

# REVISTA de ECONOMIA POLÍTICA e HISTÓRIA ECONÔMICA

Ano 07 – Número 22 – Agosto de 2010

Índice

**05**

Plano Trienal: uma Visão Crítica

Rubens Augusto de Miranda

**41**

Aprendizado, Inovação e *Catching-up*: os Efeitos do Aprendizado Tecnológico em Empresas Brasileiras e Sul-Coreanas

Yuri Cesar de Lima e Silva

Maria Lussieu da Silva

**73**

O Papel dos EUA e da URSS na Reconstrução do Estado Alemão na República de Weimar

Flávio Schluckebier Nogueira

**118**

Ha-Joon Chang, o Modelo Econômico Asiático e a Economia Política Comparada

Alexandre Queiroz Guimarães

**150**

Industriais em Elaboração Intelectual: O I Congresso Brasileiro de Economia e um retorno à 'Controvérsia' do Planejamento

Arthur de Aquino

**191**

Resenha: COSTA, Márcio Jorge Porangaba. *Desenvolvimento Econômico: controvérsias em torno de um consenso.*

## Expediente

REVISTA DE ECONOMIA POLÍTICA E HISTÓRIA ECONÔMICA

Número 22, Ano 07, Agosto de 2010

Uma publicação semestral do GEEPHE – Grupo de Estudos de Economia Política e História Econômica e do NEPHE – Núcleo de Economia Política e História Econômica

Rua Luciano Gualberto, 52 – Cidade Universitária – São Paulo – SP – CEP 005000-000

<http://rephe01.googlepages.com>

e-mail: [rephe01@hotmail.com](mailto:rephe01@hotmail.com)

Conselho Editorial: Haruf Salmen Espíndola, Jean Luiz Neves Abreu, Júlio Gomes da Silva Neto, Lincoln Secco, Luciene Rodrigues, Luiz Eduardo Simões de Souza, Marcos Cordeiro Pires, Marina Gusmão de Mendonça, Osvaldo Luis Angel Coggiola, Paulo Queiroz Marques, Pedro Cezar Dutra Fonseca, Romyr Conde Garcia, Rubens Toledo Arakaki, Vera Lucia do Amaral Ferlini, Wilson do Nascimento Barbosa, Wilson Gomes de Almeida.

Edição: Maria de Fátima Silva do Carmo Previdelli

Revisão: Eduardo Hardmann.

Autores Corporativos: NEPHE – Núcleo de Economia Política e História Econômica, e GEEPHE – Grupo de Estudos em Economia Política e História Econômica.

A REPHE – Revista de Economia Política e História Econômica – constitui mais um periódico acadêmico que visa promover a exposição, o debate e a circulação de ideias referentes às áreas de história econômica e economia política. A periodicidade da REPHE é semestral, com dois números por semestre.

## Editorial

A partir deste número, a edição e organização da REPHE passa a ser de responsabilidade do Grupo de Estudos de Economia Política e História Econômica, pertencente ao círculo do Núcleo de Economia Política e História Econômica.

A vigésima segunda edição da REPHE trás duas análises de planos econômicos nacionais: **O Plano Trienal: uma Visão Cíclica** de Rubens Augusto de Miranda, e **Industriais em Elaboração Intelectual: O I Congresso Brasileiro de Economia e um retorno à 'Controvérsia' do Planejamento**, de Arthur de Aquino, que aborda uma análise do pensamento que se refletiu no projeto político industrialista nacional.

Esta edição apresenta também dois artigos sobre o desenvolvimento econômico nos países do sudeste asiático. **Aprendizado, Inovação e Catching-up: os Efeitos do Aprendizado Tecnológico em Empresas Brasileiras e Sul-Coreanas** de Yuri Cesar de Lima e Silva, em coautoria com Maria Lussieu da Silva, analisa o papel do aprendizado para a inovação e progresso tecnológico de empresas da Coreia do Sul e do Brasil. Já o segundo artigo, **Ha-Joon Chang, o Modelo Econômico Asiático e a Economia Política Comparada** é de autoria de Alexandre Queiroz Guimarães e trata de uma análise das teorias de Ha-Joon Chang sobre o modelo adotado naqueles países para seu arranque econômico no cenário internacional.

Em **O Papel dos EUA e da URSS na Reconstrução do Estado Alemão na República de Weimar**, Flávio Schluckebier Nogueira discorre sobre a participação dos EUA no processo de reconstrução do poder econômico alemão, bem como, o papel da URSS no crescimento do poder militar alemão no período posterior ao final da Primeira Grande Guerra.

A REPHE 22 se encerra com uma resenha do livro **Desenvolvimento Econômico: controvérsias em torno de um consenso**, de Márcio Jorge Porangaba Costa, elaborada por Luiz Eduardo Simões de Souza.

