazes de repassar eventuais aumentos de tributação para os preços dos produtos. Evidentemente, o aumento de impostos caracteriza uma política governamental determinada pelas condições do orçamento. Nesse caso, o repasse aos preços aumentará quanto menor o hiato do produto e maior o poder de monopólio das empresas. Esse tipo de inflação deve ser evitado pelo próprio governo, que deve estar comprometido com o valor da moeda. Exatamente por isso, os pós-keynesianos são contrários à divisão do governo com instituições independentes, pois algumas autoridades pensam em aumentar os impostos, enquanto o Banco Central pode, ao mesmo tempo, aumentar as taxas de juros. Os pós-keynesianos recomendam exatamente que os governos tendam a reduzir os impostos das empresas que tiveram seus custos aumentados.

7) Inflação de demanda: ocorre quando o hiato do produto deixa de ser positivo. Nesse momento, os aumentos de gastos por parte do governo (consumo e investimento) provocam inflação. Dessa forma, as políticas de contenção da demanda seriam eficientes, seja por meio da contenção dos gastos do governo (consumo e investimento), seja através do aumento da taxa de juros. No entanto, Sicsú (2002) admite que dificilmente a economia chegará ao pleno emprego nos países que adotam metas de inflação.

Em síntese, a proposta dos pós-keynesianos implica no ataque das causas específicas da inflação e na não imposição a toda sociedade do ônus de maiores juros. No entanto, o próprio Sicsú (2002) admite que sua proposta se direciona aos casos em que a inflação não

atinge patamares exorbitantes, como no caso do Brasil dos anos 1980 e início dos anos 1990. Nesses casos seria difícil para as autoridades diagnosticar com precisão os determinantes da inflação e isolá-los para aplicar políticas específicas de combate. Sobre esse aspecto, uma análise pós-keynesiana que incorpore a incerteza, como será apresentada no capítulo que trata da inflação do ponto de vista de institucional, será muito importante à medida que ajuda a explicar o comportamento inflacionário dos agentes.

3.3 UMA BREVE EXPLICAÇÃO ACERCA DA RELAÇÃO ENTRE AS TEORIAS SOBRE A INFLAÇÃO NO BRASIL E SEU CARÁTER INSTITUCIONAL

Os itens anteriores procuraram demonstrar que a inflação brasileira foge às explicações tradicionais. Ainda que a teoria quantitativa da moeda apresente uma lógica inquestionável, autores brasileiros demonstraram que ela inverte a relação de causalidade. No caso de uma economia que opera com inflação e desemprego, como aconteceu durante grande parte dos anos 1980 e 1990, a questão muda de figura, mostrando que são os aumentos de preços, decorrentes dos agentes econômicos que pressionam para cima a oferta de moeda. Então, inclusive a explicação keynesiana tradicional perde o sentido porque não existem pressões de demanda que justifiquem políticas de contenção de gastos no combate à inflação.

Diante da inviabilidade da teoria monetarista e keynesiana de combate à inflação no Brasil, a teoria estruturalista de Rangel pode ser considerada mais coerente com o problema inflacionário. Ao defender a ideia de que a oferta de moeda se tornou endógena e que as autoridades monetárias não teriam outra opção que não sancionar o aumento de preços provindo das empresas (oligopólios), Rangel elaborou uma teoria mais realista com o que ocorria na economia brasileira nos anos 1960 e que serviria, também, para os anos 1980 e 1990. Tanto é verdade que Bresser-Pereira e Nakano (1983) utilizam a explicação de Rangel para a inflação ao fazerem referência aos fatores aceleradores, mantenedores e sancionadores da inflação no Brasil, inclusive reivindicando para si (BRESSER-PEREIRA, 2009) a descoberta da inflação inercial, que teria ficado conhecida a partir dos economistas da PUCRJ. No caso da última teoria, a lógica demonstrada pelos autores do Rio de Janeiro consiste em demonstrar que a inflação brasileira era resultado dos mecanismos formais e informais de indexação que reproduziam a inflação passada, realmente tornando a moeda endógena.

De acordo com as concepções de inflação anteriormente apresentadas, percebe-se claramente o caráter institucional que assume a inflação brasileira. A teoria de Rangel se mostra coerente com essa ideia porque vê os aumentos de preços como originários dos indivíduos, fator também reconhecido nas demais concepções estruturalistas e neo-estruturalistas. Porém, a proposta deste trabalho vai além da ideia de que são apenas alguns setores de economia que conseguem aumentar os preços para proteger suas margens de lucro. A teoria institucional proposta na sequência procura demonstrar que a necessidade de reajustes de preços se tornou um fenômeno generalizado entre os agentes e facilitado pela estrutura da economia brasileira dos anos 1980. Nos agentes, estava implícita uma lógica de comportamento habitual individual que os impelia ao aumento nos preços. Por outro lado, esse tipo de comportamento também esteve relacionado ao ambiente institucional da economia, um comportamento coerente com uma economia inflacionária e com as instituições macroeconômicas que admitiam tais condutas. Mas, por outro, é um impulso habitual que foge aos padrões tradicionais de racionalidade.

A inflação inercial, nesse contexto, seria apenas uma manifestação do comportamento dos indivíduos, um comportamento inflacionário impulsionado, em parte, pelo próprio ambiente econômico nacional. Como afirmam os próprios Arida e Lara-Resende (1986):

A relação entre uma inflação crescente (que reduz o valor real dos contratos) e períodos de indexação mais curtos (que aumentam o valor dos contratos) é crucial para experiência brasileira. Ela mostra que a indexação é uma resposta natural dos agentes nos processos de inflação inercial [...]. Leis que proibissem a indexação a ORTN apenas obrigariam os agentes a mecanismos de indexação informais e menos satisfatórios. O substituto mais provável seria a indexação ao dólar (ARIDA; LARA-RESENDE, 1986, p. 20).

Em suma, a indexação formal é um meio dos agentes se protegerem contra a inflação que provém dos próprios indivíduos. Mesmo com o fim da indexação formal, os agentes encontrariam outras formas de se proteger contra os aumentos de preços. Isso prova que a teoria da inflação inercial não seria capaz por si só de fornecer uma explicação completa para a inflação do Brasil porque não observava o que estava implícito nos agentes e o que os teria levado a esse comportamento inflacionário.

Enfim, a discussão sobre as causas da inflação no Brasil durante os anos 1980 inspirou os diversos planos de estabilização durante o período e também na década seguinte. Apesar das diversas tentativas e da engenhosidade dos planos, especialmente o Cruzado, a inflação só

cedeu com o Plano Real em 1994. A seguir, serão apresentados os planos de estabilidade, com destaque para o Cruzado e o Real, foco deste estudo.

3.4 DO CRUZADO AO REAL: REVISANDO OS PLANOS DE ESTABILIZAÇÃO NO BRASIL NOS ANOS 1980 E 1990

A partir do diagnóstico dos principais determinantes da inflação no Brasil, se elaborou os planos de estabilização ao longo dos anos 1980 e 1990. Esses planos procuraram mesclar medidas ortodoxas e heterodoxas. Este item consiste em uma revisão teórica sobre os planos de estabilização, procurando apresentar suas principais medidas e, com base nessa análise, fornecer os subsídios para a interpretação institucionalista da inflação apresentada nos capítulos subsequentes.

3.4.1 O Plano Cruzado

O primeiro plano articulado para controlar a inflação brasileira nos anos 1980 foi o Cruzado. Tratou-se de uma mistura de políticas ortodoxas e heterodoxas que falhou não por haver sido mal elaborado, mas, como se procura demonstrar ao longo do trabalho, em função das instituições do período, acarretando a volta da inflação como um dos mais graves problemas do país.

Lançado em 28 de fevereiro de 1986, o Plano Cruzado partiu do diagnóstico de que a inflação nacional era predominantemente inercial, já que o déficit operacional estava próximo a zero. A principal medida, nesse sentido, foi o congelamento de preços e salários, política já recomendada nas discussões dos economistas da PUCRJ mencionadas anteriormente. Castro (2005a) apresenta essas medidas juntas às demais, que poderiam ser expostas em quatro grandes grupos:

a) Reforma monetária e congelamento: o cruzado seria o novo padrão monetário nacional, cuja paridade com a antiga moeda seria Cr\$ 1.000 = Cz\$ 1,00. Essa mudança tinha dois propósitos: criar a imagem de uma moeda forte e permitir a intervenção nos contratos, já

que se estabelecia uma nova unidade monetária. Já os preços dos produtos ficavam congelados a partir de fevereiro e a taxa de câmbio se manteria fixa. Para o controle do congelamento, foi criada a Tabela da Sunab. Caso fosse desobedecido o congelamento, os estabelecimentos seriam multados por um “crime contra a economia popular”.

b) Desindexação da economia: as Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (as ORTN, criadas em 1964) foram extintas e substituídas pelas Obrigações do Tesouro Nacional (OTN), cujos valores deveriam permanecer congelados por um ano. Para reajuste das obrigações financeiras foi criada a tablita, que convertia valores de cruzeiros para cruzados a uma taxa de 0,45% ao dia (média da inflação entre dezembro de 1985 e fevereiro de 1986).

c) Índice de preços e cadernetas de poupança: houve um deslocamento do período de apuração do Índice de Preços ao Consumidor (IPCA), que passou a ser denominado Índice de Preços ao Consumidor (IPC). O objetivo era eliminar a contaminação do índice pela inflação do mês de fevereiro. Com a finalidade de evitar o fenômeno da ilusão monetária (queda no rendimento real e conseqüente despoupança), as cadernetas de poupança passaram a ter rendimentos trimestrais e não mensais.

d) Política salarial: estipulou-se que os salários em cruzados deveriam ser calculados pela média dos últimos seis meses (de setembro de 1985 a fevereiro de 1986) em valores correntes. Para todos os efeitos, os salários deveriam permanecer congelados, podendo os empresários decidir por aumentos caso a caso. Para evitar que os trabalhadores acumulassem perdas, foi criado o gatilho salarial, que garantia a correção imediata dos salários sempre que a inflação acumulasse 20%.

O Plano Cruzado foi bem sucedido nos primeiros meses, pois a inflação chegou próxima a zero, causando euforia entre a população. No entanto, em pouco tempo os preços começaram sua tendência altista. As explicações para a falha do Plano Cruzado são diversas. A mais tradicional atribui o forte aumento da demanda que se seguiu à estabilização. A repentina queda da inflação, aliada às políticas fiscal e monetária mais frouxas (para amenizar a queda de arrecadação provocada pelo fim da inflação), fez com que a demanda interna sofresse forte aquecimento.

Com tais problemas, em 24 de julho foi lançado o cruzadinho. Tratava-se de um tímido pacote fiscal com objetivo de conter o consumo pela imposição de empréstimos compulsórios sobre a gasolina, automóveis e passagens aéreas internacionais. Diante da forte pressão de demanda e da recusa do governo em por fim ao congelamento, as pressões inflacionárias mantinham-se elevadas. Observando que o congelamento chegaria ao fim, a população aumentou o nível de consumo. Com esses problemas, em novembro de 1986 foi

lançado o Cruzado II. Esse consistia, novamente, em um pacote fiscal com objetivo de aumentar a arrecadação do governo em 4% do PIB. Diversos preços públicos foram reajustados, determinando o aumento da inflação que chegou a 16,8% em janeiro de 1987, acumulando mais de 20% desde março de 1986. O resultado foi o acionamento do gatilho salarial, um mecanismo criado dentro do próprio plano, que acabou por contribuir para o seu fim.

Os próprios criadores do Plano Cruzado afirmam que seu fracasso ocorreu devido a inúmeros fatores. De acordo com Castro (2005a), são eles:

- 1) o diagnóstico de que a inflação era puramente inercial estava equivocado. Antes da introdução do plano a economia já estava aquecida;
- 2) os abonos salariais contribuíram para reforçar a explosão do consumo que normalmente ocorre após a estabilização;
- 3) a condução das políticas monetária e fiscal foi excessivamente frouxa;
- 4) o congelamento durou demasiadamente (11 meses);
- 5) diferentemente dos salários, os preços foram congelados em seus níveis correntes e não médios, reintroduzindo diversas distorções nos preços relativos;
- 6) o gatilho salarial reintroduziu e agravou a questão da indexação dos preços;
- 7) a chamada economia informal ficou fora do congelamento, o que contribuiu para desalinhar ainda mais os preços relativos;
- 8) a manutenção do câmbio fixo até novembro, somada ao crescimento da demanda, fez com que as contas externas se deteriorassem;
- 9) a existência de uma defasagem de preços públicos no momento do congelamento piorou a situação fiscal do governo.

Alguns ensinamentos, contudo, foram extraídos do fracasso do Plano Cruzado, tais como a necessidade de controlar a demanda após a estabilização, a necessidade de que os choques fossem neutros do ponto de vista distributivo, a impossibilidade de manter o congelamento por um período de tempo muito longo, a importância de manter as contas externas equilibradas, entre outras (GREMAUD; VASCONCELLOS; TONETO JÚNIOR, 2005). Ao Plano Cruzado seguiram-se outras tentativas de combate ao problema inflacionário, que continuaram a utilizar os remédios tradicionais aliados a medidas heterodoxas (desindexação da economia). O final da década de 1980 ainda é marcado por outros pacotes, tratados na sequência.

3.4.2 Plano Bresser

Depois do fracasso de Plano Cruzado, em 12 de junho de 1987, foi lançado o Plano Bresser. O diagnóstico, nesse momento, é que se tratava de uma inflação inercial e de demanda. As medidas do plano continham, portanto, elementos ortodoxos e heterodoxos de combate à inflação e procuravam evitar a aceleração inflacionária com a retirada do gatilho salarial e a redução do déficit público. Novamente, contudo, adotou-se medidas de congelamento para preços e salários.

De acordo com Modenesi (2005), o plano colocou em prática uma política monetária (juros elevados) e fiscal contracionistas com o objetivo de controlar o excesso de demanda. O congelamento de preços seguiu três fases (primeiro, um congelamento por 90 dias, em seguida, uma flexibilização e, por fim, a liberalização dos preços). O câmbio foi desvalorizado em 9,5%, mas não foi mantido fixo. Além disso, criou-se um novo indexador, a Unidade de Referência de Preços (URP), para reajustar salários e tetos de preços de acordo com a política de congelamento.

O próprio responsável pelo plano faz diversas considerações sobre o mesmo. De acordo com Bresser-Pereira (1988), enquanto o objetivo do Plano Cruzado era de erradicar a inflação, o Plano Bresser visava somente mantê-la sob controle, impedindo que se transformasse em uma hiper-inflação. Assim, mesmo com as medidas, tinha-se em mente que o novo congelamento de preços, sem fixar a taxa de câmbio, nem desindexar a economia e com preços relativos em desequilíbrio, seria incapaz de controlar a inflação.

As condições vigentes na economia brasileira na implantação do Plano Bresser eram completamente diferentes das condições presentes na época do Cruzado. Nesse último, o crescimento econômico ainda era significativo (cerca de 8% em 1985), o balanço de pagamentos estava equilibrado, com um superávit médio de um bilhão ao mês em 1985, as principais rendas estavam se elevando, permanecendo somente problemas relativos ao déficit público e ao aumento dos salários reais em níveis acima da produtividade. Do contrário, quando fora anunciado o Plano Bresser, a economia nacional passava por dificuldades muito significativas. Essas diziam respeito a uma crise que, segundo o próprio Celso Furtado (*apud* BRESSER-PEREIRA, 1988) era comparável somente a crise de 1931. Não era apenas o problema inflacionário, mas o fato de que os salários reais estavam cerca de 20% abaixo do pico de novembro de 1986, o investimento havia entrado em colapso, a economia estava entrando em recessão e as firmas de pequeno e médio portes estavam quebrando uma após a

outra. Somando-se a esses problemas, o balanço de pagamentos estava em situação muito complicada. O superávit, que antes do plano girava em torno de um bilhão ao mês, se tornou déficit, e as reservas, que estavam em torno de 2 bilhões de dólares, tendiam a desaparecer.

Nesse contexto extremamente complicado, os objetivos do Plano de 1987 pretendiam, portanto, reverter essa tendência. Tais eram, segundo seu próprio mentor:

- 1) conter a aceleração da inflação e reduzi-la;
- 2) interromper a queda dos salários e recuperá-los parcialmente;
- 3) evitar a recessão;
- 4) reverter a crise financeira;
- 5) reequilibrar o Balanço de Pagamentos.

Segundo Bresser-Pereira (1988), praticamente todos os objetivos foram alcançados, pois:

Os salários pararam de cair e se recuperaram de forma moderada [...]. As vendas no varejo e, após setembro, as vendas industriais se elevaram de forma mais moderada mas efetiva, evitando a recessão e o aumento no desemprego [...]. A demanda agregada foi cuidadosamente administrada para evitar o problema de excesso de demanda do Plano Cruzado, bem como a recessão. A onda de falências terminou. A conta corrente externa reequilibrou-se (BRESSER-PEREIRA, 1988, p. 56-57).

O objetivo maior de conter a inflação, no entanto, não foi atingido. Segundo Bresser-Pereira (1988), o maior problema foi que a inflação, embora houvesse recuado, voltou a acelerar a uma taxa um pouco mais alta que o esperado (em dezembro a inflação estava em 14% ao invés dos esperados 10%). Isso se deveu, fundamentalmente, às distorções dos preços relativos no período do congelamento, aos aumentos salariais a partir de setembro e à falta de confiança dos empresários na capacidade do governo em cortar o déficit público.

Outra diferença em relação ao Cruzado é que o Plano Bresser se tratou fundamentalmente de um plano de emergência. Ou seja, não foi introduzida uma reforma monetária, não se procurou desindexar a economia e a taxa de câmbio não foi congelada. Foi estabelecido um prazo fixo para acabar com o congelamento (três meses) e, além disso, teve-se que recorrer a mecanismos tradicionais de controle da inflação: políticas fiscais e monetárias restritivas (BRESSER-PEREIRA, 1988).

O Plano Bresser, diferentemente do Plano Cruzado, implantou uma política monetária e fiscal ativa, mantendo uma taxa de juros real positiva para conter a especulação com estoques e aumento do consumo. Apesar disso, não foi possível conter a pressão por aumento dos salários, devido às perdas por reposições salariais. Inicialmente, o setor público conseguiu aumentos. Em seguida, os reajustes se espalharam por diversos setores. O aumento dos salários, em uma economia ainda indexada, acabou repassado aos preços finais e pressionando a alta inflacionária. Não bastasse esse problema, o déficit público, em função do aumento dos salários, passou a pressionar o aumento dos preços.

3.4.3 Plano Feijão com Arroz

Com o fracasso do Plano, em 1987, Bresser pediu demissão do Ministério da Fazenda e assumiu Maílson da Nóbrega. O ministro pretendia estabilizar a inflação em torno de 15% utilizando apenas a redução do déficit público de 8% para 4% do PIB. Normalmente, esse pacote de medidas não chega a ser considerado um plano de estabilização heterodoxo porque não utiliza medidas como o congelamento de preços e dos salários (exceto no caso do funcionalismo público brasileiro) no combate à inflação (MODENESI, 2005).

Com o diagnóstico de que a inflação nacional era predominantemente de demanda, as medidas do plano previam políticas monetárias e fiscais contracionistas (gradualismo), buscando atingir a meta inflacionária de 15% ao mês. Na prática, no entanto, a política monetária mostrou-se expansionista. Tentou-se ainda um pacto social com prefixação dos reajustes de preços públicos e privados. No caso dos salários em geral, os mesmos não sofreram congelamento, mas se suspendeu por dois meses os reajustes dos funcionários públicos. Chama a atenção ainda, a forte desvalorização cambial, que promoveu fortes superávits comerciais e a suspensão da moratória em 1988, decretada em fevereiro de 1987.

No primeiro semestre de 1988, a política surtiu resultados e a inflação permaneceu abaixo dos 20% ao mês. Contudo, no segundo semestre, a recomposição das tarifas públicas levou à aceleração dos preços médios. A situação ficou pior em decorrência da constituição de 1988, que aumentou as transferências de impostos para os estados e municípios sem que fossem repassadas as obrigações a essas esferas de governo.

Exatamente por sua simplicidade em tratar o problema inflacionário, apenas operando políticas fiscais e monetárias restritivas, o plano recebeu a denominação de política do feijão

com arroz. Não espanta que haja fracassado exatamente em função das medidas tradicionais, que não teriam fôlego para superar um problema tão complexo.

3.4.4 Plano Verão

Em 14 de janeiro de 1989, foi lançado o Plano Verão. O cenário que antecedeu seu anúncio, como aconteceu no Plano Bresser, era deveras complicado. De acordo com Corazza (1989), do ponto de vista da política externa, o Brasil tentava uma renegociação da dívida, que poderia amenizar a falta de credibilidade dos investidores internacionais e aumentar a entrada de capitais. No entanto, o que se conseguiu foi apenas uma renegociação com os banqueiros internacionais que exigiam completo pagamento dos juros. Isso forçava a economia a gerar superávits elevados, implicando uma política interna contracionista, com efeitos sobre a dívida pública. A política interna até o momento seguia o receituário tradicional, com medidas de combate à inflação privilegiando o corte nas despesas e nos investimentos do governo, deixando para segundo plano as questões financeiras do déficit público.

Os números relativos a 1988 demonstram a instabilidade do período. A inflação foi de 933,62%, e veio acompanhada de uma queda no Produto Interno Bruto de 0,28%. Além disso, a dívida pública interna apresentou um crescimento real que superou os 50%. Foi nesse contexto, e com a taxa de inflação quase em 30% nos últimos meses de 1988, que foi lançado o plano. Tratava-se de uma série de medidas de curto prazo, cujo objetivo principal era, novamente, impedir que a inflação se transformasse em uma hiperinflação. A partir do diagnóstico de que a inflação nacional era inercial, mas também impulsionada pela demanda, segundo Corazza (1989), o núcleo essencial do plano consistiu em políticas ortodoxas, tanto do ponto de vista fiscal (com previsão de cortes nas despesas públicas e aumento nas receitas o que, na prática, não foi aprovado pelo congresso), quanto do ponto de vista monetário, acompanhadas de medidas heterodoxas como o congelamento dos preços, nos salários e no câmbio por prazo indefinido, porém, com descongelamento a partir de março do mesmo ano.

O plano ainda realizou uma reforma monetária (1.000 cruzados = 1 cruzado novo). O câmbio sofreu desvalorização de 16,38% e, na sequência, foi congelado (1 cruzado novo = 1 dólar). As cadernetas de poupança passariam a ser reajustadas de acordo com o IPC ou LFT (o maior deles). O plano também estabeleceu medidas de caráter fiscal, procurando reduzir os

gastos com pessoal (o pagamento do executivo passou a ser efetuado a partir do dia 10 de cada mês e ocorreu a demissão de funcionários sem estabilidade contratados nos últimos cinco anos). Para Moraes (1989), havia um consenso generalizado na necessidade de solucionar o problema fiscal do Estado. Enquanto no Plano Cruzado acreditava-se que o problema não era tão grave, no Plano Verão as autoridades o reconheciam e, nesse momento, advogavam uma verdadeira cirurgia nas contas públicas. A maior divergência era quanto aos principais determinantes dos gastos (juros, gastos com pessoal, subsídios governamentais, baixa arrecadação, etc.). Na verdade, segundo Corazza (1989), apesar dessas observações, a ênfase do Plano acabou sendo a política monetária, uma vez que o ajuste fiscal acabou não se concretizando.

Portanto, a ideia central do pacote consistia em controlar a demanda através da contenção do consumo e dos investimentos, que acabou se concretizando na proposta de uma taxa de juros extremamente elevada²³. Em contrapartida, seria estimulada a poupança e se evitaria a migração para aplicações em ativos reais, o que poderia trazer um efeito contrário para as pretensões de política restritiva. A própria política salarial foi estabelecida com esse objetivo, pois foi extinta a URP e determinado o congelamento pelas médias salariais de 1988²⁴.

O fracasso do plano era previsível. Corazza (1989) afirma que o plano não foi capaz de atacar as causas principais da inflação no período (a dívida externa e interna). Não teve apoio externo que colocasse à disposição um volume significativo de reservas capaz de aliviar a pressão sobre as contas públicas e também não resolveu uma série de problemas relacionados às altas taxas de juros. A falta de juste fiscal ficou tradicionalmente conhecida como razão para o fracasso do Plano Verão. Soma-se a isso o descontrole monetário, principalmente às vésperas das eleições. Assim, a inflação não pôde ser controlada e mais um plano fracassou.

²³ A taxa de juros do Plano Verão foi tão elevada que Corazza a classificou como uma política monetária suicida. No dia 6 de janeiro, o Banco Central fixou a taxa de juros no *overnight* em 25%, elevando, na sequência, para 28%. No mês de fevereiro, a média de juros, pela variação da LFT, girou em torno de 19,01%, o que significou uma taxa de juros reais de 15,42%, uma vez descontada a inflação de 3,6%. As taxas de juros elevadas representariam custos significativos para as empresas e prejudicariam consideravelmente a dívida pública, que já girava em torno dos 20% do PIB.

²⁴ Apesar do congelamento ter o objetivo de conter a demanda, antes do anúncio do plano foram concedidos reajustes salariais. Mesmo assim o congelamento de salários aconteceu em níveis mais elevados que os valores correntes.

3.4.5 Planos Collor I e Collor II

Seguiram-se a essas tentativas frustradas de estabilização os Planos Collor, que surgiram do debate sobre as causas do fracasso dos planos heterodoxos durante o mandato do presidente Sarney. O governo partiu da ideia que o insucesso dos planos anteriores estariam relacionados à excessiva liquidez dos haveres financeiros não monetários. As principais medidas adotadas foram a reforma monetária, que procurava exatamente obter drástica redução da liquidez da economia, e a reforma administrativa e fiscal, que objetivava reduzir o déficit fiscal da ordem de 10% do PIB, eliminando o déficit projetado de 8% e alcançando um superávit de 2%²⁵. Além das diversas outras medidas que compreenderam o Plano Collor – tais como congelamento de preços, tentativa de desindexação dos salários, mudança para regime de câmbio flutuante, abertura comercial e introdução de uma nova moeda (1 cruzado novo = 1 cruzeiro) – a principal foi o confisco de liquidez²⁶.

Segundo Carvalho (2006), o bloqueio tinha como objetivo enfrentar os três problemas identificados nos choques anteriores:

[...] (i) a tendência de monetização acelerada e de explosão da demanda em momentos de desinflação abrupta, (ii) as implicações da elevada liquidez dos haveres financeiros e da “moeda indexada” e (iii) as precárias condições de financiamento da dívida mobiliária” (CARVALHO, 2006, p. 1)²⁷.

Essa política tornou-se o eixo central do plano de estabilização econômica, deixando para segundo plano as diversas medidas relativas a políticas de rendas, finanças públicas, reforma do Estado, política cambial e comércio exterior, que acabaram sendo mais associadas ao governo Collor que propriamente ao programa de estabilização. O início do plano foi relativamente bem sucedido em seu objetivo principal. Após sua implantação, em 16 de março de 1990, a inflação começou a dar sinais de desaceleração, caindo da faixa média de

²⁵ Segundo Modenesi (2005), o diagnóstico era de que existia forte fragilidade financeira do Estado.

²⁶ Os valores em cruzados novos bloqueados ficariam recolhidos no BCB por 18 meses, recebendo juros de 6% ao ano mais correção monetária. Os mesmos seriam liberados em 12 parcelas mensais depois de 18 meses. O papel-moeda teve conversão imediata para cruzeiros.

²⁷ Os três problemas eram agravados pela forte e persistente restrição externa, que persistia desde a crise da dívida externa (1981-1982), com significativos efeitos fiscais e financeiros nocivos ao setor público.

70%, nos meses de janeiro e fevereiro, para uma média de 10%, nos meses seguintes²⁸ (CARVALHO, 2003).

O objetivo maior do bloqueio era impedir que os aplicadores pudessem ter livre controle sobre a monetização da economia, além de dificultar os movimentos especulativos após a rápida estabilização de preços. O bloqueio procurava ainda viabilizar o ajuste fiscal, que seria impossível sem uma forte contenção dos custos com juros reais. Em síntese, como os juros não poderiam ser reduzidos sem provocar a fuga dos aplicadores, atingir a meta fiscal dependia do êxito do bloqueio da liquidez (CARVALHO, 2006).

Não é surpresa, novamente, que o plano não tenha alcançado êxito. O confisco gerou grande impacto no sistema produtivo, com corte nas encomendas, redução na produção, demissões, etc. (GREMAUD, VASCONCELLOS; TONETO JÚNIOR, 2002). Com medo de uma grande recessão e devido à pressão que vinha sofrendo, logo o governo começou a devolver a liquidez pelas chamadas torneirinhas do Banco Central do Brasil. A volta da monetização da economia, juntamente com o relaxamento do controle de preços e salários, levou novamente à aceleração inflacionária no segundo semestre do ano. A inflação interna, somada aos menores incentivos às exportações e a maior facilidade de importações (queda de barreiras), além da guerra do Golfo, que determinou aumento no preço do barril do petróleo, provocou forte deterioração na balança comercial. O resultado foi a necessidade de desvalorizar o Cruzeiro, fato que contribuiu para alimentar ainda mais o processo inflacionário.

Quanto às famosas “torneirinhas” do Banco Central, existe demasiada ênfase de que foi a falta de rigidez das autoridades monetárias que acabou com os efeitos do bloqueio de liquidez. Sobre isso, Carvalho (2003) desenvolve uma tese contrária, afirmando que a liquidez se recompôs com tanta facilidade devido a fatores inerentes ao próprio bloqueio e não por equívocos na condução do plano. O autor admite que o descontrole da liquidez aconteceu por causa da própria concepção do bloqueio, da natureza das medidas e das condições da economia brasileira. Esse descontrole centrou-se principalmente no setor bancário, pois depois do bloqueio, os bancos passaram a operar sem informações precisas sobre sua situação de caixa. Com o medo de pânico generalizado no setor bancário e devido à corrida por saques, o Banco Central começou a fornecer liquidez aos agentes financeiros na

²⁸ Segundo Carvalho (2003), o Plano Collor e o confisco de liquidez podem ser divididos em duas fases. A primeira, que vai desde o bloqueio de ativos até meados de maio, foi caracterizada pela queda da inflação em torno de 10%, pela rápida monetização da economia e pela passagem do medo de uma inflação catastrófica para o descontrole da oferta monetária e aumento da inflação. A segunda fase, que começaria no final de maio, seria marcada por uma política ortodoxa que enfatizou o controle da oferta de moeda e supressão dos mecanismos de indexação.

medida da sua demanda. Isso permitiu aos bancos refinanciar a dívida dos seus clientes e expandir o crédito. Tratou-se, portanto, de uma medida necessária e que não pode ser atribuída a erros de gestão da política.

Os maus resultados do Plano levaram a uma nova tentativa de estabilização. Com o diagnóstico de que a indexação era a causa principal da persistência inflacionária, as primeiras medidas do Plano Collor II foram um novo congelamento de preços e salários, além do tarifaço (aumento nas tarifas e serviços públicos). No próprio momento da sua implantação, tais medidas apresentavam-se incompatíveis do ponto de vista distributivo. Isso porque o aumento das tarifas públicas e dos salários, prevista para fevereiro (média de 25%) não poderiam ser repassados aos preços dos produtos finais (HERRLEIN JÚNIOR, 1991)²⁹.

O plano tratava-se de uma reforma financeira que visava eliminar o *Overnigth* e outras formas de indexação. Com esse intuito, o governo extinguiu uma série de índices de preços. Além disso, proibiu a vinculação de diversos preços e contratos aos índices remanescentes. Quanto aos indexadores, o governo criou a Taxa Referencial de Juros (TR) para remunerar aplicações financeiras e contratos (com prazos superiores a 90 dias). Este indicador teria o propósito de não refletir mais a inflação passada, mas, sim, as expectativas de inflação corrente. Constituiu-se de um forte elemento desestabilizador, já que nada garante que a inflação efetiva coincida com a TR. Foram extintas as aplicações de curto prazo e o *Overnigth*. No lugar desses, foram criadas uma série de Fundos de Aplicações Financeiras (FAF). O objetivo era alongar os prazos das aplicações e, com isso, desviar os recursos de aplicações financeiras especulativas para projetos de longo prazo que objetivavam o financiamento industrial e projetos na área social. A instituição desses fundos tinha também um objetivo fiscal, o de solucionar o crescente problema de colocação dos títulos do governo junto ao público. Também foi uma forma do governo federal controlar os orçamentos dos governos estaduais, pois para que esses pudessem colocar seus títulos no fundo, credenciados junto ao Banco Central e em condições privilegiadas, teriam de se comprometer com a austeridade orçamentária.

Ainda com relação à reforma financeira, foi instituído o Fundo de Desenvolvimento Social³⁰, gerido pela Caixa Econômica Federal, com recursos provenientes da captação dos fundos e com o objetivo de financiar o setor privado para fins de implantação de projetos

²⁹ Esses problemas, contudo, foram amenizados pelo tabelamento de preços acima da inflação e pelo reajuste dos salários pela média dos últimos 12 meses, o que teria provocado um arrocho salarial.

³⁰ Segundo Herrlein Jr. (1991), mesmo que a reforma financeira procurasse aumentar os prazos de empréstimo dos bancos, apenas 13% do fundo deveria constituir-se compulsoriamente de empréstimos a médio ou longo prazo. Além do mais, os bancos possuíam grande parte da sua captação de curto prazo e, portanto, não poderiam fazer empréstimos por períodos maiores.

sociais com taxas de juros subsidiadas. Outra novidade foi o Fundo de Investimento Imobiliário, com a finalidade de financiar as habitações.

O conjunto de medidas do Plano Collor II contempla, por fim, um novo ajuste fiscal com políticas significativamente recessivas. O governo anunciou um corte de gastos significativo, indisponibilizando 90% de despesas com custeio, programados no Orçamento Geral da União para o exercício de 1991. Autorizou a aplicação de somente 5% dos recursos previstos para investimento e proibiu a contratação de pessoal e as promoções. Além disso, anunciou que as estatais deveriam reduzir 10% das despesas correntes em relação ao ano de 1990 e determinou que os repasses aos estados e municípios ficassem restritos, com suspensão dos que não fossem de responsabilidade federal, exigindo uma contrapartida mínima de 30% de recursos próprios para que os municípios pudessem se candidatar a recursos da união.

Na visão de Herrlein Júnior (1991), o segundo Plano Collor apresentou traços de ruptura e continuidade. Ruptura porque deslocou a política monetária do centro dos planos de estabilização, buscando condições estruturais de combate à inflação através da desindexação e da reforma financeira. Por outro lado, apresenta traços significativos de continuidade porque conduz a economia à recessão através de ajuste fiscal, contenção dos salários, taxas de juros reais elevadas e concentração de poderes no governo central.

Em meio a turbulências políticas, a ministra Zélia Cardoso de Melo foi substituída por Marcílio Marques Moreira. A proposta a ser seguida era uma política ortodoxa de combate à inflação, com forte restrição do crédito, recuperação das finanças públicas e manutenção da taxa de juros real. O resultado foi a recessão de 1992. Mais uma vez, a inflação não cedeu. Após o *impeachment* de Collor, sob o governo Itamar Franco e com Fernando Henrique Cardoso no Ministério da Fazenda, começou a ser gerado o último plano de combate à inflação brasileira: o Plano Real.

3.4.6 O Plano Real e a estabilidade de preços

O Plano Real seguiu as recomendações dos autores que identificavam a inflação brasileira como predominantemente inercial. A proposta do plano de estabilização norteou-se

pelo que ficou conhecido como Plano Larida³¹. Os próprios proponentes do plano, segundo Cunha (2003), identificam quatro princípios na proposta: 1º) o pré-anúncio do programa; 2º) a introdução da moeda alternativa na fase de transição; 3º) a livre conversão dos contratos para a nova moeda; 4º) o uso da reforma monetária para remover a inércia.

A ideia inicial dos autores, especialmente presente em Arida, era que o plano de estabilização deveria ser neutro. Ou seja, não deveria promover redistribuição de renda entre as classes e, além disso, deveria ter apoio político³². Diante da discussão teórica sobre os planos de estabilização e do ambiente político dos anos 1990 (que se configurou completamente diferente dos anos 1980), formou-se a equipe econômica que começaria a elaborar o Plano Real.

Essa equipe contava com Pécio Arida, que com sua experiência e estudos se juntava ao companheiro de trabalhos sobre a inflação no Brasil, Lara-Resende. Dessa equipe econômica, ainda faziam parte Edmar Bacha, Gustavo Franco e Winston Fritsh. Lançado em julho de 1994, a proposta principal continuava a ser de acabar com a inflação utilizando a proposta de moeda indexada. Há quase total consenso na literatura que trata do assunto de que o Plano Real foi concebido em três etapas (GREMAUD; VASCONCELLOS; TONETO JÚNIOR, 2002; REGO; MARQUES, 2005; BACHA, 1995).

A primeira fase constituiu-se no ajuste fiscal, que procurou amenizar o problema do desequilíbrio orçamentário e, portanto, impedir possíveis pressões inflacionárias. O ajuste ocorreria a partir de três pontos principais, os quais seriam o corte de despesas, o aumento dos impostos e a diminuição nas transferências do Governo Federal. O corte das despesas seria conseguido com a adoção do Plano de Ação Imediata (PAI), lançado em 1993 e que determinava corte de despesas da ordem de 7 bilhões. O aumento da arrecadação por meio da criação do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF). O terceiro elemento do ajuste fiscal foi a aprovação do Fundo Social de Emergência (FSE), que contaria com 15% da arrecadação de todos os impostos, mas para esses recursos a União não precisaria cumprir as vinculações de despesas determinadas na constituição de 1988.

³¹ Segundo Cunha (2003), Larida foi o apelido dado por Rudiger Dornbusch à proposta para inflação apresentada em conjunto, numa conferência internacional organizada por John Williamson, no conhecido artigo de Pécio Arida e André Lara-Resende (1984), "Inertial Inflation and Monetary Reform in Brazil, paper prepared for the Conference "Inflation and Indexation" Institute of International Economics, Washington. D. C., December, 6-8, 1984". O artigo foi publicado no Brasil como texto para discussão do Departamento de Economia da PUCRJ e apresentado como texto de referência neste trabalho.

³² Segundo Cunha (2003), o autor abandona, claramente, aos poucos essa ideia em sua tese de doutorado (1992). No trabalho, o autor reconhece que um programa de estabilização leva a uma mudança no portfólio de ativos dos agentes, que ganham poder de compra. A dificuldade desse processo consiste na taxa de juros, que tende a se elevar significativamente para conter pressões de demanda, como a que aconteceu no Plano Cruzado.

A segunda fase do plano teve início em 1994. Tratou-se da criação da Unidade Real de Valor (URV), um indexador que procurou simular os efeitos de uma hiperinflação com encurtamento nos prazos de reajustes (indexação diária) e serviu como uma estratégia para promover a substituição gradual da moeda, corrigindo os desequilíbrios dos preços relativos. A URV seria uma unidade de conta com paridade fixa com o dólar e, cujo valor, em cruzeiros, seria corrigido diariamente de acordo com a inflação medida pelos principais índices do país (IGP-M, IPC-FIPE e IPCA-Especial).

Quando praticamente todos os preços da economia estavam cotados em URV, o governo brasileiro introduziu a nova moeda (terceira fase). Assim, em 1º de julho de 1994, todos os preços que estavam cotados em Cruzeiros passaram a ser cotados em Reais. Como o diagnóstico do problema para o período era que se tratava de uma inflação predominantemente inercial, o sucesso do plano dependeria basicamente da capacidade do governo em conter os choques que pudessem vir a acelerar os aumentos dos preços. Com esse objetivo, o governo lançou, junto com o plano, uma âncora monetária, cuja execução aconteceu com base em metas restritivas de expansão monetária (R\$ 7,5 bilhões para o terceiro trimestre de 1994) e de restrição nas operações de crédito e compulsório de 100% sobre as captações adicionais do sistema financeiro. A política posterior ao plano deveria controlar a demanda e desestimular processos especulativos, mantendo a taxa de juros elevada. Além da âncora monetária, o governo brasileiro também adotou a âncora cambial. Com maior abertura comercial, taxa de juros elevada e volume significativo de reservas (cerca de 40 bilhões quando o plano foi lançado) o câmbio sofreu valorização, praticamente impedindo que os preços internos aumentassem em decorrência de eventuais choques.

Com o Plano Real, a inflação brasileira finalmente estava controlada. Contudo, seu sucesso esteve vinculado a uma série de mudanças que já haviam sido observadas, principalmente na virada para os anos 1990. Apesar disso, o plano teve grandes méritos, principalmente em relação à eliminação de uma série de empecilhos que definitivamente estariam impedindo a estabilidade monetária no Brasil. Da mesma forma, a política foi fundamental para consolidar nos agentes econômicos a percepção de que moeda nacional era uma instituição eficiente.

3.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste capítulo foi revisitar as teorias sobre a inflação no Brasil, perpassando pelos conceitos mais tradicionais até as teorias desenvolvidas especialmente para explicar a inflação brasileira nos anos 1980. Nesse contexto, procurou-se demonstrar brevemente neste capítulo o alinhamento da teoria institucional na explicação do problema inflacionário brasileiro, especialmente em relação ao caráter endógeno da oferta monetária na economia brasileira.

Na sequência, realizou-se uma revisão dos planos de estabilidade monetária. Não se procurou apresentar uma teoria institucional para o fracasso de cada um dos planos, mas, sim, relembrar suas principais medidas, que serão úteis para a explicação dos resultados dos Planos Cruzado e Real, principalmente porque representam um processo de transição e aprendizagem dentre os planos em estudo.

Ficou claro, a partir do tratado neste capítulo, que as teorias sobre inflação abordadas não puderam apresentar uma explicação definitiva para o problema inflacionário brasileiro. A teoria convencional não apresentou um diagnóstico apropriado seja porque a economia brasileira nos anos 1980 não chegava a operar com pleno emprego de recursos, seja porque os custos em termos de emprego, ao se promover uma desaceleração dos preços via restrição monetária, seriam muito elevados. As teorias de cunho mais heterodoxo apresentaram grandes contribuições para compreender o problema inflacionário. As teorias estruturalistas, na qual a inercial pode ser incluída, se destacam porque representaram um avanço para a compreensão do fenômeno inflacionário nacional. No entanto, pecaram, nos anos 1980, por dois motivos: pouco consideraram o ambiente institucional e sua forte influência sobre a volatilidade dos preços e não observaram como esse ambiente moldou padrões habituais de comportamento dos agentes, que se refletiam em constantes pressões inflacionárias.

Diante dessas duas proposições, os planos de estabilidade dos anos 1980, incluindo-se o Plano Cruzado, foco de estudo do trabalho, não surtiram efeito porque estavam presos às concepções tradicionais de interpretação do problema inflacionário. Em outras palavras, não consideraram o ambiente macro e microeconômico, que observa o comportamento dos indivíduos frente aos incentivos recebidos. Essa afirmação fica evidente no Plano Real que, a partir de um novo ambiente, tratou de interagir com os comportamentos dos agentes para que a estabilidade fosse alcançada. Finalmente, o Plano Real foi capaz de transformar a moeda em uma instituição eficiente, que estaria respaldada no ambiente micro e macroeconômico.

Com essas concepções em mente pode-se passar à análise fundamental que será apresentada nos próximos capítulos, que tratará das transformações nas formas institucionais de estrutura nos regulacionistas e sua contribuição para o fim da inflação no Brasil. A essa análise integra-se a noção de hábito inflacionário nos antigos institucionalistas, não dissociado da configuração específica das formas institucionais de estrutura. Enfim, se completará a análise com a concepção de moeda como instituição, respaldada na teoria de instituições de North e na Nova Economia Institucional. Cabe ressaltar, no entanto, que não se deve descartar de forma alguma as teorias descritas neste capítulo. Ao contrário, o intuito é demonstrar que uma interpretação institucional é complementar a essas concepções de inflação.

4 AS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS DOS ANOS 1990 E SUA INFLUÊNCIA SOBRE A ESTABILIZAÇÃO

4.1 INTRODUÇÃO

Este capítulo trata das mudanças institucionais dos anos 1990, procurando estabelecer sua relação com a estabilidade monetária. A partir do referencial teórico regulacionista, busca-se apresentar as mudanças observadas na economia nacional entre os anos 1980 e 1990, que objetivaram uma nova inserção do país no regime internacional, mas que foram determinantes para estabilidade de preços. O argumento desenvolvido propõe que a estabilidade monetária esteve amparada pela mudança nas formas institucionais de estrutura que, em seu contexto, manifestaram novas regularidades do nível micro ao macroeconômico.

Dessa forma, o item 4.2 tratará das mudanças institucionais ocorridas entre os anos 1980 e 1990. Incluem-se aí, a forma de adesão do país ao regime internacional (abertura comercial e financeira), a forma de concorrência, a relação salarial, a forma estado, e a gestão monetária. No item 4.3 procura-se demonstrar que o país carece de uma estratégia nacional de desenvolvimento, entretanto, adota uma estratégia nacional de estabilidade de preços, mesmo às custas do crescimento econômico. Nesse contexto, a instituição estratégia nacional de desenvolvimento é abandonada em prol de uma estratégia nacional de estabilização, com a crença de que isso bastaria para que o país reencontrasse o caminho do desenvolvimento. No item 4.4, articulam-se as mudanças institucionais com a estabilidade de preços, demonstrando-se, sem essas transformações, que, dificilmente, a estabilidade seria alcançada.

A sequência do capítulo procura demonstrar que o fracasso do Plano Cruzado (item 4.5) foi fortemente influenciado pelas formas institucionais de estrutura presentes na economia nacional nos anos 1980. Por outro lado, o sucesso do Plano Real esteve diretamente relacionado às suas mudanças (item 4.6), sem as quais, não seria possível inibir o comportamento inflacionário dos agentes. Constata-se, portanto, que muitos problemas observados, quando da implantação do Plano Cruzado, não voltariam a se repetir devido à nova configuração das formas institucionais.

4.2 AS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS NOS ANOS 1990

Todos os momentos decisivos da história são marcados por traços de ruptura e de continuidade. Na história econômica do Brasil não foi distinto, assim como não foi diferente o período entre as décadas de 1980 e 1990. Apesar das mudanças serem diversas, no que tange à influência sobre a estabilidade alcançada no Plano Real, as principais serão apresentadas neste item. Algumas dessas mudanças tiveram início antes da implantação do Plano Real, enquanto outras estiveram relacionadas à busca pela estabilidade monetária, sendo utilizadas, principalmente, com esse fim. Buscou-se, assim, utilizar o referencial teórico regulacionista de acordo com as particularidades brasileiras para, na seqüência, relacioná-las com a estabilidade da moeda.

Na análise dos regulacionistas, as formas institucionais possuem forte complementaridade, e algumas podem ser consideradas hierarquicamente superiores às demais. No período atual, segundo Bruno (2004), existe uma forte predominância da forma inserção do regime internacional sobre as demais formas institucionais. Como resultado, a forma concorrência, que antes era centrada no funcionamento de oligopólios, é desestabilizada pelo processo de abertura comercial e financeira. O regime monetário-financeiro, que antes dispunha de relativa independência em razão a fraca mobilidade de capitais, mostra-se fortemente influenciado pela avaliação dos mercados financeiros internacionais. Estes, interpretam a autonomia do Banco Central como fator determinante da credibilidade da política econômica interna. Em função disso, é desnecessário observar que o controle da inflação passa a ser a prioridade número um da política monetária e fiscal, ao mesmo tempo em que as taxas de câmbio passam a ser determinadas pelo mercado, e não mais por decisões políticas. Devido à autonomia da política monetária e à subordinação da política fiscal à credibilidade externa, a forma estado altera-se significativamente e passa a desempenhar um papel passivo na gestão macroeconômica. Segundo Bruno (2004), as políticas fiscal e orçamentária acabam se tornando pró-cíclicas e não mais anti-cíclicas. Em virtude de todas essas transformações, a forma institucional relação salarial apresenta-se submissa e subordinada às demais. Ou seja, as relações de trabalho, com compromissos que garantiam vantagens aos trabalhadores, são vistas como fontes de rigidez, quando comparadas à velocidade de formação de preços dos ativos. Desta forma, procura-se uma maior flexibilidade no trabalho e nas relações salariais, visto, agora, como um simples custo de produção ao invés de impulsionador da demanda, como acontecera no pós-guerra. Esta é a

configuração das novas formas institucionais, tidas como fundamentais para a retomada do crescimento econômico, e também, como fortes determinantes da estabilização de preços.

Essa nova configuração é disseminada pelas economias mundiais após o período Fordista (1945-1975) e, no caso brasileiro, se inicia nos anos 1980, em função do baixo dinamismo observado na economia nacional a qual entrou em um processo de acelerada mudança estrutural (abertura comercial e financeira, privatizações, superação do regime monetário-financeiro inflacionista e reestruturação da indústria). Com isso, as formas estruturais passaram por profundas mudanças, todas hierarquicamente dependentes da forma de inserção no regime internacional e do novo regime monetário-financeiro que o caracteriza (BRUNO, 2004).

O processo iniciado no final dos anos 1980 se intensifica radicalmente a partir do Plano Real, que consolida as transformações iniciadas no período. Bruno (2004) analisa o período de 1996 a 2002 e conclui que o mesmo foi marcado pelo aprofundamento das transformações estruturais que romperam com o modelo de industrialização substitutivo de importações. Para esse processo, foi fundamental a implementação do Plano Real, tratando de intensificar a mudança no plano ideológico que, influenciado pelo ideário neoliberal, criou as condições para uma reconfiguração relativamente rápida das formas institucionais.

Quanto à aceitação, por parte da sociedade, de todo esse processo de transformações, convém destacar que se trataram de políticas macroeconômicas que tiveram respaldo e aderência ao ambiente microeconômico. A virada dos anos 1980 para os 1990 representam uma ruptura com a forma de pensar dos anos anteriores, resultado de um processo de baixo crescimento econômico com esgotamento do modelo de substituição de importações e um discurso voltado à necessidade de intensas transformações econômicas e sociais. O próprio candidato a presidente de 1989 assume uma retórica em que o desenvolvimento brasileiro necessitaria de uma nova inserção no regime internacional (com abertura comercial e financeira) estimulando ganhos de produtividade, o que não se verificava devido a baixa concorrência e um setor público demasiadamente pesado e ineficiente, que deveria reestruturar-se para viabilizar a retomada do crescimento. Percebe-se que aconteceu um processo de convencimento da população nacional, intensificado pelo discurso das autoridades e a experiência do momento, que daria respaldo as mudanças da década de 1990.

4.2.1 Adesão ao regime internacional

A forma de inserção no regime internacional (FII), segundo Bruno (2004), apresenta-se hierarquicamente superior às demais. Ou seja, todas as diferentes formas subordinam-se à ela. Dois aspectos merecem ser destacados neste item. O primeiro diz respeito à exposição dos produtos brasileiros ao mercado externo, com abertura comercial e intensificação da concorrência. O segundo se refere ao crescente processo de liberalização financeira que permitiu maior ingresso de capital financeiro, particularmente, a partir dos anos 1990¹.

4.2.1.1 A abertura comercial

O principal argumento utilizado para promover a abertura comercial, que começa a acontecer ainda no final dos anos 1980, afirmava que o excesso de protecionismo à indústria nacional estaria tornando-a ineficiente, criando um ambiente de comodismo, com pouco estímulo às inovações e ganhos de produtividade. Resultado de uma estratégia de desenvolvimento altamente direcionada ao mercado interno, a abertura da economia brasileira para o exterior era muito baixa diante da nova configuração mundial nas últimas décadas do século passado. Frente à essa concepção, entre os anos 1980 e 1990, criou-se a Nova Política Industrial e de Comércio Exterior. Com ela, foram extintas grande parte das Barreiras Não-Tarifárias (BNTs) herdadas do período de substituição de importações, além de ter iniciado um processo de redução das alíquotas de importação.

Segundo Kume, Piani e Souza (2000), a forma de industrialização brasileira via Processo de Substituição de Importações (PSI) e as recorrentes crises cambiais ao longo da nossa história geraram uma política de importações que permitia o ingresso, apenas, de produtos sem similar nacional e/ou com demanda excessiva². Portanto, procurou-se uma modificação nas políticas de importação que aconteceram em três fases: de 1988 a 1989; 1991

¹ A literatura sobre esses temas é bastante extensa, com filiação nas mais diversas correntes. Algumas enfatizam mais os benefícios outras os prejuízos do processo. O trabalho de Laan (2007) apresenta claramente essa discussão, da mesma forma em que trás subsídios para relação entre liberalização da conta capital e crescimento econômico para o Brasil nos anos recentes. Apesar da controvérsia teórica (e porque não prática), esse item trabalha a abertura comercial e financeira como dados, enfocando basicamente seu papel sobre a estabilidade monetária, mesmo que tenha sido responsável por problemas de crescimento.

² Segundo os autores, as restrições as importações eram baseadas em tarifas aduaneiras elevadas, controles discricionários (lista de produtos proibidos, limite de importações por empresa, etc.) e regimes especiais de tributação, no caso de alguns favorecimentos as importações.

a 1993 e 1994. Na primeira, foram realizadas duas reformas tarifárias (em junho de 1988 e setembro de 1989) que buscaram eliminar a redundância das tarifas nominais, mas que não trouxeram efeitos significativos sobre o volume de importações. Na segunda fase, inicialmente, foram eliminadas as BNTs e os regimes especiais de tributação para, em seguida, ser implementado um cronograma de redução gradual das tarifas. Por fim, a terceira etapa esteve associada às reduções tarifárias promovidas no início do Plano Real, objetivando, exatamente, conter o aumento dos preços dos produtos domésticos.

Ocorreu o fato que as tarifas médias de importação do período, segundo Rossi Júnior e Ferreira (1999), reduziram-se significativamente. No período de 1989-1993, a tarifa média de importação, que era de 104,97% no período de 1985/88, reduz-se para 34%. Após a implantação do Plano Real, período de 1994/97, a tarifa média de importação caiu para 13,37%. A consequência foi um significativo aumento nas importações, que giravam em torno de 20,7 bilhões de dólares em 1990, passando para 31,1 bilhões em 1994, e atingindo o pico de 61,3 bilhões de dólares em 1997 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2011). Como será visto na seqüência, foi um processo determinante para estabilização à medida que desestimulou a espiral inflacionária.

4.2.1.2 Mudanças institucionais que permitiram o ingresso de capital

Segundo Yano e Monteiro (2008), a partir da segunda metade dos anos 1980, o Brasil começou um crescente processo de liberalização do sistema financeiro doméstico. Ao citar Freitas e Prates (2001), os autores afirmam que esse processo tinha dois objetivos fundamentais: a flexibilização da entrada de investidores estrangeiros e a adequação do marco regulatório doméstico ao novo modelo de financiamento internacional, ancorado na emissão de *securities* (títulos de renda fixa e ações). Ainda segundo os autores, os objetivos principais das reformas do setor financeiro eram permitir maior eficiência e estabilidade das atividades financeiras domésticas através da eliminação de controles sobre as taxas de juros e créditos diretos, assim como elaborar um aparato legal, adequado para evitar crises posteriores.

Apesar de ter iniciado no final dos anos 1980, a reforma financeira se intensificou nos anos 1990. Segundo Yano e Monteiro (2008), destacaram-se:

[...] a eliminação de barreiras ao ingresso de investimentos estrangeiros; a entrada de instituições financeiras internacionais através da aquisição do controle acionário de instituições locais e/ou instalação de subsidiárias; e a viabilidade que passou a existir do acesso por parte dos residentes às novas modalidades de financiamento externo, quais sejam, emissão de títulos e ações no mercado internacional de capitais (YANO; MONTEIRO, 2008, p. 7).

Para Carneiro (2002, *apud* BRUNO, 2004), a liberalização financeira envolve três dimensões principais:

[...] i. a ampliação da conversibilidade da conta de capital do balanço de pagamentos - refere-se as normas de conversão da moeda estrangeira em moeda doméstica para fins de investimento e empréstimo. As mudanças neste canal da FII significou o aprofundamento dos fluxos de entradas e saídas de capitais de não residentes e residentes, ou seja, o aumento do grau de mobilidade dos capitais; ii. a desnacionalização de parcela expressiva do setor financeiro brasileiro - que envolve mudanças de controle da propriedade das instituições financeiras, permitidas por alterações permanentes ou *ad hoc* na legislação; iii. a substituição monetária - refere-se ao uso de moedas estrangeiras em funções que deveriam, em princípio, ser realizadas pela moeda nacional. Esta terceira dimensão é na realidade uma consequência da combinação das outras duas anteriores. Ao ampliar-se a posse de ativos no exterior por parte de não residentes, a substituição da moeda nacional ocorre através das operações de *hedge*, arbitragem, ou especulação dos agentes com uma moeda estrangeira. Em outros termos a moeda nacional deixa de ser a representação da totalidade dos estoques de riqueza e dos fluxos de renda gerados nas atividades produtivas internas, em favor da moeda estrangeira mais forte (CARNEIRO, 2002, p. 265 *apud* BRUNO, 2004, p. 437).

Esses objetivos devem ser analisados em sua articulação com o regime monetário e financeiro, que ampliaram significativamente os investimentos em carteira. Para Bruno (2004), enquanto nos anos 1980 observam-se saldos negativos em razão dos dispositivos de controle de capitais e das dificuldades macroeconômicas, nos anos 1990 e após Plano Real, “[...] às aplicações estrangeiras em carteira (investimentos em carteira), os níveis dos saldos observados a partir da liberalização financeira, mas, sobretudo, a partir da vigência do Real, são historicamente sem precedentes”. No imediato pós-plano atinge-se cerca de 5 bilhões de dólares ao trimestre, o que significa uma média 100 vezes superior à dos anos 1970.

No que diz respeito aos Investimentos Diretos Estrangeiros (IDE), as privatizações foram as principais responsáveis pela entrada desse tipo de capital no país. Além do processo de privatizações, Yano e Monteiro (2008) descrevem outros impulsionadores do processo de entrada de capital como investimento direto na economia brasileira. Ou seja:

[...] cabe destacar que novas oportunidades foram abertas através da privatização dos setores de infra-estrutura, da abertura do mercado de informática e do registro de patentes no setor de bioquímica. Soma-se a essas oportunidades o fato de a Emenda Constitucional de 1994 equiparar a empresa estrangeira à empresa nacional, permitindo à primeira acesso ao sistema de crédito público e aos incentivos fiscais, reduzindo a tributação para remessas de lucros e eliminando a proibição de remessas por marcas e patentes (YANO; MONTEIRO, 2008, p. 7).

Dessa forma, as reformas mencionadas trouxeram, como resultado, principalmente a partir de 1992, um fluxo crescente de capitais externos. As reservas internacionais que giravam em torno de 6,8 bilhões de dólares em 1986 chegaram a 23,7 bilhões em 1992 e eram da ordem de 38,8 bilhões em 1994 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2011). Evidentemente, a liberalização também trouxe impactos negativos diversos sobre a economia brasileira. Destaca-se que a ausência de controles de capitais no período levou à diversas crises no balanço de pagamentos, chegando à necessidade de uma desvalorização cambial no ano de 1999.

4.2.2 Forma de concorrência

A liberalização comercial mencionada no item anterior trouxe reflexos significativos sobre a concorrência no mercado interno. No início dos anos 1990, particularmente com a implantação do Plano Real, disseminaram-se diversos estudos sobre a concorrência, assim como as respostas das empresas a esse processo. Conceição (1999) afirma que a severa abertura ao setor externo, observada ao longo dos anos 1990 e, em especial, após o Plano Real, fez com que as empresas procurassem ganhos de produtividade fora dos tradicionais mecanismos cambiais.

Disseminaram-se na literatura nacional trabalhos que procuravam apresentar os efeitos positivos desse tipo de política. Markwald (2001), por exemplo, traz uma série de referências sobre autores que trabalharam a relação entre abertura comercial no Brasil nos anos 1990 e o impacto sobre a produtividade total de fatores. A esse respeito, o autor passa a afirmar que “[...] a evidência empírica voltada para o exame da evolução da produtividade da indústria e da economia nos anos 1990 confirma a impressão de que há ganhos substanciais de eficiência e que eles estão associados ao processo de liberalização comercial” (MARKWALD, 2001, p.

6). Moreira (1999 *apud* BRUNO, 2004) realizou uma estimativa dos ganhos de produtividade do trabalho no Brasil após a abertura comercial, encontrando uma correlação positiva e estatisticamente significativa entre os ganhos de produtividade e a abertura comercial, mais especificamente a presença de empresas estrangeiras. A síntese a respeito da concorrência é que o país passou por uma liberalização comercial, objetivando aumentar a eficiência da indústria nacional e, com esse aumento da concorrência, a indústria teve significativos ganhos de produtividade. Isso teria aumentado o bem-estar econômico.

Evidentemente, como argumentam os autores citados, a idéia de liberalização comercial está calcada nos princípios de livre comércio e nas interpretações mais liberais do pensamento econômico. Embora seja possível confirmar que os ganhos de produtividade tenham sido significativos, o processo, apesar de ter sido relevante para estabilidade de preços, trouxe impactos controversos sobre o desenvolvimento e pouco favoráveis ao nível de geração de empregos. Em complemento, Bruno (2004) constata que o melhor desempenho produtivo ocorre nas indústrias intensivas em recursos naturais e em escala, ao passo que os setores mais sofisticados como eletrônica, tecnologia da informação e comunicação perderam espaço, relevando a fragilidade do sistema nacional de inovação brasileiro.

A idéia implícita no processo de liberalização financeira e comercial dos anos 1990 era de que o grau de concentração na indústria brasileira deveria declinar. A esse respeito, Bruno (2004) descreve uma inversão da tendência observada durante o processo de substituição de importações quando se observavam setores pouco concentrados na produção e muito concentrados em termos de mercado. Ou seja, o processo de produção se concentra, procurando obter ganhos de escala e aumento do nível de produtividade, enquanto o setor de mercado apresenta tendência contrária, visando exatamente manter a pressão sobre os preços dos produtos.

Outro aspecto importante refere-se ao comportamento do *mark-up* das empresas após a estabilização de preços. A esse respeito, a análise de Bruno (2004)³ afirma que nos anos 1980, sob regime de alta inflação, as firmas possuíam um viés altista nas suas margens, ou seja, como o quadro macroeconômico era altamente instável, as firmas reagiam ao elevado grau de incerteza aumentando os preços. Dessa forma, o *mark-up* apresentava-se claramente alinhado aos índices de preços. O Gráfico 1, extraído da análise de Bruno (2004), demonstra

³ O autor utiliza-se de três trabalhos para analisar a evolução dos *Mark-ups* das empresas brasileiras entre os anos 1980 e 1990. Os trabalhos são dos de Pereira e Carvalho (1998), Cardoso Jr. (2000) e Moreira (1999) (*apud* BRUNO, 2004). Os resultados obtidos pelos autores confirmam a idéia de que os *Mark-ups* reais se elevariam nos períodos de inflação acentuada. Contudo, o trabalho de Cardoso Jr. (2000) constata mais uma desaceleração na evolução dos *mark-ups* após a estabilidade do Plano Real do que propriamente uma queda.

como, nos anos 1980, o *mark-up* médio da indústria se acelerava com a inflação. Por outro lado, a partir de 1994, quando a inflação declina, os *mark-ups* apresentam tendência de queda.

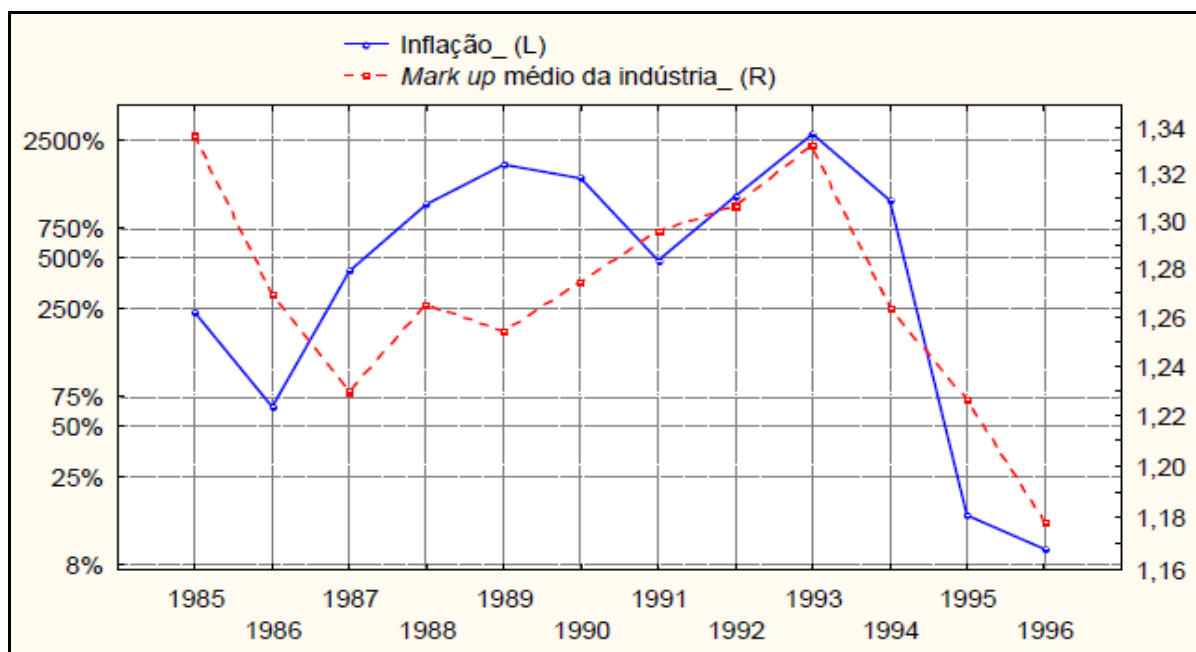


Gráfico 1 - Relação entre *mark-ups* e inflação (1985 a 1996).

Obs.: Eixos estão em escala logarítmica.

Fonte: Bruno (2004).

Em síntese, a abertura comercial, intensificada após a introdução do Plano Real, teria modificado as expectativas dos agentes quanto à formação dos *mark-ups*. Apesar de Bruno (2004) concluir que a forma de concorrência pouco sofre alteração a partir dos anos 1990 porque as grandes empresas nacionais já consolidadas não perderam seu poder de mercado, é inegável que a abertura comercial teve efeitos sobre os preços nacionais. Embora o poder de mercado pouco tenha se alterado, o autor concorda que a queda dos *mark-ups*, a partir do período, refletiu um processo de adaptação ao novo ambiente macroeconômico.

4.2.3 Relação salarial

Conceição (1999) afirma que no início dos anos 1990, mas principalmente após a implantação do Real e como consequência da maior abertura externa e competitividade

interna com reestruturação das firmas, o Brasil passou por uma maior flexibilização das relações salariais. Nesse contexto, aconteceu uma renúncia das conquistas passadas, que estiveram presentes tanto no setor público como no setor privado (empresas mais modernas). O objetivo das medidas era reduzir significativamente o custo do trabalho e os encargos trabalhistas. Portanto, encarava-se o desemprego brasileiro como resultado do excesso de regras existentes no mercado de trabalho, ou seja, da dificuldade das empresas em contratar e demitir seus funcionários.

Esse processo de mudança na relação salarial esteve relacionado às medidas utilizadas com o objetivo de flexibilizar as relações trabalhistas. Uma lista com principais iniciativas institucionais que alteraram as relações de trabalho no Brasil a partir do Plano Real foram extraídas de Krein (2001) e são apresentadas no Apêndice A desta tese. Segundo o autor, as mesmas podem ser divididas em quatro grandes grupos, são elas:

1) Flexibilização da remuneração com adoção da política de participação nos lucros e resultados (PLR), aliada à nova política salarial, que favorece a remuneração variável e aumenta os problemas de incorporação da produtividade ao salário. A participação não faz parte do salário base, constituindo-se em um prêmio vinculado à metas estabelecidas em negociação coletiva. Com essa política, os setores mais fragilizados apresentaram grandes dificuldades para recompor os vencimentos;

2) Flexibilização do tempo de trabalho com dois aspectos que merecem destaque: a criação do banco de horas e a liberalização do trabalho aos domingos;

3) Flexibilização da contratação, compreendendo medidas que visavam incentivar as empresas a contratar trabalhadores com menores custos e facilidades burocráticas (ex: contrato por prazo determinado, contrato parcial, cooperativas de trabalho, entre outras);

4) Flexibilização das formas de solução do conflito, destacando-se dois problemas. Do ponto de vista dos conflitos coletivos, maior incentivo a arbitragem privada. Do ponto de vista dos direitos individuais foi criada, no ano 2000, a Comissão de Conciliação Prévia (CCP) que atribui às partes, empregadores e trabalhadores, a possibilidade de resolver os conflitos sem passar pela justiça do trabalho. Nesse caso, o trabalhador somente poderá reclamar qualquer dano junto à Justiça do Trabalho se, antes, passar pela CCP.

Krein (2001) afirma que essas medidas se constituem em um reforço para um mercado de trabalho já muito flexível, principalmente no que diz respeito à alocação e remuneração do trabalho. Eram comuns no Brasil, mesmo antes do Plano Real, a alta rotatividade da mão-de-

obra e as variações de salário conforme os ciclos econômicos. Além disso, com o crescimento do desemprego ao longo dos anos 1990, a própria representação do trabalho se torna enfraquecida e com dificuldades de negociar melhores condições de ocupação nas empresas.

Enfocando o processo de flexibilização das relações de trabalho, Bruno (2004) faz uma análise de longo prazo da economia nacional e analisa basicamente os processos de flexibilização referentes à mobilidade dos trabalhadores, que diz respeito à possibilidade de variar o emprego e a duração do trabalho em função da conjuntura, e a flexibilização referente à formação dos salários, que observa a sensibilidade dos salários à situação das firmas e do mercado de trabalho ⁴. Um quadro muito característico se apresenta na economia nacional entre os anos 1980 e 1990. Do ponto de vista da relação que se estabelece entre o nível de emprego industrial e produto, observa-se, a partir do início dos anos 1990, um claro afastamento entre as variáveis. Ou seja, até 1989 enquanto a produção crescia, o emprego acompanhava a tendência. Do contrário, a partir dos anos 1990, os períodos de crescimento não são acompanhados pelo crescimento no emprego, o qual seguiu uma tendência de declínio ao longo de toda a década.

Com relação ao nível salarial, Bruno (2004) observa que, com o aprofundamento da abertura comercial e financeira, passou-se a observar uma correlação negativa entre salários (custo de produção) e emprego, ao contrário do que acontecera durante os regimes de acumulação fordista. Isto reflete como as empresas brasileiras se tornaram sensíveis aos custos salariais em função da abertura comercial e financeira que se intensifica a partir do Plano Real. O autor afirma que:

A conclusão seria a de que a abertura comercial e financeira e a sua aceleração sob a primeira fase do Plano Real com câmbio sobrevalorizado aumentou o grau de flexibilidade das relações salariais no setor industrial. Considerando-se o aumento da precariedade das relações de emprego também para a indústria nos anos 90, já confirmado por várias análises, o resultado reforça a hipótese de que houve aprofundamento do caráter concorrencial da WLN brasileira neste período (BRUNO, 2004, p. 338).

Por outro lado, quanto à jornada de trabalho, Bruno (2004) conclui que o ajuste nas horas é obtido via ajustes de pessoal, ou seja, via o elevado nível de rotatividade nas relações

⁴ Bruno (2004) ainda identifica a possibilidade da flexibilização no mercado de trabalho estar relacionada a organização da produção (capacidade de resposta das empresas a demanda), a hierarquia das qualificações (adaptabilidade dos trabalhadores as tarefas variadas, complexas ou não) e a seguridade social (eliminação das disposições desfavoráveis ao emprego em matéria tributária ou de transferências sociais).

de emprego. Enfim, ao analisar a evolução dos salários reais, o autor demonstra que entre 1991 e 1995, os trabalhadores conseguiram se apropriar de ganhos de produtividade da indústria, mas isso ocorreu devido às taxas de desemprego não serem altas o suficiente para enfraquecer os movimentos sociais. Com a vigência do Plano Real, acontece uma clara desconexão entre os salários e a produtividade.

Nos anos 1990 aumentam os problemas de geração de empregos formais na economia nacional. Com um mercado de trabalho dual, trabalhadores com contrato formal e trabalhadores informais (assalariados sem contrato legal, trabalhadores sem remuneração e trabalhadores independentes), o período demonstra uma queda relativa no emprego formal no total das relações salariais. Os dados da Tabela 1 demonstram o resultado das transformações institucionais dos anos 1990 sobre as relações de trabalho. A partir dos anos 1990, o segmento formal perde espaço para o segmento informal, fato que se intensifica a partir da introdução do Plano Real. Além disso, enquanto nos anos 1980 o setor formal (trabalhadores com carteira) era responsável por cerca de 70% da massa salarial total, sendo os outros 30% destinados aos salários de trabalhadores independentes e sem carteira, nos anos 1990 a remuneração dos trabalhadores com carteira cai para menos de 60% do total (BRUNO, 2004).

Tabela 1 - Composição da força de trabalho no Brasil

Ano	Segmento Formal	Segmento Informal
1982	60,10%	39,90%
1983	59,30%	40,70%
1984	57,60%	42,40%
1985	59,10%	40,90%
1986	61,00%	39,00%
1987	61,20%	38,80%
1988	60,90%	39,10%
1989	61,60%	38,40%
1990	60,30%	39,70%
1991	56,80%	43,20%
1992	54,60%	45,40%
1993	53,60%	46,40%
1994	52,10%	47,90%
1995	51,30%	48,70%
1996	49,60%	50,40%
1997	49,10%	50,90%
1998	48,60%	51,40%
1999	47,10%	52,90%
2000	46,20%	53,80%
2001	47,40%	52,60%
2002	47,50%	52,50%

Fonte: elaborada pelo autor a partir de Bruno (2004).

Enfim, quanto à estabilidade de preços, resta confirmar a idéia de que a forma salarial tem a característica de ser altamente concorrencial, subordinada ao processo de inserção da economia nacional no contexto internacional, monitorado pelo Estado e que prioriza o controle de preços, equilíbrio orçamentário e do balanço de pagamentos, além da atratividade de capitais externos (BRUNO, 2004). Assim, representando uma forma institucional que se modifica para viabilizar o controle da inflação.

4.2.4 Forma de Estado

Quanto às formas de Estado, convém destacar duas transformações essenciais no que diz respeito à sua influência sobre a estabilidade monetária. A primeira refere-se à mudança no papel do Estado na economia nacional e a segunda aos efeitos mais diretos desse processo: as privatizações e o déficit público.

4.2.4.1 O papel do Estado brasileiro na economia

No Brasil, assim como nos demais países da América Latina, as propostas de transformação do Estado ganham força a partir da década de 1980. Forma-se um contexto que privilegia o abandono das ideias cepalinas⁵, em especial, a idéia de que o desenvolvimento econômico estaria relacionado com a promoção de políticas intervencionistas de estímulo ao setor industrial. Observou-se, nesse período, o que muitos consideraram um esgotamento do modelo de desenvolvimento governado pelo Estado. Vários economistas passaram a acreditar que os problemas de baixo dinamismo eram decorrentes dos excessos do setor público.

Os ideais neoliberais começam a se disseminar pelo mundo, sendo, praticamente, aceita a idéia de que os países em desenvolvimento sofriam de diversos males por suas restrições em implantar as políticas ortodoxas. No caso brasileiro, o início dos anos 1990 é

⁵ Não é objetivo desse trabalho apresentar detalhadamente as ideias da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) sobre o subdesenvolvimento. Para uma visão mais aprofundada sobre o assunto, sugere-se os textos de Rodríguez (1981; 2002). Neles é possível observar e comparar a evolução do pensamento cepalino no que diz respeito a explicação do subdesenvolvimento e porque o mesmo persiste atualmente em algumas economias latino americanas.

marcado por uma profunda transformação da relação do Estado com a sociedade⁶. Até os anos 1980 existe consenso na literatura que trata do assunto de que o desenvolvimento econômico foi liderado pelo forte papel desempenhado pelo setor público, ou seja, esse agente era o responsável pelo que ficou conhecido como política de substituição de importações. No entanto, a partir dos anos 1980, o Brasil e as demais economias latino-americanas passam a sofrer forte influência das idéias neoliberais provindas do Consenso de Washington. Resumidamente, as ideias do Banco Mundial e FMI pregavam que o problema das economias latino-americanas era a irresponsabilidade Estatal, com um volume significativo de gastos ineficientes⁷.

Sobre esse fato, Bresser-Pereira (1989b) afirma que se podem distinguir claramente as fases de participação do Estado brasileiro na economia. Uma, que vai dos anos 1930 até os anos 1970, quando o Estado assumiu papel de estruturador e fomentador do desenvolvimento; e outra, a partir dos anos 1980, em que o Estado se torna praticamente um obstáculo ao desenvolvimento. Duas interpretações sobre o fato merecem atenção. Pela ótica neoliberal, a razão de mudança no papel do Estado se deve à sua intrínseca ineficiência⁸. Pela ótica da Crise fiscal, a causa do afastamento Estatal é sua acentuada participação na economia, que teria lhe causado sérios prejuízos financeiros⁹. Se o Estado nacional é ineficiente, na opinião de Bresser-Pereira (1989b), é exatamente devido ao seu grau de endividamento, que o impossibilitou de se manter como promotor e estruturador do desenvolvimento. Quando o Estado assume proporções muito relevantes, com excesso de intervencionismo, nesse caso, é

⁶ Cervo (2000) faz uma análise muito importante sobre o ideário neoliberal na América Latina. Segundo o autor, o continente passou por uma onda muito forte de políticas liberais com ações recomendadas pelo Consenso de Washington, Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI). Apesar de terem sido políticas reconhecidamente implantadas no Brasil, o autor afirma que o país foi menos radical nesse processo do que outros, como a Argentina por exemplo.

⁷ A partir de Bresser-Pereira (1992), Bruno (2004, p. 214) resume as diretrizes apresentadas por Williamson no que diz respeito ao Consenso. Estas envolveriam dez reformas: 1) Disciplina fiscal visando eliminar o déficit público; 2) Mudança das prioridades em relação às despesas públicas, eliminando subsídios e aumentando gastos com saúde e educação; 3) Reforma tributária, aumentando os impostos se isso for inevitável, mas a base tributária deveria ser ampla e as taxas marginais deveriam ser moderadas; 4) As taxas de juros deveriam ser positivas e determinadas pelo mercado; 5) A taxa de câmbio deveria ser também determinada pelo mercado, garantindo-se, ao mesmo tempo, que fosse competitiva; 6) O comércio deveria ser liberalizado e orientado para o exterior (não se atribui prioridade à liberalização do fluxo de capitais); 7) Os investimentos diretos não deveriam sofrer restrições; 8) As empresas públicas deveriam ser privatizadas; 9) As atividades econômicas deveriam ser desreguladas; 10) O direito de propriedade deve ser tornado mais seguro.

⁸ Bresser-Pereira (1989b) critica fortemente essa posição ao afirmar a impossibilidade do Estado nacional se tornar ineficiente após ter promovido o processo de industrialização. Pelo contrário, o Estado Nacional tem se qualificado e se tornado cada vez mais eficiente.

⁹ São recorrentes na literatura as causas do endividamento Estatal que estariam relacionadas ao ajustamento dos anos 1970, quando o Estado brasileiro assumiu as dívidas privadas externas em dólares e em 1979 e 1983 promoveu as maxidesvalorizações cambiais. Mesmo em períodos de crise (1979), o Estado brasileiro manteve sua política de auxílio ao setor privado.

possível que as empresas se tornem ineficientes. Portanto, torna-se necessário corrigir o problema.

Portanto, pela visão do *mainstream*, os problemas vivenciados pelas economias latino-americanas, como o Brasil, em que se destacam o baixo crescimento econômico e inflação, resultavam da irresponsabilidade do Estado. As reformas propostas incluíram aspectos já discutidos, como abertura comercial, privatizações, além de reformas financeiras. Não há a pretensão de adentrar na discussão sobre os aspectos ideológicos da controvérsia existente quanto a eficácia das reformas realizadas, apesar das mesmas já terem sido mencionadas anteriormente. Admite-se, contudo, que aconteceu uma significativa transformação do Estado brasileiro e que esta transformação foi fundamental para o alcance e manutenção da estabilidade monetária nos anos 1990. No bojo dessas transformações, o próprio processo de privatizações teria sua contribuição.

Na visão de Bruno (2004), o período de 1990 a 2003 representa o momento em que o Estado brasileiro esvazia o discurso desenvolvimentista, adota a ideologia neoliberal, ao mesmo tempo em que inviabiliza, no plano político-institucional, a retomada de um projeto de desenvolvimento nacional autônomo. Nesse contexto, o Brasil acabou pressionado a abrir os seus mercados via liberalização comercial e financeira e, mais amplamente, começa um processo de reestruturação que pode ser resumido em cinco dimensões básicas: a) reformas de caráter econômico (privatização e desnacionalização, nova forma de inserção internacional; reforma monetária com a implementação do Plano Real, etc.); b) reformas de ordem política; c) reforma do sistema de seguridade social; d) reforma do sistema tributário; e) reforma administrativa.

Nesse contexto de reformas, o Estado brasileiro passa a estar menos inserido no processo de produção e distribuição da renda nacional, procurando limitar-se aos interesses do mercado (estado circunscrito). Assim, como não poderia deixar de ser, altera-se o regime de fisco-financeiro e o Estado Brasileiro passa a se orientar segundo os preceitos neoliberais que, sinteticamente, guiam-se pela máxima das “finanças públicas sadias”, ou, como o próprio Bruno (2004) afirma, “gastar menos do que se arrecada”. Trata-se da mudança de um estado desenvolvimentista a um estado mais parcimonioso, com gastos que deveriam se adequar as receitas disponíveis.

4.2.4.2 Privatizações e outros tipos de reformas

O governo Collor iniciou, nos anos 1990, uma forte onda de privatizações. Um dia após a sua posse, o presidente editou 20 medidas provisórias dentre as quais estava a nº 155/90 que, sendo aprovada em 12 de abril do ano de sua posse, se tornou a Lei nº 8.031/90, instituindo o Programa Nacional de Desestatização (PND) (SOUZA, 2008). O grande incentivo às compras das empresas estatais foi a aceitação do que ficou conhecido como “moedas de privatização”, que, nada mais eram, do que títulos representativos da dívida federal” (REGO; MARQUES, 2005). Apesar de grande parte das receitas de privatização provirem dos títulos da dívida, isso representou, não somente, um ingresso de divisas capaz de garantir a paridade do Real frente ao Dólar, mas também foi capaz de amenizar a pressão sobre o orçamento Estatal.

De acordo com Almeida (1999 *apud* YANO; MONTEIRO, 2008), o programa de privatizações foi uma das grandes mudanças institucionais observadas durante a década de 1990. Seu objetivo era amenizar os problemas fiscais do Estado e melhorar a eficiência das empresas do governo, vistas como ineficientes por diversos segmentos da sociedade. A questão não está em discutir a segunda afirmação, pois existe certa controvérsia na literatura quanto à competência das empresas estatais¹⁰; mas sim, de observar que essa mudança institucional foi determinante para amenizar os problemas fiscais do Estado e reduzir a pressão sobre a inflação. Alguns manuais de economia brasileira, como Castro (2005b), chegam a afirmar que o erro do Plano Cruzado consistiu em não considerar o forte papel que o déficit público exercia sobre o problema inflacionário brasileiro.

Para Bruno (2004), a Lei 8.031/90 que lançou o PND é esclarecedora no que tange à nova orientação do Estado Brasileiro. Essa lei determinava:

1) um reordenamento estratégico da presença do Estado na economia brasileira, retirando-o dos setores onde os capitais privados poderiam operar de modo mais eficiente. Nesse caso, o estado deveria, unicamente, prover os bens de caráter tipicamente públicos (saúde, justiça, segurança e regulação);

¹⁰ Souza (2005) afirma que os setores que possuíam alta participação de capital Estatal eram altamente eficientes. O autor cita a análise realizada pelo Centro de Estudos e Empresas do Instituto Brasileiro de Economia (IBRE), em 1993, em 1.500 empresas de capital estatal, privado nacional e estrangeiro, que classificou para o prêmio de Excelência Empresarial da Fundação Getúlio Vargas as seguintes empresas, em ordem de classificação: Petrobrás, Telesp, Vale do Rio Doce e Embratel.

2) a redução da dívida do setor público, pois a receita de privatização deveria contribuir para reduzir a vulnerabilidade financeira do Estado;

3) a retomada dos investimentos nas empresas privatizadas, pois o problema das contas públicas impedia a aplicação dos recursos necessários à manutenção dos investimentos nas empresas estatais, o que aumentaria sua capacidade produtiva;

4) a modernização do setor industrial, com ganhos de produtividade, que ocorreria naturalmente em meio à maior concorrência;

5) o fortalecimento do mercado de capitais, pois a privatização aumentaria a colocação de papéis junto ao público que, até então, era considerada precária, já que se tratava de uma bolsa de valores concentrada em poucas empresas.

Além das privatizações, o contexto dos anos 1990 suscitou o debate sobre a reforma previdenciária, considerada atrasada diante do envelhecimento da população, aumento dos inativos em relação aos contribuintes ativos, além de problemas relacionados à má gestão do sistema. Soma-se a isso o baixo crescimento econômico dos anos 1980 e 1990, condicionando problemas ao mercado de trabalho, tais como desemprego e informalidade¹¹.

No contexto de transformações, ganha espaço a discussão sobre a reforma fiscal e administrativa. No primeiro caso, chama atenção o aumento de arrecadação ao longo dos anos 1990, antes mesmo de qualquer reforma mais radical ter sido implementada. Citando Matias Pereira, Bruno (2004) afirma que os anos 1990 inauguram uma tendência fortemente altista da tributação, pois, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2011), a carga tributária que apresentou uma média de 24,82 do PIB nos anos 1980 passa para uma média de 27,82% nos anos 1990.

Quanto à reforma administrativa, observa-se um constante afastamento do Estado, que orientou-se no sentido de deixar como prerrogativa do mercado o maior peso nas decisões econômicas. Ressalte-se, nesse caso, a Lei de responsabilidade Fiscal e as mudanças constitucionais que flexibilizaram a estabilidade no emprego público. Essa política de afastamento do setor estatal como promotor do desenvolvimento se intensifica a partir de pressões que provém tanto dos setores interno como externo da economia. Do ponto de vista externo, o destaque é a submissão do estado nacional à onda liberalizante. Do ponto de vista interno, as reformas encontram respaldo na necessidade de superação da crise das finanças públicas e inflação.

¹¹ No entanto, apesar das pressões sobre o orçamento e da proposta de reformas ensejadas em um contexto de reformas neoliberais, a reforma previdenciária é promulgada apenas em 2003.

4.2.5 O Plano Real e a forma de gestão da moeda

Muitas das mudanças institucionais apresentadas foram eventos que fizeram parte da seqüência de transformações observadas na economia nacional ao longo dos anos 1990. No entanto, também representaram uma continuação da política de estabilização da moeda começada em 1994. Este item procura focar as principais medidas ou mudanças que dizem respeito à estabilização monetária.

Em primeiro lugar, tem-se o fim dos mecanismos de indexação que antes permitiram a convivência com elevadas taxas de inflação. Para isso, foi necessária uma completa indexação da moeda antiga à URV. Dessa forma, nos anos 1990, conseguiu-se eliminar os mecanismos de indexação com a estratégia de criar-se uma “quase moeda”, permitindo que a antiga se desvalorizasse frente à nova.

Em segundo lugar, adota-se, por parte dos agentes, uma nova percepção da moeda nacional que, finalmente, reúne as características de uma instituição eficiente. Desde 1948, quando a inflação brasileira começou a ser medida, os índices de preços são crescentes no Brasil (SAYAD, 1995/6). Parece, com isso, haver certos indícios de que a inflação brasileira teve um caráter permanente até o advento do Plano Real. O que teria criado a percepção de que a moeda nacional é uma instituição ineficiente, foram eventos com origens históricas muito amplas e que serão discutidas nos capítulos seguintes. No entanto, nos anos 1980, essa percepção se tornou ainda mais evidente. Já nos anos 1990, diversos fatores contribuíram para mudar essa percepção. Em especial: 1º) A paridade do Real com o dólar: ao fixar a taxa de câmbio e manter a nova moeda sobrevalorizada em relação ao dólar, criou-se confiança na nova moeda; e 2º) Duas moedas em circulação: a grande estratégia de manter o Cruzado em circulação junto ao Real contribuiu para apagar a memória de que a moeda nacional historicamente fora uma moeda fraca. À medida que a moeda antiga estava sujeita à desvalorização, o Real, não apenas, se valorizava em relação à ela, mas também, em relação à moeda estrangeira.

Em terceiro lugar, além de uma série de mudanças que aconteceram ao longo dos anos 1990, houve uma transformação relativamente recente na gestão da moeda. Trata-se do processo de autonomia do Banco Central. Sobre esse aspecto, autores de filiação mais ortodoxa¹² argumentam que essa autonomia impede que a política monetária fique à mercê

¹² Nesse contexto, o crescimento econômico seria influenciado apenas por variáveis reais e não por aspectos monetários. Hipótese em grande parte influenciada pela idéia de que uma economia *laissez-faire* opera com

dos interesses políticos dos gestores, que poderiam se utilizar de uma gestão monetária irresponsável para melhorar a aceitação junto ao público às custas de um aumento da inflação. Por outro lado, os autores de filiação mais heterodoxa, argumentam que o problema fundamental nesse processo, está em priorizar, unicamente, o combate à inflação em detrimento ao crescimento econômico¹³. A discussão não se esgota facilmente, mas nos interessa observar que esse processo tratou-se de uma mudança significativa na forma de condução da política monetária e que, mesmo às custas do crescimento econômico, contribuiu para manter a inflação sob controle.

Juntamente com a proposta de autonomia do Banco Central, o Brasil adota desde 1999, o regime de metas de inflação. Esse regime passou a ser utilizado porque, após os significativos problemas cambiais em 1998 e 1999, o Brasil foi obrigado a desvalorizar o câmbio. Como consequência dessa desvalorização, temendo o efeito *pass-through*, as autoridades programaram o regime de metas de inflação (ARESTIS; PAULA; FERRARI FILHO, 2009)¹⁴. Nesse caso, o que importa, em termos de política macroeconômica, é controlar a taxa de juros, compatível com uma inflação estabelecida pela meta. Isto implica, na visão Pós-Keynesiana, um compromisso muito significativo com a estabilidade de preços e pouco prioriza a estabilidade macroeconômica que inclui o crescimento do produto. Além disso, a adoção do regime de metas de inflação, juntamente com uma taxa de câmbio flutuante imobiliza a política monetária, pois qualquer movimento inflacionário ou de saída de capitais leva as autoridades a aumentar a taxa de juros prejudicando os investimentos e aumentando a dívida pública, o que leva a fragilidade do governo. Nesse contexto, a autonomia do Banco Central se torna indesejável pois não resolve os problemas macroeconômicos de um país emergente que passou por um processo de liberalização financeira (PAULA, 2004).

Não se questiona a argumentação de que a suposta autonomia tem trazido diversos transtornos do ponto de vista macroeconômico. Pelo contrário, não é o caminho mais correto compatibilizar crescimento com estabilidade de preços. Mas, de acordo com os objetivos

plena utilização dos fatores e de expectativas racionais. Qualquer aumento na oferta de moeda, com o objetivo de reduzir o desemprego natural acaba gerando inflação (PAULA, 2004)

¹³ Nessa linha e pensamento enquadram-se autores pós-keynesianos ao afirmarem a necessidade permanente de intervenção do Estado como forma de criar um ambiente estável que estimule os investimentos (PAULA, 2004).

¹⁴ A despeito da análise sobre a implantação do regime de metas de inflação no Brasil, os autores demonstram que o mesmo não tem sido eficiente no sentido de melhorar o desempenho econômico. Isso tanto no que diz respeito ao controle da inflação, que em diversos anos não seguiu o que foi estabelecido pela meta (2001, 2002 e 2003), quanto ao crescimento econômico. Os autores continuam sua crítica fazendo um comparativo do Brasil com outros países emergentes que não utilizam metas de inflação (ex. China, Índia, Malásia) e concluem que a inflação se manteve baixa e esses países ainda experimentaram taxas de crescimento superiores ao Brasil no período de 1993 a 2005.

propostos ao longo deste trabalho, é considerado que, mesmo prejudicando o crescimento, a autonomia do Banco Central, com uma política de metas de inflação, foi um aspecto importante no pós-Plano para que os preços fossem mantidos sob controle.

O processo de estabilização de preços, ancorado na nova forma de gestão da moeda, esteve e está relacionado à forma de inserção do país no regime internacional. Desta forma, Bruno (2004) afirma que todo regime financeiro nacional, que inclui particularidades que vão desde a transformação da moeda até a evolução do sistema financeiro nacional e sua forma de inserção no regime financeiro internacional, sofrem substanciais modificações. O autor afirma que a gestão monetária inclui a subordinação histórica das demais formas institucionais à forma de inserção da economia no contexto internacional. Assim, a consolidação da moeda nacional antes dos anos 1990 foi dificultada pela dependência de capitais internacionais e pela tendência do desequilíbrio externo. Esse fenômeno seria contrabalançado nos anos 1990 pela liberalização da conta capital, e pelos altos juros decorrentes do processo que mantém a inflação baixa às custas do crescimento econômico.

Além do mais, antes da estabilização monetária uma das características do regime monetário financeiro no Brasil era sua dualidade. Ou seja, tratava-se de um regime dual que provinha da coexistência de duas moedas. Uma moeda oficial que era emitida pelo Estado (conceito de M1) e funcionava como unidade de conta e meio de pagamento e outra financeira indexada, que servia de reserva de valor e era lastreada pelos títulos públicos, mas administrada e emitida endogenamente pelo setor privado, servindo-lhe como ativo de alta liquidez e rentabilidade com baixo risco. Tratava-se de uma forma de subordinar o setor produtivo ao financeiro, na medida em que se garantia a este uma grande rentabilidade. Ou seja, “Operava-se assim uma dissociação das funções da moeda que estava na base da acumulação rentista e do processo de financeirização por inflação, ao mesmo tempo que adia a irrupção violenta de uma hiperinflação clássica” (ARAÚJO, BRUNO, PIMENTEL, 2010, p. 3). Por outro lado, nos anos 1990 e com a estabilização de preços, o regime financeiro dual foi bloqueado e os ganhos inflacionários foram substituídos pela rentabilidade com altos juros, decorrentes das aplicações financeiras.

Em síntese, o Plano Real intensifica e consolida uma série de reformas que estariam em curso na economia nacional e que colocaria as formas institucionais como subordinadas à inserção no regime internacional. Nesse contexto, a abertura comercial e financeira, as novas formas de concorrência, desestruturando um mercado altamente oligopolizado e protegido da concorrência internacional, a contenção salarial e a elevação do desemprego foram processos complementares que caracterizaram a consolidação do Plano de estabilização. Some-se a isso

um regime monetário e financeiro altamente restritivo, com taxas de juros extremamente elevadas e um setor público altamente endividado, priorizando os ganhos de capitais de curto prazo, que consubstanciaram definitivamente a estabilização de preços. “Foi essa arquitetura institucional o suporte da estabilidade de preços sob a nova moeda e não apenas a lógica original de um programa de combate à inflação” (BRUNO, 2004, p. 398)¹⁵.

4.3 A NOVA ESTRATÉGIA DOS ANOS 1990: INSTITUIÇÕES PRÓ-ESTABILIDADE EM DETRIMENTO DE INSTITUIÇÕES PRÓ-DESENVOLVIMENTO

O desenvolvimento econômico é o foco principal de estudo das diversas correntes institucionalistas. De acordo com os referenciais utilizados no trabalho, isso está presente na concepção da nova economia institucional ao defender a necessidade de regras formais e informais que garantam os direitos de propriedade, amenizem os custos de transação e dêem suporte à acumulação do capital. Perpassa pela noção de instituições como hábitos de pensamento em Veblen, e chega a teoria da regulação, que analisa a reprodução do sistema capitalista, mesmo diante de suas contradições. Nesse contexto, instituições e desenvolvimento estão intrinsecamente relacionados a ponto de Bresser-Pereira (2006) afirmar que uma estratégia de desenvolvimento é uma instituição nacional que congrega as diferentes classes sociais em torno de um objetivo comum. Por esse mesmo raciocínio, uma estratégia nacional de estabilidade está muito próxima do conceito de instituição pró-desenvolvimento embora, por vezes, possam aparecer com objetivos inconciliáveis.

Bresser-Pereira (2006) procurou demonstrar que uma estratégia nacional de desenvolvimento é a instituição fundamental para o crescimento econômico, que se reflete na acumulação de capital e aumento da produtividade. Nesse sentido, é definida como uma ação concertada (coordenada) de uma nação, um movimento, por meio do qual, a nação dirige as ações dos agentes econômicos e reduz a incerteza. Do mesmo modo, é um acordo informal, mas frouxo, entre as classes sociais, o que não impede a existência de conflitos, mas os coloca em segundo plano frente à necessidade de cooperação e concorrência estrangeira. Além disso,

¹⁵ Essa arquitetura institucional é resultado dos conflitos entre os homens nas suas dimensões sócio-econômicas e política, sendo a expressão de um determinado modo de regulação. No Brasil, o Estado ocupa lugar de destaque nessa arquitetura institucional até o final dos anos 1970. Já nos anos 1980 a alta inflação e o endividamento público transformam-se no suporte da acumulação bancária e financeira, subordinando à forma Estado ao regime monetário-financeiro.

é um conjunto de valores e normas, que visa à defesa do trabalho doméstico, do conhecimento e do capital¹⁶.

O responsável por colocar em prática essa estratégia nacional de desenvolvimento é o Estado, ao conduzir um acordo nacional em torno da estratégia de desenvolvimento. O Estado nacional, além de ser uma organização de monopólio com força legítima (WEBER *apud* BRESSER-PEREIRA, 2006) é a matriz constitucional de outras instituições formais. Nesse sentido, quando são priorizados o trabalho, a inovação e o investimento produtivo acaba formando-se a estratégia nacional de desenvolvimento. Com isso, o Estado deve, necessariamente, envolver as diferentes classes sociais de um país em torno dessa estratégia, implicando-lhe um papel conciliador entre as classes em torno de um objetivo comum.

Referindo-se ao campo de estudo institucionalista, Bresser-Pereira (2006) considera que North trouxe de volta a noção de instituições ao estudo da economia, mas sua contribuição é insuficiente porque ainda está presa a teoria neoclássica que vê o mercado como instituição principal do desenvolvimento econômico. O mercado é uma instituição importante, mas muito menos que a estratégia nacional. Nesse sentido, a visão do antigo institucionalismo e da teoria da regulação se tornam mais consistentes porque descrevem instituições como hábitos compartilhados ou crenças de uma sociedade (Veblen). Assim, uma estratégia nacional de desenvolvimento alcançaria coesão social a partir dos hábitos dos agentes que se manifestam nas regularidades macroeconômicas (teoria da regulação).

Uma estratégia nacional, conforme proposta por Bresser-Pereira (2006), somente é possível se encontrar respaldo e consistência nos hábitos mentais dos agentes. Daí a necessidade de uma inter-relação entre a definição de instituições e estratégia, principalmente, porque orientam a ação dos indivíduos e reduzem a incerteza em um mundo no qual não é possível prever com exatidão o resultado de todas as ações possíveis. É exatamente nesse ponto em que a análise para o Brasil se fundamenta. Nos anos 1980 e 1990 aconteceu uma nítida transformação no modelo de desenvolvimento adotado, o que representou o fim de uma estratégia de desenvolvimento baseada na substituição de importações.

¹⁶ Além de definir a estratégia nacional de desenvolvimento, o autor demonstra que existem características comuns nas diversas estratégias adotadas pelos diferentes países ao longo de sua história. Em primeiro lugar, estão baseadas num forte processo de acumulação de capital (como na passagem do feudalismo para o capitalismo). Em segundo, todas as estratégias nacionais foram inicialmente protecionistas. Em terceiro e de acordo com Schumpeter, a estratégia nacional de desenvolvimento promove o progresso técnico, a introdução de novas técnicas de produção, novas formas de organização empresarial, o desenvolvimento de novos produtos e a abertura de novos mercados. Em quarto, todas as estratégias de desenvolvimento requerem o financiamento do investimento, inicialmente via setor público e depois privado. Em quinto, o desenvolvimento deve ser financiado com poupança interna, seja ela proveniente do autofinanciamento, do financiamento do estado, ou do financiamento bancário.

A estratégia de desenvolvimento, com forte intervenção estatal, entra em crise devido ao baixo crescimento e existência de elevada inflação. Como decorrência desse fenômeno, abandona-se a estratégia nacional de desenvolvimento em prol do mercado, uma instituição incapaz de promover, sozinha, o desenvolvimento econômico. Entre os anos 1980 e anos 1990, uma nova estratégia começa a ser definida. No entanto, que pouco tem a ver com o desenvolvimento, e sim, com a busca de estabilidade e inserção do país de forma subordinada à economia internacional.

A estabilização de preços é uma estratégia nacional que, assim como o desenvolvimento, exige forte ação do Estado para coibir comportamentos inflacionários. Assim como, no caso do desenvolvimento, exige um pacto social entre as diversas classes, em prol de um objetivo comum. No entanto, no início dos anos 1990, e principalmente, no imediato pós-Real, é incompatível com uma estratégia de desenvolvimento porque não promove a acumulação e os investimentos produtivos e pouco agrega as classes sociais em torno do crescimento econômico. Por outro lado, é de estabilidade monetária porque está direcionada ao controle de preços e, mesmo comprometendo o desenvolvimento, acaba encontrando respaldo nos hábitos compartilhados da população. É uma nova estratégia que está subordinada do regime monetário-financeiro da economia, onde prevalecem os ganhos financeiros ao invés dos ganhos produtivos.

A aceitação dessa estratégia nacional esteve relacionada à crença de que a estabilidade seria uma condição necessária ao desenvolvimento. Com uma série de reformas implementadas, acreditava-se que o crescimento seria alcançado com a atração de poupança externa, equiparando os países em desenvolvimento aos países desenvolvidos. Do contrário, o que se obteve foi uma supremacia ainda maior do regime monetário e financeiro internacional sobre as demais formas institucionais, determinando um ambiente altamente desfavorável aos investimentos produtivos que esbarram em metas monetárias muito restritivas.

4.4 AS MUDANÇAS INSTITUCIONAIS (NAS FORMAS DE REGULAÇÃO) E A CONVERGÊNCIA PARA ESTABILIDADE DE PREÇOS: UMA SÍNTESE

Esta seção abre-se com uma síntese das transformações nas formas institucionais de estrutura entre os anos 1980 e 1990, de acordo com o quadro a seguir. Ressalta-se que,

quando analisadas no contexto de estabilidade, essa síntese permite retomar a explicação sobre o resultado do Plano Cruzado e Real na estabilização de preços.

Formas Institucionais	Mudanças
ESTADO	<ul style="list-style-type: none"> - Redução do papel direto do setor público na Economia. - O Estado torna-se mais "regulador" e menos "produtor".
REGIME MONETÁRIO-FINANCEIRO	<ul style="list-style-type: none"> - O regime monetário inflacionista foi bloqueado. - O sistema bancário-financeiro se abre ao capital estrangeiro num processo de fusões e aquisições.
<i>WAGE-LABOR NEXUS</i>	<ul style="list-style-type: none"> - A flexibilidade quantitativa e salarial é aprofundada e os ganhos de produtividade se elevam expressivamente, mas às expensas do emprego. - Salário médio real se desconecta da evolução dos ganhos de produtividade.
INSERÇÃO INTERNACIONAL	<ul style="list-style-type: none"> - A abertura comercial e financeira se afirma de forma drástica e incompatível com um processo coerente de desenvolvimento econômico. - A vulnerabilidade externa se eleva.
CONCORRÊNCIA	<ul style="list-style-type: none"> - A indústria foi exposta à concorrência internacional sem uma política industrial consistente. - Os setores financeiro, energético, automobilístico e de telecomunicações foram favorecidos por taxas de importação e garantias de lucro.

Quadro 1 - Mudanças institucionais dos anos 1990 por componentes da regulação.

Fonte: elaborado pelo autor a partir de Bruno (2004).

Começa-se, portanto, discutindo a mudança na relação salarial. Conforme observado anteriormente, entre os anos 1980 e 1990, ocorreu uma significativa transformação nessa forma institucional de estrutura. Esse processo não foi por acaso, pois a constante busca pela inserção do país no mercado internacional, segundo Pochmann (2003), juntamente com a liberalização econômica, financeira, produtiva e tecnológica, frustrou as expectativas quanto à evolução ocupacional. Ao longo dos anos 1990, foi comum a desestruturação do mercado de trabalho com ampliação do desemprego, redução da participação dos empregos assalariados no total da ocupação e geração de postos de trabalho precários e com baixa produtividade. Não espanta, portanto, que nesse contexto de transformações, se modifique, também, a relação salarial.

Convém destacar que se tratou de uma mudança institucional que contribuiu para a estabilidade de preços na medida em que flexibilizou um dos principais determinantes dos

preços na economia brasileira¹⁷. Do ponto de vista do setor privado, tratou-se de uma contenção de gastos nas grandes empresas que argumentavam falta de competitividade devido aos altos encargos trabalhistas. Do ponto de vista do setor público, a onda de privatizações, aliada a esse processo de flexibilização, representou menor pressão sobre o orçamento estatal.

A mudança no papel do Estado entre os anos 1980 e 1990, da mesma forma, teve significativa relevância, pois a lógica prevalecente até o final dos anos 1980 foi de um Estado desenvolvimentista ou empresário. A questão fundamental a ser discutida, no caso da estabilização monetária, se refere ao fato de que, ao mudar o papel do Estado na economia nacional, amenizaram-se as pressões inflacionárias providas desse agente econômico. Particularmente, no final dos anos 1980, existia um forte debate na literatura sobre os determinantes da inflação no Brasil. Logo, não é possível menosprezar a discussão sobre o papel do déficit público e dos gastos estatais no problema inflacionário brasileiro, pois, de fato, com a redução do Estado na economia, essas pressões reduziram-se significativamente. Nos anos 1980, Bresser-Pereira (1989b) afirma:

Política monetária, por exemplo, é totalmente impossível com uma inflação do tamanho que temos. Não vou discutir inflação aqui, mas o fato é que hoje não há política monetária. A política monetária é totalmente passiva neste momento. E isto está ligado, novamente, ao fato de que o Estado está quebrado. Quando o Estado não tem crédito, não tem outra alternativa para cobrir seu déficit senão emitir moeda. A moeda, entretanto, é essencialmente, um débito do Estado. Se o estado não tem crédito, o seu débito, a moeda, também não merecerá confiança (BRESSER-PEREIRA, 1989b, p. 4)

As mudanças anteriores foram reflexo da supremacia da forma inserção no regime internacional que também modificou a forma de concorrência interna e externa. Novamente, em relação à estabilidade monetária, a maior abertura comercial pressionou o preço dos produtos internos, assim como a abertura financeira finalmente teria contribuído para solucionar o problema de divisas tão presente na economia nacional ao longo da nossa história. Além disso, a entrada de capitais contribuiu para manter a paridade da moeda nacional em relação ao dólar, amenizando o efeito da inflação de produtos importados.

¹⁷ Muitos autores de filiação estruturalista ou mesmo da corrente inercialista afirmaram que grande parte da inflação nacional era resultado do permanente conflito distributivo. Os trabalhadores procuravam manter seu poder de compra e, na medida em que isso acontecia, os empresários procuravam aumentar sua participação no produto nacional via aumentos nos preços.

Finalmente, em 1994, começa a mudar a forma de gestão da moeda. Esta mudança é abordada ao longo de todo o trabalho, sendo responsável, também, pela intensificação das transformações anteriormente mencionadas. Ao ser avaliada a gestão da moeda no Plano Real, deve-se, ainda, observar que as mudanças nas formas institucionais de estrutura apresentadas anteriormente teriam sido determinantes para mudança de hábitos ou a transformação do hábito inflacionário conforme descrito no capítulo a seguinte. Trata-se de observar que a série de transformações estaria preparando a economia nacional e os indivíduos para estabilidade. Em outras palavras, começou a agir sobre crenças e padrões habituais de comportamento. Essas mudanças e como as mesmas impactaram sobre a estabilidade são apresentados conforme a figura a seguir.

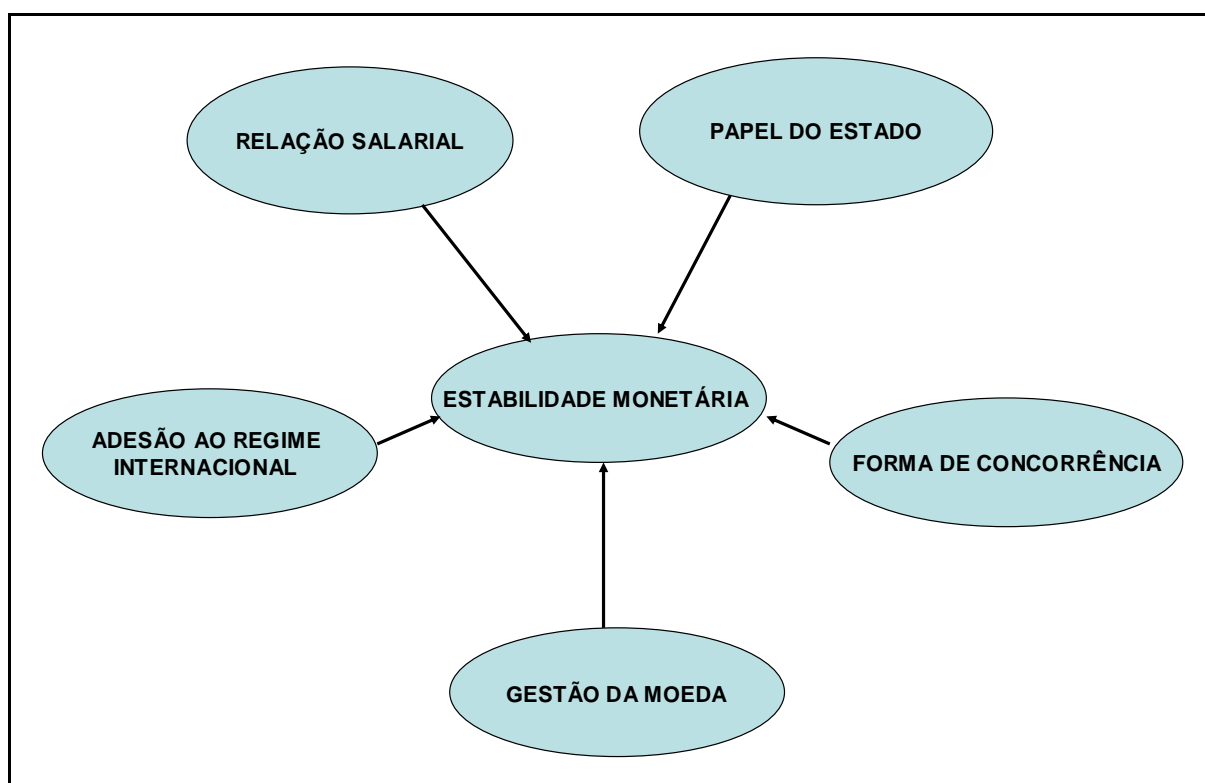


Figura 3 - Mudança nas formas institucionais de estrutura e sua relação com a estabilização monetária.

Fonte: elaborado pelo autor a partir de Boyer (1990).

Quanto ao esquema anterior resta, ainda, uma importante observação. A figura demonstra que as formas institucionais estão apenas influenciando a estabilização. Nessa análise, devem ser incorporadas as políticas macroeconômicas que agiram no sentido de transformar essas formas institucionais e o impacto sobre o comportamento dos agentes. Essa

análise é feita no capítulo seguinte, mas vale lembrar que o ponto fundamental está na transformação dos hábitos de pensamento que dão suporte às políticas macroeconômicas e às formas institucionais, ao mesmo tempo em que sofrem influência das mesmas. Antes de ser alcançada a estabilidade, portanto, tem-se as mudanças nas formas institucionais afetando os indivíduos que darão suporte à estabilização de preços dos anos 1990.

4.5 A CONTRIBUIÇÃO DO AMBIENTE MACROECONÔMICO DOS ANOS 1980 PARA O RESULTADO DO PLANO CRUZADO

O Plano Cruzado, segundo a literatura tradicional que trata do assunto, falhou em função de uma série de aspectos. No entanto, procura-se demonstrar que seu fracasso foi influenciado pelo ambiente da economia nacional no período, apresentado de acordo com as formas institucionais de estrutura nos regulacionistas.

No Plano Cruzado, havia uma economia fechada e, portanto, menor concorrência interna e externa. A relação salarial era muito mais rígida e com maiores dificuldades, por parte das empresas, de demitir e alterar o nível salarial dos empregados. Quanto à participação do Estado na economia, ainda existiam fortes resquícios do Estado empresário ou desenvolvimentista. Por fim, a gestão da moeda seguia os parâmetros de um Estado que necessitava constantemente de receita inflacionária para honrar os seus compromissos.

Nesse contexto, pode-se verificar a influência desses aspectos sobre a estabilidade monetária e apontar causas para o fracasso do Cruzado. Ressalte-se, contudo, que esse item apresenta apenas uma análise parcial da questão, pois fica incompleta se não considerados os aspectos apresentados nos capítulos seguintes.

Primeiro: a forma de inserção ao regime internacional impediu que o Plano Cruzado tivesse êxito, pois a concorrência interna era pequena. Dessa forma, por um breve período de estabilidade de preços, que se seguiu ao Plano Cruzado, a demanda aumentou significativamente. Sem concorrência e sem ter como sanar esse excesso de demanda via importações, os preços foram inevitavelmente reajustados pelos agentes¹⁸.

¹⁸ O início do Plano Cruzado registra um aumento significativo das vendas internas que se expandiram a uma taxa de 22,8% nos primeiros seis meses de 1986 e relação ao mesmo período do ano anterior. Como resultado, as exportações reduziram-se em 11% em relação a 1985, exatamente para atender ao consumo interno. A balança comercial foi afetada, inclusive com rumores sobre a necessidade de empréstimos externos para sanar o problema das divisas devido à explosão de consumo após o congelamento de preços. A situação

Segundo: nos anos 1980, com a rigidez trabalhista imposta pela legislação, seja às empresas privadas, ou mesmo ao próprio Estado, as pressões sobre aumentos de salários acabavam por refletir-se nos custos dos produtos.

Terceiro: a participação do Estado na economia até meados dos anos 1980 era uma decorrência do modelo de desenvolvimento adotado no país e que deu impulso ao processo de industrialização. Como resultado, a pressão sobre o orçamento governamental era excessivamente elevada, o que comprometia a estabilidade. Não bastasse esse fato, na discussão sobre a política fiscal e seu impacto sobre a inflação, Castro (2005a) demonstra que o resultado fiscal do governo no período do Plano Cruzado foi comprometedor para a estabilização de preços. Embora o enfoque tenha recaído sobre o caráter predominantemente inercial da inflação, devido ao resultado primário nas vésperas do plano ser positivo (2,7% do PIB em 1985 e 1,6% em 1986), logo a situação deteriorou-se e o *superávit* primário tornou-se *déficit* (-1% do PIB em 1987, 0,9% em 1988 e -1% em 1989). Em 1989 o *déficit*, no seu conceito operacional, chegou a 6,9% do PIB.

Quarto: a gestão da moeda brasileira acabava se submetendo a essa dinâmica, em especial, relacionada à participação do Estado na economia. Esse problema teria menor influência sobre a inflação a partir de 1999, com o processo de independência do Banco Central. Ainda, em relação a esse ponto, convém salientar que a forma de gestão da moeda era significativamente influenciada pelo volume de recursos externos provindos do exterior. Ou seja, em função das dificuldades no Balanço de Pagamentos, as autoridades promoviam constantes desvalorizações, o que acabava modificando a paridade da moeda nacional em relação à estrangeira.

Enfim, o ambiente institucional dos anos 1980, quando comparado aos anos 1990 acabou por prejudicar os planos de estabilidade implantados no período. Como decorrência desse ambiente, e dos próprios erros de concepção, os planos não tiveram êxito.

somente não piorou porque o governo promoveu, em outubro de 1986, uma desvalorização cambial de 1,8%. De uma forma geral, a situação externa manteve-se favorável no período de 1985 a 1989 (exportações cresceram mais de 6% a.a.), mas isso se deveu fundamentalmente ao desaquecimento da demanda interna, a flexibilização do câmbio, ao bom desempenho da economia mundial e a continuidade da maturação dos investimentos do II PND (CASTRO, 2005a).

4.6 A CONTRIBUIÇÃO DO AMBIENTE MACROECONÔMICO PARA O RESULTADO DO PLANO REAL

De acordo com a teoria da regulação, esse item procura demonstrar que muitos eventos que ocorreram no Plano Cruzado e inviabilizaram a estabilidade não se reproduziram durante o Plano Real, porque as formas institucionais de estrutura passaram por significativas transformações.

Primeiro: no Plano Cruzado, seguiu-se à estabilização de preços um superaquecimento da demanda. Esse fator foi apontado como uma das principais causas para o fim do Plano¹⁹. No entanto, no Plano Real o superaquecimento da demanda não foi suficiente para instaurar aumentos de preço devido às importações. Segundo dados da Fundação Getúlio Vargas, disponíveis no site do Banco Central, a utilização da capacidade instalada aumentou significativamente no período de lançamento do Plano Cruzado, pois girava em torno de 77% no primeiro trimestre de 1985, chegando a 86% no quarto trimestre de 1986 (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2011 *apud* BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2011). Com aumentos na utilização da capacidade produtiva, qualquer aumento da demanda iria se refletir em aumentos de preços. Já, no Real, essa pressão foi amenizada pelas importações que aumentaram significativamente após a implantação do Plano. O processo de abertura econômica, portanto, teria começado a trazer efeito e se intensificaria, mais ainda, ao longo dos anos 1990.

Outras considerações sobre o processo merecem destaque. No Plano Cruzado, como afirma Castro (2005a), diante do fenômeno do desabastecimento, o governo brasileiro procurou recorrer às importações, mas, devido à baixa tradição de importar, diversos problemas ocorreram. Dentre eles, a autora cita o congestionamento nos portos e a demora na entrega dos produtos. Portanto, não eram apenas as importações, em número, que se mantinham baixas, pois esses valores refletiam, no período, o resultado de uma história de desenvolvimento que tinha o protecionismo como política consolidada. Não se tratavam apenas das barreiras, mas de um fenômeno enraizado na economia nacional.

Segundo: durante os anos 1980, e no momento do lançamento do Plano Cruzado, existia uma forte discussão sobre a pressão do déficit público na inflação. Segundo os

¹⁹ Belluzo e Almeida (2002) afirmam que o efeito riqueza que se seguiu a estabilização, juntamente com a explosão do crédito bancário foram os principais determinantes do resultado de Plano que fracassou em não acomodar o ritmo de crescimento da demanda agregada paralelamente a uma oferta paralisada devido aos baixos investimentos.

defensores da inflação inercial, como Arida e Lara-Resende (1986), o déficit público não era o principal determinante da inflação. Por outro lado, trabalhos mais recentes, como o de Castro (2005a), têm apontado o déficit público como um dos motivos de fracasso do Plano Cruzado. Se o problema estava solucionado, ou não, é uma questão que pode ser discutida. Contudo, Belluzzo e Almeida (2002) argumentam que, no período imediatamente anterior à implantação do Plano Real, a situação fiscal do Estado era extremamente confortável. Segundo os autores, em 1993, as contas do governo registravam superávit primário e operacional e a dívida líquida total e mobiliária nunca antes teriam sido tão baixas. Destaque-se que a primeira fase do Plano Real tratava-se de uma busca pelo ajuste nas contas públicas com o Plano de Ação Imediata (PAI), lançado em maio 1993 e Fundo Social de Emergência (FSE) em fevereiro de 1994²⁰. Castro (2005b) afirma que o mérito do Plano Real foi exatamente atacar as contas públicas antes de começar o processo de desindexação. Isso porque, diante de uma inflação elevada, a existência de um baixo *déficit* operacional (menos de 1% na média entre 1991-1993) não deveria ser considerada prova definitiva de que as contas públicas não eram determinantes da inflação como acontecera no Plano Cruzado. Citando Bacha (1994 *apud* CASTRO, 2005b), a autora demonstra a possibilidade de um “déficit potencial” que ocorreria porque as despesas do governo eram corroídas ao longo do ano pela inflação, enquanto as receitas eram protegidas pelos mecanismos de indexação. Além disso, o Ministério da Fazenda adiava constantemente a liberação das verbas, de forma que o valor real acabava reduzindo²¹. Embora analisar as contas do estado seja fator importante em processos inflacionários, todo contexto de reformas realizadas nos anos 1990 deve ser observado na medida em que trouxe menores pressões inflacionárias.

Terceiro: sobre a pressão para aumentos de salários (abonos salariais), Jornada (1989) faz uma análise histórica sobre a regulamentação salarial por parte do Estado brasileiro desde o ano de 1964. Demonstra, nesse caso, o arrocho salarial pelo qual passaram os trabalhadores do longo período militar até o democrático²². A nova república foi determinante para o fim da

²⁰ O PAI visava redefinir a relação da União com os estados e municípios e do Banco Central com os bancos estaduais e federais. Buscou promover amplo combate a sonegação e estabelecer novos tributos. Além disso, incluía a assinatura de um acordo da dívida externa com o FMI e os bancos credores. Por sua vez, o FSE procurava desvincular algumas receitas do governo, com o objetivo de atenuar a excessiva rigidez dos gastos da união em atendimento a constituição de 1988 (CASTRO, 2005b)

²¹ O fenômeno era reconhecido com um “Efeito Tanzi às avessas” porque as receitas estavam mais protegidas contra a inflação do que as despesas.

²² As características principais da relação salarial durante o governo militar no Brasil podem ser descritas por um rígido controle dos reajustes visando manutenção da acumulação capitalista, cálculos de reajustes que acabavam prejudicando a reposição das perdas devido a inflação e achatamentos salariais para as classes com maiores índices salariais, que receberiam menores índices de reajustes (ou apenas parte da reposição devido as perdas com a inflação)

repressão salarial, pois o novo governo começou a aceitar reajustes salariais mediante negociação direta. Apesar da maior liberdade de negociação, é importante ressaltar que a tendência à compressão dos salários continuaria, especialmente com os planos que viriam na sequência. No entanto, as pressões sindicais já eram significativas no período e, no caso dos sindicatos mais fortes e organizados, segundo Jornada (1989) foram conseguidas correções salariais que superavam a inflação do período. A negociação não foi coibida e os sindicatos passaram a reivindicar reajustes constantemente²³. Nesse curto período de tempo, as pressões por reajustes salariais eram significativas a ponto de alimentar a espiral inflacionária. A forma encontrada, nos anos 1990, para evitar o problema foi a desregulamentação e flexibilização das relações trabalhistas. Embora a classe assalariada tenha ganho poder aquisitivo ao longo do início dos anos 1990, aumentou o contingente de desempregados e a precarização do trabalho assumiu maiores proporções. Nesse cenário, diminuiu o conflito distributivo e as pressões por maiores salários que poderiam impulsionar a inflação.

Quarto: como determinante da estabilização e da âncora cambial adotada no Plano Real, que traria de volta a confiabilidade da moeda, tem-se, a partir dos anos 1990, um grande volume de capital externo que começa a fluir para a economia brasileira como decorrência da série de reformas ainda em curso. Essa questão diz respeito à relação do país com o exterior e a forma de concorrência, já que a abertura financeira fez com que o ingresso de capital aumentasse, mesmo às custas de uma alta taxa de juros. Com isso, amenizou-se o problema cambial que constantemente pressionava a inflação interna. De acordo com Belluzzo e Almeida (2002), o Brasil passou de um país doador de poupança externa, conforme se verificou nos anos 1980, para um país receptor de recursos financeiros. A liquidez internacional, a atratividade de investimentos nos países latino-americanos (com estoques de ações depreciadas, governos endividados com empresas públicas passíveis de privatização), as taxas de juros reais elevadas e a perspectiva de valorização cambial somada às reformas financeiras fez com que o Brasil, antes mesmo de experimentar a estabilização monetária do Plano Real, aumentasse significativamente seu volume de reservas. Finalmente, as reformas institucionais e a mudança nos rumos da política macroeconômica amenizariam o problema histórico de desequilíbrios no balanço de pagamentos que sempre acabava por aflorar as expectativas inflacionárias dos agentes.

²³ Após décadas de estagnação e arrocho salarial tornou-se natural que no período entre 1986 e início dos anos 1990 os sindicatos pressionassem por aumentos salariais, especialmente quando sentiam-se prejudicados pelos Planos Econômicos.

Quinto: a respeito da gestão da moeda, cabe destacar que a estabilidade foi o processo que balizou os fundamentos da política macroeconômica brasileira que se seguiram à implantação do Plano Real. Conceição (1999) afirma que esse processo modificou-se com a introdução de uma nova unidade de valor que trouxe consigo alterações nas demais formas institucionais de estrutura. Especificamente, quanto à alteração no processo de gestão da moeda, convém destacar a reforma monetária, a desindexação da economia, a âncora cambial e monetária, que compreende um sistema de metas de inflação, entre outras mencionadas ao longo do trabalho.

4.7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo apresentou o objetivo de explicar as principais transformações macroeconômicas que influenciaram na estabilidade de preços, utilizando-se das mudanças nas formas institucionais de estrutura. No que tange à inserção no regime internacional, observou-se um processo de abertura comercial e financeira que teriam amplo reflexo sobre o processo de estabilização dos preços. Por um lado, a concorrência internacional foi fundamental para inibir aumentos de preços no mercado interno. Por outro, a abertura financeira contribuiu para amenizar o problema de divisas presente historicamente no processo de industrialização por substituição de importações no Brasil.

A forma concorrência sofre, portanto, forte influência das importações, sendo determinante para estabilidade. A forma relação salarial agiu no mesmo sentido devido ao processo de flexibilização e desregulamentação do mercado de trabalho. A alteração da forma Estado, passando de empresário para regulador com o processo de privatizações iniciado no início dos anos 1990, foi fundamental para amenizar as pressões sobre o orçamento e reduzir a necessidade de gastos públicos que poderiam pressionar a inflação.

Todas as transformações nas formas institucionais demonstram a supremacia da forma inserção no regime internacional sobre as demais. Ou seja, ilustram que todas estão submetidas a um modelo liberalizante, que prioriza as recomendações de políticas propostas pelos organismos financeiros internacionais.

Nesse processo de supremacia do regime monetário-financeiro internacional que caracteriza a economia mundial no pós anos 1970, a economia brasileira privilegia a estabilidade de preços em detrimento do crescimento econômico. Esta discussão surge a partir

da concepção de estratégia de desenvolvimento e instituição, apresentada por Bresser-Pereira (2006). Os anos 1990 são caracterizados por uma estratégia nacional que não é desenvolvimentista, mas sim, de estabilização. É um processo que encontra respaldo nos hábitos compartilhados dos agentes e, por isso, garantem a configuração das formas institucionais que transladam as regularidades do nível micro para o macroeconômico.

A partir das mudanças nas formas institucionais e da mudança de estratégia em prol da estabilização de preços, pode-se concluir uma explicação, embora parcial, para os resultados dos planos Cruzado e Real. O primeiro sofre uma influência negativa das formas institucionais por ser implementado em uma economia fechada em termos de concorrência e fluxos financeiros, com um Estado prioritariamente desenvolvimentista e uma relação salarial rígida perante as necessidades de estabilização. Já o Plano Real, foi beneficiado pela nova forma de inserção no regime internacional, pela mudança no Papel do Estado e nas relações salariais.

Destaca-se, por fim, que a análise não está completa, pois ainda não enfoca os hábitos compartilhados dos agentes. Ou seja, o hábito de reajustar preços. Essa análise é feita nos capítulos subsequentes que demonstram a formação de um hábito inflacionário que se reflete em uma moeda nacional ineficiente, ambos sustentados pelas formas institucionais apresentadas nesse capítulo.

5 O PROBLEMA INFLACIONÁRIO BRASILEIRO E OS PLANOS DE ESTABILIDADE (CRUZADO E REAL) EM UM CONTEXTO INSTITUCIONAL VEBLENIANO

*Estamos derrubando os muros da fortaleza inflacionária.
Ainda enfrentamos a força dos hábitos há tempos arraigados.
Basta lembrar que a inflação e a correção monetária fazem
parte da vida e dos hábitos de nossas novas gerações,
que não conhecem outra economia senão essa.*
Presidente José Sarney, no lançamento do Plano Cruzado

A inflação está no DNA do povo brasileiro.
Armínio Fraga Neto

5.1 INTRODUÇÃO

Este capítulo trata o problema inflacionário brasileiro sob a ótica institucionalista, utilizando como referencial teórico o antigo institucionalismo de Veblen, agregado a elementos neo-institucionalistas. O objetivo do capítulo é apresentar uma explicação institucionalista para a inflação e para o desempenho dos Planos de Estabilidade dos anos 1980 (Plano Cruzado) e 1990 (Plano Real). O capítulo procura demonstrar que a persistência e o final da inflação estiveram ligados ao hábito inflacionário¹ da população nacional e à sua eliminação.

Para a explicação da inflação e de seu fim, de acordo com o referencial teórico de Veblen, o capítulo, além desta introdução, apresenta-se dividido da seguinte forma: inicialmente, em concordância com a citação inicial, faz-se uma descrição histórica do problema inflacionário brasileiro. Com isso, procura-se demonstrar que a inflação esteve presente por tanto tempo que os agentes incorporaram padrões de comportamento inflacionários, mais precisamente, criaram o que, nesse trabalho, se denominou de hábito

¹ Hábito, ao longo do trabalho, diz respeito ao hábito mental que se refere à definição de instituições de Veblen. Já a noção de hábito inflacionário é formulada no item 5.3. Mas, para melhor compreender esse fenômeno cabe antecipar que o mesmo é tratado como a necessidade, consciente ou não, presente no pensamento compartilhado dos indivíduos, de aumentar ou desejar que os preços dos produtos aumentem.

inflacionário. Esse fenômeno, além de perpetuar a inflação, contribuiu para o fracasso dos planos de estabilidade (item 5.2).

Na sequência, procura-se a lógica do comportamento individual nesse ambiente adverso, ou seja, como os indivíduos condicionaram sua mente a trabalhar em um contexto inflacionário, e como a constante instabilidade de preços consolidou esse hábito durante os anos 1980 (item 5.3). No item 5.4 apresenta-se o processo de seleção e adaptação dos indivíduos ao ambiente inflacionário e, no item 5.5, a mudança ocorrida nos anos 1990. A análise desses pontos dará embasamento para a discussão do sucesso e fracasso dos Planos de estabilidade no Brasil (item 5.6).

Finalmente, à luz do referencial teórico adotado, conclui-se a explicação sobre a inflação no Brasil e o desempenho dos Planos Cruzado e Real a partir da concepção institucionalista de Veblen (item 5.6).

5.2 O SURGIMENTO E CONSOLIDAÇÃO DO HÁBITO INFLACIONÁRIO: UM POUCO DE HISTÓRIA DA INFLAÇÃO NO BRASIL

*Habits are the constitutive material of institutions,
providing them with enhanced durability, power and
normative authority.*
Geoffrey Hodgson

A instabilidade dos preços na economia brasileira esteve relacionada aos hábitos mentais das diversas classes presentes em nossa sociedade. Reajustar preços tornou-se um comportamento generalizado da população, que reagia dessa forma, dependendo das circunstâncias observadas em cada período. O hábito que se enraizou em nossa sociedade era de que, a cada fenômeno que afetasse as expectativas dos agentes, estes reagiam de forma a proteger seus rendimentos e, a forma de fazer isso, seria via aumento de preços. Os agentes cultivaram, por um longo período da nossa história, a ideia de que a inflação era um fenômeno permanente. Com essa concepção, procura-se, a seguir, responder a algumas questões básicas da ordem de: Qual a origem do hábito inflacionário? Como o mesmo evoluiu ao longo do tempo? Por que se enraizou como um fenômeno de difícil eliminação? Antes,

porém, de contemplar essas respostas, faz-se necessário avaliar o fenômeno inflacionário ao longo do tempo.

Precisar o início do problema inflacionário brasileiro não é tarefa fácil. Muitos irão argumentar que sua origem é a irresponsabilidade Estatal, ao financiar os seus gastos via emissões de moeda². Outros, procurarão explicações que fogem ao receituário tradicional e podem vir a argumentar que a inflação, especialmente a brasileira, provém de outras causas. É, por isso, que a preocupação fundamental está centrada no problema inflacionário como um hábito da população nacional. Nesse caso, mesmo que o agente deflagrador da inflação tenha sido o Estado, este item procura analisar a formação do hábito inflacionário, que dá dinâmica própria ao problema. Para tanto, já pouco importa se o agente iniciador do problema tenha sido, realmente, o Estado.

Com esses objetivos em mente, analisa-se, primeiramente, o período dos anos 1930 aos anos 1960. Em seguida, o processo inflacionário nos anos 1970 e 1980. Por fim, procura-se responder às questões inicialmente apresentadas.

5.2.1 Dos anos 1930 aos anos 1960: a formação do hábito inflacionário

As décadas de 1930, 1940 e 1950 são menos preocupantes quanto à inflação que as subsequentes. Estimativas do IBGE (2003) demonstram que, durante a década de 1930, a inflação média no Brasil girou em torno de 6% ao ano. Evidentemente, durante essa época a ênfase das autoridades não era essa, pois os estudos sobre o período enfocam a industrialização da nossa economia ao invés da variação nos índices de preços. Nos anos 1940, o problema ainda se mostrava incipiente, com uma taxa média de inflação que girou em torno dos 12% ao ano. Chama a atenção, nessa análise, a tendência altista dos preços médios nos anos que se seguiram. Durante a década de 1950, a inflação média anual girou em torno de 19%. Já nos anos 1960 e 1970, passou a 40% ao ano. Evidentemente, a aceleração do problema parece ter começado durante os anos 1950 e 1960 e, nesse caso, é o período que

² Teóricos de filiação mais ortodoxa afirmam que a irresponsabilidade Estatal, ao emitir moeda para financiar o processo de industrialização do Brasil, seria o deflagrador do problema. Da mesma forma, Bresser-Pereira (1990) afirma que a causa básica da inflação no Brasil durante os anos 1980 era a crise fiscal do Estado. O problema inflacionário, nesse caso, seria agravado pelo conflito distributivo e desequilíbrio dos preços relativos (análise estruturalista).

mais merece atenção, inclusive pelas políticas de desenvolvimento adotadas e que a literatura normalmente aponta como determinantes no problema inflacionário.

Começar-se-á, então, com os anos 1950 e o Plano de Metas. Como está descrito na literatura econômica existente, os setores prioritários do Plano eram energias, transporte, indústrias de base, educação e alimentação. Convém destacar, contudo, que não há uma preocupação com o crescimento, mas, sim, em avaliar a questão inflacionária. Segundo Pretto Neto (2003), a despeito do sucesso observado durante o Plano de Metas, o problema maior foi o aumento da inflação porque, na ausência de reformas fiscais, o crescimento foi financiado, essencialmente, via emissões monetárias e endividamento externo. A inflação, que era de 23% em 1955, passou para 33,2% em 1961 (ABREU, 1989) e, conforme já mencionado, tornou a se elevar na década seguinte³.

No início dos anos 1960 a situação econômica apresentava sérios problemas, se comparada ao período J. K. A taxa de crescimento da economia reduziu-se significativamente, enquanto a inflação disparou. Para se ter uma idéia, o crescimento do PIB se reduziu de 8,6% em 1961 para 0,6% em 1963⁴. Já a inflação, medida pelo IPC-RJ, que era de 33,2% em 1955 atingiu 91,8% em 1964 (ABREU, 1989).

Em 1964 o PAEG instituiu uma série de reformas tidas como pré-condição para superação da crise econômica, e que dariam suporte ao crescimento subsequente que ficou conhecido como “milagre” econômico. De uma forma geral, Gremaud, Vasconcellos e Toneto Júnior (2002) afirmam que os objetivos colocados pelo PAEG eram: de acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico, conter o processo inflacionário, atenuar os desequilíbrios setoriais e regionais, aumentar o investimento (reduzindo o desemprego) e corrigir a tendência ao desequilíbrio externo. Especificamente com respeito à inflação, o diagnóstico da época centrava-se em um problema de demanda. Nesse contexto, os responsáveis eram a tendência ao déficit público e a elevada propensão a consumir (decorrente das políticas populistas e a

³ Deve-se destacar que essas explicações convergem com as tradicionais, que apontam a irresponsabilidade estatal como causa principal do problema. Ou seja, o descontrole monetário teria sido o responsável pelo aumento da inflação. Nos anos 1980, mesmo com o déficit público afetando de forma menos significativa os preços, o diagnóstico ortodoxo continuaria o mesmo.

⁴ As explicações para o problema do crescimento são diversas. Gremaud, Vasconcellos e Toneto Júnior (2002) mencionam que os fatores determinantes do baixo crescimento podem ser divididos em quatro tipos: político conjunturais, relacionados a instabilidade política; político-estruturais, que estão relacionados a crise do populismo que não era mais capaz unir os interesses das massas urbanas aos do setor patronal; Econômicas conjunturais, relacionadas a política recessiva de combate a inflação adotada no período (redução dos gastos públicos, menor liberdade creditícia e combate aos excessos de política monetária). Além desses, tem-se os chamados fenômenos econômico-estruturais, relacionados à crise ou esgotamento do modelo de substituição de importações; cíclicos, que após um período de expansão experimentava, agora, uma redução no ritmo de crescimento e, por fim; a necessidade de reformas institucionais que formassem um quadro adequado a retomada de investimentos (mecanismos de financiamento, reforma tributária, educação, etc.).

expansão do crédito). Todos esses problemas, aliados a uma política monetária expansionista, sancionavam os aumentos de preços. Com isso, as principais medidas adotadas pelo PAEG foram a redução do *déficit* público via redução nos gastos e ampliação na receita por meio de uma reforma tributária e aumento das tarifas públicas. O resultado foi a redução do déficit de 4,2% do PIB em 1963 para 1,1% em 1966. Da mesma forma, houve uma restrição do crédito e aperto monetário. Posteriormente, aconteceu um grande aumento nas taxas de juros. Além disso, para auxiliar na contenção de demanda, o governo passou a determinar as políticas salariais, observando-se uma significativa redução no salário real.

Ao se centrar a análise no problema inflacionário, tem-se um evento de grande importância no período: a instituição da correção monetária como forma de ajustar as distorções provocadas pela inflação. No PAEG observou-se nitidamente o fato de que a inflação nacional era “[...] um mal inevitável do acelerado desenvolvimento econômico brasileiro” (GREMAUD; VASCONCELLOS; TONETO JÚNIOR, 2002, p. 391). Se era um fenômeno inevitável seria necessário conviver com ela ao invés de tentar eliminá-la e, por isso, o mecanismo de correção de preços. Essa medida demonstra que, pela primeira vez na história do Brasil, se reconhece que o problema inflacionário estava inerente à dinâmica econômica nacional. A introdução da correção monetária demonstra, fundamentalmente, que a inflação brasileira era, nesse instante, um fenômeno institucionalizado. Mais precisamente, tratou-se de formalizar o hábito mental já presente nos agentes que percebiam, como uma necessidade, o constante aumento nos preços.

Ainda trabalhando os anos 1960, convém fazer uma ressalva. Foi durante este período que ficou conhecida a obra de Rangel sobre a inflação brasileira. Conforme demonstrado no capítulo que revisa as teorias sobre a inflação no Brasil, Rangel criticou a teoria tradicional ao demonstrar que era o aumento de preços, provocado pelos agentes econômicos, que fazia com que o governo aumentasse as emissões monetárias. Então, tem-se, a ideia de que a oferta de moeda se torna endógena, com o movimento principal sendo determinado pelo aumento de preços, mas, sancionado pelas autoridades monetárias. Essa concepção está em acordo com a proposta desse trabalho, pois assume o aumento de preços como deflagrado pelos próprios agentes econômicos. Diante do ímpeto dos indivíduos em aumentar os preços, não resta ao governo outra opção que não a de sancionar esses aumentos via emissões monetárias.

5.2.2 As décadas de 1970 e 1980: a consolidação do hábito inflacionário

O chamado “milagre” econômico (1967 a 1973) é um período de relativa estabilidade da inflação, que girou em torno dos 20% ao ano. Essa acomodação dos preços deveu-se, fundamentalmente, à política recessiva nos anos anteriores ao milagre, visando corrigir os desequilíbrios do governo J. K., e às reformas efetuadas no PAEG, com destaque para a reforma tributária e financeira que amenizaram a pressão sobre o orçamento do estado. Em 1968, foi instituída uma política de controle de preços com a criação do Conselho Interministerial de Preços (CIP), determinando que os reajustes deveriam ter aprovação prévia do governo e aconteceriam de acordo com as variações de custos.

A inflação retornaria a níveis mais significativos após o milagre. As pressões inflacionárias provinham do forte crescimento econômico observado (ocupação da capacidade ociosa) e do primeiro choque do petróleo. Em 1974, a inflação medida pelo IGP-DI já passava a 34,5% contra os 15,5% do ano anterior. As pressões inflacionárias se tornam maiores em função das incertezas quanto à conjuntura econômica futura. Segundo Bier, Paulani e Messemberg (1987)⁵, devido ao choque e aos problemas na balança comercial, tem-se uma grande incerteza quanto à taxa de câmbio e, por conseqüência, na formação dos preços industriais. Assim, “[...] a ilusão de que um preço de longo prazo normal e estável para as matérias-primas e insumos industriais *tradables* começa a se desvanecer” (BIER; PAULANI, MESSEMBERG, 1987, p. 78). Além do problema externo, convivia-se com um grave problema interno, pois se observava uma redução cíclica das taxas de crescimento do produto

⁵ A análise dos autores é pós-keynesiana porque trabalha com a noção de incerteza na determinação dos preços. Em síntese, demonstra que o problema inflacionário brasileiro é uma decorrência das expectativas dos empresários quanto à variação dos custos de produção, que os levaria a aumentar os preços como forma de se protegerem das variações na taxa de câmbio e taxa de juros da economia. Para chegar a essa conclusão, os autores partem de duas categorias de bens, o setor *flex-price* (concorrencial e de matérias-primas) no qual o preço é resultado da interação entre oferta e demanda e o setor *fix-price* (oligopolizado e industrial), no qual os preços são formados a partir de uma regra de *mark-ups* sobre os custos de produção. No primeiro caso, é possível trabalhar com a ideia de preços normais (que refletem os custos de produção) porque, devido à formação de estoques, quando os preços sobem os especuladores atuam vendendo produtos, e quando caem atuam comprando. Já no setor *fix-price* se considerando uma economia aberta, os preços seriam determinados por $p = (1+m)(wb + tdc)$, onde “p” é o preço do bem, “m”, a margem normal de lucro (*mark-up*), “b”, o inverso da produtividade marginal do trabalho, “w”, o salário nominal (wb é a participação do custo da mão de obra no custo direto de uma unidade produzida), “t” é a taxa de câmbio, “d” o custo de reposição dos insumos em dólar e “c”, a quantidade de insumos utilizada. O problema está, exatamente, que para uma economia aberta, se “t” for flexível, todas as mercadorias importadas se tornam *flex-price* e com as atividades especulativas do mercado de câmbio a incerteza quanto aos preços futuros se propaga por toda a economia. No Brasil, o problema esteve associado à crise cambial dos anos 80 que instabilizou t. Além disso, a taxa de juros se tornou volátil (deteriorização financeira do Estado), provocando elevações no passivo das firmas. A forma de proteção das empresas era elevar os *mark-ups*, o que repercutia em maiores taxas de inflação.

e a mudança do governo, que deveria viabilizar o ajuste diante da nova realidade internacional.

As opções, em 1974, no governo Geisel, eram de seguir o caminho do ajustamento, necessário no curto prazo devido à restrição externa ou resolver o problema de longo prazo, priorizando o crescimento, mesmo que isso significasse agravar os problemas atuais. A implantação do II PND foi a solução do dilema. Com condições externas e internas pouco favoráveis, o lançamento do II PND contribuiu para que a inflação saltasse do patamar de 20% no período do milagre, para em torno de 38% em 1974-78. A análise de Bier, Paulani e Messemberg (1987) nesse período, novamente enfoca as expectativas. Primeiramente, no *front* externo, a política abalou as expectativas dos agentes sobre a taxa de câmbio, que se refletia, não apenas, nos preços do petróleo, mas também, das demais matérias-primas. Como se não bastasse, o choque dos juros internacionais que se segue ao choque do petróleo, vai trazer mais turbulência às expectativas empresariais. Isso, porque, os juros não são apenas fator determinante dos investimentos, mas também, componentes dos preços dos produtos⁶.

O período de 1970/80, novamente, foi marcado pela aceleração da inflação⁷. Nos anos de 1978 e de 1979, a elevação do patamar inflacionário aconteceu devido à péssima safra agrícola em 1978/79 e ao segundo choque do petróleo com aumento dos seus derivados na ordem de 100% em novembro de 1980. Esses dois fatores, aliados ao aumento do crédito subsidiado ao setor agrícola e à possibilidade de uma maxidesvalorização do câmbio, impactaram novamente sobre a inflação, que passou de 40,5% em 1978 para 77,2% em 1979. Tais problemas afetaram as expectativas dos agentes e a incerteza passou a ser fundamental na determinação dos preços:

[...] a inexistência de uma taxa de câmbio de longo prazo que possa ser considerada como normal, a inexistência de uma taxa de juros de longo prazo que possa também ser considerada como normal e a inexistência, por fim, de parâmetros que sinalizem adequadamente os incrementos de valor que se quer obter no futuro via utilização do equipamento produtivo e de quantidades adicionais do mesmo, o componente risco embutido no *Mark-up* e o custo de uso do capital perdem qualquer ponto de apoio e

⁶ Diante disso é que se observa uma elevação no *Mark-up* das empresas líderes, pois, a concorrência potencial é fator pouco ameaçador para elas e com expectativas desfavoráveis quanto a elevação futura dos seus custos de produção a tendência é que elevem as margens para compensar as perdas.

⁷ No período anterior, a liquidez internacional, os altos juros e a política de endividamento externo concorriam para manter a estabilidade da taxa de câmbio e do *Mark-up*. Outro fator era o preço da mão-de-obra, pois seu custo baseava-se numa política rígida que evitava o crescimento dos salários reais. Além disso, o próprio Estado acomodava a pressão sobre os preços via sistema produtivo estatal.

tornam-se inequivocadamente acelerados (BIER; PAULANI; MESSEMBERG, 1987, p. 87)⁸.

Com as expectativas altistas de inflação, o ministro Delfim tentou eliminar o problema com o que ficou conhecido de “golpe psicológico”. Procurou conter as expectativas inflacionárias no início dos anos 1980 via uma prefixação das correções monetárias e cambiais que eram de 50% e 45%, respectivamente. Com a inflação pressionando o câmbio, crescia a possibilidade de uma grande desvalorização, que trazia mais expectativas quanto à continuidade do problema⁹.

A partir de 1981, o ministro Delfim prioriza uma política ortodoxa, não apenas com o objetivo de controlar a inflação, mas, fundamentalmente, de reduzir o desequilíbrio externo gerando superávits na balança comercial. O intuito era que os empresários fossem forçados a procurar o mercado externo ao invés do mercado doméstico que, com as políticas contracionistas, passaria a ser menos atrativo. O resultado, em termos de PIB, foi uma contração que girou em torno de 1,6% em 1981. O superávit foi, contudo, menor que o esperado em função do maior protecionismo, além da valorização do dólar que acabou prejudicando as exportações brasileiras. Tais dificuldades, aliadas à crise mexicana em 1982, fizeram com que o governo intensificasse o remédio ortodoxo dado à economia no período. Apesar disso, a inflação não cedia. As pressões altistas provinham, exatamente, do comportamento da taxa de juros interna (para atrair capitais e manter a dívida pública) e das expectativas de desvalorização do cruzeiro. Em setembro 1982, com a redução dos fluxos de recursos externos, aumenta a incerteza quanto ao preço do câmbio, dos insumos e dos juros. Em 1983, o problema se agrava devido à maxidesvalorização do cruzeiro em 30%.

No início do governo Sarney, a preocupação central se torna definitivamente a inflação. O problema externo era menos preocupante devido ao ajuste recessivo do início da década e, principalmente, devido à maturação dos investimentos do II PND, discussão apresentada em Castro e Souza (1985). Começou, nesse momento, a ser gerido o primeiro

⁸ Com a lei n 6.708 que institui o reajuste salarial como semestral em novembro de 1979, temos forte pressão inflacionária. Além disso, a maxidesvalorização de 30% na taxa de câmbio em dezembro de 79, fez com que a incerteza aumentasse.

⁹ A dificuldade em conter a inflação estava em diversos aspectos. Primeiramente, as pressões inflacionárias eram fruto não apenas das expectativas, mas da variação no preço dos alimentos, dos derivados do petróleo, da desvalorização do câmbio e da elevação dos preços administrados. Em segundo lugar, a pressão aceleracionista era forte no setor *fix-price* desde 1974, devido às mudanças de política econômica e devido às alterações na economia mundial. Em terceiro lugar, temos o aumento substancial dos juros. Além disso, o aumento dos salários era determinante nos aumentos de preços dos empresários.

Plano Heterodoxo de combate a inflação (Plano Cruzado), tratado na seqüência desse capítulo.

5.2.3 A inflação como um fenômeno permanente no Brasil: a resposta às questões inicialmente propostas

Nos itens anteriores, a questão inflacionária foi dividida em dois momentos. Dos anos 1930 aos anos 1960 e, a partir daí, até os anos 1980. Com essa divisão, procurou-se compreender melhor a evolução da inflação durante a história econômica brasileira. Com base no que foi apresentado, pode-se ensaiar a resposta para as difíceis questões apresentadas inicialmente. Começar-se-á com a origem do hábito inflacionário, talvez a mais difícil dentre as três perguntas.

É extremamente complexo afirmar o período preciso de formação desse hábito. Contudo, é a partir da década de 1960 que aparecem os avanços mais significativos no nível geral de preços, com a inflação atingindo uma média anual de 40% ao ano. Nos anos 1950, a inflação nacional dá mostras de sua força, mas é só a partir da década seguinte que os agentes a reconhecem como um fenômeno intrínseco ao desenvolvimento econômico brasileiro. A partir dos dados sobre a inflação e das diversas políticas econômicas do período, é possível observar que foi, exatamente, nos anos 1960 que ocorreu a institucionalização da correção monetária. Isso prova, ao menos, de forma incipiente, a presença do hábito que permaneceria até meados dos anos 1990.

A Tabela 2, extraída de Bresser-Pereira (1990b), pode ser útil para precisar com mais cuidado o fenômeno, pois apresenta o avanço da inflação a partir dos anos 1970. Mesmo quando se afirma que o hábito inflacionário tem sua origem nos anos 1950 e institucionaliza-se nos anos 1960, pode-se observar que é no final da década de 1970 e início dos anos 1980 que a inflação se mostra mais acentuada. Isso porque o período de 74/78 não representa uma inflação tão alta como a que viria a seguir.

Embora os dados da Tabela 2 digam respeito à inflação inercial, o que não está em discordância com a análise proposta no trabalho¹⁰, pode-se observar que, mesmo assumindo

¹⁰ Ao longo de todo trabalho, a inflação inercial é tratada como a manifestação do hábito inflacionário dos agentes. Trata-se de traduzir os hábitos mentais dos indivíduos em uma instituição formal que atuaria no sentido de dar previsibilidade aos preços futuros.

proporções mais relevantes nos anos 1980, no primeiro choque do petróleo a inflação já apresentava dinâmica própria. O que se pode dizer, então, a respeito do hábito inflacionário? Que o mesmo se intensifica nos anos 1980, mas que já estava presente na economia nacional mesmo antes do governo militar.

Pode-se afirmar, com maior grau de confiança- o que nos remete à segunda questão proposta- que o hábito inflacionário se manifesta com maior intensidade nos períodos de crise da economia nacional. Esse fenômeno esteve relacionado à incerteza dos agentes que procuravam se proteger de eventos econômicos nocivos, exatamente, via aumento de preços. Como o processo de indexação da economia reflete o hábito inflacionário da população, pode-se utilizar a divisão de Bresser-Pereira (1990b) para análise do problema. O autor afirma existirem três patamares de inflação inercial: 1974-1978, 1980-82 e 1984-85; duas etapas de transição com grande aceleração da inflação, 1979 e 1983; uma etapa de congelamentos e posterior aceleração inflacionária, 1986-1989; uma última etapa de transição, a hiperinflação indexada do segundo semestre de 1989; e a hiperinflação a partir de fevereiro de 1990.

Tabela 2 - Etapas da aceleração da inflação

Período	Etapas	Inflação Média
1974-1978	1º Patamar de Inflação Inercial	38 /ano
1979	Transição	
1980-1982	2º Patamar	102 /ano
1983	Transição	
1984-1985	3º Patamar	229 /ano
1986-1989	Congelamentos	
1989 (2º sem.)	Hiperinflação Indexada	30-50 /mês
1990 (fev.)	Hiperinflação	73 /mês

Obs.: taxas anuais de acordo com o IGP/FGV e taxas mensais de acordo com o IPC/IBGE (indexador oficial nos últimos anos).

Fonte: Bresser-Pereira (1990b).

Quanto à terceira questão, o enraizamento do fenômeno como fator de difícil eliminação, pode-se afirmar que esse quadro ocorreu após décadas de convivência com uma inflação extremamente elevada, quando os agentes aprenderam a reagir às crises ou a quaisquer elementos de incerteza, aumentando os preços dos produtos. Nota-se que mais de 20 anos de convivência com uma inflação elevada condicionou os indivíduos a aumentar os

preços quando a incerteza aumentava. Mais precisamente, o fenômeno transformou-se em um hábito de pensamento, que fez parte de um ambiente evolutivo inflacionário¹¹.

Nesse contexto, a indexação emerge como um reflexo dos hábitos mentais de uma sociedade acostumada a conviver com elevados índices de inflação, que assumiu proporções mais significativas a partir dos anos 1980. Segundo Modenesi (2005):

[...] a instauração de amplo sistema de indexação, formal e informal, fora a resposta *natural*, forjada pelo sistema econômico, que possibilitara a convivência do País com taxas mensais de inflação de dois dígitos ao longo de toda a década de 1980, tendo alcançado a cifra de 80% a. m. no início dos anos 1990. A indexação consistira em uma reação, ou melhor, uma *solução* dada pelos próprios agentes econômicos para o problema da inflação crônica (beirando a hiperinflação), solução que, paradoxalmente, a perpetuava [...] (MODENESI, 2005, p. 304).

O autor constata, utilizando-se da citação de Lopes (1986 *apud* MODENESI, 2005), que a causa principal da inflação teria se tornado a própria inflação. Esse processo é caracterizado como uma inflação inercial, na interpretação tradicional, mas como afirma o próprio autor, é um processo que provém dos agentes e, por isso, institucionalizado com um hábito que se manifesta nos mecanismos de correção monetária.

A visão de Hodgson (2007c) a respeito da definição de instituições é taxativa. A partir dela, pode-se afirmar que os mecanismos de correção monetária nada mais são que um sistema de regras sociais estabelecidas e enraizadas, por isso, uma instituição duradoura. No mesmo contexto, regras (de correção monetária) são entendidas como arranjos ou disposições transmitidas socialmente e potencialmente codificáveis em que, na circunstância X, se deve fazer Y. Ou seja, na ocorrência de inflação elevada deve-se procurar reajustar preços através de algum mecanismo de indexação. Por fim, esse contexto de regras é enraizado na vida social graças aos hábitos. Nesse caso, o hábito inflacionário.

¹¹ Desde o nascimento da indústria no Brasil até o Plano Real observa-se que a inflação apresenta tendência exponencial ao crescimento. Uma rápida evolução histórica das taxas médias de inflação reforçam o argumento: a taxa média de inflação anual foi crescendo de 6% nos anos 30 para 12% nos anos 40, 19% nos anos 50, 40% nas décadas de 60 e 70 e 330% nos anos 80. Entre 1990 e 1995 chega a 764% e finalmente começa a cair com o Plano Real, chegando à média de 8,6% de 1995 a 2000 (IBGE, 2011).

5.3 ANOS 1980: O INDIVÍDUO E O HÁBITO (MENTAL) INFLACIONÁRIO

A economia brasileira precisa, urgentemente, de uma junta de psiquiatras para descondicionar o comportamento neurótico dos agentes econômicos.

Mário Simonsen, ex-ministro da economia, ao comentar o problema inflacionário brasileiro

O problema inflacionário brasileiro permaneceu devido ao hábito inflacionário dos agentes, o que provocava a necessidade constante de reajustar preços. Este item procura demonstrar a lógica do comportamento individual em um ambiente inflacionário, assim como descreve o processo de formação desse hábito. Conforme se destacou no item anterior, a formação do hábito inflacionário aconteceu ao longo da nossa história, mas foi durante os anos 1980 que se tornou mais evidente.

5.3.1 A lógica do comportamento individual em um contexto de inflação: uma discussão sobre a questão da racionalidade

O eixo fundamental das instituições e, portanto, dos hábitos compartilhados são os indivíduos. É importante lembrar, então, que a definição de Veblen para instituições coloca esse agente exatamente como fonte de análise. Procura-se, assim, explicar a lógica do comportamento dos indivíduos, que seria fundamental para a compreensão do problema inflacionário, e, em seguida, demonstrar como esse pensamento se generaliza e transforma-se em um hábito.

Antes, porém, convém lembrar a noção de indivíduo proposta pelos antigos institucionalistas. Segundo Hodgson (2007c), para compreender o funcionamento mental e as ações dos indivíduos é necessário interpretar a estrutura cognitiva dos agentes que é influenciada pela interação, pelos processos de socialização, educação, assim como pelos valores. Como descrito no capítulo que apresenta esse referencial teórico, é preciso analisar como os processos não-rationais (motivações, emoções e estímulos não sensoriais) influenciam na racionalidade humana. Os próprios hábitos, ao invés da racionalidade, são a base para o comportamento humano.

Com o intuito de interpretar o funcionamento mental dos agentes em um contexto inflacionário, vale lembrar a visão de Ferreira (2007). A autora afirma, em consonância com pensamento institucionalista, que o estudo das variáveis comportamentais dos indivíduos e dos grupos pode ser útil na explicação do fenômeno inflacionário brasileiro, com aspectos que não podem, simplesmente, ser analisados sob a ótica econômica¹². A autora procura discutir os aspectos emocionais ligados à experiência da inflação e do processo de estabilização dos preços. Dessa forma, propõe algumas questões: como os indivíduos encaram a questão da inflação e a estabilidade de preços? Por que a racionalidade individual levaria o indivíduo a preferir um ambiente inflacionário ao invés de uma ambiente estável? Para a autora, as pessoas adaptam seu aparato cognitivo e emocional à existência da inflação e, com isso, não conseguem raciocinar em outra realidade. Ou seja, assumem comportamentos específicos de um ambiente inflacionário. Esse fato seria determinante para explicar porque a inflação foi um fenômeno de tão difícil eliminação durante os anos 1980.

Décadas de convivência com a inflação no Brasil teriam condicionado o comportamento e a forma de pensar dos agentes individuais, transmitindo a impressão de que o fenômeno seria aceitável, principalmente, porque em vários momentos o descontrole dos preços veio acompanhado de crescimento econômico. Isso transmitiu a percepção de que a inflação não era um efeito nocivo. Diante desse problema, o fim da inflação seria uma nova realidade, que obrigaria os indivíduos a adaptar seu aparato cognitivo e emocional a um ambiente em que o aumento constante de preços não se fazia mais presente. Por isso, a dificuldade em aceitar o fim do fenômeno, pois os indivíduos teriam condicionado seu comportamento a esse ambiente inflacionário¹³.

Ferreira (2007) ainda faz referência à sua dissertação de mestrado, que se tornaria livro¹⁴, na qual discute exatamente o tema: a relação entre os indivíduos e o problema

¹² A autora afirma que a explicação dos fenômenos econômicos necessita da contribuição de diversos campos do conhecimento. Entendemos tal afirmação como uma crítica ao pensamento econômico convencional que procura analisar os fenômenos sem buscar fundamentação na psicologia, antropologia, sociologia ou outro campo de conhecimento que forneça subsídios para compreensão dos aspectos econômicos.

¹³ Veja-se o item 5.4 desse trabalho. Nele, procura-se demonstrar o processo de seleção e adaptação dos indivíduos em um ambiente hostil. Ou seja, os agentes teriam se adaptado ao cenário econômico inflacionário e apresentado inúmeras dificuldades de mudança. A autora cita Abranches para confirmar sua posição “Nesse caso, quem se adaptou satisfatoriamente a ambientes muito adversos pode ter razões ponderáveis para se opor a mudanças, mesmo que estas levem a redução do grau de ameaça coletiva existente. Um exemplo, no contexto de ambientes inflacionários existentes, é o de investidores ou empresas que se acostumaram a contornar reiteradamente as insuficiências operacionais com aplicações financeiras satisfatoriamente remuneradas. Adaptados a esse ambiente de superinflação, e elevada remuneração financeira de curto prazo, encontram-se desaparelhados para sobreviver em ambientes sem inflação” (ABRANCHES, 1993, p. 64-75 *apud* FERREIRA, 2007, p. 237).

¹⁴ O livro recebe o mesmo título de sua dissertação: *O componente emocional: funcionamento mental e ilusão à luz das transformações econômicas no Brasil desde 1985*. Sobre isso, veja-se Ferreira (2000).

inflacionário. No trabalho, sob a luz da psicanálise, a autora trabalha a hipótese de que, a partir da articulação entre realidade psíquica e realidade externa, é possível começar a investigar as possíveis inter-relações entre aspectos mentais e econômicos. A autora utiliza-se da teoria de Freud com os princípios do prazer e da realidade. Não cabe, nesse instante, um aprofundamento de tais princípios, mas apenas, resumi-los para a compreensão da percepção dos indivíduos em relação ao problema inflacionário.

Tanto no princípio do prazer como da realidade, os indivíduos buscam aumentar o prazer e amenizar a dor. No entanto, no primeiro caso, os produtos mentais vão se filiar ao ramo das alucinações, sendo regra, no princípio do prazer, a imediatez, ou seja, incorporar de forma imediata uma ação que aumente o prazer em um curto espaço de tempo. Já, no segundo caso, os pensamentos terão maior aproximação com a realidade, e os indivíduos buscam a satisfação considerando os dados concretos do mundo real. Torna-se necessário que os agentes tenham contato com a realidade, se utilizando de sua percepção. Com isso, forma-se um julgamento da realidade, não importando se algumas situações desagradam aos indivíduos, mas sim, que a partir da avaliação das condições internas e externas a ele, este consiga fazer um julgamento adequado, aguentando as situações que o desagradam e procurando encontrar saídas para modificar essas situações. Isso acontece porque se objetiva eliminar ou reduzir a frustração em relação ao contexto externo.

Finalmente, qual a relação entre esses princípios (realidade e prazer) e inflação? A relação que se estabelece ocorre entre o princípio do prazer e a inflação. Ou seja, o funcionamento mental predominante regido pelo princípio do prazer:

[...] ‘casaria’ muito bem com todos os aspectos ilusórios que verificamos existir na inflação – isso vai desde a grande quantidade de zeros na conta bancária, que dá a impressão de riqueza, até a idéia de que é possível – e fácil – ganhar dinheiro sem fazer esforço, somente através das aplicações financeiras, incluindo também o estilo administrativo que vigorou durante todo esse período – comprar as mercadorias, estocar, reajustar os preços e obter lucro dessa forma. Ou seja, não parecia realmente necessário administrar de verdade, só brincar com os prazos (FERREIRA, 1999, p. 8).

Segundo Ferreira (1999), no período de alta inflação, as pessoas pareciam não desejar que o “trem inflacionário” parasse. Tudo deveria permanecer como estava, como se o dinheiro que surgia com o aumento da inflação realmente tornasse os indivíduos mais ricos. Dessa forma, os empresários aprenderam a conviver com a inflação e a pensar em um ambiente

inflacionário, de forma que qualquer mudança lhes causava espanto. Aconteceu um verdadeiro repúdio ao choque de realidade que um ambiente sem inflação poderia desencadear. Isso transformaria a forma de atuar, e traria como dificuldade aprender a operar em um ambiente de preços estáveis.

A explicação de Ferreira (1999) sobre o funcionamento mental dos indivíduos em um ambiente inflacionário está, evidentemente, relacionada à concepção de racionalidade tão debatida atualmente na teoria econômica¹⁵. Dessa forma, não se deve esquecer um aspecto fundamental relacionado à aceitação da inflação por parte dos agentes. Ou seja, o que levava os indivíduos a aceitar e criar mecanismos para conviver com o problema inflacionário? Para explicar esse fenômeno, alguns autores mencionam a “ilusão monetária”¹⁶. Na presença de inflação, esse fenômeno se refere à pré-disposição dos agentes de pensar em termos de valores nominais ao invés de valores reais. Os agentes econômicos passam a acreditar que aumentos nominais, mesmo quando representam apenas a reposição da inflação passada, trazem maior satisfação do que quando esses aumentos não acontecem¹⁷. Ou seja, o argumento dos autores seria que as pessoas costumam pensar as transações econômicas tanto em termos nominais como reais, e que a ilusão do dinheiro resulta da interação entre essas representações. Dessa interação tem-se um viés em direção a uma avaliação nominal em detrimento a uma análise em termos reais.

Enfim, procurou-se demonstrar neste item alguns aspectos do funcionamento mental que levaram os agentes a conviver pacificamente com o problema inflacionário no Brasil. Esse ponto de vista individual responsável, em parte, pela criação e compartilhamento de um hábito inflacionário, fez com que a inflação se tornasse um fenômeno persistente em nosso país. Contudo, o fenômeno histórico de convivência com a inflação teria levado a um processo de habituação dos agentes em reajustar preços, um comportamento repetido que se transforma em um hábito generalizado, e não pode, simplesmente, ser explicado nas tradicionais concepções de racionalidade. O item a seguir procura analisar esse fenômeno.

¹⁵ A noção da racionalidade dos agentes econômicos é apresentada, de acordo com os antigos institucionalistas e neo-institucionalistas, no capítulo segundo desse trabalho.

¹⁶ Na teoria econômica, o termo ilusão monetária está presente em Keynes e Irving Fisher em 1928. Recentemente, foi estudada por Shafir, Diamond e Tversky (1997) e revela uma grave falha de racionalidade, como a descrita de acordo com a teoria tradicional, pois os agentes atribuem utilidades diferenciadas a fenômenos idênticos.

¹⁷ Evidentemente, trata-se de uma extrapolação do fenômeno da ilusão monetária ao caso brasileiro, já que o exemplo normalmente apresentado é o caso dos agentes econômicos entenderem um corte de 2% no salário nominal como injusto (na ausência de inflação), enquanto vêem um aumento de 2% no salário nominal como justo quando a inflação é de 4%. Apesar dos dois fatos serem idênticos a preferência pelo segundo é uma demonstração de falha no princípio da racionalidade.

5.3.2 Do comportamento individual ao hábito inflacionário

Os hábitos não podem ser dissociados dos indivíduos. Apesar de o item anterior ter apresentado a mentalidade dos agentes em um contexto inflacionário, não está correto separar esses aspectos dos hábitos, na concepção vebleniana. Pelo contrário, é a partir de cada indivíduo, que os hábitos se formam e se generalizam na sociedade. Nesse caso, a separação proposta é apenas teórica, mas necessária. Depois de ter-se focado o indivíduo e a suposta racionalidade de suas ações em um contexto inflacionário, faz-se necessário aprofundar a noção de hábito inflacionário.

Conceituar aqui o que se propõe chamar de hábito inflacionário na economia brasileira durante os anos 1980 não parece, à primeira vista, uma tarefa fácil. É um fenômeno que se firmou historicamente e está relacionado à percepção dos indivíduos sobre o ambiente. Existem autores que trabalharam conceitos semelhantes à proposta de definição desse capítulo. Gouveia (2005), por exemplo, transparece em seu trabalho que hábito inflacionário pode ser definido como um fenômeno recorrente de aumento dos preços com o intuito de antecipar uma possível inflação e evitar as perdas¹⁸. Esse fator esteve presente praticamente durante toda a década de 1980 e início dos anos 1990. Além disso, há o conceito de cultura inflacionária, muito útil na análise aqui proposta, já que generaliza o comportamento individual para o ambiente social. Assim, antes de propor uma definição desse hábito inflacionário, conforme se enfatiza, é necessário ver a concepção de cultura inflacionária, muito semelhante à concepção vebleniana de instituições.

Resende (1992) referiu-se ao problema da “cultura inflacionária”¹⁹ como sendo um “[...] estado de espírito, um vício de atitude e comportamento que leva as pessoas a considerarem normal a existência da inflação, aprendendo a conviver com ela e acomodando-se aos seus efeitos nocivos” (RESENDE, 1992, p. 18). O autor continua sua análise da cultura inflacionária e afirma que, do ponto de vista dos assalariados, criou-se a ilusão de serem benéficos os constantes reajustes em suas rendas, mesmo que eles representassem apenas a reposição das perdas ocorridas devido à desvalorização da moeda. Trata-se, da mesma forma,

¹⁸ Essa definição de hábito inflacionário é muito simplória porque se apresenta muito semelhante à teoria da inflação inercial, apresentada e discutida por diversos autores ao longo dos anos 1980. Tem-se, contudo, que antes de caracterizar o fenômeno como inercial, podemos utilizar a noção de hábito de pensamento, na definição proposta em Veblen.

¹⁹ Não cabe, nesse texto, fazer referência a distinção entre hábito generalizado (instituições) e cultura, pois entende-se que ambos são indissociáveis.

de uma ilusão o fato das pessoas atribuírem utilidade às correções feitas em poupança²⁰ e outros ativos financeiros.

Assim como os assalariados acreditam ser beneficiados com a inflação, a mesma cultura leva os empresários a reajustarem os preços e os consumidores a aceitarem tais aumentos esperando que isso se reflita em um ganho futuro. Evidentemente, nem todos podem ganhar com isso, pelo contrário, a maioria é prejudicada a longo prazo. No entanto, o autor (RESENDE, 1992) chega a mencionar o fato de que a inflação persistiu no Brasil porque existiram agentes econômicos que ganharam com ela. A argumentação do autor assemelha-se à explicação da persistência de algumas instituições ineficientes de Veblen, fenômeno também explorado no capítulo seguinte. Dessa forma, em determinados momentos, formam-se grupos de interesse que impedem o desaparecimento de algumas instituições, mesmo anacrônicas. Não cabe a análise de quais agentes ou grupos econômicos tiveram ganhos com a inflação²¹, basta reafirmar que inúmeras transferências de renda estiveram presentes na economia nacional durante os anos 1980.

Em concordância com a literatura tradicional, Resende (1992) demonstra o problema das expectativas inflacionárias. Essa expectativa é definida como “uma manifestação psicológica”, que leva os agentes a manifestar a necessidade de aumentar os preços ou conviver em um ambiente de inflação elevada. A cultura inflacionária se disseminou de uma forma que, até mesmo, os meios de comunicação trataram-na como pauta obrigatória, ressaltando seus problemas, mas, ao mesmo tempo, agindo no sentido de aflorar as expectativas dos agentes. Dessa forma, segundo Resende (1992, p. 19), os diversos pacotes econômicos não tiveram êxito no combate à inflação porque se trataram de medidas exclusivamente técnicas, sem “[...] medidas específicas e consistentes destinadas a atuar sobre o estado psicológico que resiste às medidas de sacrifício necessárias ao combate da inflação”.

Enfim, pode-se afirmar que, individualmente, os agentes passaram a aceitar e, em alguns casos, até mesmo desejar que a inflação permanecesse. As explicações para esse fenômeno, do ponto de vista psicológico, foram apresentadas no item anterior. Contudo, o maior problema para economia brasileira foi o comportamento individual também refletir no coletivo, como um processo de habituação da sociedade. Quando os preços eram reajustados

²⁰ O autor cita exemplos de pessoas, com escolaridade superior, que afirmaram estarem satisfeitos da poupança crescer mensalmente, não observando o fato de importarem os rendimentos reais e não apenas valor nominal dos juros e correção monetária pagos pelo setor financeiro aos agentes poupadores.

²¹ Essa análise é apresentada no capítulo seguinte, que analisa a inflação e os Planos Cruzado e Real a partir dos trabalhos da Nova Economia Institucional em especial Douglass North. Nesse contexto, como algumas classes acabaram se beneficiando com a inflação, criou-se uma restrição a mudança rumo a estabilidade.

de forma constante, e os indivíduos se condicionaram a viver dessa forma, tem-se a formação de um hábito inflacionário.

Esse hábito é oriundo dos agentes: do governo, por sancionar os gastos via emissões monetárias, dos agentes financeiros, que estimulam a ciranda financeira que lhes proporciona grandes lucros; das empresas, que elevam os preços por conta de sua expectativa inflacionária; dos consumidores, que são coniventes com os aumentos e esperam reajustes salariais para aumentar o poder de compra. Como elementos complicadores do problema inflacionário, Resende (1992) apresenta: os de natureza psicológica, que leva os agentes a elevarem e aceitarem os aumentos de preços, inclusive salários; os de natureza política, relacionados aos gastos excessivos do governo; e os de natureza técnico-operacional, que dizem respeito aos erros nas medidas de combate aos problemas adotados pelo governo e que atribuem causas muito simplistas ao problema inflacionário, quando a questão é mais complexa e relacionada a cultura nacional.

Resta, agora, conceituar, o que se chamou de hábito inflacionário, ao longo desse capítulo. De acordo com a definição de hábitos presente em Veblen, pode-se tratar o hábito inflacionário como a necessidade, consciente ou não, presente no pensamento compartilhado dos indivíduos e, por isso, em acordo com a cultura inflacionária, de aumentar ou desejar que os preços dos produtos aumentem na expectativa de que esse fenômeno gere benefícios individuais. A inflação ou variação dos preços tratou-se de um hábito de pensamento generalizado que se disseminou na sociedade e entre as diversas classes sociais. Nesse caso, o hábito inflacionário foi um fenômeno presente nos indivíduos de toda sociedade, sejam os agentes empresários, trabalhadores assalariados, rentistas ou mesmo os próprios representantes governamentais.

Mesmo que se tenha buscado uma explicação lógica para o comportamento dos agentes em um contexto inflacionário, ainda torna-se necessário afirmar que Hodgson (2007c) reconhece que o comportamento habitual é muito mais importante para explicar a reação dos agentes do que qualquer conceito de racionalidade. Nesses termos, embora se tenha procurado explicação no âmbito do aparato cognitivo dos agentes, o simples comportamento repetitivo de reajustar preços por parte dos indivíduos pode gerar um processo de habituação que justifique novos comportamentos desse tipo. Parece ter sido o que aconteceu durante os anos 1980, processo que recebeu o nome de inflação inercial. Contudo, o item a seguir continua essa discussão.

5.4 O PROCESSO DE SELEÇÃO, ADAPTAÇÃO E MUDANÇA EM UM AMBIENTE INFLACIONÁRIO

Nos itens anteriores, apresentou-se o funcionamento mental e os hábitos dos indivíduos em um contexto inflacionário. Essas ideias apresentam-se intimamente relacionadas ao processo de seleção e adaptação vivenciado pelos mesmos, frente a um ambiente de instabilidade de preços. Esse contexto de seleção e adaptação merece ser mais bem explorado porque, a partir dele, é possível compreender o processo de mudança e evolução institucional.

Em convergência com o exposto por Veblen e descrito por Hodgson (1997b), pode-se remeter à análise darwiniana de evolução para analisar o processo inflacionário. Assim como as espécies, que passam por processos seletivos e adaptativos em relação ao meio no qual se inserem, na economia, os indivíduos, os hábitos e as instituições sofrem o mesmo processo. No contexto dos anos 1980, aconteceu um processo de seleção e adaptação dos agentes e das instituições (hábitos de pensamento) ao ambiente inflacionário. Essa instituição, denominada de hábito inflacionário, determinou a seleção e adaptação dos agentes que acabaram por perpetuar o fenômeno.

Análise semelhante é feita por Abranches (1993). Segundo o autor, as pessoas, grupos e as empresas (os agentes de maneira geral) desenvolvem comportamentos e hábitos que lhes permitem sobreviver em situação mais favorável, mesmo que o ambiente seja extremamente hostil. Esses processos adaptativos têm como objetivo melhorar o desempenho nas condições ambientais previsíveis. “São comportamentos reativos e, com o tempo, nos casos daqueles mais dotados de recursos necessários, antecipatórios, isto é, adiantam-se a situações ou mudanças com elevada chance de ocorrência” (ABRANCHES, 1993, p. 64).

À semelhança de Veblen, Abranches (1993) afirma que o comportamento adaptativo movimenta-se no sentido de permitir condições de permanência e evolução do ator em seu ambiente. Nesse contexto, em situações adversas, o agente pode deixar de lado a busca pela máxima satisfação e procurar apenas um contentamento razoável. Ou seja, como as situações se tornam momentaneamente insuperáveis, a adaptação procura, apenas, o melhor arranjo de sobrevivência possível naquelas circunstâncias. Pode-se imaginar que esse processo de adaptação evolui ao longo do tempo, mas não pressupõe, necessariamente, ganhos constantes e cumulativos, que representem melhor desempenho. Trata-se, portanto, de um processo

evolucionário, mas que não implica uma necessidade de evolução²². O agente pode se adaptar ao ambiente em condições satisfatórias, mas, com isso, corre o risco de se tornar muito vulnerável à mudanças que possam vir a ocorrer nesse mesmo ambiente.

Enfim, pode-se analisar essa ideia vebleniana no contexto inflacionário brasileiro. O problema fundamental está no fato de que os agentes econômicos, ao conviver com um processo inflacionário, criaram padrões adaptativos e desenvolveram os comportamentos necessários à sobrevivência em um ambiente de inflação elevada. Depois de internalizado esse comportamento, ficou difícil para os agentes aceitarem ou serem os promotores da mudança. Nesse contexto evolutivo, portanto, os indivíduos foram capazes de se adaptar e criaram resistência à mudanças, mesmo que elas significassem melhores condições futuras (um ambiente sem inflação). Não são necessários grandes esforços para comprovar essa afirmação. Segundo Abranches (1993), um exemplo típico é o de empresas ou de investidores que se acostumaram a contornar as insuficiências operacionais com aplicações financeiras que ofereciam remunerações muito satisfatórias. Adaptados ao ambiente hiperinflacionário e com elevada remuneração financeira de curto prazo, esses agentes estavam sem condições de sobreviver em um ambiente de estabilidade de preços.

Abranches (1993) menciona o exemplo de uma empresa do varejo que, acostumada a cobrir os seus custos excedentes com operações financeiras, não desenvolveu eficiência em controle de custos e gestão de estoques. A empresa cresceu com base em aplicações no *overnight*, expandindo seu negócio sem muito estudo e interessando-lhe, principalmente, os altos ganhos de aplicações de curto prazo. Apesar da ineficiência gerencial, sem sequer distinguir os pontos de venda lucrativos e os que davam prejuízo, foi capaz de subir no *ranking* do subsetor em volumes de vendas²³.

Não foram, apenas, as empresas que passaram por esse processo. Os consumidores, em geral, incorporaram padrões de comportamento necessários para sobreviver em um ambiente inflacionário. Ao mesmo tempo em que as empresas aumentavam os preços dos produtos, os consumidores aceitavam tais aumentos, pois isso lhes garantia reajustes salariais que criavam a sensação de maior poder de compra²⁴. Assim, também, os consumidores tratavam de adotar políticas que se encaixavam em um ambiente inflacionário. Esse tipo de

²² Nesse contexto, o ambiente inflacionário está em constante evolução, mas não necessariamente significa que o sistema muda para uma situação melhor que a anterior ou que uma economia sem inflação tenha que ser melhor que uma economia inflacionária.

²³ Comprova a dificuldade de sobrevivência em um contexto de mudança institucional o fato de que após os sucessivos congelamentos e, por fim, com o Plano Collor, a empresa passou por um processo inacreditável de decadência

²⁴ Como aconteceu no Plano Cruzado, esses reajustes imediatamente aumentavam a demanda agregada o que, enfim, acabava realmente por influenciar nos preços pagos pelos produtos.

comportamento ficou evidente na época dos congelamentos, quando os consumidores corriam às compras no intuito de manter o valor real da moeda. As compras, nesse caso, eram feitas de uma única vez e os produtos estocados por longos períodos de tempo. Em uma economia fechada, como era o caso da economia nacional, essas compras representavam problemas do ponto de vista produtivo, impulsionando o preço dos produtos²⁵.

Enfim, com isso, compreende-se perfeitamente a citação de Abranches (1993), o qual afirma:

Os atores sociais brasileiros tornaram-se uma espécie de ser econômico plenamente adaptado ao ambiente inflacionário. Desenvolveram mecanismos de defesa relativamente eficientes, alguns institucionalizados. Adquiriram enorme tolerância para com os índices de inflação, reagindo nervosamente apenas às “mudanças de patamar [...]” (ABRANCHES, 1993, p. 80).

Eis a grande dificuldade de acabar com o problema inflacionário. Quando os agentes econômicos a aceitam e apreendem a viver nesse ambiente, acabam criando mecanismos que restringem a mudança. E mais grave, os próprios agentes não desejam que a mudança se concretize. Foram necessárias diversas transformações, tanto econômicas como sociais, para que os indivíduos admitissem a necessidade de transformar hábitos há tempo presentes em nosso cotidiano. Esse processo de mudança é tratado a seguir, assim como, esse processo de seleção e adaptação serve como argumento para explicar a persistência e o fim da inflação.

5.5 OS ANOS 1990: MUDANÇA DE HÁBITOS E NOVOS COMPORTAMENTOS ADAPTATIVOS

Os anos 1990 foram palco de profundas transformações na economia nacional. Essas mudanças não estiveram apenas relacionadas à estabilidade, que ocorreu a partir de 1994, mas dizem respeito a um novo modelo de desenvolvimento voltado ao mercado, e com menor participação Estatal. Muitas das mudanças deram suporte à estabilidade de preço, mas o fim da inflação foi um fenômeno institucional, em grande parte, determinado pela mudança de

²⁵ Em uma economia estável, como a observada após o Plano Real, a tendência é de compras menores e mais selecionadas, que ocorrem várias vezes durante o mês. Assim, as empresas possuem um maior tempo para fornecerem os produtos demandados pela sociedade.

hábitos de pensamento. Assim sendo, por que o hábito inflacionário alterou-se ao longo dos anos 1990? Como novos hábitos e crenças deram sustentação à moeda nacional? Como a mudança de hábitos se relaciona com a mudança do modelo de desenvolvimento desencadeada no Brasil no período? A resposta a essas questões é um grande passo para se compreender o êxito do Plano Real e o fracasso dos demais.

A estabilidade de preços esteve muito relacionada às políticas macroeconômicas do período, mas foi necessária a transformação do hábito inflacionário, há muito tempo enraizado na sociedade nacional. Na verdade, nenhuma das transformações que ocorreram via políticas macroeconômicas teria sido possível sem a mudança nos hábitos de pensamento da população²⁶. Se, por um lado, o fenômeno inflacionário era resultado do ambiente evolutivo dos anos 1980, o fim desse fenômeno está relacionado ao mesmo processo. Embora a maior transformação tenha acontecido com a própria implantação do Plano Real, a passagem dos anos 1980 para os anos 1990, já contempla a demanda da sociedade pelas transformações que seriam concretizadas com o Plano.

Nesse processo de transformação foi fundamental o discurso das autoridades governamentais no sentido de demonstrar que mudanças seriam necessárias para o país retomar o caminho do desenvolvimento. Em parte, as políticas macroeconômicas e o próprio discurso foram fundamentais para persuadir a população nacional a modificar hábitos que se consolidaram em uma economia com grau de abertura relativamente baixo, elevada participação estatal, baixa concorrência e um mercado de trabalho que garantia aos trabalhadores um mínimo de garantias trabalhistas.

Assim como essas mudanças tiveram impacto significativo e agiram no sentido de convencer os agentes econômicos para mudança de hábitos e comportamentos, foram fundamentais para persuadir a eliminação do hábito inflacionário dos indivíduos que, devido ao discurso das autoridades, as transformações entre as décadas e o Plano Real, foram capazes de viabilizar o fim da inflação. Exatamente por isso, Abranches (1993) afirma que, nos anos 1990, começou-se a observar uma série de novos comportamentos adaptativos dos indivíduos ao novo ambiente que estaria se formando. Na época, o autor chama a atenção para o processo de privatização, a abertura econômica, a desregulação e a abertura interna como processos que tenderiam a inibir os comportamentos inflacionários, determinando a disseminação de novos hábitos que tendem a suplantar os antigos modos de sobrevivência, marcados pela adaptação

²⁶ Evidentemente, as transformações mais radicais no pensamento dos agentes econômicos são demonstradas quando das eleições presidenciais no final dos anos 1980. Criou-se na população uma forte repulsa ao papel desempenhado pelo Estado ao longo da década, o que determinou a eleição de um presidente que daria início as reformas liberalizantes intensificadas ao longo dos anos 1990.

ao ambiente inflacionário. O autor propõe que os agentes começaram a mudar o seu comportamento, adaptando-se e começando a aceitar um ambiente relativamente estável em termos de inflação, e que fora tratado nesse trabalho como as mudanças nas formas institucionais de estrutura (papel do Estado, adesão do regime internacional, forma de concorrência, relação salarial e gestão da moeda).

Do ponto de vista das empresas, está correto afirmar que, durante os anos 1990, surgiram novos padrões de comportamento empresarial que contribuiriam para o fim da inflação. Diferentemente dos anos anteriores, as empresas passaram a priorizar os ganhos de produtividade ao invés dos financeiros. Dessa forma, impulsionadas pelo novo ambiente macroeconômico, foram obrigadas, também, a melhorar seus processos de produção, aumentando sua produtividade e perdendo o impulso ou hábito de aumento de preços anteriormente presente.

Os consumidores, por seu lado, passaram a não aceitar passivamente os aumentos de preços, isso porque, agora, possuíam maiores possibilidades de consumo frente à abertura comercial que estava por se consolidar. Da mesma forma, os gestores políticos mudaram hábitos de gestão há tempo presentes. Esses dizem respeito à adoção de uma postura mais responsável de gestão do orçamento governamental, que foi determinante na estabilização. Evidentemente, com a implantação do Plano Real, uma série de outros hábitos foi transformada. Sem isso, é claro, a estabilidade não seria alcançada.

Enfim, é possível esboçar a resposta para algumas das perguntas apresentadas no início desse item. Os agentes mudaram seus hábitos, ou o hábito de reajustar preços, primeiramente, porque se tratou de uma mudança induzida pelas autoridades governamentais. Esse aspecto é melhor explorado quando se analisam as mudanças institucionais observadas na economia nacional nos anos 1990. Em segundo lugar, os agentes pareciam já estar convencidos de que alguns sacrifícios seriam necessários para que a estabilidade fosse alcançada. Embora estivessem adaptados ao ambiente inflacionário, a convicção de que o fim da inflação traria benefícios futuros parecia estar presente. O fim do impulso relacionado à necessidade de reajustar preços foi realmente influenciado pelas políticas macroeconômicas, mas, fundamentalmente, foi aceita pelos agentes. Enfim, a mudança de hábito em relação à moeda estaria, também, relacionada à mudança de modelo de desenvolvimento adotada pelo Brasil, pois a sociedade brasileira alimentou a percepção de que as reformas seriam necessárias, de modo a inserir o país em um novo modelo de desenvolvimento. Assim, as reformas foram importantes, não apenas, para recuperar a esperança de crescimento, mas também, para estabilizar os preços.

5.6 OS PLANOS CRUZADO E REAL: O REFERENCIAL DE ANÁLISE

Que os planos de estabilidade implantados na segunda metade dos anos 1980 não tiveram êxito em controlar a inflação e que o Plano Real foi eficiente nesse sentido não é novidade. Assim como não é novidade as muitas explicações para o sucesso e fracasso desses Planos, em especial do Plano Cruzado e Real, que tiveram resultados tão diferentes. Contudo, procura-se neste item dar uma abordagem institucional para o desempenho desses dois Planos. Considera-se, para isso, a ideia de instituições de Veblen e admite-se que o Plano Cruzado falhou (ou que o Plano Real teve sucesso) porque o hábito inflacionário dos agentes econômicos (instituição) assim determinou. Antes de começar a análise dos Planos, cabe lembrar que o hábito e, portanto, o comportamento inflacionário esteve presente na economia brasileira por muitas décadas. Foi, contudo, nos anos 1980 que esse hábito teria se difundido mais fortemente entre os agentes e contribuído para o fracasso dos Planos.

A prioridade de análise, do ponto de vista institucional vebleniano, centra-se no indivíduo²⁷. Procura-se demonstrar que, frente às políticas macroeconômicas, e em um ambiente inflacionário, os agentes reagem com ações que dificultavam ou facilitavam a estabilidade. Essa concepção pode ser avaliada a partir do esquema de análise apresentado na Figura 4, derivado do próprio pensamento de Veblen e ajustado de acordo com o pensamento neo-institucionalista. Em princípio, as autoridades monetárias formulavam os planos, mas esses, atingiam os hábitos de pensamento (instituições) ou, mais precisamente, indivíduos que estavam adaptados a um ambiente inflacionário e reagem com ações imprevistas pelas autoridades. Os planos de estabilização em conjunto com as instituições (hábitos) irão determinar se a estabilidade será alcançada ou se Plano irá fracassar. Ressalte-se, ainda, a importância do ambiente evolucionário impregnado de uma cultura inflacionária que persistiu no Brasil por um período consideravelmente extenso de tempo.

²⁷ Não é demais lembrar que a noção de indivíduo adotada, é a que está presente no pensamento dos antigos institucionalistas e que deu origem às críticas formuladas por esses autores aos economistas neoclássicos. Essa concepção de indivíduo está apresentada no capítulo 2 desse trabalho.

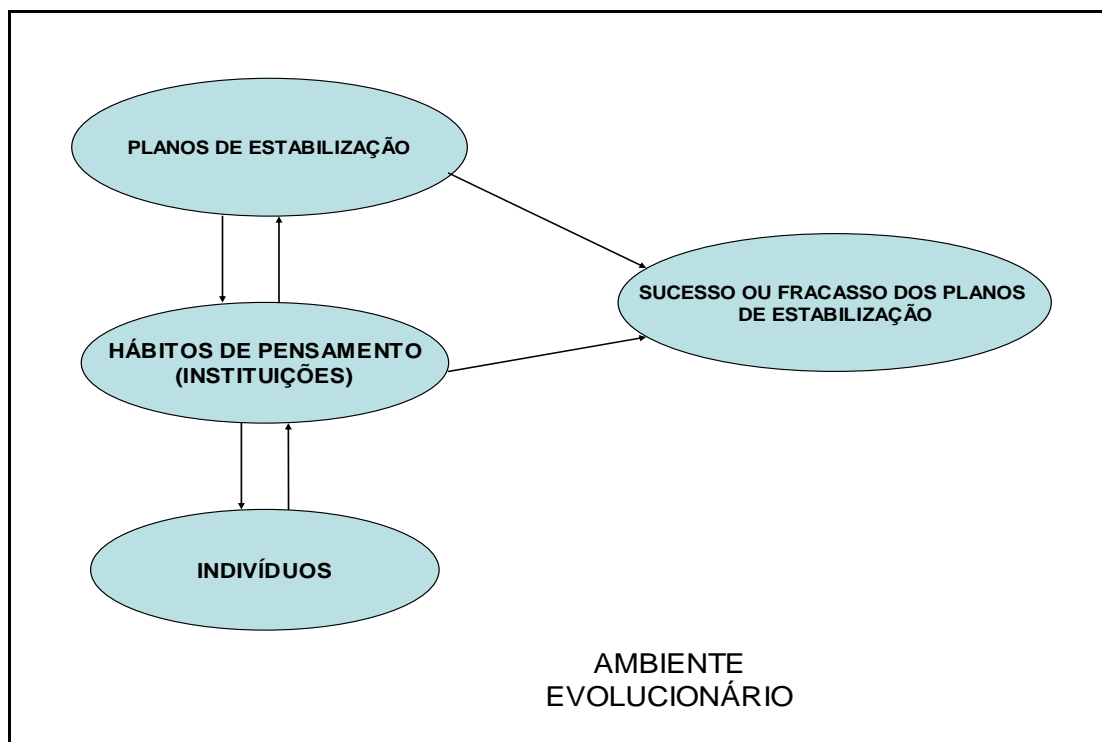


Figura 4 - Resultado dos planos de estabilidade na visão institucional.

Fonte: elaborada pelo autor.

A ideia representada na figura é semelhante ao conceito de *reconstitutive downward causation*, pois demonstra como os indivíduos e suas crenças formam os hábitos e instituições e como ocorrem os *feed-backs* entre esses elementos. O comportamento individual, assim que se torna coletivo, pode ser considerado um reflexo dos hábitos da população frente a determinadas circunstâncias. Isso é o que seria de forte influência no desempenho dos Planos. Juntamente com esse hábito inflacionário, está presente a ideia de que a moeda nacional é uma instituição ineficiente. Conforme será demonstrado a seguir, os planos de estabilização dos anos 1980, em especial o Plano Cruzado, não foram capazes de modificar comportamentos inflacionários e a percepção dos agentes quanto à moeda nacional²⁸.

Estamos em concordância com a visão apresentada em Franco (1987) ao afirmar que, a chave do problema inflacionário está em compreender o resultado da interação entre os agentes individuais, pois o agregado, não necessariamente, preserva as propriedades

²⁸ A desconfiança em relação à moeda nacional diz respeito à crença dos indivíduos. Do ponto de vista vebleniano, a moeda e seu funcionamento como tal está relacionada à aceitação, por parte dos agentes, de que a moeda nacional é uma instituição confiável, ou seja, tem valor e irá cumprir as funções de moeda (meio de troca, reserva de valor e unidade de conta). Quando as pessoas perdem a confiança ou tratam de adotar comportamentos que provocam inflação, a estabilidade dificilmente pode ser mantida. Análise semelhante é apresentada no capítulo seguinte, que trata do resultado dos planos a partir do enfoque institucional de Douglass North.

apresentadas no nível da racionalidade individual. Assim, mesmo racionalmente aceito no nível individual, em função dos possíveis ganhos, o problema inflacionário brasileiro trata-se de uma irracionalidade, do ponto de vista da sociedade²⁹, e a inflação se transforma em um “mal para coletividade”³⁰. Nesse sentido, o autor afirma que o problema da estabilização é, em essência, um problema de coordenação, podendo inclusive ser tratado como um bem público, já que nenhum agente pode ser excluído do seu consumo. Quando se trata a estabilidade dessa forma, a tendência é que os agentes se abstenham de contribuir para o esforço da estabilização devido à possibilidade de ganhos individuais. Mas, não se trata apenas de um problema de coordenação, é mais do que isso, trata-se de um comportamento coletivo, mas embasado no processo de habituação da sociedade.

Antes de proceder com especificamente a análise do fracasso e sucesso dos Planos de estabilidade, torna-se necessário apresentar as estratégias utilizadas para o controle da inflação em cada um deles. Contudo, convém lembrar a definição de instituições apresentada em Hodgson (2007b), e discutida no capítulo anterior. Existe uma clara diferenciação entre instituições, regras, convenções e hábitos. Conforme será descrito a seguir, os Planos de estabilidade apresentaram uma série de regras impostas pelas autoridades governamentais e estas trouxeram importantes implicações sobre a estabilidade de preços.

5.6.1 O Plano Cruzado e a explicação institucional para seu fracasso

Esse item trabalha, portanto, uma explicação institucional-vebleniana para o fracasso do Plano Cruzado. Inicialmente retoma, de uma forma sucinta, as medidas implantadas no Plano para, na sequência, procurar uma explicação para o seu fracasso.

²⁹ Da forma como apresentada em Franco (1987), a inflação não é um ótimo de Pareto (equilíbrio sub-ótimo) porque há ganhos e não sacrifícios (em termos de emprego) ao passar de um estado inflacionário para um não inflacionário. É o mesmo dizer que qualquer equilíbrio sem inflação é superior a um equilíbrio com inflação.

³⁰ Assim, o autor trata do fenômeno inflacionário à semelhança da fábula de futebol apresentada em Bacha (1986), e associada a Tobin, a qual afirma que o problema é semelhante a uma partida desse esporte: quando alguém se levanta para ver melhor os que estão atrás são forçados a se levantar e assim se estabelece um equilíbrio não cooperativo que tende a se perpetuar.

5.6.1.1 O Plano Cruzado

As medidas estabelecidas pelo Plano Cruzado giram em torno da reforma monetária, do congelamento de preços, da tentativa de desindexação da economia, dentre outras. Essas medidas são apresentadas a seguir:

1) *Reforma monetária*: o cruzado passou a ser a nova moeda nacional. A conversão da moeda antiga na nova moeda procurou criar a percepção de uma moeda forte (Cr\$ 1.000 = Cz\$ 1,00). No entanto, a reforma, por si só, não foi suficiente para recuperar a confiança na moeda brasileira. Diversas mudanças de moedas já haviam sido feitas não sendo capazes de promover a estabilidade e, embora a reforma monetária tenha sido vista com bons olhos pela população, a nova moeda logo voltou a sofrer do mesmo mal que as antecessoras. Não conseguiu se transformar em uma instituição eficiente porque não foi capaz de eliminar o hábito inflacionário.

2) *A questão do congelamento*: o congelamento de preços imposto pelo Plano procurou determinar, via regra formal, que os preços dos produtos não poderiam ser reajustados a não ser com autorização governamental. Como consequência, seguiu-se ao congelamento uma série de pressões para aumentos de preços. Alguns fenômenos apresentados na sequência são capazes de demonstrar que o hábito inflacionário estava tão presente nesse instante, que acabou inviabilizando a estabilidade.

3) *Desindexação da Economia*: evidentemente, à luz da teoria da inflação inercial, no Plano Cruzado procurou-se estabelecer medidas que eliminavam a inércia inflacionária. Nesse caso, as Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (as ORTN criadas em 1964) foram extintas e substituídas pelas Obrigações do Tesouro Nacional (OTN). Acabar com a indexação formal da economia não foi suficiente porque os indivíduos estavam impregnados da necessidade de reajustar os preços, ou seja, não foi possível apagar essa memória inflacionária simplesmente com uma regra formal que não está de acordo com os hábitos coletivos.

4) *Outras medidas*: houve um deslocamento do período de apuração do índice de Preços ao Consumidor (IPCA), que passou a ser denominado Índice de Preços ao Consumidor (IPC). O objetivo era eliminar a contaminação do índice pela inflação do mês de fevereiro. As cadernetas de poupança passaram a ter rendimentos trimestrais e não mensais. O objetivo da medida era evitar o fenômeno da ilusão monetária (queda no rendimento real e consequente

despoupança), fator que se mostrou ineficiente, porque o comportamento dos agentes expressava adaptação ao ambiente inflacionário e, diante disso, não seria possível impedir a monetização. Quanto à política salarial, estipulou-se que os salários em cruzados deveriam ser calculados pela média dos últimos seis meses (de setembro de 1985 a fevereiro de 1986) em valores correntes. Os salários deveriam permanecer congelados, podendo, os empresários, decidir por aumentos caso a caso. No entanto, como será demonstrado a seguir, permanecia a ideia de que os salários deveriam aumentar periodicamente e, nos casos em que foram acumuladas perdas pelos trabalhadores, ficava difícil impedir as pressões por reajustes.

Com o congelamento de preços e o ganho de poder aquisitivo, decorrente da estabilidade, aconteceu um forte aquecimento da demanda, e grandes pressões para o aumento de preços. Diante disso, o governo lançou, em julho de 1986, o Cruzadinho. Existe um consenso na literatura de que o Plano tratou-se basicamente de um pacote fiscal que objetivava desaquecer o consumo, ao mesmo tempo em que viabilizava o aumento de arrecadação para financiar um plano de investimentos em infra-estrutura e metas sociais³¹. O Plano, contudo, não foi capaz de desaquecer o consumo e não gerou os recursos necessários para financiar os projetos do governo.

Ainda com o intuito de frear a demanda e aumentar a arrecadação, em novembro de 1986, foi lançado o Cruzado II. A meta do governo era aumentar a arrecadação em torno de 4% do PIB, com o aumento de tarifas e impostos indiretos. Como os preços voltaram a ser corrigidos e a inflação em janeiro de 1987 chegou a 16,8%, acumulando mais de 20% desde março de 1986, foi acionado o gatilho salarial. Com isso, em fevereiro de 1987 ocorreu o fim do Plano Cruzado, sendo decretada a extinção do congelamento.

Tradicionalmente, diz-se que o Plano Cruzado teria fracassado por uma série de motivos. A ideia, aqui apresentada, é que contribuíram para o fracasso do Plano, uma série de comportamentos individuais, que seriam reflexo de um ambiente inflacionário e da dificuldade das regras estabelecidas enraizarem-se na sociedade. Eis, a seguir, os principais motivos apontados para o fracasso do plano (CASTRO, 2005b).

a) O superaquecimento da demanda: o aumento da demanda que pressionou a volta da inflação foi um reflexo da estabilidade de preços que levou os agentes econômicos a se comportarem de forma eufórica em um cenário ao qual não haviam vivenciado em momentos

³¹ Evidentemente, os aumentos de preços provocados pelo pacote foram expurgados dos índices para evitar o acionamento do gatilho salarial, o que poderia desencadear a espiral inflacionária e determinar novos reajustes.

recentes da história. A aparente estabilidade, frente a indivíduos acostumados com um ambiente instável, fez com que a demanda crescesse acima da capacidade de produção da economia. Quando o Plano começou a apresentar sinais de desgaste, ou seja, de que a inflação poderia voltar, os indivíduos aumentaram suas compras e, com essa reação, acabaram determinando o fim do Plano.

b) Os abonos salariais: teriam contribuído para reforçar a explosão do consumo que, normalmente, ocorre após a estabilização. No entanto, visto sob outro ângulo representou a crença dos assalariados na necessidade constante de reajustes.

c) Duração demasiada do congelamento: o congelamento de preços durou 11 meses, sendo previstos apenas 3, inicialmente. Com isso, as pressões sobre os preços se tornaram muito fortes e os aumentos foram inevitáveis. Conforme descrito anteriormente, é praticamente impossível eliminar a inflação com uma medida formal, pois em um contexto de constantes reajustes (processo de habituação) é natural que os preços relativos estejam em desequilíbrio.

d) Deterioração das contas externas: a introdução de um câmbio fixo e o superaquecimento da demanda trouxe uma forte deterioração das contas externas devido aos constantes problemas de divisas vivenciados pelo país.

Além dos itens mencionados anteriormente, é necessário, ainda, ressaltar as políticas fiscal e monetária frouxas; o acionamento do gatilho salarial; o fato da economia informal ter ficado fora do congelamento e ter desalinhado ainda mais os preços relativos; a piora da situação fiscal do governo ao congelar os preços dos bens públicos de forma defasada; entre outras.

Conforme definição do próprio Hodgson (2007c) sobre instituições, pode-se afirmar que o principal problema das medidas do Plano Cruzado se centrou nas regras criadas dentro do próprio pacote que não estavam enraizadas na vida social. Sobretudo, ressalta-se, que outro grande problema do Plano Cruzado, foi afetar as expectativas inflacionárias dos agentes econômicos. Se, por um lado, os agentes já possuíam o que se denominou, nesse trabalho, de hábito inflacionário, por outro, acabou aflorando um comportamento que começaria a prejudicar consideravelmente os Planos que viriam na sequência. Esse comportamento se referia ao fato de os indivíduos anteciparem o aumento de preços, quando acreditavam estar próximos a uma nova medida econômica.

5.6.1.2 Por que o Plano Cruzado fracassou?

Para explicar o fracasso dos planos de estabilidade, deve-se lançar mão de alguns conceitos fundamentais presentes no pensamento vebleniano, utilizado pelos neo-institucionalistas e já mencionados anteriormente. Estes dizem respeito ao comportamento dos indivíduos (decorrente do processo de habituação), a interação entre indivíduos e instituições e a noção de ambiente evolutivo, com os respectivos conceitos de seleção e adaptação.

5.6.1.2.1 O comportamento dos agentes e o processo de seleção e adaptação no Plano Cruzado

Devido ao hábito inflacionário, sustentado pela crença de que a moeda nacional era uma instituição ineficiente, os agentes assumiram comportamentos prejudiciais à estabilidade. Esses comportamentos eram habituais e decorrentes de uma história inflacionária. Os mesmos são apresentados a seguir e divididos em consumidores, empresários e as próprias autoridades governamentais.

a) *O comportamento dos consumidores:* com sua mente condicionada a uma economia inflacionária, na breve estabilização que se seguiu ao Plano Cruzado, os consumidores imediatamente aumentaram seu padrão de consumo. Ou seja, guiados pela crença de que os produtos estavam baratos demais e, na expectativa que voltariam a ser reajustados, passaram a formar estoques para evitar as perdas de um possível retorno da inflação. Esse tipo de comportamento tratou-se de um reflexo habitual devido a vários anos de convivência com uma inflação elevada. Em adição a isto, os consumidores, principalmente a classe dos assalariados, acreditavam que deveriam receber aumentos contínuos de salário. Ou seja, na observância do mínimo movimento altista de preços, passavam a desejar reajustes salariais, já que isso lhes causava impressão de maior bem-estar. Exemplo desse fato foram os abonos concedidos pelos empresários durante a época do congelamento para evitar as greves diante do aumento de demanda.

b) *O comportamento dos empresários:* da mesma forma que os consumidores e assalariados, os empresários condicionaram seu comportamento a um ambiente inflacionário.

É perfeitamente compreensível que, em um contexto de forte demanda agregada, e na ausência de maior capacidade produtiva, os preços sejam reajustados. É evidente que o aquecimento da demanda após o Plano exerceu forte influência sobre os preços³², porém, a argumentação aqui exposta defende que esses aumentos aconteceram porque os empresários também apresentavam o desejo implícito de aumentar os preços dos produtos e gerar inflação, ambiente ao qual já estavam adaptados. À semelhança do que foi apresentado em Abranches (1993), os empresários se adaptaram ao ambiente e aprenderam a viver nele. O fenômeno do ágio é um exemplo de como as pressões inflacionárias provindas dos empresários estavam presentes. Não podendo reajustar preços, tornou-se a saída encontrada pelas empresas para manter o comportamento inflacionário ativo³³.

c) *Sancionar o aumento de preços via emissões de moeda - comportamento governamental*³⁴: evidentemente, a ação das autoridades monetárias deve ser analisada sob a mesma perspectiva. Antes da implantação do Plano Cruzado, existiu uma forte discussão sobre o *déficit* governamental como determinante do problema inflacionário brasileiro. Nesse caso, autores de filiação mais ortodoxa argumentavam que nenhum plano de estabilização teria êxito enquanto o problema do déficit não fosse solucionado. Já os autores mais heterodoxos, em especial os defensores da teoria da inflação inercial, afirmavam que o déficit público já não era mais o problema e que a inflação era resultado dos mecanismos que a perpetuavam. De qualquer forma, mesmo com essa discussão em pauta, procurou-se demonstrar que o Estado brasileiro, à semelhança de empresários e consumidores, cultivou por um longo período o comportamento inflacionário. Esse problema provém da histórica presença do Estado Nacional como impulsionador do processo de industrialização, o que é inegável e está presente nos trabalhos dos principais autores que analisam nosso processo de industrialização³⁵. Embora a origem do problema inflacionário deva ser atribuída ao Estado, não se busca afirmar que este seja o responsável pela inflação e pelo fracasso do Plano, mas, sim, que o mesmo sancionou a necessidade de aumento dos preços apresentados pelos agentes

³² Essa explicação está presente nos inúmeros livros texto que tratam do insucesso do Plano Real. O trabalho não está negando o fenômeno, mas procurando demonstrar porque o mesmo aconteceu, fator que está relacionado ao ambiente macroeconômico, a concepção de hábito inflacionário e de moeda como instituição.

³³ O desajuste nos preços relativos, devido ao congelamento, também seria fator que influenciou os ágios e as pressões inflacionárias. No contexto do período, com agentes reajustando preços permanentemente, um congelamento de preços não seria capaz de eliminar a inflação, pois como foi demonstrado acabou causando novas pressões na medida em os preços estavam desajustados.

³⁴ O item assume o pressuposto de moeda endógena. Conforme demonstrado no capítulo que trata das teorias sobre a inflação no Brasil, esse pressuposto assume que as pressões inflacionárias provêm dos agentes econômicos e como o governo quer evitar a queda no nível de atividade por restrições de liquidez, acaba sancionando o aumento de preços via emissões.

³⁵ Veja-se os textos normalmente discutidos no estudo da Formação Econômica do Brasil ou mesmo textos de Economia Brasileira Contemporânea.

econômicos e, de certa forma, tirou vantagem desse fenômeno. A novidade não está nesse tratamento, pois a idéia de moeda endógena já foi amplamente desenvolvida, mas sim, no fato de observar que os formuladores de políticas macroeconômicas assumiram esse comportamento de forma recorrente. Em outras palavras, o desejo de que os preços aumentassem deve ser considerado um hábito compartilhado pelas autoridades que, conforme descrito em Modenesi³⁶ (2005, p. 300), representa ganhos financeiros, pois na realidade “[...] a inflação se tornara uma espécie de *sócia* do Tesouro Nacional, de duas formas: (i) pela geração do imposto inflacionário, e (ii) pela redução do valor real dos gastos públicos, determinada pelo efeito Tanzi às avessas”. Utilizando-se das citações de Bacha (1994 *apud* MODENESI, 2005), constata-se a presença do efeito Tanzi às avessas porque a inflação reduz de duas formas o déficit orçamentário. Primeiro, porque o orçamento trabalha com uma previsão inflacionária perceptivelmente menor que a observada, o que reduz o valor real das despesas a serem executadas. Segundo, porque, via controle de caixa, o Ministério da Fazenda adia a liberação das verbas orçadas (ao final do ano ou partes no ano seguinte), de forma que o valor das despesas é corroído pela inflação.

Finalmente, após a discussão do comportamento dos agentes, volta-se à análise do processo de seleção e adaptação e a formação do ambiente inflacionário que seria determinante no resultado do plano. No final dos 1980 e início dos anos 1990, criou-se, no Brasil, um ambiente evolutivo inflacionário que, consolidado historicamente, proporcionou aos agentes adaptarem-se a esse fenômeno. Semelhante às ideias veblenianas, em acordo com as concepções darwinistas de seleção e adaptação, muitos agentes econômicos não conseguiriam sobreviver ou adaptar-se a um ambiente diferente do qual estavam acostumados.

O próprio Veblen descreve a dificuldade de programar e aceitar mudanças. A sua visão demonstra como os hábitos mentais tendem a persistir indefinidamente. São elementos conservadores, e que tendem à mudança apenas quando as circunstâncias obrigam (VEBLEN, 1983). Voltamos, nesse caso, à análise apresentada anteriormente e que nos mostra que os indivíduos são componentes de um ambiente evolucionário e trazem do passado hábitos mentais (pontos de vista ou atitudes) que se configuram em um elemento conservador. No caso específico da inflação, os indivíduos formaram um ambiente inflacionário que partiu do

³⁶ A afirmação de Modenesi está embasada em dois trabalhos de Bacha. O primeiro de 1994 intitulado “O fisco e a inflação: uma interpretação do caso brasileiro” e o segundo de 1995 denominado “O Plano Real: uma avaliação preliminar”.

seu próprio comportamento. Em um primeiro momento, como a teoria da evolução das espécies afirma, quando surgiu o fenômeno inflacionário, apenas os agentes mais aptos a conviver com o fenômeno sobreviveram. A sua sobrevivência determinou a persistência da inflação por um período considerável de tempo porque os mesmos estavam mais preparados para sobreviver, e criaram a crença de que um ambiente inflacionário era mais adequado do que um não inflacionário³⁷. Foi esse processo de seleção e adaptação que, por um lado, impediu o processo de estabilização econômica nos Planos anteriores ao Real, mas que, por outro, viabilizou a estabilidade de preços nos anos 1990.

No cerne da questão estão os hábitos dos indivíduos que formaram instituições aptas a sobreviver em um ambiente hostil como o inflacionário. Nos anos 1980, os empresários, os consumidores e, mesmo as autoridades governamentais criaram, ainda que inconscientemente, a idéia de que a inflação era um fenômeno permanente e, mesmo quando tentavam eliminá-la, acabavam visualizando a necessidade de voltar aos antigos comportamentos, que seriam regidos por aumentos de preços, ou mesmo, pela irresponsabilidade governamental quanto ao controle inflacionário.

As explicações tradicionais, normalmente encontradas na literatura, para a falha do Plano Cruzado, nada mais são que manifestações econômicas dos hábitos dos indivíduos inseridos em um ambiente que tem a inflação como fenômeno duradouro e, pela crença de muitos, permanente. As normas impostas de cima para baixo, dos proponentes do Plano para os indivíduos, não obtiveram êxito pois não estavam enraizadas na vida social. O congelamento, por exemplo, não foi eficiente porque os agentes tinham em mente a necessidade de aumentar os preços. O ímpeto em aumentar as compras foi influenciado pela mesma crença, assim como as políticas monetárias e fiscais frouxas foram um exemplo da crença, por parte das autoridades, de que um pouco de inflação era tolerável. Essa abordagem remete ao conceito de *reconstitutive downward causation*, trabalhado a seguir.

³⁷ Quando fazemos referência aos agentes econômicos que atuam em um ambiente inflacionário, estamos nos referindo às pessoas que formam as diferentes classes de uma economia. Do ponto de vista dos empresários, o ambiente inflacionário era adequado porque foram acostumados gerir seus negócios nesse ambiente. Os consumidores sancionavam os aumentos de preços e, como classe assalariada, desejavam contínuos aumentos nos seus salários. Uma ilusão, conforme descrita anteriormente, que fere o princípio da racionalidade quando esses agentes preferem um aumento nominal insuficiente à manutenção do salário real. Do ponto de vista das autoridades governamentais, a questão inflacionária, da mesma forma, era uma forma de financiar seus gastos.

5.6.1.2.2 A interação indivíduos e instituições: reconstitutive downward causation no Plano Cruzado

Diante do comportamento dos indivíduos, acostumados a agir em um ambiente inflacionário, e do processo de seleção e adaptação sofrido pelos mesmos nesse cenário de instabilidade de preços, o fracasso dos planos de estabilidade pode ser explicado via conceito de *reconstitutive downward causation*³⁸, que remete aos neo-institucionalistas.

Esse conceito, quando aplicado aos Planos, nos mostra que a instituição moeda nacional (estável), antes de tudo, é um resultado dos hábitos dos indivíduos e sua crença em relação à credibilidade dessa instituição. A partir dessa crença, a moeda se transforma em uma instituição eficiente ou ineficiente. Pode-se observar esse fato em relação aos Planos de estabilidade anteriores ao Plano Real, mais precisamente no Plano Cruzado.

³⁸ Da mesma forma que o conceito de *reconstitutive downward causation* pode ser útil para explicar o problema inflacionário, a ideia de propriedade emergente, que implica em uma análise semelhante, é muito importante. A inflação seria uma propriedade emergente do ambiente micro, centrada nos hábitos, crenças, que se materializaria no plano macro. Ou seja, a partir do ambiente microeconômico, que tem os indivíduos como agente fundamental de análise, é possível analisar o fenômeno inflacionário como um elemento que emerge no plano macroeconômico com características completamente novas. Nesse caso, como aconteceu durante o problema inflacionário brasileiro, a inflação ganhou dinâmica própria que não pode mais ser explicada apenas em nível microeconômico. De fato, se olharmos para os indivíduos, conforme feito no capítulo anterior, observamos a criação do hábito de reajustar preços. No entanto, quando consideramos o fenômeno em nível macroeconômico, temos uma dinâmica própria do sistema inflacionário. Não bastou dizer aos agentes econômicos que os mesmos não deveriam reajustar os preços (congelamento). A inflação tornou-se um fenômeno tão complexo que as pressões para o fim dessa medida foram violentas.

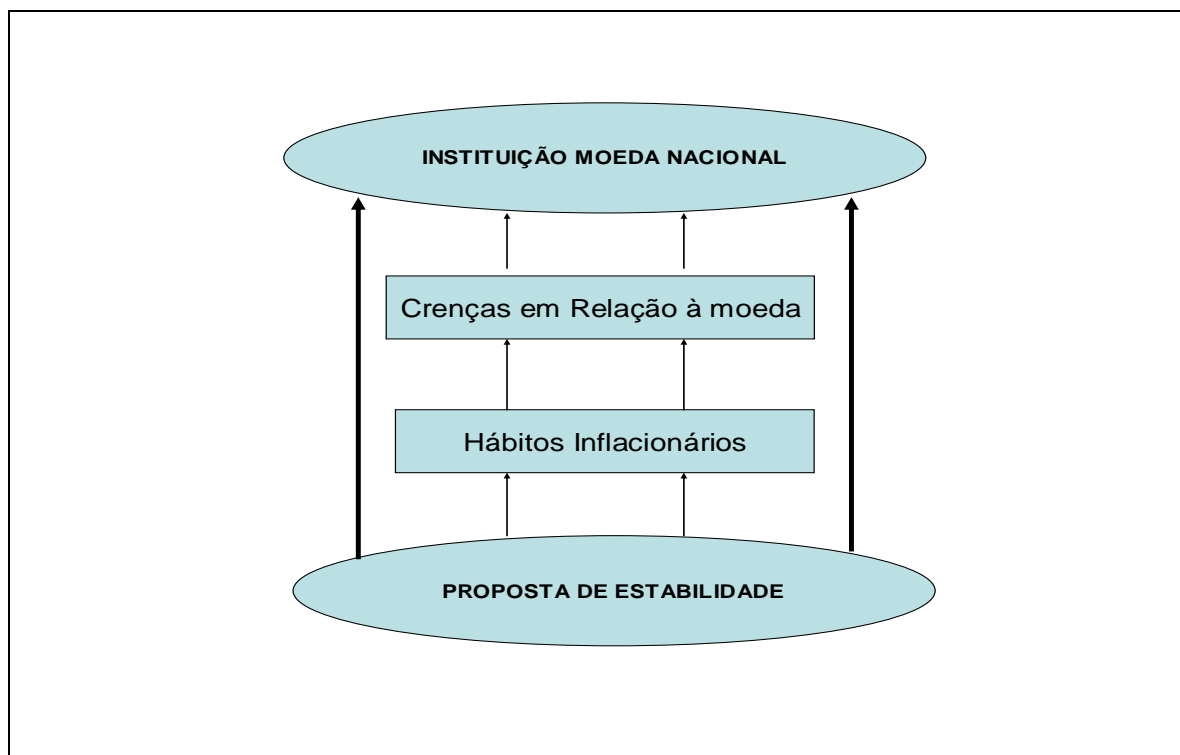


Figura 5 - Reconstitutive downward causation para uma visão inflacionária.
 Fonte: elaborada pelo autor a partir de Hodgson (2007c).

De acordo com a figura anterior, os planos de estabilização trouxeram mudanças formais na relação da sociedade com a moeda nacional, e afetaram a percepção dos indivíduos em relação a ela. Nos planos fracassados de estabilização, como no caso do Cruzado, os indivíduos já cultivavam o hábito inflacionário, formado, a partir de comportamentos rotinizados, ou seja, a partir uma economia inflacionária, os agentes teriam adquirido comportamentos inflacionários.

A proposta de uma moeda nacional estável não era condizente com os hábitos e com as crenças³⁹ da população em relação à ela. Dentre essas crenças, pode-se mencionar algumas acerca de: a possibilidade de ganhos especulativos simplesmente com reajustes de preços e

³⁹ Propor uma diferenciação entre os conceitos de hábitos e crenças é uma tarefa arriscada. No entanto, no que tange a proposta desse trabalho, pode-se afirmar que as crenças são uma condição psicológica que se relacionada à confiança ou quase certeza de que um evento possa vir a ocorrer no futuro (ex: aumento de preços). Está mais relacionada à cultura de uma sociedade e as experiências individuais, influenciando o comportamento dos agentes e sua racionalidade econômica que dará origem a comportamentos que não precisam, necessariamente, estar baseados no conceito de racionalidade, mas trazem grande influência sobre a mesma por afetarem a suposta busca pela maximização. Os hábitos, por sua vez, e na própria concepção de Veblen, são reflexo de comportamentos repetidos e não estão, necessariamente, vinculados a concepção de racionalidade, uma vez que deflagram determinados comportamentos, mesmo que de forma irreflexiva e em resposta a determinados estímulos. Ou seja, as crenças influenciam a racionalidade ao passo que os hábitos podem ser irreflexivos. Mesmo assim, os dois conceitos não podem ser dissociados, pois são complementares e evidenciam uma mútua relação causal, conforme se descreve no trabalho.

aplicações financeiras mais rentáveis que os investimentos produtivos (por parte das empresas); por parte dos consumidores, a crença de que novos reajustes impactariam como uma nova fonte de riqueza; a necessidade da correção monetária nas aplicações financeiras (ex: poupança) por parte da população em geral, etc. Mesmo o próprio Estado via a existência da inflação como um fator benéfico, pois se tratava de uma fonte de financiamento para seus gastos. Cria-se, nesse agente, a confiança que qualquer problema de recursos pode vir a ser financiado com a inflação.

Os agentes formaram hábitos em relação à moeda, que podem ser descritos como o desejo/aceitação ou não de reajustar os preços dos produtos. No Plano Cruzado, a maior crença determinante do problema era de que a moeda nacional representava uma instituição ineficiente, e que os preços voltariam a subir a qualquer momento. A falha do Plano foi não ser capaz de viabilizar uma transformação de hábitos e rotinas. Os hábitos, na visão de Veblen, são adquiridos em um contexto social, e não, geneticamente transmitidos (HODGSON, 2007c). Nesse contexto, a estabilidade monetária não pode simplesmente surgir da vontade de uma equipe econômica, com a implantação de planos, sem que estes apresentem relação com os hábitos mentais e com as crenças dos indivíduos. Disso, tira-se uma conclusão fundamental: nenhuma regra formal pode ter sucesso se não for resultado dos hábitos mentais da população. Não adianta dizer aos indivíduos, via medidas econômicas, que a moeda é estável se os mesmos cultivam o hábito inflacionário. Simplesmente congelar os preços dos produtos via criação de uma regra sem aderência aos hábitos e as crenças é uma medida sem chance de sucesso. Essas medidas arbitrárias criam uma dicotomia entre o ambiente formal e o informal da economia. Via conceito de *reconstitutive downward causation* essa dicotomia, é muito útil para a análise dos Planos e, por isso, é apresentada a seguir.

5.6.1.2.3 A dicotomia entre o ambiente formal e o informal nos planos de estabilidade

De acordo com o conceito de *reconstitutive downward causation*, pode-se afirmar que no Plano Cruzado, e nos diversos Planos de Estabilização fracassados, criou-se uma divergência entre o ambiente formal e o informal da economia. Do ponto de vista formal, existia a necessidade da estabilização dos preços e diversos Planos econômicos foram implantados com esse objetivo. Essa necessidade é, por demais, apontada na literatura,

inclusive com afirmações de que seria necessário acabar com a inflação para, em seguida, recuperar-se o desenvolvimento econômico. Em uma economia inflacionária como a brasileira, onde os agentes praticamente tinham esquecido como era viver sem inflação, as autoridades cultivavam a idéia de que a estabilidade era necessária. O espelho para tal concepção, como o de muitas outras coisas, deve ter sido os países desenvolvidos que, além das altas taxas de crescimento, estavam livres do problema. Com este pensamento, as autoridades passaram a implantar os diversos planos. Mas, o problema estava no ambiente informal. Ou seja, a estabilidade da moeda não fazia parte desse ambiente, pois, esse sim, era resultado dos hábitos compartilhados e das crenças dos agentes.

Os Planos não conseguiram aderência ao ambiente informal e as novas moedas, aliadas a diversas regras de estabilização, não tiveram êxito em controlar a inflação porque as políticas macroeconômicas, que idealizavam um ambiente de preços estáveis não estavam de acordo com os hábitos e as crenças dos indivíduos. Em outras palavras, é como se o processo de *reconstitutive downward causation* não funcionasse.

À semelhança do que foi apresentado em Pimentel (2009), pode-se ilustrar o processo por meio das figuras a seguir. Do lado esquerdo, há o ambiente formal da economia brasileira. No ambiente formal operam os Planos de Estabilidade, com regras específicas que visavam controlar o aumento de preços. Nesse ambiente, a proposta de estabilidade é coerente, mas não de acordo com os hábitos e as crenças dos indivíduos, representados no ambiente informal. Conforme se ilustra na figura à direita, o ambiente informal ainda estava impregnado com o hábito inflacionário e, com a crença da moeda nacional ser uma instituição ineficiente. O ambiente informal, como resultado da interação entre os indivíduos, opera em contrariedade com as normas formais e as regras estabelecidas nos planos.

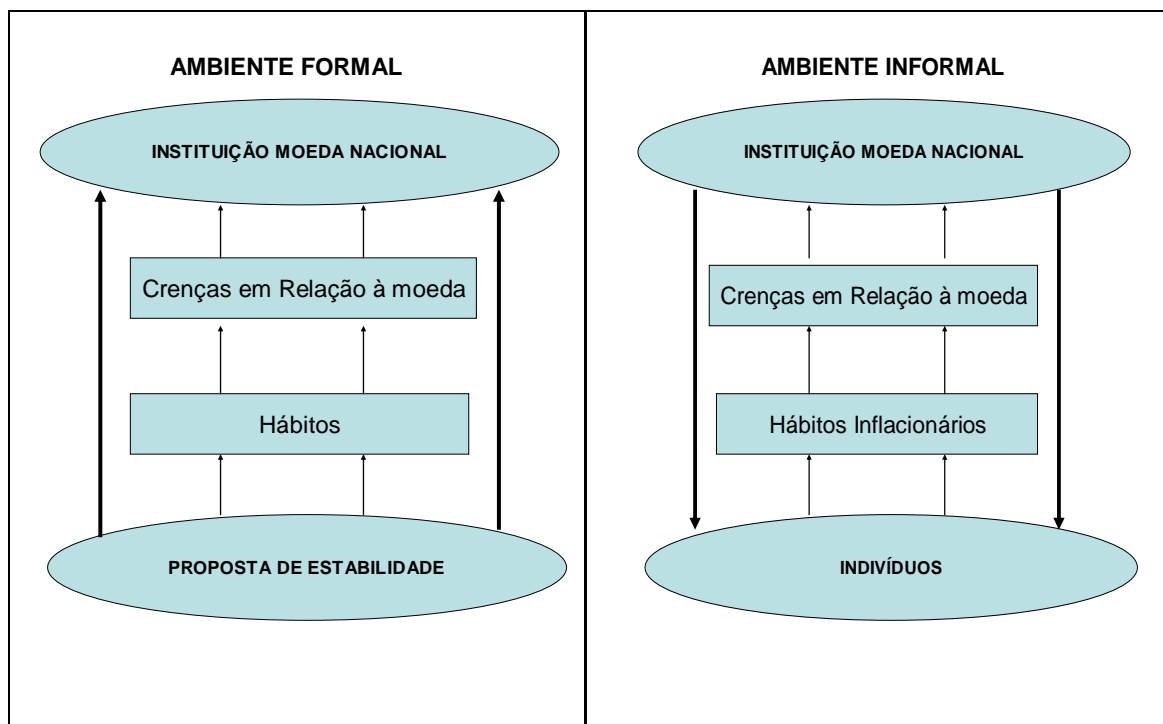


Figura 6 - Dicotomia entre o ambiente formal e informal nos planos de estabilidade.

Fonte: elaborada pelo autor a partir de Hodgson (2007c).

Diante dessa dicotomia pode-se explicar a série de anomalias que aconteceram nessas tentativas de estabilização: os abonos salariais, os ágios nos produtos, o aumento de preços na economia informal, etc. Quando se criam regras que conflitam com as crenças enraizadas na sociedade acontecem fenômenos específicos como esses, que nada mais são, que a expressão do conflito entre as normas criadas dentro de um país e que não expressam os hábitos da sociedade. Em outras palavras, de nada adianta serem criadas regras de congelamento de preços, de substituição da moeda, de reajustes de preços e salários, ou mesmo de desindexação da economia, se essas mesmas regras não estiverem enraizadas na sociedade ou, mais do que isso, forem condizentes com uma economia livre de inflação.

5.6.2 O sucesso do Plano Real

Seguindo o mesmo esquema de análise anterior, nesse item são apresentadas as principais medidas ou políticas adotadas no Plano Real para, em seguida, elaborar-se uma explicação institucional para seu sucesso.

5.6.2.1 O Plano Real: as principais medidas

O sucesso do Plano Real deveu-se à eliminação do hábito inflacionário, processada na população nacional com a implantação do Plano, e que veio acompanhada de uma série de outras transformações. Essas mudanças, que se processaram na virada dos anos 1990, foram, em grande parte, induzidas pelas políticas macroeconômicas do período. Mas, o foco de tais transformações encontra-se no capítulo que as trabalha de acordo com o referencial da Teoria da Regulação. Neste momento, procura-se demonstrar como as muitas mudanças macroeconômicas modificaram os hábitos dos agentes, especialmente o hábito inflacionário que, aos poucos, deixou de existir.

Portanto, a questão mais importante é: como o Plano Real processou a mudança de hábitos em relação à moeda nacional e que culminou no fim do hábito inflacionário? Para responder a essa questão tem-se de observar não apenas as principais medidas do Plano, mas seu impacto na percepção dos agentes em relação à moeda. Devem-se considerar, inicialmente, as políticas e como elas atingiram os indivíduos.

a) Introdução de uma nova moeda: a reforma monetária, sem dúvida, foi fator determinante para que a estabilidade de preços fosse finalmente atingida. No entanto, por si só, não poderia ter trazido a estabilidade, principalmente porque, no Brasil, inúmeras reformas desse tipo foram feitas. Apesar da importância de substituir a moeda nacional, é necessário considerar a forma como isso aconteceu e como mudou a percepção dos indivíduos em relação à estabilidade. Essa nova moeda, somente apagou o ímpeto inflacionário dos agentes, porque esteve relacionada a uma série de outras regras que serão apresentadas na sequência.

b) Paridade em relação ao dólar: na análise da mudança de percepção dos indivíduos em relação à moeda nacional, que teria fundamentado a estabilidade, observa-se a estratégia do governo de manter a URV fixa em relação ao dólar e, depois, manter o Real sem grandes flutuações em relação à moeda norte-americana. O que se observa com essa política? Que com essa medida, os agentes econômicos passariam a ter maior confiança e cultivariam a crença na estabilidade monetária. Enquanto, nos períodos de inflação elevada, muitos agentes chegavam a comprar dólares para se proteger da grande variação de preços, quando a moeda nacional manteve-se estável em relação à moeda estrangeira, os agentes a viram como uma reserva confiável de valor.

c) Criação da Unidade Real de Valor: a nova moeda foi introduzida de uma forma diferenciada dos demais planos. Nesse caso, foi criada a URV, com a particularidade de ser um indexador e com paridade em relação à moeda antiga. A questão fundamental a discutir, nesse caso, é o fato de que a substituição gradual da moeda, ao manter-se o indexador em referência com a moeda antiga, fez com que os agentes econômicos finalmente criassem a percepção de que essa nova unidade de conta representava um padrão estável. No primeiro momento, embora não estivesse em circulação, essa nova unidade se valorizava em relação à moeda antiga. Num segundo momento, quando a nova moeda entrou em circulação, os agentes já carregavam a crença de que se tratava de uma moeda confiável, o que de fato, contribuiu para sua aceitação.

A esse respeito, convém ainda mencionar a questão da racionalidade dos agentes e o papel desempenhado pela URV no processo de estabilização. Segundo Franco (1994), a URV desempenhou um papel importantíssimo na medida em que eliminou a necessidade dos agentes econômicos acompanharem a volatilidade de preços a partir de uma série de indicadores, permitindo a transição suave (sem congelamento de preços) de uma economia inflacionária para uma situação de preços estáveis. Ou seja, estimulou e sancionou o impulso de reajustar preços num primeiro momento, mas, eliminou o comportamento inflacionário num segundo momento⁴⁰. Do ponto de vista da racionalidade individual, junto às demais medidas do Plano, tratou-se de uma forma de sinalizar para uma nova realidade econômica. De acordo com a concepção de instituições, tratada nesse capítulo, foi uma forma de eliminar o hábito inflacionário, mas, paradoxalmente tratando de institucionalizá-lo de uma forma diferenciada. No texto “O Plano Real e a URV: fundamentos monetários da reforma brasileira de 1993-94” Gustavo Franco avança nos detalhes da construção da nova moeda observando que a URV foi um passo fundamental na construção da estabilidade porque reestatizou a função de unidade de conta que estava sob o controle privado, pois eram os diversos índices de preços os responsáveis por essa função. Ou seja, “A primeira parada, portanto, no processo de reconstrução da moeda era a instituição de um índice único, obrigatório em novas indexações, definido como uma unidade de conta oficial [...]” (FRANCO, 1995, p. 8). Além do mais, a URV resolveu um problema de coordenação normalmente presente em processos de estabilização. Trata-se exatamente do problema das pessoas, individualmente, não verem incentivos para contribuir para estabilidade e procurarem reajustar preços (problema do *free*

⁴⁰ Nas palavras do próprio autor, a URV “[...] foi definida como uma moeda de conta predominantemente contratual com o objetivo adicional de permitir uma transição suave para níveis reduzidos de inflação, desintoxicando o organismo econômico dos vícios da inflação” (FRANCO, 1994, p. 2)

rider para um bem público como a estabilidade). A URV solucionou o problema porque era um produto cuja aceitação se tornou vantajosa aos agentes econômicos (devido a sua simplicidade) e do ponto de vista macroeconômico “[...] uma externalidade da maior importância ao definir um mecanismo de coordenação decisória extraordinariamente eficaz para a formação de grandezas nominais [...]” (FRANCO, 1995, p. 24). Tratou-se das bases do Real que funcionou de forma eficiente exatamente porque a sociedade brasileira estava acostumada à necessidade de indicadores para realizar suas transações.

Além dessas medidas, que agora exerceriam um impacto mais significativo nas crenças dos indivíduos, são considerados aspectos fundamentais do Plano: a desindexação, as privatizações, o equilíbrio fiscal e as políticas monetárias restritivas. Como não poderia deixar de ser, as mesmas foram fundamentais ao atingirem o hábito inflacionário dos agentes. Esse aspecto é tratado a seguir.

5.6.2.2 As razões de sucesso do Plano Real

5.6.2.2.1 *O ambiente institucional (evolutivo) no Plano Real e o comportamento dos agentes*

Veja-se, então, a questão da estabilização na visão de mudança vebleniana e aplicada ao Plano Real. Como o próprio autor afirmou, a mudança é um processo difícil e que se concretiza apenas quando as condições obrigam. Não é por acaso que nos anos 1990 aconteceu uma série de mudanças na economia nacional. Nas décadas de 1950, 1960 e até mesmo 1970, o Brasil vivenciou taxas elevadas de inflação, mas que vinham acompanhadas de índices mais significativos de crescimento econômico. Já nos anos 1980 e início dos anos 1990, observaram-se taxas elevadas de inflação, mas com um pífio crescimento.

Duas forças contrárias precisam ser analisadas entre os anos 1980 e 1990. A primeira, diz respeito ao processo seletivo e adaptativo sofrido pelos agentes em uma economia inflacionária. Desse ponto de vista, a mudança não era bem vinda pois os indivíduos estavam acostumados a operar em uma economia com preços instáveis. A segunda diz respeito à constante insatisfação com o baixo crescimento e a crença na necessidade de uma série de reformas, inclusive a própria eliminação da inflação foi vista como uma pré-condição para o

crescimento econômico. Nos Planos anteriores ao Real, a crença na necessidade de mudança não foi forte o suficiente para fazer com que os indivíduos assumissem uma nova conduta que viesse a corroborar com a estabilidade de preços. Já nos anos 1990, mais especificamente com o Plano Real, a crença na necessidade de mudanças era superior ao comodismo apresentado pelos agentes em participar de uma economia inflacionária.

Ao longo dos anos 1990, e com a implantação do Plano Real, os agentes econômicos passaram a assumir a postura de que deveriam se adaptar e sobreviver em uma economia não inflacionária, mesmo que, para isso, fossem necessários alguns sacrifícios como a eliminação (seleção) de alguns agentes (empresários). É evidente e necessário lembrar que esse processo de mudança, embora tenha sido induzido, foi aceito pelos indivíduos, que finalmente enraizaram a crença de que a estabilidade de preços era necessária.

Os hábitos compartilhados e, enfim, o comportamento dos indivíduos seriam fatores fundamentais para a estabilidade. De acordo com o item 5.4, diferentemente do ambiente do Plano Cruzado, onde os empresários formaram a crença de que o reajuste de preços era um fenômeno normal e necessário, no Plano Real, passaram a ser prioridade os ganhos de produtividade e competitividade. Enfim, ganhos monetários que, agora, estariam mais relacionados à produção e efetiva capacidade gerencial de empreendedores. Do ponto de vista dos consumidores e assalariados, a crença na necessidade de constantes reajustes salariais para manter o poder de compra aos poucos desapareceu, fenômeno, em grande parte, determinado pelo maior poder aquisitivo desses agentes, e devido à abertura da economia para o exterior, que garantiu maiores possibilidades de consumo. É necessário considerar, ainda, que o suporte à crença dos indivíduos na estabilidade monetária foi amparado pelas próprias autoridades governamentais. Foram os novos hábitos da população em relação à moeda, aos preços e o novo ambiente econômico (representado nas formas institucionais de estrutura), evoluindo de forma diferenciada nos anos 1990, que permitiu a estabilidade.

Além disso, o comodismo das autoridades governamentais que ganhavam duplamente com a inflação, ou seja, via imposto inflacionário e efeito Tanzi às avessas, foi anulado pelo ajuste fiscal implementado na primeira fase do Plano Real (criação do Plano de Ação Imediata e Fundo Social de Emergência). Esse fato contribuiu para eliminar o hábito governamental de financiar seus gastos com auxílio da inflação que teria, até então, contribuído para impedir seu fim.

Portanto, foram as circunstâncias de uma época que obrigaram os agentes a mudar. Essa mudança foi incômoda e os obrigou ao esforço mental de encontrar um novo padrão de comportamento. Um comportamento compatível com o novo ambiente e com preços estáveis.

Evidentemente, esse novo ambiente evolutivo não se configurou rapidamente. Pelo contrário, foi fruto de uma série de tentativas frustradas de estabilização que, também, preparou os agentes e as instituições (hábitos de pensamento) para que a estabilidade fosse alcançada.

5.6.2.2.2 O aprendizado proporcionado pelas diversas tentativas de estabilização

Diversos planos de estabilização foram lançados entre o Cruzado e o Real, todos sem êxito. Nesse item, defendem-se dois pontos: 1) os planos de estabilização fracassados, incluindo o Cruzado contribuíram significativamente para dificultar o controle do processo inflacionário porque, num primeiro momento, aumentaram a incerteza. 2) Apesar disso, os planos proporcionaram a aprendizagem que os formuladores de políticas precisavam para controlar a inflação no Plano Real.

O primeiro ponto está relacionado às expectativas dos agentes econômicos, capazes de aflorar ainda mais o hábito inflacionário já consolidado nos indivíduos. Todos os planos anteriores ao Real, de alguma forma, impuseram medidas não esperadas pela sociedade. Não eram apenas os pacotes econômicos com conteúdo inesperado, mas, principalmente, a questão do congelamento de preços. Todos os Planos anteriores ao Real fizeram uso dessa política que, apesar de estar presente nas discussões sobre as causas da inflação, contribuiu para trazer expectativas desfavoráveis em relação ao futuro.

Como os agentes não sabiam exatamente o que esperar, quando rumores sobre novos planos de estabilização se disseminavam e, na ausência de outros tipos de mecanismos de proteção, deflagravam novos aumentos de preços para evitar sua possível defasagem. No momento do congelamento seria evidente, frente à expectativas tão instáveis, que os preços relativos estariam em desequilíbrio e novas pressões para reajustes viriam à tona. Na virada dos anos 1980 para os 1990, os reajustes de acordo com os índices de preços, não refletiam mais as reais condições da economia, piorando significativamente a situação e aumentando ainda mais a incerteza. Ainda que não seja objetivo deste trabalho, pode-se dizer que tal estado de expectativas teria contribuído para o péssimo desempenho econômico do período.

É possível pensar a esse respeito com a afirmação de Modenesi (2005), ao declarar que o componente inercial da inflação se tornou menos relevante no período entre 1986 e 1991 porque a sucessão de congelamentos dos planos redirecionou o foco das expectativas inflacionárias do passado para o futuro, ou seja, “[...] os agentes econômicos, diante de uma

tentativa fracassada de estabilização, antecipavam-se a um novo congelamento, realizando reajustes preventivos, independentemente da inflação passada” (MODENESI, 2005. p. 305). Esse autor confirma sua hipótese com base na citação de Arida (1996 *apud* MODENESI, 2005, p. 305), a qual afirma: “Os agentes formavam seus preços com base na expectativa de um novo congelamento, reduzindo, assim, a relevância da inércia inflacionária”⁴¹.

O segundo ponto diz respeito ao processo de aprendizado das autoridades durante as tentativas fracassadas de combate ao problema inflacionário. A implantação do Plano Real difere dos seus antecessores, principalmente, por não ter caráter de surpresa. Ou seja, fora anunciado com antecipação e isso, por si só, já demonstra o aprendizado das autoridades no sentido de manterem as expectativas sob controle.

No Plano Real, não se recorreu ao congelamento de preços de forma que não foram impostas medidas econômicas que aumentassem a incerteza. Pelo contrário, as regras de conversibilidade da moeda antiga na nova moeda foram muito transparentes, permitindo inclusive, o realinhamento dos preços relativos. Além disso, os problemas fiscais do estado foram atacados de maneira eficiente na primeira fase do Plano Real. A última fase do plano, com a introdução da nova moeda, aconteceu após os agentes desenvolverem certa confiança na nova moeda e na política macroeconômica do governo.

As autoridades, da mesma forma, foram favorecidas pelo novo ambiente econômico, que impulsionava os agentes rumo a novos comportamentos. Um processo evolutivo aconteceu entre os anos 1980 e 1990 e a economia nacional transitou para uma nova forma de desenvolvimento que, conforme descrito anteriormente, esteve relacionada a uma nova forma de concorrência, de participação do estado, de inserção no regime internacional, de relação salarial e gestão da moeda.

Nesse contexto, os Planos Cruzado, Bresser, Feijão com arroz, Verão, Collor I e Collor II foram um processo de aprendizado para as autoridades. Suas medidas foram ineficazes por não considerar os aspectos institucionais discutidos ao longo do trabalho. De uma forma intencional ou não, as mudanças acontecidas ao longo dos anos 1980 e 1990 foram determinantes para a mudança rumo ao controle da inflação, em um processo que o próprio Veblen descreveria como cumulativo.

Evidentemente, o Plano Real foi seguido de uma política recessiva. No entanto, esse processo também fez parte do aprendizado, pois após significativos períodos de inflação

⁴¹ Segundo o mesmo autor, seria apenas na gestão do ministro da Fazenda Marcílio Marques Moreira que a inflação reassumiu o seu caráter inercial. Uma inflação que depende, portanto, da inflação passada que é repassada ao presente e ao futuro via mecanismos de indexação.

elevada, apesar de existir uma discussão em torno de ser efetivamente o determinante da inflação brasileira, era necessária uma rígida política fiscal e monetária para impedir o retorno do hábito inflacionário, que poderia colocar a perder todo o avanço conseguido.

5.6.2.2.3 *O conceito reconstitutive downward causation e o sucesso do Plano Real*

O Plano Real teve sucesso porque, além de uma série de restrições formais, tratou de completar a modificação de hábitos, que já estavam em transformação na economia nacional. Via uma série de regras, apresentadas anteriormente, o Plano Real começou a transformar o hábito da população em relação aos preços e alterou a crença em relação à moeda. Foi extremamente difícil eliminar um hábito há tanto tempo presente nos indivíduos que, a partir daquele momento, estariam se deparando com um ambiente em transformação.

De acordo com o conceito de *reconstitutive downward causation*, dessa vez a política de estabilidade encontraria respaldo nos hábitos mentais e nas crenças dos indivíduos. Pode-se utilizar o mesmo esquema do item anterior para observar como os indivíduos trataram, aos poucos, de eliminar o hábito inflacionário e a estabilidade monetária foi conseguida.

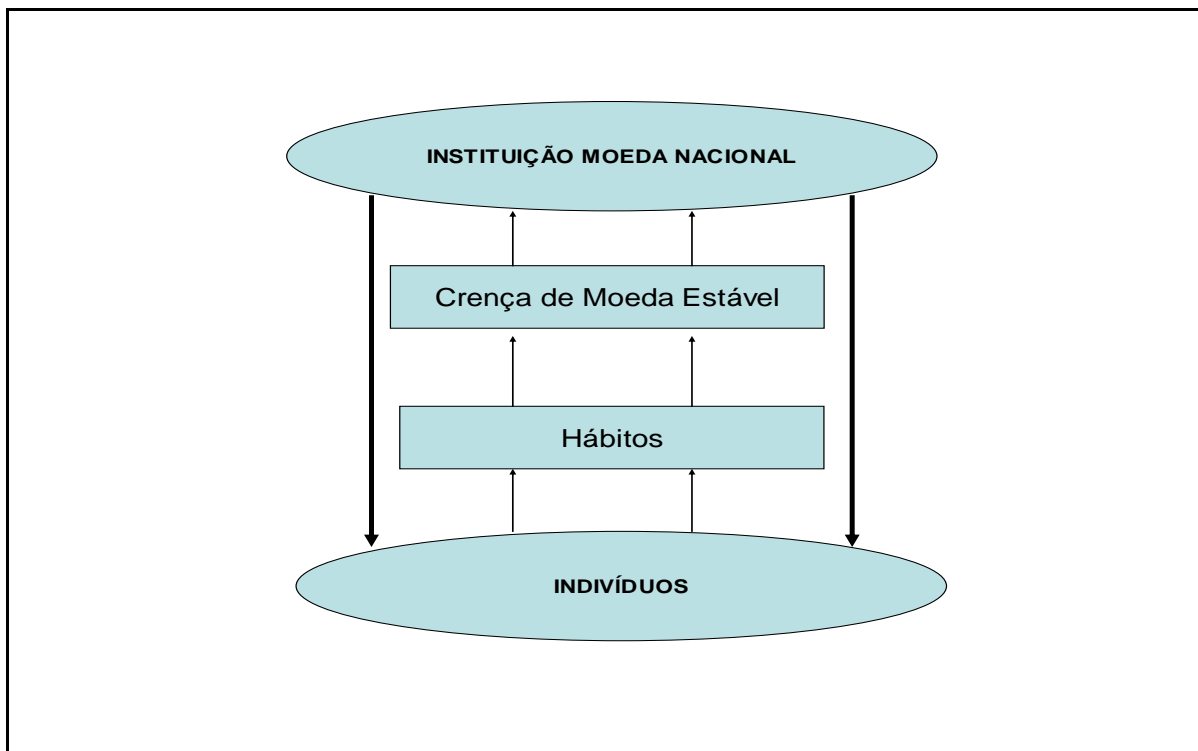


Figura 7 - Reconstitutive downward causation para uma economia com preços estáveis.
 Fonte: elaborada pelo autor a partir de Hodgson (2007c).

Ao invés do hábito inflacionário, ou seja, reajustes de preços procurando obter ganhos ou manter o poder de compra da moeda, os indivíduos passaram a procurar outras formas de rendimentos, especialmente ganhos produtivos. Dessa vez, a substituição da moeda, as medidas de desindexação da economia, manutenção do câmbio valorizado, as políticas fiscais e monetárias restritivas tiveram êxito em controlar a inflação porque foram aceitas pelos indivíduos e a enraizaram-se na vida social. Finalmente, o mecanismo *reconstitutive downward causation* entra em funcionamento, e demonstra maior afinidade entre o ambiente formal e o informal.

5.6.2.2.4 O ambiente formal e o informal: o fim da dicotomia

Como nesse ponto o conceito de *reconstitutive downward causation* funciona apropriadamente, pode-se explicar o sucesso do Plano Real. Com este plano, aconteceu um fenômeno diferente dos demais planos implantados na economia brasileira: a política de

estabilidade teve aderência do ambiente informal e, centrado em novos hábitos mentais da população, foi capaz de controlar a inflação.

Com uma série de transformações em curso na sociedade brasileira, o Plano Real teve êxito por ser o elemento que faltava para eliminar a dicotomia entre o lado formal e o informal. A partir das reformas do plano, consolidaram-se as transformações nos hábitos mentais e os indivíduos desenvolveram novas crenças, compatíveis com o fim da inflação. Pode-se, finalmente, explicar esse fenômeno a partir da figura a seguir que, basicamente, reproduz a ilustração apresentada para falha das políticas macroeconômicas, mas agora, com os dois ambientes em convergência.

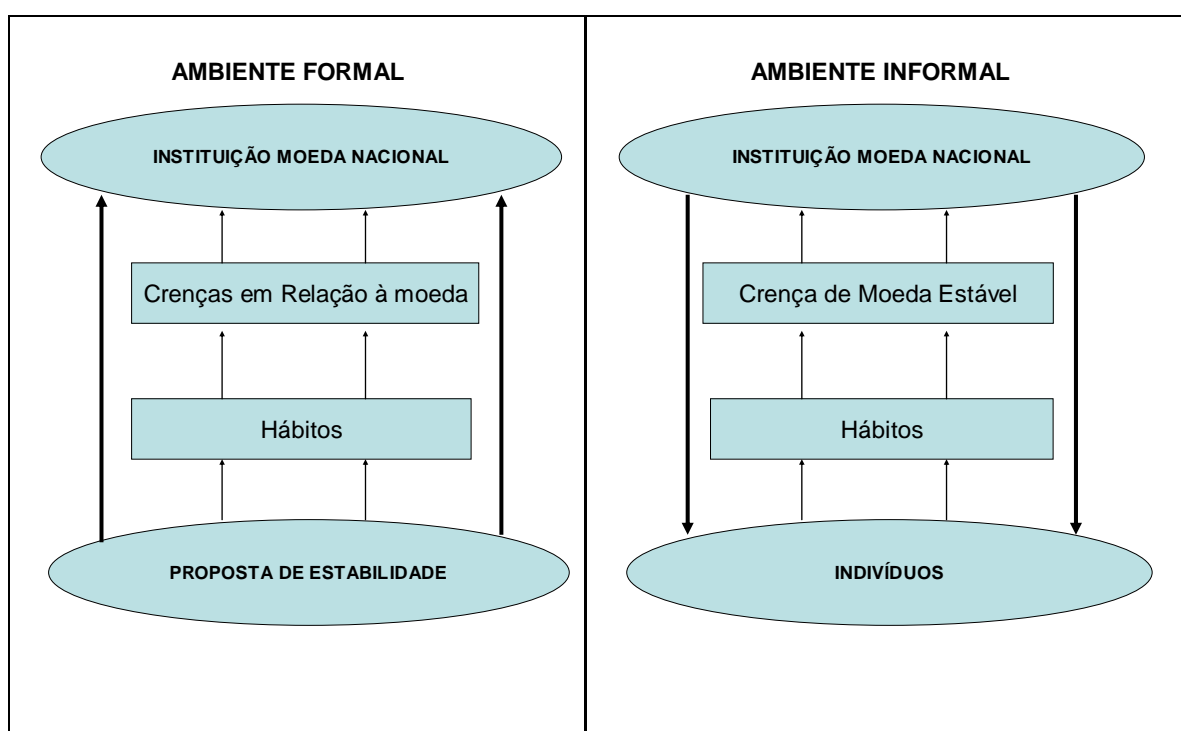


Figura 8 - Convergência entre o ambiente formal e informal nos planos de estabilidade.

Fonte: elaborada pelo autor a partir de Hodgson (2007c).

Desta vez, as novas regras estabelecidas pelo plano acabaram se enraizando, e estruturando as relações sociais. Enfim, pode-se afirmar que, no Plano Real, as regras tiveram aderência aos hábitos mentais. A reforma monetária, a sobrevalorização do Real em relação ao dólar, o novo ambiente macroeconômico e a estratégia de serem mantidas duas moedas circulando impactaram nos agentes, mas, dessa vez, estruturaram as relações sociais onde se

formou um ambiente evolutivo diferente, mais apto para uma mudança que seria radical na história do Brasil: a estabilidade monetária.

5.7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta desse capítulo foi explicar a persistência e o fim da inflação utilizando-se de um enfoque vebleniano (ou neo-institucionalista). O primeiro ponto fundamental da análise foi demonstrar que a inflação esteve presente durante tanto tempo na economia nacional, que os reajustes de preços se tornaram um hábito generalizado de pensamento, ou seja, uma instituição denominada de hábito inflacionário. Este hábito, com a crença de uma moeda nacional ineficiente, teve sua origem nos anos 1950, é reconhecido formalmente nos anos 1960, e se intensifica nos anos 1980. Ele se manifesta com maior intensidade quando a incerteza aumenta, ou seja, quando eventos inesperados (choques do petróleo, Planos Econômicos, etc.) acontecem, os agentes reagem aumentando os preços dos produtos, fato ocorrido no final dos anos 1980 e início dos anos 1990.

Nos anos 1980 e do ponto de vista dos indivíduos a perpetuação da inflação apresenta sua lógica quando se observa que os agentes passaram a perceber os aumentos de preços como um fenômeno natural, e que poderia trazer ganhos individuais. Criou-se uma crença de que a inflação poderia ser um fenômeno benéfico. Esse hábito individual se manifesta coletivamente, determinando um ambiente inflacionário em que operam os princípios de seleção e adaptação dos agentes e instituições. Ou seja, o ambiente selecionou os indivíduos mais aptos a sobreviver em tais circunstâncias e fez com que o problema se perpetuasse.

Os anos 1990, por seu turno, representam uma ruptura com o ambiente e hábitos inflacionários historicamente consolidados. Em grande parte, essas mudanças foram refletidas nas mudanças nas formas institucionais de estrutura apresentadas no capítulo anterior. Estiveram respaldadas na crença das autoridades, dos empresários e população em geral, que a estabilidade deveria ser alcançada e que as mudanças eram necessárias para recolocar o Brasil nos rumos do crescimento.

A partir da noção de ambiente, hábito inflacionário e dos processos de seleção e adaptação dos anos 1980 e 1990 é possível compreender o fracasso do Plano Cruzado e o sucesso do Plano Real. Qualquer medida macroeconômica, para ter efeito, precisa encontrar respaldo nos hábitos compartilhados dos agentes. No final dos anos 1980, as medidas

implementadas pelo Plano Cruzado (reforma monetária, congelamento de preços, proposta de desindexação da economia, entre outras) não tiveram efeito porque não estavam enraizadas na vida social e não conseguiram eliminar o hábito inflacionário em um ambiente propício para o comportamento de aumentar os preços. Isso determinou os problemas apontados como causas do fracasso dos planos (superaquecimento da demanda, abonos salariais, deterioração das contas externas, etc.), mas que, na verdade representam a consequência do processo de habituação dos agentes ao ambiente descrito. Os indivíduos mantiveram, dessa forma, seu comportamento inflacionário, que encontra respaldo em seus hábitos mentais. Visto sob outro ângulo, o mecanismo *reconstitutive downward causation* não operou no sentido de viabilizar a estabilização porque a instituição moeda nacional (estável) não fazia parte dos hábitos dos agentes e das suas crenças, criando-se uma dicotomia entre o ambiente formal, com os planos de estabilização, e o ambiente informal, com os hábitos e crenças coletivas.

O sucesso do Plano Real, por sua vez, se deve à eliminação do hábito inflacionário dos agentes em um contexto de mudança nas formas institucionais de estrutura. O próprio Plano contou com medidas eficientes, no sentido de alterar as crenças dos agentes em relação à moeda nacional, que já se aproveitara de um ambiente completamente novo, em que os ganhos inflacionários, seja os que se manifestavam nos empresários ou mesmo nas autoridades governamentais, estariam por desaparecer. Além disso, os planos de estabilização anteriores teriam operado no sentido de viabilizar o aprendizado necessário às autoridades quanto às medidas que deveriam ser adotadas. Enfim, o Plano Real finalmente estava alinhado às crenças e hábitos dos agentes e o mecanismo de *reconstitutive downward causation* pôde operar no sentido da proposta de uma moeda nacional estável finalmente encontrar respaldo nos hábitos mentais dos agentes, promovendo o fim da dicotomia entre o ambiente formal e informal da economia.

6 OS CONCEITOS DA NEI E DE DOUGLASS NORTH NA EXPLICAÇÃO DA INFLAÇÃO E DOS PLANOS DE ESTABILIDADE

6.1 INTRODUÇÃO

Esse capítulo busca contribuir para a explicação da inflação brasileira e dos resultados dos Planos Cruzado e Real a partir da concepção de instituições da Nova Economia Institucional, com enfoque especial nos trabalhos de Douglass North. Na sequência proposta pelo trabalho, a moeda como instituição perde a sua credibilidade em função do ambiente macroeconômico representado nas formas institucionais de estrutura e devido à formação do que foi descrito no capítulo anterior como hábito inflacionário, que pode ser tratado como uma instituição informal na análise de North (2005). Nesse sentido, surge uma instituição ineficiente no sentido de não cumprir, de forma adequada e conjunta, as suas três funções básicas: meio de troca, unidade de conta e reserva de valor.

Com vistas a analisar a persistência da inflação no Brasil até os anos 1990, procura-se explicar os motivos que levaram a permanência da moeda como uma instituição anacrônica até o advento do Plano Real. Para isso, mobilizam-se os conceitos de estabilidade e mudança institucional presentes em North, assim como a noção de indivíduo e racionalidade. Sob esse enfoque metodológico, são apresentados os resultados dos Planos Cruzado e Real, devido ao referencial de North apresentar subsídios para explicar o efeito das políticas macroeconômicas em um contexto de análise muito semelhante a de Veblen.

Assim, no item 6.2 trata-se de analisar a inflação sob o enfoque da Nova Economia Institucional, apresentado a inflação como um problema de custos de transação, a noção de moeda como instituição e a relação desta com a concepção de racionalidade e incerteza, além de apresentarem-se os mecanismos criados para amenizar os custos de transação de uma moeda ineficiente. No item 6.3 analisa-se o resultado do Plano Cruzado na visão de North, mobilizando-se os conceitos de estabilidade institucional e dos resultados das políticas macroeconômicas frente à essa concepção. No item 6.4 procura-se explicar o resultado do Plano Real, observando-se a mudança rumo à estabilidade e os motivos que levaram a eficácia das políticas macroeconômicas do período.

Enfim, deve-se esclarecer que esse capítulo, ao tratar a inflação e os planos de estabilidade a partir de conceitos presentes na Nova Economia Institucional, apresenta-se como complementar às análises precedentes pois a noção de moeda como instituição não pode ser analisada separadamente do ambiente econômico (formas institucionais de estrutura) e do comportamento conjunto dos agentes (antigo institucionalismo e noção de hábitos de pensamento). O esquema de mudança econômica apresentado em North (2005), e que dará subsídios para a análise do resultado das políticas macroeconômicas, é um exemplo de como as crenças dos indivíduos influenciam nas instituições formais da sociedade.

6.2 A INFLAÇÃO NA NOVA ECONOMIA INSTITUCIONAL

O trabalho de Douglass North, assim como da Nova Economia Institucional, preocupa-se, fundamentalmente, com o desempenho econômico e sua relação com as instituições. Nesse sentido, as transformações que se observaram ao longo dos anos 1990 estariam buscando um melhor desempenho da economia nacional, que era extremamente criticada por estar pouco inserida no ambiente competitivo internacional. No entanto, a inflação, da mesma forma, deve ser considerada um problema institucional e que, por isso, gera custos de transação significativos aos agentes econômicos.

Portando, de acordo com essa abordagem, a inflação era um empecilho ao desempenho econômico e, por isso, deveria ser eliminada. As pressões e as políticas de estabilização surgem dessa ideia. Contudo, essa questão já é debatida demasiadamente na literatura, inclusive, sendo utilizada como argumento em prol das reformas dos anos 1990. Em função disso, o primeiro ponto a ser tratado nesse item é a inflação como um custo de transação e a ideia apresentada a seguir propõe que a mesma causou sérias dificuldades para os agentes determinar com precisão os preços dos produtos. O segundo ponto refere-se à abordagem de moeda como instituição, cujo adequado funcionamento não está desconexo dos hábitos da população, conforme tratado no capítulo que analisa o problema de acordo com a ótica vebleniana. O terceiro ponto diz respeito à influência da inflação elevada sobre os agentes, que prejudica a obtenção de informações precisas e, em um contexto de racionalidade limitada, tende a aumentar os custos de transação. A inflação também afeta as expectativas, gerando incerteza e trazendo à tona comportamentos que acabaram por agravar o problema

inflacionário, fator que seria amenizado com o desenvolvimento dos mecanismos de correção monetária.

6.2.1 Douglass North e a inflação como um problema de custos de transação

Seja na visão da NEI, de uma forma geral, ou na de North, em específico, a inflação brasileira foi um fenômeno que determinou custos de transação significativos aos agentes. Não existem estimativas sobre tais custos, mas relatos sobre as dificuldades dos agentes em conviver em uma economia inflacionária. Em uma economia de mercado, o parâmetro principal nas decisões de investimento são os preços dos produtos. Se os preços estiverem oscilando de maneira acentuada, as decisões são prejudicadas, assim como aumentam as dificuldades de previsão e obtenção das informações relativas a custos e preços futuros¹.

Portanto, a inflação criou custos de transação que diziam respeito principalmente às dificuldades de monitoramento dos preços relativos, além das eventuais perdas sofridas pelos agentes nos casos de oscilações não esperadas. Se, no ambiente econômico, independente das transações efetuadas, a incerteza está presente, com a existência de inflação, ela aumenta consideravelmente pois os indivíduos precisam tomar decisões de produção e consumo com parâmetros de valor que, por vezes, não refletem as verdadeiras condições de mercado. Os indivíduos perdem a noção dos preços, e isso aumenta o custo da obtenção de informações relativas ao mercado.

A inflação gera custos de transação que não estão presentes em uma economia com estabilidade monetária. Com moeda estável, não existe razão para os indivíduos despenderem recursos no monitoramento desse fenômeno. Para Simonsen e Dornbusch (1987 *apud* SICSÚ, 2003), apenas o fato de se manter moeda em caixa para efetuar as transações (que não rende como em aplicações financeiras) já gera um custo de transação mais significativo do que se poderia observar em uma economia livre de inflação. Ou seja, na presença de uma inflação elevada, os agentes econômicos que não fizerem aplicações financeiras têm um custo alto, simplesmente em manter a moeda. Como esse custo se refere à necessidade de honrar pagamentos e recebimentos, constitui-se em um custo de transação. Da mesma forma, os

¹ A afirmação converge com a noção de incerteza nas decisões de investimento apresentadas pelos pós-keynesianos. Segundo esses autores, condições de incerteza quanto ao valor futuro dos pagamentos e recebimentos afetam as expectativas dos investidores, influenciando suas decisões de gastos e a capacidade de geração de emprego e renda do sistema.

agentes que tem capacidade de fazer aplicações, e o fazem com o objetivo de se proteger contra o efeito corrosivo da inflação, incorrem em custos financeiros. Não obstante, assim como afirma Sicsú (2003), o grau em que os agentes têm acesso a essa proteção (indexação da moeda)², exerce um papel decisivo sobre o PIB de cada região do país³. Isso leva a confirmar a hipótese de que a inflação, por esse canal, também pode afetar o desempenho econômico.

A inflação, por outro lado, também afetou os aspectos presentes tradicionalmente nas transações. A incerteza, em relação ao valor real recebido nas transações aumenta, e com ela, a necessidade de proteção via contratos e indexação da moeda. Com isso, também há um aumento na necessidade de monitoramento e informações precisas sobre o funcionamento dos contratos que, com sua tradicional imperfeição, acabam gerando novas fontes de custos de transação. Esse aspecto é tratado na sequência.

6.2.2 A moeda como instituição na visão da Nova Economia Institucional (NEI)

Do ponto de vista da Nova Economia Institucional, a moeda deve ser considerada uma instituição, porque a sua eficiência (seu adequado funcionamento), seja como meio de troca, unidade de conta ou reserva de valor, coloca-se como fator determinante do adequado funcionamento dos mercados, em outras palavras, mercados com baixos custos de transação. A moeda que cumpre essas funções deve ser considerada uma instituição porque reduz a incerteza e, por consequência, os custos de transação. É uma instituição básica de uma economia de mercado.

Anjos Júnior (1998), por exemplo, critica fortemente a teoria neoclássica e procura analisar a moeda como instituição fundamental de economias capitalistas, ou seja, trata-se do elemento que estrutura as economias de mercado. A questão fundamental de análise, nesse caso, deve ser as relações contratuais e o papel da moeda nesse processo. Então, no caso específico da economia institucional, as transações em contratos somente poderão ocorrer se o valor das diferentes mercadorias puder ser comparado (unidade de conta). Quando do vencimento do contrato, o devedor salda sua dívida junto ao credor, utilizando-se do padrão

² O grau de indexação da moeda foi medido de acordo com um índice que procurou demonstrar a quantidade do total de depósitos nas regiões Sul, Sudeste e Nordeste do Brasil que eram transformadas em moeda indexada pelos bancos.

³ Sicsú (2003) observou, para os Estados do Nordeste brasileiro, uma forte correlação entre o grau de indexação da moeda e o crescimento do PIB. Ou seja, quanto maior o volume de moeda protegida contra os efeitos corrosivos da inflação, maior tendia a ser o crescimento.

de valor inicialmente previsto na negociação, ou seja, a moeda (meio de troca). Além dessas duas funções, unidade de conta e meio de troca, a moeda deve exercer adequadamente a função de reserva de valor. Como a incerteza está presente, os agentes preferem reter moeda e esperam que o padrão estável de valor se mantenha ao longo do tempo. Enfim, quando do estabelecimento dos contratos, espera-se que o poder de compra da moeda seja mantido.

O ponto fundamental destacado por Anjos Júnior (1998) ressalta que, para entender o caráter institucional da moeda, é necessário considerar que suas três funções somente são essenciais para as relações contratuais porque possuem uma natureza complementar. Ou seja: “[...] é a complementaridade entre aquelas funções que, por prover os produtores com informações necessárias ao estabelecimento dos contratos, confere à moeda seu papel de instituição social” (ANJOS JÚNIOR, 1998, p. 63).

O problema está no fato de que, em economias capitalistas avançadas, essas funções não são desempenhadas exclusivamente por um único ativo, principalmente nas funções de meio de pagamento e reserva de valor. No primeiro caso, há vários ativos para essa função, tais como cheques, cartões de crédito, entre outros. Assim, a moeda somente se comporta como uma instituição social se tais instrumentos, que a representam, puderem ser estáveis em relação à ela quando do encerramento dos contratos. No segundo caso, existem uma série de ativos que podem ser utilizados como reserva de valor, tais como títulos financeiros, ouro, divisas, etc.

Na visão do autor, a manutenção da complementaridade⁴ das funções da moeda em economias capitalistas e, dessa forma, a preservação do seu caráter institucional, depende de um aspecto fundamental: “[...] da manutenção da crença generalizada no fato de que diferentes ‘coisas’ que desempenham as distintas funções da moeda podem ser representadas/convertidas umas nas outras de forma estável” (ANJOS JÚNIOR, 1998, p. 65). A partir disso o autor sugere que o entendimento do papel institucional da moeda:

[...] requer a discussão da dinâmica do processo cognitivo que permite que produtores individuais obtenham informações necessárias à manutenção da confiança na estabilidade daquelas relações de representatividade e conversibilidade, de tal forma que a unidade das funções da moeda seja preservada (ANJOS JÚNIOR, 1998, p. 65).

⁴ Segundo Anjos Jr. (1998), em economias capitalistas avançadas, as funções meio de pagamento e reserva de valor são desempenhadas não apenas pela expressão legal e concreta da moeda nacional, mas também por uma série de outros ativos. No primeiro caso, são exemplos de meios de pagamento utilizados os cheques, cartões de crédito, etc. No segundo caso temos títulos financeiros, moedas estrangeiras, ouro, entre outros.

Esse processo cognitivo é discutido a seguir. Contudo, o que determina a institucionalidade da moeda e, portanto, a unidade de suas funções depende da confiança generalizada na estabilidade de dois conjuntos de instituições: 1º) o que regula a relação de representatividade entre o padrão de valor e os meios de pagamento garantidos por lei, tranquilizando os empresários quando do encerramento dos contratos e; 2º) o conjunto de instituições que delimita e ordena a operação de mercados específicos, ajudando os empresários a criar expectativas estáveis sobre os termos futuros de conversibilidade entre os ativos utilizados como reserva de valor e os que atuam como meios de pagamento.

Não é por acaso que os pós-keynesinos enfatizam o papel da moeda nas economias capitalistas. Segundo esses autores, a moeda é o ativo que liga passado, presente e futuro. Quando esse ativo especial perde essas características, como no caso de uma inflação elevada, mudanças se tornam necessárias ou o processo produtivo (ou empresários) entra em colapso.

6.2.3 Moeda, racionalidade e incerteza

Este item discute a relação da moeda como instituição e o princípio de racionalidade e incerteza na teoria econômica para, em seguida, demonstrar como, em economias inflacionárias como a brasileira, a moeda se torna uma instituição ineficiente. O caráter institucional da moeda, conforme apresentado no item anterior é resultado da unidade de suas funções: meio de troca, unidade de conta e reserva de valor, além de outras dimensões tais como hábitos, crenças, etc.

O entendimento moeda como instituição está, portanto, ligado aos conceitos de racionalidade e incerteza⁵ presentes em uma economia de mercado. Primeiramente, é necessário ver porque se baseada no princípio da racionalidade. Conforme apresentado em Anjos Júnior (1998), para o funcionamento da moeda como uma instituição, é necessária compreensão da dinâmica do processo cognitivo que permite aos produtores individuais obter as informações necessárias à manutenção da confiança na estabilidade das relações de representatividade e conversibilidade da moeda, de forma que a unidade de suas funções seja preservada. O processo cognitivo ao qual o autor se refere pode ser concebido de duas formas

⁵ Esse ponto de vista está em acordo com os autores pós-keynesianos, quando enfatizam o papel da moeda em economias capitalistas e sua relação com a incerteza e racionalidade dos agentes. Sobre essa afirmação ver trabalhos de Ferrari Filho (1991), Oreiro (2008), Ferrari e Conceição (2001), para citar apenas alguns.

distintas. A primeira enfatiza a suposição de certa racionalidade individual na obtenção das informações necessárias à sustentação das instituições, enquanto a segunda privilegia aspectos relacionados à estrutura institucional no processo de cognição individual. A primeira visão está relacionada ao novo institucionalismo. Nesse caso, o processo cognitivo que diz respeito à sustentação da moeda como instituição, deveria ser entendido como função do julgamento de cada produtor individual sobre as condições em que vários instrumentos monetários e financeiros podem desempenhar a função de moeda. Como é conhecido nas ciências sociais, em especial na economia, este tipo de cognição, baseado nos pressupostos de racionalidade, é altamente questionável e limitado, mas apresenta seus méritos⁶.

A segunda visão, compartilhada por Veblen e Commons, adota uma perspectiva *holista* em que o indivíduo possui uma natureza social e suas características comportamentais e valores são conformados por instituições sociais. Dessa forma, a manutenção da moeda como princípio estruturador das economias capitalistas seria garantido por outras instituições, que assumiriam um papel subsidiário e subordinado à moeda⁷. Portanto, é com base na confiança estabelecida que a moeda assume um caráter institucional, de forma que sua aceitação como meio de pagamento pode ser encarado como um hábito. Como os indivíduos (empresários ou quaisquer agentes econômicos) confiam no meio de pagamento, o aceitam sem restrições e sem a necessidade de cálculos que poderiam prejudicar o processo de produção⁸.

⁶ É nesse contexto, e em contraposição a esse tipo de pensamento, que se deve considerar a segunda abordagem, ou seja, a cognição se processa através de uma “[...] ordem simbólica partilhada socialmente e se expressa através de filtros cognitivos socialmente adquiridos” (HODGSON, 1988 *apud* ANJOS JR., 1998, p. 09). Essa segunda visão demonstra o fato de que a mente dos indivíduos possui uma limitação que os incapacita de processar e analisar, na rapidez necessária aos processos de produção, a quantidade de dados que os permitam avaliar os instrumentos que desempenham a função de moeda, de forma que a mesma não consegue alcançar um caráter social.

⁷ Anjos Jr. (1998) afirma que se trata de uma visão extremada a idéia de que as instituições são os determinantes do comportamento individual. Ao fazer isso, procura assumir uma postura ou visão intermediária no que diz respeito ao indivíduo e as instituições. Contudo, se deve manifestar a opinião que o autor possui uma visão equivocada da concepção de cognição e instituições presente em Veblen e Commons, pois como mostra o próprio conceito de *reconstitutive downward causation* e *propriedades emergentes*, as instituições influenciam nos indivíduos e vice-versa. Concorde-se, contudo, veementemente, com o fato do autor incluir a cultura como fator determinante para a concepção de moeda como instituição social, pois os indivíduos assumem determinados padrões de conduta que se relacionam à padrões culturais. Estes, por sua vez, influenciam na cognição individual acerca da moeda e sua representatividade/conversibilidade.

⁸ É importante destacar que o Estado apresenta um papel de muita relevância no processo de formação desses hábitos. É o Estado quem determina os ativos que devem ser utilizados como meio de pagamento. É o Estado quem determina as condições sob as quais operam os meios de pagamento, estabelece normas e regras a serem seguidas tanto pelos emitentes como pelos usuários. É o Estado quem prevê as formas de conversibilidade entre os meios de pagamento (todos os instrumentos que podem ser convertidos em moeda nacional). Além do mais, a preservação da unidade das funções da moeda está relacionada à manutenção da confiança na estabilidade entre as relações de conversibilidade entre os ativos que desempenham a função de reserva de valor e os que são adotados como meios de pagamento. Em um ambiente de grande incerteza e com os agentes (empresários) operando sob limitação de informações, essa estabilidade deve assumir um caráter de confiança dos indivíduos

Neste item, ocupando-se da visão da Nova Economia Institucional, pode-se utilizar o trabalho de North (2005) para melhorar a ênfase sobre o processo de cognição, racionalidade e sua influência sobre o funcionamento da moeda como uma instituição. Para o autor, os indivíduos percebem a realidade e, a partir de seu aparato cognitivo, formam crenças. Essas crenças determinam as instituições e as políticas macroeconômicas alteram a percepção da realidade dando continuidade ao circuito. O cerne da questão está em considerar as crenças dos indivíduos. Introduce-se, nesse caso, a questão da incerteza. Em um mundo não-ergódico, em que os pressupostos de racionalidade são falhos, as crenças vão exercer papel fundamental na questão da estabilidade monetária. Se os indivíduos não são racionais na definição neoclássica e, portanto, não possuem informação perfeita sobre os preços relativos, é necessário que a moeda tenha caráter de confiabilidade e os agentes tenham crença na sua eficiência como meio de troca, unidade de conta e reserva de valor.

North (2005), ao comentar o princípio da racionalidade neoclássico, afirma que a mente humana opera baseado em padrões ao invés do pensamento lógico e abstrato. Embora cada pessoa tenha um padrão de aprendizado próprio, crenças e percepções compartilhadas resultam de uma estrutura institucional comum. Nesse caso, as crenças e as percepções compartilhadas constituem uma herança cultural, e são o meio de transferência de uma geração para outra, das percepções unificadas da sociedade. Citando Hayek (1952), North (1995) propôs uma abordagem integrada dos processos cognitivos que geram crenças e culturas de uma sociedade. Para o autor, as crenças são construções da mente interpretadas pelos sentidos. Para Hayek (1952 *apud* NORTH, 2005), o aparato com o qual aprendemos sobre o mundo exterior é resultado de nossas experiências. É moldado pelas condições prevalentes no ambiente e representam a reprodução das relações entre elementos desse ambiente, recentes nas experiências passadas. Como ocorre a mudança cognitiva? Esta mudança inclui o ambiente sócio-material do pensamento. O aprendizado se torna a reorganização adaptativa de um sistema complexo. Nesse contexto, cultura é um processo adaptativo que acumula soluções parciais para problemas do passado. Assim, são as crenças individuais em um contexto social que permitem melhor compreensão de como a cultura e as instituições sociais explicam a mudança econômica⁹.

no fato que os instrumentos utilizados como reserva de valor podem ser transformados em meios de pagamento de forma estável, ou seja, sem grandes surpresas que os levem a perdas inesperadas. É nesse contexto que as instituições de mercado, com regras, rotinas e informações assumem relevância, pois sinalizam para os agentes econômicos, na formação de expectativas, qual a relação entre meio de pagamento e reserva de valor.

⁹ Observe-se que a visão de North se assemelha com a de Veblen, apresentada no capítulo anterior. Nesse caso, ressalta-se o papel dos agentes individuais, a formação de crenças e hábitos compartilhados de pensamento que

Em uma economia inflacionária como a brasileira, diante das falhas nos pressupostos de racionalidade, a moeda perde seu papel de instituição capaz de amenizar o problema da incerteza em relação ao futuro. Nesse contexto, ao invés de estabilizar as expectativas dos agentes acaba as desestabilizando. Como o funcionamento adequado da moeda está relacionado às crenças dos indivíduos, sua falta de credibilidade amplia os problemas relacionados à utilização dos mercados e, por consequência, aumenta os custos de transação.

Em síntese, esse item procurou demonstrar que a moeda exerce um papel fundamental na redução da incerteza. Essa incerteza não pode ser transformada em risco e, portanto, é não mensurável, dado que os indivíduos são dotados de racionalidade limitada. Nesse caso, em ambientes inflacionários, como observado no Brasil ao longo dos anos 1980, a moeda não cumpre o papel institucional que deveria exercer em uma economia capitalista. Ou seja, aumenta a incerteza em relação ao futuro e prejudica o estabelecimento dos contratos. Nesses casos, tem-se um considerável impacto sobre os custos de transação e produção, o que pode trazer efeitos sobre o desempenho econômico. Muitos iriam questionar porque essa instituição continuava presente na economia nacional. Esse item é trabalhado a seguir.

6.2.4 Instituições que amenizaram os custos de transação de uma moeda ineficiente

Uma afirmação presente no pensamento institucionalista é de que as instituições ineficientes estão fadadas a desaparecer. A questão que se coloca nesse caso é: por que a moeda brasileira, considerada ineficiente, não desapareceu ao longo dos anos 1980? Essa pergunta é feita em Paulani (1994). Segundo a autora, utilizando-se do referencial da Nova Economia Institucional, uma das razões de permitirem a persistência da moeda, mesmo ineficiente, foi o fato de que outros ativos passaram a desempenhar seu papel.

Não houve uma hiperinflação, mas a moeda nacional também teimava em não se estabilizar. A hipótese para esse caso seria que a moeda nacional não desapareceu como instituição porque dentro do próprio contexto inflacionário brasileiro foram criados mecanismos que permitiram sua permanência.

O trabalho de Paulani (1994) é um dos que se preocupa com a estabilidade e sua relação com as instituições. Para a autora, em uma economia em que os indivíduos são

acabam determinando as instituições. Portanto, a mudança é um fenômeno que parte dos agentes, mas sofre restrições institucionais.

dotados de racionalidade limitada e, no contexto social, representam mais que a soma das unidades individuais, a moeda surge como uma instituição básica das economias modernas. A moeda surgiu com a função de resolver os problemas de coordenação e de cooperação em uma sociedade em que a racionalidade individual é diferente da racionalidade coletiva. No entanto, as instituições podem ser eficientes ou não. Ou seja, ao invés de amenizar os problemas de cooperação e coordenação pode acabar por aumentá-los. Em problemas inflacionários crônicos, como o brasileiro nos 1980, a moeda nacional não foi capaz de gerar coesão social. Ela complicou ainda mais os processos porque aumentou as diferenças, alterou de modo perverso os parâmetros distributivos e complicou as decisões de produção.

Segundo a autora, para explicar o problema inflacionário dos anos 1980, é preciso extrapolar os limites da teoria convencional, observando os problemas que levaram às falhas das políticas de estabilidade nos anos 1980. Nesse caso específico, o dinheiro é analisado como instituição, ao mesmo tempo em que se procura demonstrar que as moedas nacionais, criadas ao longo dos anos 1980, não foram eficientes no sentido de criar uma coesão social que lhes garantissem o *status* de moeda forte. As moedas criadas nos anos 1980 não eram instituições confiáveis, ou seja, não serviam para desempenhar as funções atribuídas a uma verdadeira moeda. Voltando à questão inicial, a autora afirma que a moeda nacional não desapareceu porque, por inércia, mesmo ineficazes, algumas instituições permanecem ao longo do tempo.

Segundo Paulani (1994) a moeda não deixou de existir (caso de uma hiperinflação) porque foram criados os mecanismos de correção monetária, que garantiram uma convivência pacífica com o fenômeno inflacionário. A universalização do Estatuto da Correção Monetária, ocorrida no governo Castelo Branco, definiu um sistema monetário dual em que a unidade de conta intertemporal estava separada do meio de troca. Segundo Moura Silva (1992 *apud* PAULANI, 1994), os formuladores de política macroeconômica reconheceram a impossibilidade de um padrão monetário estável no Brasil e, por isso, instituíram o mecanismo de correção monetária visando suprir essa deficiência. Mas, muito importante, segundo Paulani (1994), foi o fato de que a partir de uma regra temporária com sentido alocativo, a correção monetária tornou-se permanente e assumiu contornos de regra constitutiva.

Encontrar alternativas para permanência de instituições anacrônicas não é algo incomum na economia brasileira¹⁰. Paralelamente a uma instituição ineficiente, criou-se no Brasil, outra instituição para garantir que a mesma não fosse eliminada. Quando incorpora as instituições na análise do problema inflacionário, a autora procura demonstrar que enquanto as políticas de combate ao aumento dos preços seguirem unicamente a receita da ortodoxia ou heterodoxia, sem considerar as instituições na análise, estarão fadadas ao fracasso. São essas instituições que não mudaram durante os anos 1980, mas já haviam sido transformadas nos anos 1990, permitindo que a estabilidade dos preços fosse alcançada.

6.3 RESULTADO DO PLANO CRUZADO: APLICAÇÃO DOS CONCEITOS DE DOUGLASS NORTH PARA O FRACASSO DO PLANO

Esse item procura, com o referencial teórico da NEI (Douglass North), apresentar as razões para o fracasso do Plano Cruzado e sucesso do Plano Real. A argumentação está direcionada à persistência da moeda como instituição ineficiente, que engloba a concepção de indivíduo, racionalidade, incerteza e expectativas.

6.3.1 As regras¹¹ que impediram a estabilidade: a série de restrições formais que contribuiu para o fracasso do Plano Cruzado

Assim como a moeda pode ser tratada como uma instituição, pode-se afirmar que uma série de restrições lhe dão sustentabilidade. Neste item, procura-se apresentar as regras presentes na economia brasileira que impediram a estabilidade de preços. Nosso foco principal são as normas formais existentes ou criadas dentro do Plano Cruzado e que inviabilizaram o fim da inflação.

¹⁰ Veja-se o trabalho de Noguero (2008), que fala sobre instituições como o personalismo, autoritarismo, os privilégios e monopólios, entre outras que são herança de nossa colonização e ainda deixam resquícios em nosso comportamento.

¹¹ Optou-se por utilizar o termo regras e não instituições porque muitas referiram-se a medidas formais que não enraizaram na vida social e, portanto, não transformaram-se em instituições.

Primeiro, há a questão da correção monetária que teria sido um dos grandes determinantes da persistência da inflação por um período tão longo no Brasil. Soma-se a ela o ambiente institucional já tratado anteriormente. Além de todas essas questões, há o congelamento de preços que esteve presente em diversos planos. Foi um equívoco demasiadamente grave supor que se poderia estabelecer um tabelamento de preços que substituísse o mecanismo de mercado. Um excesso de regulação desse tipo acabou aumentando a incerteza e afetando as expectativas dos agentes.

O congelamento de preços foi uma medida imposta pelas autoridades durante o Plano Cruzado, e que não se repetiria no Plano Real. Foi uma restrição criada dentro do próprio plano que acabou por influenciar no seu fim. Não apenas os pacotes econômicos do governo aumentavam a incerteza dos agentes, mas o congelamento de preços adotado no Plano Cruzado passaria a influenciar significativamente nesse aspecto. Diante desse cenário perverso, a posição das empresas era de se manterem na defensiva. Belluzzo e Almeida (2002), por exemplo, observam que, procurando protegerem-se de novos pacotes e do congelamento de preços, o balanço dessas empresas revela uma involução das contas clientes, estoques e imobilizado que representam, na visão dos autores, a sua situação mercantil ou nível de operações produtivas.

Juntamente com o congelamento de preços, há a criação do gatilho salarial. Embora se tenham implantadas medidas de desindexação, a criação desse mecanismo agiu como uma nova fonte desencadeadora de aumentos nos preços. Num ambiente inflacionário, a ânsia dos agentes por aumentos de preços fez com que os reajustes provocados pelos empresários fossem repassados aos salários via esse mecanismo automático. O resultado foi o aumento generalizado dos preços. Destaca-se, além disso, que os salários em cruzados deveriam ser calculados pela média dos últimos seis meses.

Não foi apenas o congelamento de preços e o gatilho salarial, aliado a eles as autoridades mantiveram controle sobre o câmbio. A primeira medida do Plano Cruzado, em relação a esse aspecto foi determinar uma taxa de câmbio fixa. Além do câmbio, as cadernetas de poupança passaram a ter rendimentos trimestrais e não mensais. Assim sendo, o Plano Cruzado criou medidas formais que, por não fazerem parte da conduta dos agentes, acabaram inviabilizando o processo de estabilização.

As próprias regras, dentro de uma economia inflacionária, ou os limites formais criados, não foram eficientes. Diante de um contexto inflacionário, elas procuravam engessar o comportamento dos indivíduos, algo impraticável, já que as normas não estavam enraizadas na sociedade. Pelo contrário, a criação dessas regras impediu o adequado funcionamento do

sistema de mercado. Não se trata de uma afirmação completamente liberal, mas no sentido de admitir que tais instrumentos de mercado devem operar, refletindo os comportamentos individuais. Isto inclui os preços dos produtos, do trabalho e o preço das divisas. Além desses aspectos, conforme tratado anteriormente, o Plano acabou afetando negativamente as expectativas dos agentes que procuravam se proteger da incerteza futura com aumentos de preços.

6.3.2 Estabilidade (permanência) na visão de North

Este item procura analisar a persistência da moeda nacional como instituição ineficiente. Ou seja: O que leva a estabilidade institucional na visão de Douglass North? Por que a estabilidade monetária não foi atingida antes do Plano Real, já que a moeda nacional mostrava completo descrédito? Essas são algumas das questões que se procurará responder a seguir.

Em Primeiro lugar, a moeda nacional como uma instituição ineficiente acabou permanecendo na economia brasileira, pois as suas funções de meio de troca, unidade de conta e reserva de valor foram dissociadas. Especialmente para as duas últimas funções desenvolveram-se ativos capazes de substituir a moeda. Os mecanismos de indexação encarregaram-se de garantir a moeda, mesmo ineficiente, como unidade de conta e reserva de valor. O maior problema seria que esses mecanismos internalizaram-se na economia e nos indivíduos de forma que prejudicou a própria estabilização.

Em segundo, a mudança institucional rumo a uma estabilidade de preços não aconteceu porque alguns segmentos da sociedade acabaram por se beneficiar da inflação. Mesmo contrariando o que normalmente dizem as afirmações sobre seus malefícios, em especial de que no longo prazo toda sociedade perde¹², existiam alguns setores beneficiados com o problema inflacionário e que, sem dúvida, acabavam impondo restrições ao seu fim. O primeiro deles é o setor financeiro nacional¹³. Segundo Sicsú (2003) os agentes financeiros eram os grandes beneficiados com o problema¹⁴. Segundo o autor:

¹² Sobre esse fato, veja-se os livros de introdução à economia que normalmente descrevem como o problema inflacionário afeta o crescimento econômico na medida em que prejudica os investimentos, a distribuição de renda, entre outras variáveis importantes ao desenvolvimento.

¹³ A revista *Veja* do ano de 1993 apresentou uma reportagem exclusiva sobre a lucratividade do setor financeiro no período de inflação elevada. Segundo a revista, quanto mais se acelerava a inflação, maiores os lucros dos

O aumento das taxas inflacionárias proporcionava perspectivas de ganhos mais elevados aos bancos, o que permitia a captação de depósitos indexados de menor valor e a realização de custosas campanhas de venda de seus produtos. Afinal, grande parte dos clientes atraídos para o sistema bancário (ou de outro banco) trazia recursos que eram aplicados na forma de depósitos a prazo, mas trazia também recursos que eram apenas indexados em depósitos de poupança e recursos que não eram sequer indexados e que, portanto, possibilitavam elevados ganhos de *floating*, que eram proporcionais às taxas de inflação, altas e crescentes à época (SICSÚ, 2003, p. 157).

Bresser-Pereira (1989a) compartilha do mesmo pensamento e afirma:

O mercado financeiro, que especula sobre a taxa de inflação e geralmente ganha com ela, tende a pressionar a taxa do *open* para cima. Sua tentativa é sempre a de lograr que o Banco Central preveja uma taxa de inflação para o mês e estabeleça uma correspondente taxa de juros para as letras do tesouro superior à inflação que efetivamente ocorrerá. Esta taxa, que os agentes financeiros pressionam para cima por interesses óbvios, é freqüentemente ainda mais elevada devido à tentativa do governo de praticar uma política monetária ativa. Essa tentativa é equivocada em situação de altas taxas de inflação. Seu resultado, a médio prazo, é apenas elevar o déficit público. A curto prazo, entretanto, essa taxa nominal de juros, além constituir-se em uma indicação para os agentes econômicos da crescente insolvência setor público, constitui-se em um indexador adicional para os agentes econômicos do setor real da economia, indexador esse que tende cada vez mais a ser adotado e a endogenamente acelerar a inflação (BRESSER-PEREIRA, 1989a, p. 6).

Da mesma forma que os agentes financeiros ganham com a inflação, o Estado nacional foi, em grande medida, beneficiado. Esse benefício refere-se ao tradicional imposto inflacionário. Na ausência de outras fontes de financiamento, a inflação proporcionava os recursos necessários para saldar as dívidas do Estado. Vale lembrar, ainda, que o Estado é formado por indivíduos que podem representar interesses particulares ao invés do público. Sobre esse fenômeno, Bresser-Pereira (1980) afirma:

Em relação ao Estado, é preciso esclarecer que às vezes somos levados a imaginar que sua função é combater a inflação, quando na verdade ele vive permanentemente

grandes bancos brasileiros. Em 1993, com uma inflação de 1.149% o sistema bancário lucrou 56% a mais do que em 1991, quando a inflação anual foi de 475%. A reportagem ainda cita que no período entre 1987 e 1991, segundo a consultoria Austin Asis, os bancos brasileiros lucraram, em média 13% sobre o patrimônio, enquanto os europeus 9% e os norte-americanos 7%.

¹⁴ Após a estabilização, em 1994, os ganhos inflacionários foram compensados pelos altos juros que procuravam evitar o retorno da inflação. Gerou-se, nesse caso, uma espécie de compensação ao setor financeiro nacional que trocou a receita inflacionária pela receita dos altos juros.

em um processo contraditório, procurando ao mesmo tempo combater a inflação e atender às pressões inflacionárias dos grupos que o controlam. Como fonte de inflação e de transferência de renda para esses grupos o Estado pode: (a) incorrer em déficit devido ao subsídio aos grupos dinâmicos e em seguida emitir moeda (foi o mecanismo inflacionário clássico do período populista); (b) aumentar o crédito para financiar inclusive as taxas negativas de juros àqueles grupos dinâmicos (foi o mecanismo típico entre 1967 e 1973); e (c) não controlar ou afrouxar os controles de preços em benefício dos grupos oligopolistas (foi a política característica entre 1974 e 1979) [...]. De acordo com essa perspectiva, a inflação é um fenômeno econômico cujo componente político é essencial. A inflação será tanto maior quanto maior for a agressividade dos grupos que controlam o Estado e maior a capacidade de resistência dos grupos dominados (BRESSER-PEREIRA, 1980, p. 120).

Outros beneficiários do problema inflacionário foram os agentes econômicos que possuíam os recursos necessários para fazer aplicações que rendessem altos juros comparativamente à inflação. É o caso de grandes empresas, e mesmo de indivíduos de alta renda. Têm-se ainda os ganhos nada desprezíveis das grandes empresas. Segundo Belluzzo e Almeida (2002), essas organizações detinham maior capacidade de obter *Mark-up* significativo nos períodos de inflação elevada; exatamente porque conseguiam tirar vantagem do seu poder de mercado. Sendo assim, segundo os autores:

Sob inflação alta, o *Mark-up* reflete o poder de mercado das empresas em uma dimensão mais ampla do que os preços finais são capazes de expressar, envolvendo componentes de natureza comercial e financeira, com preços obtidos nas compras e nas vendas a prazo, a indexação mais ou menos perfeita das vendas a prazo e dos reajustes salariais e as taxas de juros implícitas nos contratos de fornecimento. A condição de mercado concedia a grande empresa um favorecimento na negociação em torno de todos esses itens, mas essas vantagens são neutralizadas em grande medida sob baixa inflação. Assim, a própria estabilidade relativamente prolongada do Cruzado foi a causa da queda das margens brutas de lucro (BELLUZO; ALMEIDA, 2002, p. 232).

Essa queda nas margens de lucro foi resultado da redução dos ganhos financeiros das grandes empresas, que passaram a privilegiar essas aplicações ao invés das aplicações produtivas. Não nos espanta que, após o período de estabilização alcançado pelo Plano Cruzado, ou seja, com o retorno da inflação, as grandes empresas tenham voltado a ter margens de lucro significativamente elevadas. Segundo os autores, a margem final de lucro (operacional e não-operacional), que girava em torno de 26% em 1984-85, aumentou em 1989, para 44% da receita operacional entre as empresas nacionais. Já, para empresas estrangeiras essa margem que era de 14% em 1985-86 passou para 17% em 1989. Essa visão

é compartilhada por Bruno (2004) e apresentada no item 4.4.2. Deste trabalho, no qual se demonstra a correlação entre as taxas de inflação e o *Mark-up* médio da indústria.

A problemática inflacionária assim, ganha um caráter de path dependence, pois desenvolveu-se, no Brasil, uma trajetória inflacionária difícil de ser revertida e que levou a permanência da inflação por um período considerável de tempo. É dependente da trajetória porque, assim como nos casos de desenvolvimento, os agentes estiveram presos à convivência inflacionária por um longo período. North (1994) afirma que as organizações políticas e econômicas que derivam de determinada matriz institucional tem interesse em perpetuar a estrutura vigente. Os agentes racionalizam a matriz institucional e, como consequência, influenciam os tomadores de decisões no sentido de seguir um curso: uma trajetória inflacionária¹⁵.

6.3.3 O efeito das políticas macroeconômicas em North: o papel dos indivíduos, da concepção de racionalidade e das crenças na tentativa de estabilização de preços

Mientras las instituciones formales pueden cambiar-se por decreto, las instituciones informales evolucionan de una manera que aún dista de haberse entendido por completo y, por lo tanto, no son típicamente susceptibles de una manipulación humana deliberada
Douglass North

A moeda nacional persistiu, mesmo sofrendo contínuas desvalorizações, devido à ligação que se estabelece entre os indivíduos, com racionalidade limitada em um mundo não-ergódico, a realidade percebida, suas crenças, e as políticas macroeconômicas. Nesse contexto, a moeda é um instrumento que permite aos agentes manterem estáveis as suas expectativas em relação ao futuro. Na presença de indivíduos dotados de racionalidade limitada, a moeda estável tem o papel de manter o fluxo de pagamentos e de recebimentos futuros sob o controle dos agentes. Nos anos 1980 a moeda nacional não cumpria o papel que deveria desempenhar em economias capitalistas. Foi necessário o desenvolvimento de outros instrumentos para isso.

¹⁵ De uma forma um pouco diferenciada, o processo histórico de consolidação do fenômeno inflacionário brasileiro é apresentado no capítulo que o analisa de acordo com a concepção de instituições em Veblen. Trata-se da formação do hábito inflacionário.

Como se desenvolveram os mecanismos de indexação, esses serviram para manter estáveis às expectativas dos agentes quanto aos valores futuros. Ou seja, diante de indivíduos com racionalidade limitada, a moeda deixaria de ser um ativo capaz de ligar presente, passado e futuro, conforme descreve Cardim de Carvalho (1989) e, portanto, estaria fadada a desaparecer não fossem os mecanismos de indexação.

Pode-se argumentar, na visão de North (2005), que o processo de mudança institucional acontece estreitamente relacionado aos indivíduos ou agentes que, no plano individual, racionalizam o efeito das políticas macroeconômicas. Os indivíduos, a partir dos seus modelos mentais, formam uma percepção da realidade e, com suas crenças, determinam o funcionamento das instituições. A política macroeconômica altera a percepção da realidade, as crenças e as instituições, que vão determinar a continuidade do problema inflacionário ou o seu fim.

No caso do fracasso do Plano Cruzado, tem-se um contexto em que a realidade percebida, uma realidade inflacionária, determina as crenças dos agentes. Nessa realidade inflacionária, os processos mentais se tornam condicionados a esse problema e os indivíduos percebem os eventos econômicos nesse contexto. Suas crenças estão relacionadas ao conceito de que a moeda nacional sofrerá contínuas desvalorizações. A concepção de moeda ineficiente¹⁶ resulta dos indivíduos e da sua capacidade cognitiva. Esse pensamento pode ser expresso na Figura 9:

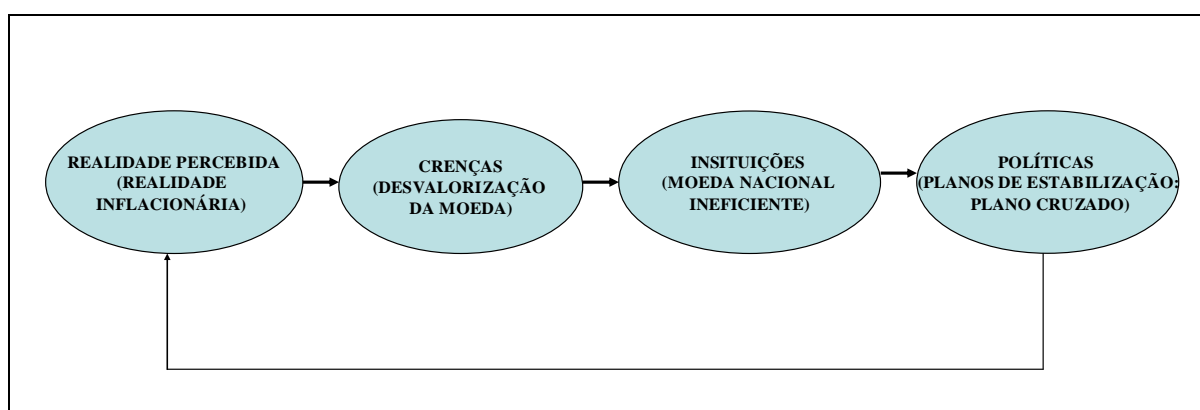


Figura 9 - Esquema do processo de mudança econômica para questão inflacionária.

Fonte: elaborada pelo autor a partir de North (2005).

¹⁶ A noção de moeda como uma instituição ineficiente está relacionada ao conceito de hábito inflacionário, apresentado no capítulo anterior. Ou seja, o hábito inflacionário presente na economia nacional e o ambiente econômico dos anos 1980 estaria se refletindo na moeda, determinando sua constante desvalorização frente aos bens e serviços produzidos.

A figura demonstra como a realidade percebida pelos agentes e pelas autoridades formam as crenças positivas e normativas a respeito da realidade. Essas crenças dão origem a instituições presentes em nossa sociedade e estas, por sua vez, influenciam nas políticas macroeconômicas. Diante de uma realidade histórica inflacionária, corroborada pela configuração das cinco formas institucionais, formou-se a crença inflacionária. Ou seja, uma crença na constante desvalorização da moeda nacional. Essa crença generalizada dos agentes, refletiu-se em uma moeda nacional ineficiente. Como se pode observar, as crenças da sociedade não podem estar desconexas das instituições sociais e econômicas e, por isso, repercutem na moeda nacional.

North (2005) afirma que as instituições econômicas são criadas, unicamente, com o objetivo de reduzir a incerteza presente no evolutivo ambiente humano. Assim, embora a moeda tenha um papel fundamental nesse processo, os itens anteriores procuraram demonstrar que os mecanismos de indexação, embora com limitações, foram uma regra complementar à instituição moeda nacional e que permitiram sua permanência. Da mesma forma, ficou clara uma dependência histórica da trajetória inflacionária. Ou seja, o caráter *path dependence* forma-se a partir das instituições e crenças do passado sobre as decisões presentes. Foi a crença inflacionária, aliada às formas institucionais com características específicas e com agentes que acumularam ganhos significativos na inflação elevada, que repercutiu sobre a dificuldade de eliminação da inflação.

A crença inflacionária dos agentes foi formada a partir das suas informações e da sua interpretação sobre o ambiente sócio-econômico. Exatamente por isso, North (2005) afirma que as escolhas não são resultado de um simples processo cognitivo individual, mas efeito da incorporação do pensamento ao contexto social e institucional mais geral. Ou seja, os agentes possuem uma capacidade cognitiva única, mas que é resultado de uma estrutura institucional e educacional comum, que dará como resultado modelos mentais e crenças compartilhadas. Portanto, em um ambiente inflacionário, resultado das experiências individuais, os agentes aprenderam que a inflação era um fenômeno persistente e que mudanças radicais seriam necessárias para sua eliminação.

Frente às instituições sociais, há a concepção de intencionalidade humana que, ao contrário da Biologia, admite consciência no processo de evolução. Nas Ciências Sociais, os agentes estão cientes dos seus objetivos e procuram estabelecer ações com fins específicos. Nesse contexto, o Plano Cruzado representou uma tentativa de transformar a moeda em uma instituição eficiente e eliminar a inflação da economia nacional. Formou-se, por parte das autoridades e dos formuladores de política macroeconômica, a crença na necessidade de

estabilização frente a uma inflação cada vez mais elevada. Aconteceu, no entanto, que as crenças das autoridades destoavam das crenças sociais. Embora existisse um consenso sobre a necessidade de que a inflação deveria ser eliminada, as experiências e a aprendizagem dos agentes, até o momento de execução do plano, ainda sustentavam a idéia que a moeda nacional não era estável. Ou seja, o resultado do Cruzado, como moeda ineficiente, representa o efeito de crenças acumuladas ao longo do tempo.

Contudo, o próprio modelo demonstra que as autoridades, ao formularem o Plano Cruzado, também tinham um modelo mental equivocado em relação ao ambiente macroeconômico e às crenças sociais. Acreditaram que, mesmo sem fazer profundas mudanças no ambiente dos anos 1980, seriam capazes de trazer a estabilidade monetária. O modelo mental das autoridades estava equivocado porque não captou as especificidades da inflação brasileira e tratou de implementar uma reforma monetária com algumas medidas que não surtiram efeito duradouro. Estavam, portanto, diante de uma trajetória histórica que estimularia a inflação e ganhos improdutivos, o que não fora verificado pelos formuladores dos planos.

A relação entre crenças e instituições fica clara nesse contexto. As crenças formadas definiram a criação de uma moeda nacional ineficiente, ancorada no ambiente econômico dos anos 1980. Como o próprio North (2005) afirma, não se pode transformar as instituições informais simplesmente por decreto, como se quisera fazer com a moeda nacional. Embora esta fosse outra (o Cruzado), o processo de aprendizagem dos agentes e suas crenças formadas a partir de uma história inflacionária impediram a criação de uma moeda estável. No capítulo anterior, foi discutido o conceito de cultura inflacionária que perpassa pelos agentes de uma forma generalizada (governo, empresários, assalariados, etc.). North (2005) reconhece o papel fundamental exercido pela cultura no processo de aprendizagem. É a cultura que proporciona o conhecimento necessário ao desenvolvimento econômico e a estabilidade monetária.

O resultado do Plano Cruzado é, portanto, consequência de políticas que interagiram com o modelo cognitivo dos indivíduos e suas crenças, não conseguindo modificar a ideia de que a moeda sofreria desvalorização. O fracasso do Plano Cruzado é decorrência desse processo.

6.4 O RESULTADO DO PLANO REAL: APLICAÇÃO DOS CONCEITOS DE DOUGLASS NORTH PARA O SUCESSO DO PLANO

6.4.1 A mudança institucional na visão de North e da Nova Economia Institucional

A propósito, nunca é demais lembrar que quaisquer que sejam as matrizes teóricas dos planos de estabilização monetária, a estabilidade da moeda somente tem sentido se ela, ao permitir que os agentes econômicos continuem confiando nas relações contratuais expressas em unidades monetárias, viabiliza os processos de produção, circulação e distribuição da atividade econômica.

Fernando Ferrari Filho

O que teria levado a mudança institucional, ou seja, que fatores teriam finalmente contribuído para a estabilidade de preços? No primeiro ponto estão as mudanças na forma de regulação da economia dos anos 1980 para os anos 1990. Mas, é importante entender esse processo na visão concreta de Douglass North. Primeiro, a inflação gerava um grave problema de custos de transação e, por isso, deveria ser eliminada. Em uma economia que estaria alterando significativamente sua forma de inserção no mercado internacional e adotando uma lógica de liberalismo econômico, a inflação era um mal que teria de ser eliminado.

Segundo, North (1994) afirma que o processo de mudança pode ter origem em agentes, sejam empresários políticos ou econômicos. São suas percepções, ou modelos mentais subjetivos, que determinam as opções adotadas. Ao longo de anos 1980, com maiores índices de inflação no Brasil, e mesmo quando os preços fugiam ao controle, criou-se a percepção de que a mudança era necessária. Os agentes políticos desenvolveram essa concepção, ou formaram um modelo cognitivo no qual a inflação era um problema que deveria ter fim. Foi em função desses modelos mentais que se elaboraram os diferentes planos de estabilidade no Brasil (mudanças nas regras formais).

Terceiro, o fim da inflação pode ser analisado como um processo de mudança gradativo, mas também, que incorporou mudanças abruptas na gestão macroeconômica. Os dois aspectos estiveram presentes no processo de estabilização de preços no Brasil. Foi uma mudança gradativa que se observou na percepção de que a inflação era um fenômeno prejudicial aos interesses econômicos da nação. Esse caráter gradativo esteve presente nos diversos planos implantados ao longo dos anos 1980 e que criaram espaço para o Plano Real.

Foi um processo incremental porque no período entre os anos 1980 e 1990, parcela significativa da população ou dos agentes, começou a modificar suas preferências quanto à questão inflacionária. Juntamente com o conceito de necessidade de modernização do país, começa a intensificar-se a necessidade de por fim ao fenômeno. Por outro lado, foi um processo revolucionário porque o fim da inflação foi alcançado em um momento muito específico da nossa história, em 1994. Porém, como North afirma, as mudanças revolucionárias nem sempre são tão revolucionárias assim, pois já se tratava de um processo em andamento.

Em quarto, embora alguns agentes da sociedade tenham sido beneficiados com o problema inflacionário nacional, criou-se, principalmente no início dos anos 90, a idéia de que a inflação nacional deveria ser eliminada mesmo que isso significasse perdas para algumas empresas que já sofriam um processo de adaptação ao novo ambiente. Do ponto de vista do governo, os benefícios da inflação foram contrabalançados pelo ajuste fiscal que caracterizou a primeira fase do Plano Real. Enfim, apesar do grande beneficiário com a inflação ter sido o setor financeiro nacional, o mesmo foi favorecido com os altos juros, que tiveram o papel de evitar as pressões inflacionárias após o Plano.

Em quarto, e talvez mais importante, está o fato de que os mecanismos de indexação passaram a não funcionar adequadamente no sentido de preservar as funções unidade de conta e reserva de valor da moeda nacional. Ou seja, a inflação, mesmo com os mecanismos desenvolvidos para seu controle, levou, principalmente no final dos anos 1980, a uma distorção significativa nos preços relativos da economia. Os mecanismos de indexação não eram eficientes no sentido de amenizar o problema, especialmente quando se tinha uma variação de preços médios que superava os três dígitos ao ano. Isso se deveu fundamentalmente ao fato de que, após o Plano Cruzado, as grandes empresas passaram a conviver com mais um risco significativo, o qual, segundo Belluzzo e Almeida (2002), era o de estar com preços defasados no momento de um novo congelamento. Isso “[...] suscitou ‘ondas’ de remarcações rápidas e antecipadas de preços por parte das empresas” (BELLUZZO; ALMEIDA, 2002, p. 215). Diante desse fenômeno, a economia nacional passou por fortes acelerações inflacionárias, assim que passavam os congelamentos. Como consequência, seguiu-se a explosão de preços de 1989 que “[...] passou a constituir um fator de dúvida quanto à eficácia do sistema de indexação e a possibilidade de preservação dos valores patrimoniais” das empresas. Belluzzo e Almeida (2002, p. 216) continuam sua análise e afirmam que esse problema se tornou “Uma dúvida cada vez mais generalizada entre os agentes, a medida que a inevitabilidade da hiperinflação se consolidava como expectativa

dominante”. Parece que os mecanismos de indexação teriam finalmente uma tendência de impossibilitar a continuidade da moeda nacional como instituição de mercado, principalmente devido à inconsistência de suas funções.

Por fim, não eram apenas os empresários que não suportavam mais o distúrbio de preços. Entre os anos 1980 e 1990 começou um processo de mudança nas crenças da sociedade. Enquanto, os mecanismos de indexação funcionavam adequadamente e existia crescimento econômico, era possível aceitar certa variação nos preços médios. No entanto, chegou um momento na história em que a inflação não era mais suportável. Segundo Nóbrega (2009, p. 01), “As crenças também integram as instituições” e nesse caso observa-se “[...] uma das mais importantes mudanças mentais da sociedade brasileira: a intolerância à inflação, principalmente entre os pobres”.

6.4.2 O papel dos indivíduos, da racionalidade e das expectativas no controle inflacionário

O Plano de estabilização envolveu a definição de incentivos econômicos naturais para escolhas racionais exercidas voluntariamente e das quais resultaria um empreendimento social que elevaria o bem estar coletivo

Gustavo Franco ao comentar o efeito do Plano Real sobre a racionalidade dos agentes

Para entender a mudança institucional na visão de North (2005) é necessário compreender os esforços humanos em traduzir o ambiente. Para o autor, o ser humano convive com a incerteza e, para suportar esse problema, resultado das interações humanas, criamos uma estrutura complexa de restrições, sejam elas formais ou informais que estão consolidadas na linguagem ou mesmo nas crenças dos agentes. Nesse caso específico, deve-se compreender os indivíduos e o seu processo cognitivo, adaptado para lidar com um mundo de incertezas. Os indivíduos e suas regras em uma economia de alta complexidade (como no caso de uma inflação elevada) foram determinantes, portanto, para explicar a persistência da inflação, assim como o seu fim. A moeda nacional nos anos 1980 não deixou de existir, dando lugar a uma moeda estável, porque, conforme discutido no item anterior, foram desenvolvidos mecanismos que permitiram que a moeda cumprisse seu papel.

Esse processo reduziu a incerteza de uma economia inflacionária e fez com que a moeda se consolidasse como uma instituição, com regras específicas de correção monetária que lhe deram sustentação. Nos anos 1990, ou na passagem entre as décadas, muito por consequência dos sucessivos planos econômicos, a incerteza aumentou e os mecanismos de indexação já não eram mais capazes de manter estáveis as expectativas dos agentes. Com maior incerteza, que caracterizava, não apenas o contexto monetário de inflação, mas a turbulenta trajetória política que se verificava no Brasil desde os anos 1980, era natural que o próprio crescimento acabasse comprometido.

Do ponto de vista dos indivíduos, sejam nas mais diversas classes econômicas, era praticamente impossível afirmar que ainda poderiam possuir alguma capacidade de amenizar a incerteza futura e continuar a utilizar o mecanismo normal de mercado. A capacidade cognitiva dos agentes, utilizando-se do conceito de racionalidade limitada¹⁷, era incapaz de tornar o ambiente inteligível a ponto de viabilizar o adequado funcionamento do mercado. Apesar do conceito de racionalidade e indivíduo, que possui crenças, hábitos e sofre, com isso, influência da cultura da sociedade, estarem presentes nos trabalhos da NEI, especialmente em North (2005), essa abordagem foi aprofundada no capítulo anterior, que se utilizou do referencial teórico do antigo institucionalismo para trabalhar a questão.

Mais um ponto merece ser analisado quanto ao sucesso do Plano Real. Diz respeito à sua forma de implantação e sua influência sobre as expectativas dos agentes. Enquanto no Plano Cruzado e nos Planos subsequentes as medidas econômicas foram implantadas de forma surpresa, no Plano Real as medidas foram divulgadas com antecedência e permitiram que os agentes formassem expectativas mais estáveis sobre o programa. Em um ambiente inflacionário, como no caso dos anos 1980, e devido ao processo de adaptação sofrido pelos agentes, a instabilidade gerada pelo próprio Plano fazia com que a reação de proteção acontecesse via aumentos de preços. No Plano Real, com as medidas anunciadas previamente, o grau de incerteza foi menor e, mesmo que muitos agentes tendessem a se proteger de uma eventual expectativa futura negativa via aumentos de preços, o ambiente acabou impedindo esse tipo de ação. Note, portanto, que existiu uma diferença muito significativa na implantação dos Planos, mas determinante no seu resultado.

Da mesma forma que a falha do Plano Cruzado foi explicada de acordo com o conceito de mudança econômica em North (2005), o sucesso do Plano Real tem a mesma interpretação. Enquanto, no Plano Cruzado os indivíduos formaram modelos mentais e

¹⁷ Recorra aos trabalhos de Elster (1990) e Simon (1986). Ou mesmo os trabalhos de North, utilizados nesta tese, que tratam da questão da racionalidade em teoria econômica.

crenças que estavam relacionadas a uma economia inflacionária, no Plano Real, essa compreensão foi alterada. Mas, não foram apenas as políticas do Plano as responsáveis. Todo o contexto econômico, tratado na concepção dos regulacionistas teve papel fundamental para transformar a percepção da realidade, as crenças e as instituições.

Com o Plano Real e as mudanças já processadas na economia, a política macroeconômica finalmente foi capaz de alterar a crença dos indivíduos e apontou o caminho para estabilidade monetária. Os indivíduos formam modelos mentais sobre a percepção da realidade e, com suas crenças, formam as instituições. A política macroeconômica do Plano Real finalmente foi capaz de alterar a percepção da realidade, as crenças e as instituições.

O modelo mental já era outro e, nos casos em que os agentes ainda desconfiavam da capacidade do Plano Real em controlar a inflação, a política foi intensificada no sentido de fortalecer o compromisso com a estabilidade. A estabilidade foi decorrência do *feed back* entre política e indivíduos que percebem da sua forma a realidade e assim interagem com ela. A concepção e o efeito da política macroeconômica de estabilização é apresentada no item a seguir.

6.4.3 Políticas macroeconômicas: a interação entre realidade percebida, crenças e instituições no esquema de North (2005)

Nesse novo contexto, pode-se utilizar o modelo de North (2005) para explicar o êxito do Plano Real. O processo está em observar como, nos anos 1990, e com a introdução do Plano Real, alterou-se a percepção dos indivíduos em relação à realidade, as crenças da sociedade em relação à inflação, a instituição moeda nacional e, fundamentalmente, como as políticas macroeconômicas exerceram papel determinante nesse processo, que está apresentado na Figura 10.

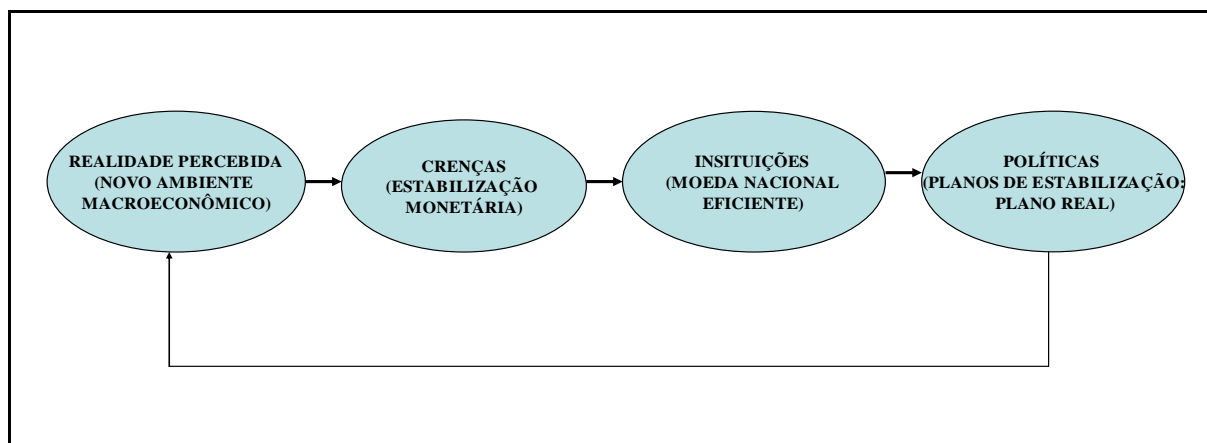


Figura 10 - Esquema de mudança econômica de North (2005) para estabilidade inflacionária.

Fonte: elaborada pelo autor a partir de North (2005).

Novamente, o que se observa na figura é, como ocorre o processo de mudança econômica de acordo com North (2005), contudo, procurando-se demonstrar a estabilização de preços. De acordo com a figura anterior, as transformações econômicas em curso na economia nacional ao longo dos anos 1990 contribuíram para alterar a realidade percebida pelos agentes econômicos. O contexto de ideologias neoliberais, mesmo com os problemas causados ao crescimento, teria sido o fator determinante para esse processo, em que pesem as transformações das formas institucionais apresentadas anteriormente.

Essa nova realidade percebida, que agora teria que privilegiar ganhos produtivos ao invés dos tradicionais ganhos inflacionários, modificaria as crenças dos agentes econômicos em relação ao ambiente no qual estavam inseridos. Surge, então, a possibilidade de estabilização monetária que trás consigo a chance de transformação da moeda nacional em uma instituição eficiente, que operaria sem a necessidade dos tradicionais mecanismos de correção monetária.

Até 1994, falou-se em possibilidades de estabilização, pois esta, somente seria alcançada com a implementação do Plano Real. Assim, os formuladores de política macroeconômica operam a última ação da figura anterior, a política de estabilização de preços (Plano Real). Essa substituição monetária, com as demais ações, foi o elemento que faltava para que a estabilidade fosse alcançada. Tratou-se de uma política que finalmente conseguiria alterar a realidade percebida pelos agentes que agora notariam, a partir das informações disponíveis, da ação da política macroeconômica e do novo ambiente, a possibilidade do fim da inflação. Ressalta-se novamente que, ao contrário do que acontecera no lançamento do Plano Cruzado, o modelo cognitivo dos formuladores de política macroeconômica finalmente

captou o real funcionamento do ambiente econômico, implementando um Plano com possibilidades de êxito.

Quanto aos agentes e a sociedade brasileira como um todo, finalmente a nova moeda foi capaz de alterar a percepção da realidade. Assim, alteraram-se as crenças em relação à moeda nacional o que, dito de outra forma, significa afirmar que os agentes acreditaram no Plano de estabilização. Em consequência disso, surgiu a instituição moeda nacional estável como um resultado da transformação que se operava no modelo cognitivo da sociedade desde o início dos anos 1990.

Ressalta-se, por fim, que os sucessivos Planos de estabilização ao longo dos anos 1980 e início dos anos 1990 contribuíram com a aprendizagem necessária à implantação do Real que fora lançado com medidas claras de conversibilidade e sem choques que fizessem com que a incerteza aumentasse. Finalmente a nova moeda teria credibilidade, transformando-se em uma instituição formal capaz de estruturar as relações de produção da economia, mas, fundamentalmente, esse novo padrão de valor estaria respaldado no que North (2005) chamou de instituições informais e que dizem respeito às crenças dos agentes.

6.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo teve como objetivo explicar a inflação e a estabilidade monetária (resultado dos Planos Cruzado e Real) com o enfoque da Nova Economia Institucional. Demonstrou-se que a inflação é um fenômeno que gera custos de transação aos agentes e, no caso de uma economia inflacionária, a moeda não é capaz de cumprir adequadamente a sua função como estruturante das relações de troca. Quando a inflação é exagerada a incerteza dos agentes aumenta, o que dificulta sua capacidade de garantir os contratos e manter estáveis as expectativas quanto aos pagamentos e recebimentos futuros.

Porém, mesmo com inflação elevada, a instituição moeda não desapareceu porque a economia nacional criou mecanismos para conviver com o problema e garantir a moeda como estruturante das relações de troca. Trataram-se dos mecanismos de correção monetária, que garantiram a convivência com uma inflação exorbitante. Assim, foi possível encontrar a explicação para o fracasso do Plano Cruzado, e que se somam às questões anteriores, do ambiente institucional e do hábito inflacionário. Ou seja, os próprios planos de estabilidade criaram regras que não foram capazes de transformar a moeda nacional em uma instituição

eficiente. É o caso do congelamento de preços, das propostas de desindexação e do gatilho salarial. Essas normas não estavam enraizadas na vida social e serviram apenas para aumentar a incerteza e aflorar as expectativas inflacionárias dos agentes. Além disso, a idéia de estabilidade institucional expressa em North é importante para explicar a permanência da moeda como instituição ineficiente. Além dos mecanismos de correção monetária, diversos agentes eram beneficiados com a inflação, o que gerou um caráter de *path dependence*: uma trajetória inflacionária difícil de ser revertida. A política macroeconômica com os planos de estabilização não surtiu o efeito desejado porque não foi capaz de alterar as crenças dos agentes em relação à moeda nacional.

O Plano Real, por sua vez, obteve sucesso porque os agentes (políticos, empresários e trabalhadores) formaram a crença de que a inflação deveria ser eliminada para que o país reencontrasse o rumo do crescimento. Por fim, e talvez mais importante, está o fato de que os mecanismos de indexação não eram mais capazes de amenizar a incerteza futura dos agentes. Além do mais, a mudança rumo à estabilidade foi possível devido à forma de implementação do Real que, diferentemente do Plano Cruzado, foi previamente anunciado e com regras claras. Isso acalmou as expectativas e evitou que os agentes reagissem aumentando os preços. Dessa forma, a política macroeconômica finalmente foi capaz de alterar a crença dos indivíduos quanto à moeda nacional, ou seja, alterou a percepção da realidade (quanto à inflação), as crenças (moeda estável) e as instituições (moeda nacional). Evidentemente, o próprio ambiente econômico (descrito via formas institucionais) foi capaz de contribuir para esse processo.

7 CONCLUSÕES

O objetivo desta tese foi trazer uma contribuição institucionalista para compreensão da inflação e dos resultados do Plano Cruzado e Real no combate ao problema inflacionário. Para isso, foi utilizada a Teoria da Regulação com as formas institucionais de estrutura e a concepção de instituições presente em Veblen e North.

Com vistas a atingir o objetivo proposto, o trabalho realizou uma revisão das principais teorias que procuraram explicar a inflação brasileira até os anos 1990. O destaque nessas análises ficou por conta da teoria estruturalista, em especial a de Rangel, que adota o pressuposto de moeda endógena. Em primeiro lugar, essa teoria foi muito importante na proposta do trabalho pelo fato de que a partir dela, foi possível demonstrar como as mudanças institucionais dos anos 1990 acabaram por amenizar os problemas relacionados aos estrangulamentos (externo e setorial) e diminuíram as pressões inflacionárias. Em segundo lugar, tratou-se de uma análise relevante porque a teoria da moeda endógena demonstra como as pressões inflacionárias podem decorrer dos agentes, e não, unicamente, dos governos e da sua irresponsabilidade ao emitir moeda, conforme prega a teoria tradicional.

Diante desse contexto, com o referencial teórico da Teoria da Regulação procurou-se demonstrar como as mudanças nas formas institucionais de estrutura contribuíram para o processo de estabilização de preços. A supremacia da forma inserção no regime internacional trouxe significativos efeitos sobre as demais, sendo determinante para o fim da inflação no Brasil. No que diz respeito à forma concorrência, a abertura comercial aumentou a competição interna, inibindo os comportamentos inflacionários. Ou seja, o discurso de que as empresas nacionais eram demasiadamente protegidas e, por isso, ineficientes, com reflexos sobre os preços internos, finalmente perdeu o sentido diante da concorrência internacional. Por seu turno, o maior fluxo de capitais teria contribuído para amenizar o problema das divisas e das constantes desvalorizações da moeda nacional frente ao dólar, o que apresentou um duplo efeito na contenção dos aumentos de preços. Por um lado, contribuiu para aumentar, ainda mais, as importações, principalmente após o lançamento do Plano Real. Por outro, impediu a proliferação da inflação importada devido às desvalorizações cambiais, constantes na economia nacional ao longo dos anos 1980. Enfim, entrada de capital e sobrevalorização cambial foram fundamentais para consolidar a crença de uma moeda nacional “forte”.

A alteração da forma Estado contribuiu para a estabilização de preços no sentido de amenizar as pressões sobre o orçamento estatal. A retirada do governo, como provedor de bens e serviços básicos (processo de privatizações), fez com que as emissões monetárias presentes ao longo da história não fossem mais o meio fundamental de obtenção de recursos. Destaca-se que o próprio Plano Real apresentou medidas que procuraram aumentar a arrecadação. Quanto à forma relação salarial, o Brasil passou, ao longo dos anos 1990, por uma forte onda de flexibilização das relações de trabalho. Ao mesmo tempo, a forma de inserção do país do regime internacional trouxe sérios problemas quanto à geração de empregos formais. Nesse contexto, o aumento dos preços passaria a ser contrabalançado pelas menores restrições trabalhistas. Enfim, a gestão da moeda seria significativamente afetada com a introdução do Plano Real e com a submissão do país ao regime monetário internacional, com prioridades que enfocam a estabilização de preços em detrimento do crescimento econômico.

A configuração das formas institucionais de estrutura fornecem uma ligação do nível micro para o macroeconômico, representando as regularidades que se expressam de um nível para o outro. Diante disso, a emergência e consolidação do problema inflacionário brasileiro devem ser compreendidos a partir do referencial teórico dos antigos institucionalistas, mais especificamente da noção de instituições em Veblen. Nesse contexto de análise, observou-se que a perpetuação da inflação no Brasil por um período considerável de tempo foi resultado da formação de um hábito inflacionário, entendido como o impulso, consciente ou não, presente no pensamento compartilhado dos indivíduos, de aumentar ou desejar que os preços dos produtos aumentem. O argumento desenvolvido no trabalho expressou que, durante os anos 1980 aconteceu a consolidação desse hábito inflacionário. Assim, os indivíduos apresentavam uma tendência habitual de reajustar preços, o que não pode ser explicável em termos de racionalidade substantiva, mas mediante a habituação. O comportamento repetido de reajustar preços levou à formação desse hábito que influencia e é influenciado pela configuração das formas institucionais de estrutura.

Nesse contexto vebleniano de análise, constatou-se que a formação desse hábito aconteceu em um contexto de seleção e adaptação. Sobre esse aspecto, procurou-se demonstrar que, além de um funcionamento mental que impulsionava os indivíduos ao reajuste de preços, as empresas e demais agentes priorizavam a especulação e os ganhos financeiros ao invés de investimentos produtivos. No ambiente dos anos 1980, sobreviveram os agentes que se comportavam dessa forma, ou seja, os indivíduos (ou agentes) com hábitos adaptados a um ambiente inflacionário, que se formou devido a um processo seletivo.

Nos anos 1980 e início dos 1990 a noção de ambiente é extremamente favorável para concretização do problema inflacionário. Como foi visto, e de acordo com as formas institucionais de estrutura, tratava-se de uma economia que proporcionava a criação e disseminação do ambiente inflacionário. Ou seja, com elevada participação Estatal e que, por isso, constantemente pressionava o problema inflacionário devido aos gastos excessivos. A relação salarial era demasiadamente rígida e os aumentos salariais eram facilmente repassados aos preços dos produtos. A adesão ao regime internacional facilitava a perpetuação da inflação, já que, não existia concorrência. Além disso, existiam os próprios desequilíbrios no balanço de pagamentos.

É nesse contexto, mas a partir de um enfoque vebleniano, que se reúnem elementos para explicar o sucesso do Plano Real e o fracasso do Cruzado. Diante da configuração das formas institucionais de estrutura, o Plano Cruzado fracassou em grande parte por que: 1º) Não foi capaz de modificar o comportamento dos agentes (empresários do setor produtivo e financeiro, assalariados, etc.). 2º) Ao incorporarem esse comportamento inflacionário, criou-se uma clara dicotomia entre os agentes e o Plano Cruzado, ou seja, como demonstrou o conceito de *reconstitutive downward causation*, a proposta de estabilidade não era compatível com os hábitos e as crenças, de forma a não aceitarem uma moeda nacional estável. 3º) A partir dessas concepções ficou clara a dicotomia entre o ambiente formal, com suas regras de estabilização, e o ambiente informal, que refletia os hábitos da população. 4º) Como as formas institucionais de estrutura representam a passagem do nível micro ao nível macroeconômico de análise, refletiam os hábitos presentes no nível microeconômico que se manifestavam em nível macro. Portanto, a proposta de estabilização, sem uma mudança de hábitos mentais, incluindo-se a configuração das formas institucionais, não seria aceita porque não estava enraizada na vida social.

O resultado do Plano Real pode ser explicado a partir de uma análise semelhante. Em parte, com as transformações operadas no início dos anos 1990, solucionaram-se os problemas que, segundo os cepalinos, seriam determinantes da inflação no Brasil (presença de oligopólios e monopólios, desequilíbrio externo e capitalismo excessivamente estatal). Com a mudança de cenário durante o início dos anos 1990, o ambiente inflacionário começa a ser modificado. É verdadeiro afirmar que esse novo ambiente pressionou os agentes para formação de novos hábitos, que eliminariam o inflacionário. Diante dessa nova configuração, que contempla menor participação do Estado na economia, exposição à concorrência, atração de fluxos internacionais de capital, flexibilidade trabalhista e, é claro, uma nova gestão monetária, cria-se um ambiente propício para estabilidade.

As formas institucionais de estrutura interagem com os hábitos mentais dos agentes consolidando um cenário propício para estabilização de preços. Nesse caso, ao mobilizar-se o referencial teórico institucionalista de Veblen, se observa que a proposta de estabilização do Plano Real foi reforçada pelo novo contexto de seleção e adaptação que começou a se formar na economia nacional. Por vontade própria ou não, os agentes tiveram que adotar novos comportamentos (novos padrões habituais), que estariam eliminando os ganhos especulativos e impulsionando atividades produtivas mais concorrenciais. Não é demais afirmar que o próprio Estado muda de postura nesse período. Finalmente, com o Plano Real, concretiza-se a mudança rumo à estabilidade e acontece o fim da dicotomia entre o ambiente formal e o informal. Ou seja, agora a instituição moeda nacional estável é compatível com os hábitos e as crenças dos agentes.

A inflação e seu fim foi também analisada sob a perspectiva da Nova Economia Institucional, em especial, com a concepção de instituições de North. A configuração das formas institucionais de estrutura nos anos 1980 e o hábito inflacionário transformaram a moeda nacional em uma instituição ineficiente porque ela, por si só, não era capaz de cumprir de forma adequada as funções que lhe são atribuídas em uma economia capitalista. Ressalte-se que a análise de North (2005) enfoca o papel das instituições informais e, por isso, converge com a interpretação institucional de Veblen no que diz respeito ao papel dos hábitos de pensamento. Da mesma forma que Veblen, as análises de North estão dependentes do ambiente e das instituições informais da economia. Por isso, existia clara preocupação com a mudança institucional nos anos 1990, pois o ambiente gerava altos custos de transação e prejudicava o desempenho econômico. Este problema seria ainda maior em uma economia inflacionária, já que a moeda desempenha papel primordial nas economias de mercado.

Enfocando, especificamente, a persistência da inflação por um período considerável de tempo, ou tratando-se da moeda como instituição, a análise sob o ponto de vista da Nova Economia Institucional demonstrou que a moeda, apesar de perder o seu papel fundamental em amenizar a incerteza quanto aos pagamentos e recebimentos futuros, permaneceu porque ao longo da nossa própria história foram institucionalizados os mecanismos de correção monetária. Uma regra que amenizou o problema da incerteza em uma economia inflacionária à medida que contribuiu para manter estáveis suas características de unidade de conta e reserva de valor. Esse mecanismo fora uma forma complementar de trazer funcionalidade a um padrão de valor altamente instável e que, por isso, impediu uma hiperinflação, mantendo a moeda nacional como instituição válida, mesmo sem cumprir eficientemente as funções que lhe são características.

Nesse contexto é possível explicar o fracasso do Plano Cruzado. Em primeiro lugar o resultado novamente se deve ao próprio ambiente, que se expressa na configuração das formas institucionais de estrutura. Em segundo, porque diversos segmentos da economia foram beneficiados com o problema, ou seja, empresas do setor produtivo (elevação das margens de lucro), do setor financeiro ou mesmo diversos tipos de especuladores tinham a possibilidade de aferir ganhos financeiros em detrimento a ganhos produtivos. Em terceiro, porque, devido a isso, criou-se um caráter de *path dependence*. Uma trajetória inflacionária difícil de ser revertida que ocorreu porque os agentes estiveram presos à convivência inflacionária por um longo período. Em quarto, a permanência da inflação se relacionou com a concepção de indivíduo e racionalidade no pensamento da NEI, sendo que a moeda nacional permaneceu, apenas, devido aos mecanismos de correção monetária e, por isso, acalmou as expectativas dos agentes.

Todas as explicações sobre o fracasso do Plano Cruzado, na visão da NEI, podem ser sintetizadas no esquema de mudança econômica apresentado em North (2005). Trata-se de considerar a realidade percebida pelos agentes, uma realidade inflacionária decorrente de diversas décadas de experiência com preços descontrolados. Ou seja, um contexto social que gerou um modelo de aprendizagem comum, levando os indivíduos a formarem a crença de que a inflação seria um fenômeno de difícil eliminação. Essa crença levou a formação de uma moeda nacional (instituição formal) ineficiente. Então, nos anos 1980, as autoridades passaram a acreditar que a inflação deveria ser eliminada. No entanto, não observaram que mudanças mais importantes seriam necessárias para que a estabilidade fosse alcançada. Essas, diziam respeito às transformações macroeconômicas e a eliminação da crença inflacionária, que se processariam nos anos 1990.

Por outro lado, o Plano Real obteve êxito porque os formuladores de política macroeconômica, em consonância com o novo ambiente, finalmente formaram um modelo cognitivo que estava em acordo com a realidade do momento. Além do mais, as crenças da sociedade começaram a sofrer modificações, manifestando a necessidade de reformas que colocassem o país inserido no contexto internacional. Os próprios mecanismos de correção monetária não eram mais suficientes para manter estáveis as expectativas dos agentes e os sucessivos planos de estabilidade fracassados teriam influenciado a necessidade de uma estabilização de preços. Nesse contexto, o Plano veio a consolidar um movimento que já se processava. Tratou-se de uma política que alterou de forma definitiva a percepção da realidade por parte dos agentes, criando a crença na possibilidade de estabilização. Assim, tem-se a criação de uma moeda nacional estável (instituição eficiente) que coincide com o

processo de eliminação do hábito inflacionário. Evidentemente, o Plano Real tratou de processar mudanças fundamentais para que moeda nacional se tornasse uma instituição eficiente.

Em resumo, quanto ao objetivo proposto, a tese demonstra que a estabilidade foi alcançada em função das mudanças processadas no ambiente macroeconômico, representada pelas mudanças nas formas institucionais de estrutura que, alicerçadas no contexto microeconômico, foram capazes de eliminar o hábito inflacionário, presente por décadas de convivência com uma inflação elevada. Esse novo ambiente macroeconômico aliado a eliminação do hábito inflacionário repercutiu sobre a instituição moeda nacional, que recuperaria definitivamente a confiança dos agentes com a introdução do Plano Real. Não se trata de denegrir os méritos do Plano, mas de demonstrar que o mesmo veio a consolidar um processo que já se desenhava na economia nacional. Exatamente por isso, uma análise institucionalista, que levou em conta esses diversos aspectos, foi necessária.

Enfim, restam algumas colocações quanto ao desenvolvimento do trabalho, que procurou enfatizar a importância de uma análise institucionalista para inflação e os Planos de estabilização no Brasil. Uma das grandes dificuldades na sua realização foi exatamente a existência de estudos similares. Contudo, os conceitos apresentados nas abordagens institucionalistas foram extremamente eficientes no sentido de proporcionar uma explicação consistente e diferenciada para inflação e o resultado das políticas macroeconômicas (Planos Cruzado e Real). Agendas de pesquisa futuras poderiam aprofundar o estudo dessas relações, seja do ponto de vista teórico ou mesmo com aplicações práticas. Teoricamente, poderiam aprofundar as similaridades e divergências entre a Teoria da Regulação e o antigo institucionalismo, especialmente no que tange as regularidades que se manifestam do plano micro ao macro. Nesse contexto, um enfoque especial pode ser dado à concepção de indivíduo e racionalidade nas duas correntes. Da mesma forma, existem pontos de convergência entre os trabalhos dos antigos e novos institucionalistas que poderiam render trabalhos interessantes. Já de um ponto de vista prático, os conceitos apresentados nas diferentes correntes teóricas podem ser aprofundados com vistas a analisar os planos de estabilização que não foram foco desse estudo. Outra importante contribuição seria o de analisar, na óptica institucionalista de Veblen e North, as mudanças institucionais dos anos 90 e como as mesmas apresentam respaldo nos hábitos e racionalidade dos agentes, ao mesmo tempo em que se fundamentam em menores custos nas transações econômicas. Enfim, analisar o resultado especificamente da implantação do Plano Real, enfocando o papel da

URV na mudança de hábitos da população, configurar-se-ia em uma nova contribuição ao conhecimento.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. A sociologia política da inflação. In: VIEIRA, José R. *et al.* (Orgs.). **Na corda bamba**: doze estudos sobre a cultura da inflação. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1993. p. 63-94.

ABREU, M. P. (Org.). **A ordem do progresso**: cem anos de política econômica. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

AGLIETTA, M. **Régulation et crises du Capitalisme**: l'expérience des États-Unis. Paris, Calmann-Lévy, 1976.

AGLIETTA, M.; ORLEANS, A. **A violência da moeda**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1990.

ANJOS JÚNIOR., M. Moeda e cultura: elementos para uma abordagem institucional da moeda. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 58-75, jan./ mar. 1998.

ARAÚJO, E.; BRUNO, M; PIMENTEL, D. A Indústria Brasileira entre a Crise Americana e o Finance-Led Growth Regime Pós- Liberalização: Uma interpretação regulacionista. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA. **Anais do XV Encontro Nacional de Economia Política** 15, 2010, São Luis/MA. Disponível em: http://www.sep.org.br/artigo/5_congresso/1951_c901b40ccef5c99720ed89f94023ac39.pdf. Acesso em: 13 de dezembro de 2012

ARESTIS, P.; PAULA, L. F.; FERRARI FILHO, F. A nova política monetária: uma análise do regime de metas de inflação no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 18, n. 1, p. 1-30, abr. 2009.

ARIDA, P.; LARA-RESENDE, A. Inflação inercial e reforma monetária. In: ARIDA, P. (Org.). **Inflação zero**: Brasil, Argentina, Israel. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

ATKINSON, G.; OLESON JR., T. Commons & Keynes: their assault on laissez faire. **Journal of Economic Issues**, Armonk (USA), v. XXXII, n. 4, p. 1019-1030, dec. 1998.

BACHA, E. L. **A inércia e o conflito**: o Plano Cruzado e seus desafios. Texto para discussão n. 131. Rio de Janeiro, 1986. Disponível em: < <http://www.econ.puc-rio.br/PDF/TD131.PDF>>. Acesso em: 10 de nov de 2010.

_____. Reflexões pós-cepalinas sobre inflação e crise externa. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 23, n. 3, jul./set. 2003. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/91-8.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2010.

_____. Plano Real: uma avaliação preliminar. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, p. 3-26, jun. 1995.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Sistema gerenciador de séries temporais**. Brasília, 2011. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>>. Acesso em: 17 ago. 2011.

BELLUZZO, L. G.; ALMEIDA, J. G. **Depois da queda**: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BIER, A. G.; PAULANI, L.; MESSEMBERG, R. **O heterodoxo e o pós-moderno**: o cruzado em conflito. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1987.

BOYER. R. **A teoria da regulação**: uma análise crítica. São Paulo: Nobel, 1990.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A teoria da inflação inercial reexaminada. In: REGO, J. M. (Org.). **Aceleração recente da inflação**. São Paulo: Bial, 1989a.

_____. **A descoberta da inflação inercial**. Textos para discussão n. 182. São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/2196/TD%20182%20-%20Luiz%20Carlos%20Bresser%20Pereira.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 06 jan. 2009.

_____. Cem dias do Plano Collor: o Plano Collor e a volta da inflação. **Indicadores FEE**, Porto Alegre, v. 18, n. 2, p. 55-61, 1990a. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/305/522>>. Acesso em: 29 ago. 2011.

_____. Da inflação a hiperinflação: uma abordagem estruturalista. In: REGO, J. M. (Org.). **Inflação e hiperinflação**: interpretações e retórica. São Paulo: Bial, 1990b. p. 7-28.

_____. As contradições da inflação brasileira. In: _____; NAKANO, Y. **Inflação e Recessão**. São Paulo: Brasiliense: 1980. p. 119-145.

_____. **National development strategy: the key economic growth institution.** São Paulo, 2006. Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=1944>>. Acesso em: 02 maio 2011.

_____. A mudança no papel do Estado na economia brasileira. In: ODÁLIA, N. O **desenvolvimento ameaçado: perspectivas e soluções.** São Paulo: Editora da UNESP, 1989b. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1988/88.MudancaDoPapeldoEstadoNaEconomiaBrasileira.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2010.

_____. Inflação inercial e Plano Cruzado. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 6. n. 3. jul./set. 1986.

_____. Os dois congelamentos de preços no Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 8, n. 4, out./dez. 1988. p. 1-19. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/32-4.pdf>>. Acesso em: 05 dez. 2010.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; NAKANO, Y. Fatores aceleradores, mantenedores e sancionadores da inflação. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 4, n. 1, jan./mar. 1983.

_____. Política administrativa de controle da inflação. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 4. n. 3, jul./set. 1984. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/15-7.pdf>>. Acesso em: 01 dez. 2010.

BRUNO, M. A. P. **Crescimento econômico, mudanças estruturais e distribuição as transformações do regime de acumulação no Brasil: uma análise regulacionista.** 2004. 711 f. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

_____. Macroanálise, regulação e o método uma alternativa ao holismo e ao individualismo metodológicos para uma macroeconomia histórica e institucionalista. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 25, n. 4, p. 337-356 out./dez. 2005.

CARDIM DE CARVALHO, F. J. Fundamentos da escola pós-keynesiana: a teoria de uma economia monetária. In: AMADEO, E. (Org.). **Ensaio sobre economia política moderna: teoria, história e pensamento econômico.** São Paulo: Marco Zero, 1989.

CARVALHO, C. E. O fracasso do Plano Collor: erros de execução ou de concepção? **Revista Economia**, Niterói (RJ), v. 4, n. 2, p. 283-331, jul./dez. 2003. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/revista/vol4/v4n2p283_331.pdf>. Acesso em: 07 dez. 2010.

_____. As origens e a gênese do Plano Collor. **Revista Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 16, n. 1, p. 101-134, jan./abr. 2006. Disponível em: <<http://www.face.ufmg.br/novaeconomia/sumarios/v16n1/160103.pdf>>. Acesso em: 07 dez. 2010.

CASTRO, L. B. Esperança, frustração e aprendizado: a história da nova república (1985-1989). In: GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A. (Org.). **Economia Brasileira Contemporânea**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005a. p. 116-140.

_____. Privatização, abertura e desindexação: a primeira metade dos anos 90. In: GIAMBIAGI, F.; VILLELA, A. (Org.). **Economia Brasileira Contemporânea**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005b. p. 142-165.

CASTRO, A. B.; SOUZA, F. E. P. **A economia brasileira em marcha forçada**. São Paulo: Paz e Terra, 1985.

CERVO, A. M. Sob o signo neoliberal: as relações internacionais da América Latina. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 43, n. 2, p. 5-27, 2000.

COASE, R. The institutional structure of production. **The American Economic Review**, Pittsburgh (USA), v. 82, n. 4, p. 713-719 set. 1992.

_____. **The nature of the firm**: origins, evolution, and development. New York/Oxford: Oxford University, 1993.

COMMONS, J. R. Institutional economics. **The American Economic Review**, Pittsburgh (USA), v. 21, p. 648 -657, 1931.

CONCEIÇÃO, O. A. C. O conceito de instituição nas modernas abordagens institucionalistas. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 7., 2005, Curitiba. **Anais do VII Encontro Nacional de Economia Política**. Disponível em: <http://www.sep.org.br/artigo/7_congresso_old/CONCEICAO_OCTAVIO.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2011.

_____. Instituições e crescimento econômico: da “tecnologia social” de Nelson à “causalidade vebleniana” de Hodgson. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 37., 2009, Foz do Iguaçu. **Anais do 37º Encontro Nacional de Economia**. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/30422/000732510.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 10 fev. 2010.

_____. Crise e regulação: a metamorfose restauradora da reprodução capitalista. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 8, n. 1, p. 155-174, 1987.

_____. A contribuição das abordagens institucionalistas para a constituição de uma teoria econômica das instituições. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 23, n. 1, p. 77-106 2002.

_____. Desvalorização do Real: a agonia de uma estabilização inacabada. **Indicadores FEE**, Porto Alegre, v. 27, n. 1, p. 90-107, 1999.

_____. **Instituições, crescimento e mudança na ótica institucionalista**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser (FEE), 2001a.

_____. **Michael Aglietta**: da teoria da regulação à violência da moeda. Textos para discussão FEE n. 11. Porto Alegre, 2007. Disponível em: <<http://www.fee.tche.br/sitefee/download/tds/011.pdf>>. Acesso em: 21 maio 2011.

_____. Os antigos, os novos e os neo-institucionalistas: há convergência teórica no pensamento institucionalista? **Revista Análise Econômica**, Porto Alegre, v. 19, n. 33, p. 25-45, set. 2001b. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/AnaliseEconomica/article/view/10664/6299>>. Acesso em: 08 jan. 2010.

CORAZZA, G. A política econômica do Plano Verão. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 17, n. 1, p. 15-21, 1989. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/92/360>>. Acesso em: 06 dez. 2010.

CRUZ, P. D. Endividamento externo e transferência de recursos reais ao exterior: os setores público e privado na crise dos anos oitenta. **Revista Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 5, n. 1, ago. 1995.

CUNHA, P. H. F. A estabilização em dois registros. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 8., 2003, Florianópolis. **Anais do VIII Encontro Nacional de Economia Política**. Disponível em: <http://www.sep.org.br/artigo/13_CUNHA.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2010.

DENZAU, A.; NORTH, D. **Shared mental models**: ideologies and institutions. *Kylos*, 47 (1): 3-31, 1994. Disponível em <http://129.3.20.41/eps/eh/papers/9309/9309003.pdf>. Acesso em: 19 de dezembro de 2011.

ELSTER, J. When rationality fails. In: COOK, K. S.; LEVI, M. **The limits of rationality**. Chicago/London: The University of Chicago Press, 1990.

FARIA, L. A. E. As formas institucionais de estrutura: do micro ao macro na teoria da regulação. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 22, n. 1, p. 187-204, 2001.

FERRARI FILHO, F. Os “keynesianos” neoclássicos e os pós-keynesianos. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 12, n. 2, p. 340-348, 1991.

FERRARI FILHO, F.; CONCEIÇÃO, O. A. C. A noção de incerteza nos pós-keynesianos e institucionalistas: uma conciliação possível? In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 29., 2001, Salvador. **Anais do XXIX Encontro Nacional de Economia**. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2001/artigos/200101324.pdf>>. Acesso em: 19 jun. 2009.

FERREIRA, V. R. V. **Funcionamento mental, dinheiro e trabalho**, [s. l.], 1999. Disponível em: <<http://www.verarita.psc.br/portugues.php?id=funcio>>. Acesso em: 6 jul. 2010.

_____. **O componente emocional** : funcionamento mental e ilusão à luz das transformações econômicas no Brasil desde 1985. Rio de Janeiro: Papel e Virtual, 2000.

_____. **Psicologia Econômica**: origens, modelos, propostas. 2007. 286 f. Tese (Doutorado em Economia) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

FONSECA, P. C. D. O ecletismo inovador: Bresser-Pereira e o desenvolvimento brasileiro. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 16, n. 1, p. 1-43, abr. 2007.

FRANCO, G. H. B. **O enigma da inflação em URV**. Folha de São Paulo, São Paulo, 1994. Disponível em http://www.econ.puc-rio.br/gfranco/inflacao_em_urv.pdf. Acesso em 13 de Dezembro de 2011.

_____. O Plano Real e a URV: fundamentos da reforma monetária brasileira de 1993-94. In: FRANCO, G. **O Plano Real e Outros Ensaio**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1995. p. 27-78.

_____. **Política de estabilização no Brasil**: algumas lições do Plano Cruzado. Textos para discussão n. 155. Rio de Janeiro, 1987. Disponível em: <<http://www.econ.puc-rio.br/PDF/TD155.PDF>>. Acesso em: 15 out. 2010.

FÜRSTENAU, V. Inflação: monetaristas e estruturalistas. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 2, n. 2, p. 25-35, 1981.

GOUVEIA, V. A. A macroeconomia brasileira recente e seus desafios. **Academos**. São Bernardo do Campo, v. I, n. 1, p. 60-69, jul./dez. 2005.

GREMAUD, A. P.; VASCONCELLOS, M. A.; TONETO JÚNIOR, R. **Economia brasileira contemporânea**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

HERRLEIN JÚNIOR, R. “Crônica de uma morte anunciada”: notas intempestivas sobre o Plano Collor II e a estabilização econômica. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre v. 19, n. 1, p. 95-108, 1991. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/440/670>>. Acesso em: 10 jan. 2010.

HODGSON, G. M. From micro to macro: the concept of emergence and the role of institutions. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: UMA PERSPECTIVA COMPARATIVA SOBRE A REFORMA DO ESTADO, 1997, Rio de Janeiro. **Anais do Seminário Internacional Instituições e Desenvolvimento Econômico: uma perspectiva comparativa sobre a reforma do estado**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997a.

_____. Thorstein Veblen and post-darwinian economics. **Cambridge Journal of Economics**, Oxford, v. 6, n. 3, p. 285-351, 1992.

_____. The hidden persuaders: institutions and individuals in economic theory. **Cambridge Journal of Economics**, Oxford, v. 27, n. 2, p. 159-75, mar. 2002.

_____. **Downward causation** - some second thoughts. Watford (UK), 2011. Disponível em: <<http://www.geoffrey-hodgson.info/downward-causation.htm>>. Acesso em: 26 ago. 2011.

_____. **Economia e evolução**: o regresso da vida à teoria econômica. Oeiras: Celta, 1997b.

_____. Evolutionary and institutional economics as the new mainstream? **Evolutionary and Institutional Economics Review**, Tóquio, v. 4, n. 1, p. 7-25, 2007a.

_____. The revival of veblenian institutional economics. **Journal of Economic Issues**, Armonk (USA), v. XLI, n. 2, p. 325-340, jun. 2007b.

_____. Institucional economics: surveying the “old” and the “new”. **Metroeconomica**, Oxford [s. l.], v. 44, n. 1, p. 1-28, 1993.

_____. Institutions and individuals: interaction and evolution. **Organization Studies**, Thousand Oaks (USA), v. 28, n. 1, p. 95-116, 2007c.

_____. Institutional economics into the twenty-first century. **Studi e Note di Economia**, Firenze, Anno XIV, n. 1, p. 03-26, 2009. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/downloads/Encontro2009_textoHodgson.pdf>. Acesso em: 8 fev. 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estatísticas do século XX**. Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/29092003estatisticasecxxhtml.shtm>>. Acesso em: 10 ago. 2010.

_____. **Sistema gerenciador de séries temporais**. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>>. Acesso em: 20 jul. 2011.

JORNADA, M. I. H. Política salarial: uma visão panorâmica da legislação. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 17, n. 2, p. 65-78, 1989.

KREIN, J. D. **As mudanças institucionais e as relações de trabalho no Brasil após o Plano Real**. Campinas, 2001. Disponível em: <www.emprego.sp.gov.br/downloads/.../mudancas_institucionais.doc>. Acesso em: 07 nov. 2010.

KUME, H.; PIANI, G.; SOUZA, C. F. B. **A política brasileira de importação no período 1987-1998**: descrição e avaliação. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/Abertura_completo.pdf>. Acesso em: 17 set. 2010.

LAAN, C. R. V. D. **Liberalização da conta de capitais**: evolução e evidências para o caso brasileiro recente (1990-2005). Rio de Janeiro: BNDES, 2007.

LARA-RESENDE, A. A moeda indexada: uma proposta para eliminar a inflação. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 5, n. 2, p. 130-134, abr./jun. 1985.

LOPES, F. L. Só um choque heterodoxo pode derrubar a inflação. **Economia em Perspectiva**, São Paulo, n. 5, ago. 1984.

_____. Inflação inercial, hiperinflação e desinflação: notas e conjecturas. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 5, n. 2, abr./jun. 1985.

LOPES, J.; ROSSETTI, J. **Economia monetária**. São Paulo: Atlas, 1998.

MARKWALD, R. A. O impacto da abertura comercial sobre a indústria brasileira: balanço de uma década. **Revista Brasileira de Comercio Exterior**, Rio de Janeiro, n. 68, p. 1-28, 2001. Disponível em: <<http://www.funccex.com.br/material/rbce/68-Integra%C3%A7ao-RM.pdf>>. Acesso em: 26 out. 2010.

MARTINS, A. L. Notas críticas à tese estruturalista sobre a inflação brasileira. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 4., 1999, Porto Alegre. **Anais do IV Encontro Nacional de Economia Política**. Disponível em: <http://www.sep.org.br/artigo/4_congresso_old/ivcongresso29.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2010.

MODENESI, A. M. **Regimes monetários**: teoria e a experiência do Real. Barueri (SP): Manole, 2005.

MODENESI, A. M.; MODENESI, R. L. Antecedentes do Plano Real: o estruturalismo e a teoria da inflação inercial. In: MODENESI, A. M. **Regimes monetários**: teoria e a experiência do Real. Barueri (SP): Manole, 2005.

MONASTÉRIO, L. M. **A economia institucional-evolucionária de Thorstein Veblen**. 1995. 173 f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1995.

MORAES, R. C. Teorias estruturalistas da inflação. **Análise Econômica**, Porto Alegre, Ano 8, n. 14, p. 11-38, 1990.

_____. Plano Verão: prelúdio do plano inverno (outono?). **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 7, n. 1, p. 61-64, 1989. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/92/360>>. Acesso em: 06 dez. 2010.

NÓBREGA, M. Temos instituições fortes. **Revista Veja**, São Paulo edição 2144, ano 42, n. 51, p. 178, 23 dez. 2009.

NOGUERÓL, L. P. **Instituições da América portuguesa**: uma herança maldita? Textos para discussão. Porto Alegre, 2008. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/ppge/pcientifica/2008_06.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2008.

NORTH, D. C. **Custos de transação, instituições e desempenho econômico**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1994.

_____. **Desempeño económico en el transcurso de los años**. Estocolmo, 1993. Disponível em: <www.eumed.net/cursecon/textos/north-nobel.htm>. Acesso em: 17 fev. 2009.

_____. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

_____. Institutions. **Journal of Economic Perspectives**, Pittsburgh (USA), v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991.

_____. **Understanding the process of economic change**. Princeton/Oxford: Princeton University Press, 2005.

OREIRO, J. L. C. Economia pós-keynesiana: origem, programa de pesquisa, questões resolvidas e desenvolvimentos futuros. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 36., 2008, Salvador. **Anais do XXXVI Encontro Nacional de Economia**. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807171558070-.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2011.

OSER, J. Prefácio da classe ociosa. In: VEBLEN, T. B. **A teoria da classe ociosa: um estudo econômico das instituições**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

PAULA, L. F. R. A questão da autonomia do Banco Central: uma visão alternativa. **Indicadores FEE**, Porto Alegre, v. 32, n. 2, p. 253-264. 2004.

PAULANI, L. M. A questão da estabilização nos anos 80: um enfoque institucional. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 14, n. 1, jan./mar. 1994.

PIMENTEL, J. T. **A institucionalidade do “jeitinho brasileiro”**: regras implícitas ou hábitos dos indivíduos? Uma discussão das abordagens institucionalistas à luz dos intérpretes do Brasil. 2009. 130f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

POCHMANN, M. Efeitos da internacionalização do capital no mundo do trabalho no Brasil. In: GARZA TOLEDO, E.; SALAS, C. (Orgs.). **NAFTA y Mercosur: procesos de apertura económica y trabajo**. Buenos Aires: CLACSO, 2003. p. 185-214. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/nafta/pochmann.pdf>>. Acesso em: 04 jul. 2007.

PRETTO NETO, D. **Um histórico das recentes políticas econômicas de combate à inflação no Brasil**. 2003. 90f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.

PRIEBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, p. 47-111, set. 1949. Disponível em: <virtualbib.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/download/2443/1767>. Acesso em: 23 nov. 2010.

RANGEL, I. **A inflação brasileira**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense: 1978.

REGO, J. M.; MARQUES, R. M. (Orgs.). **Economia brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2005.

RESENDE, E. **Cidadania: o remédio para as doenças culturais brasileiras**. 2. ed. São Paulo: Summus Editorial, 1992.

RODRÍGUEZ, Octavio. La agenda del desarrollo (elementos para su discusión). **Economia Ensaíos**, Uberlândia, v. 17, n. 1, p. 7-55, jul./dez. 2002.

_____. **Teoria do subdesenvolvimento da CEPAL**. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1981.

ROSSI JUNIOR, J. L.; FERREIRA, C. **Evolução da produtividade industrial brasileira e abertura comercial**. Textos para discussão n. 651. Rio de Janeiro, 1999. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/td/td0651.pdf>>. Acesso em: 06 nov. 2010.

RUTHERFORD, M. Veblen's evolutionary programme: a promise unfulfilled. **Cambridge Journal of Economics**, Oxford, v. 22, n. 4, p. 463-477, 1998.

SAYAD, J. Observações sobre o Plano Real. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 25, n. Especial, p. 7-24, 1995/6.

SHAFIR, E; DIAMOND, P. A.; TVERSKY, A. Money illusion. **Quarterly Journal of Economics**, Cambridge (USA), v. 112, p. 341-374, 1997.

SICSÚ, J. Políticas não-monetárias de controle da inflação: uma proposta pós-keynesiana. **Análise Econômica**, Porto Alegre, ano 21, n. 39, p. 115-136, 2002.

_____. A economia monetária e regional da alta inflação: um estudo sobre o acesso à moeda indexada no Sul, Sudeste e Nordeste. **Revista Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 13, n. 1, p. 143-164, jan./jun. 2003.

SIMON, H. A. **Comportamento administrativo**: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas. Rio de Janeiro: FGV, 1965.

_____. Rationality in psychology and economics. Part 2: The behavioral foundations of economic theory. **The Journal of Business**, Chicago, v. 59, n. 4, p. 209-224, 1986.

SOUZA, N. A. **Economia brasileira contemporânea**: de Getúlio a Lula. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

VEBLEN, T. B. **A teoria da classe ociosa**: um estudo econômico das instituições. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

WILLIAMSON, O. E. **The economics and transaction costs**. New York: Free Press, 1999.

YANO, N. M.; MONTEIRO, S. M. M. Mudanças institucionais na década de 1990 e seus efeitos sobre a produtividade total de fatores. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 36., 2008, Salvador. **Anais do XXXVI Encontro Nacional de Economia**. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807211610100-.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2010.

APÊNDICE A - PRINCIPAIS INICIATIVAS INSTITUCIONAIS NAS RELAÇÕES DE TRABALHO APÓS O PLANO REAL (1994-2000)

TEMA	INICIATIVAS
Flexibilização da alocação do trabalho	
Trabalho por tempo determinado (Lei 9.601/98)	<ul style="list-style-type: none"> - A essência está em desvincular o contrato por prazo determinado da natureza dos serviços prestados; - Muda os critérios de rescisão e reduz as contribuições sociais; - Cria o banco de horas.
Denúncia da Convenção 158 da OIT (Decreto 2100/96)	<ul style="list-style-type: none"> - Ela é ratificada e 10 meses depois foi denunciada pelo governo brasileiro; - Elimina mecanismos de inibição da demissão imotivada. - Reafirma a possibilidade de demissão sem justa causa
Cooperativas profissionais ou de prestação de serviços (Lei 8.949/94)	<ul style="list-style-type: none"> - Possibilita que trabalhadores se organizem em cooperativas de prestação de serviços e executem o trabalho dentro de uma empresa, sem caracterização de vínculo empregatício e, portanto, sem os direitos trabalhistas assegurados na legislação e na Convenção Coletiva.
Trabalho em tempo parcial (MP 1709/98)	<ul style="list-style-type: none"> - Jornada de até 25 horas semanais; - O salário e os demais direitos trabalhistas serão em conformidade com a duração da jornada trabalhada; - Não prevê a participação do sindicato na negociação.
Suspensão do contrato de trabalho (MP 1726/98)	<ul style="list-style-type: none"> - Suspensão do contrato de trabalho, por um período de 2 a 5 meses, vinculada a um processo de qualificação profissional, desde que negociado entre as partes; - O trabalhador, caso seja demitido após o término da suspensão, tem direito de receber as verbas rescisórias e uma multa de um salário.
Trabalho temporário (Portaria 2, 29/06/96):	<ul style="list-style-type: none"> - Amplia a possibilidade de utilização da lei (6.019/74) de contrato temporário; generalizando a possibilidade de utilização do contrato de trabalho precário.
Setor público: demissão (Lei nº 9.801/99 e Lei complementar nº 96/99)	<ul style="list-style-type: none"> - Disciplina os limites das despesas com pessoal e estabelece o prazo de dois anos para as demissões por excesso de pessoal; - Regulamenta a demissão de servidores públicos estáveis por excesso de pessoal.
Flexibilização do tempo de trabalho	
Banco de Horas (Lei 9.061/1998 e MP 1709/98)	<ul style="list-style-type: none"> - Possibilita que a jornada seja organizada anualmente conforme as flutuações da produção ou serviço (anualização da jornada); - Amplia para um ano, o prazo de compensação das jornadas semanais extraordinárias de trabalho, através de acordo ou convenção coletiva.
Liberação do trabalho aos domingos (MP 1.878-64/99)	<ul style="list-style-type: none"> - Autorizado, a partir de 9 de novembro de 1997, o trabalho aos domingos no comércio varejista em geral, sem a previsão de passar por negociação coletiva.
Flexibilização da remuneração	
Participação nos Lucros e Resultados (PLR) (MP 1029/94)	<ul style="list-style-type: none"> - Viabiliza o direito de os trabalhadores participarem dos lucros e resultados da empresa, através da negociação; - Determina que o valor da remuneração, em PLR, não incide sobre os encargos trabalhistas e não é incorporado ao salário; - Introduce a possibilidade de mediação e arbitragem pública ou privada - Define uma periodicidade mínima de 06 meses na distribuição de benefícios de PLR; - Focaliza a negociação na empresa; - Abre a possibilidade da remuneração variável; - Retira o foco da mobilização por salário real/produzividade; - Introduce os temas da agenda da empresa na negociação; - É uma alternativa ao fim da política salarial, ao possibilitar algum ganho de remuneração sem reajuste nos salários.

Política Salarial (Plano Real) (MP nº 1053/94)	<ul style="list-style-type: none"> - Elimina a política de reajuste salarial, através do Estado; - Proíbe as cláusulas de reajuste automático de salários; - Procura induzir a “livre negociação”, mas com controle para não haver reajuste real nem nas negociações e nem no Judiciário.
Salário Mínimo (MP1906/97)	<ul style="list-style-type: none"> - Acaba com um índice de reajuste oficial de correção do salário mínimo. O seu valor será definido pelo Poder Executivo, sob apreciação do Congresso Nacional; - Salário mínimo regional/estadual (1999)

Formas de solução dos conflitos: incentivo à solução direta

Comissões de conciliação prévia – CCP (Lei nº 8.959/2000)	<ul style="list-style-type: none"> - Possibilita a criação de comissões de conciliação nas categorias profissionais e/ou nas empresas com mais de 50 empregados; - Funciona como a primeira instância dos dissídios individuais; - Funciona de forma paritária, mas sem estabilidade para seus membros.
Rito Sumaríssimo (Lei 9.957/2000)	<ul style="list-style-type: none"> - Os dissídios individuais cujo valor não exceda a quarenta vezes o salário mínimo vigente na data do ajuizamento da reclamação ficam submetidos ao procedimento sumaríssimo.
Fiscalização do MTb (Portaria 865/95)	<ul style="list-style-type: none"> - Impede a autuação quando há conflito entre a legislação e o acordo/convenção coletiva; - Permite que os acordos e convenções reduzam direitos acertados anteriormente.

Fonte: elaborado pelo autor a partir de Krein (2001).