## Os Editores

## Ficha Catalográfica

Revista de Economia Política e História Econômica /  
São Paulo, Núcleo de Economia Política e História  
Econômica – Grupo de Estudos em Economia Política  
e História Econômica - Número 22, Ano 07, Agosto de  
2010 – São Paulo - Maceió, NEPHE - GEEPHE, 2000 -

Semestral

## Plano Trienal: uma Visão Crítica

Rubens Augusto de Miranda<sup>1</sup>

### RESUMO:

A economia brasileira no decorrer do governo João Goulart foi caracterizada por uma deterioração crescente das variáveis macroeconômicas. Na esfera política a situação não era melhor, pois o período foi caracterizado por sucessivas crises políticas. Este artigo procura resgatar um capítulo importante da história econômica brasileira e do planejamento econômico no Brasil. O objeto de estudo é o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social implementado no governo João Goulart. O Plano Trienal incluía propostas de estabilização e de reformas estruturais e dentre os objetivos específicos do trabalho, mencionam-se: investigar quais são, exatamente, as propostas do referido Plano e se as mesmas mostram-se coerentes quando confrontadas entre si, tendo em vista o momento histórico em que foram formuladas.

**Palavras-chave:** Plano Trienal; Planejamento econômico; Governo João Goulart

### ABSTRACT:

The Brazilian economy during the João Goulart's government was characterized by a growing deterioration of the macroeconomics variables. In the political sphere the situation was not better, therefore the period was characterized by successive political crises. This paper looks for to rescue an important chapter of the Brazilian economic history and the economic planning in Brazil. The object of study is the Triennial Plan of Economic and Social Development implemented in the João Goulart's government. The Triennial Plan includes proposals of stabilization and structural reforms and amongst the specific objectives of the work, are mentioned: to investigate which they are, accurately, the proposals of the related Plan and if the same ones reveal coherent when collated between itself, in view of the historical moment where they had been formulated.

**Keywords:** Triennial Plan; Economic Planning; João Goulart's government

---

<sup>1</sup> Doutor em Finanças pela UFMG e professor dos cursos de MBA do Centro Universitário UNA. Texto enviado em 12 de janeiro de 2010, e aprovado em 26 de março de 2010.

## **1. INTRODUÇÃO**

Elaborado em apenas alguns meses, o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social foi apresentado pelo presidente João Goulart em dezembro de 1962 como resposta à deterioração dos principais indicadores da economia brasileira. No que se refere ao crescimento econômico, a economia passava por uma frenagem em decorrência, dentre outros motivos, da maturação dos grandes investimentos provenientes do Plano de Metas. Como agravante desta situação já delicada, a inflação atingia patamares nunca vistos no Brasil, passando de 50% ao ano. Mais tarde esse cenário seria visto como o início da primeira experiência de estagflação do período do processo de substituição de importações iniciado na década de 1930. Acompanhando a crise econômica, no campo político, o Brasil agonizava frente à radicalização política. O Congresso e a Nação dividiam-se em duas alas antagônicas: os nacionalistas (para os opositores, “xenófobos” ou “comunistas”) e os liberais (“entreguistas” para os seus opositores).

O planejamento, seguindo as concepções vigentes à época, objetivava racionalizar as ações do governo, a partir de certas hipóteses sobre o funcionamento do sistema econômico, para que seus formuladores pudessem influir na trajetória da economia. Mas a alteração de um rumo seria feita através da escolha de variáveis relevantes e, conseqüentemente, da utilização de instrumentos de controle destas variáveis por parte do governo. Por fim, o que determinaria o sucesso ou fracasso do planejamento vai ser a exclusão de variáveis importantes - tais como as influências

das instituições vigentes, do quadro político na ocasião e outras variáveis fundamentais – e não necessariamente a falta de empenho do governo em levar o seu Plano adiante.

Uma das dificuldades da implementação de planos econômicos é que cada medida deve resolver problemas de curto prazo e permitir, simultaneamente, que os objetivos de longo prazo sejam atingidos. Não obstante, diferentes instrumentos de intervenção do Estado são acionados, e o sucesso do plano depende da habilidade do governo em combiná-los. Mas observamos na prática que as experiências de planejamento afastam-se de suas formulações teóricas e de suas metas, e se submetem às conjunturas. Frente a tal problemática, é necessário, nas análises dos planos, separar a história do modelo abstrato, e verificar por que os fatos ocorreram de maneira diferente da prevista. No que tange ao Plano Trienal há de se verificar a ocorrência desse descolamento da teoria e prática, da sua formulação e implementação, para que não se incorra em uma conclusão de que elementos inesperados (aleatórios) o inviabilizaram, embora se possa lembrar que nenhum governo ou instituição tem o pleno controle dos fatores que intervêm na realidade.

O Plano Trienal incluía propostas de estabilização e de reformas estruturais e dentre os objetivos específicos do trabalho, mencionam-se: investigar quais são, exatamente, as propostas do referido Plano e se as mesmas mostram-se coerentes quando confrontadas entre si, tendo em vista o momento histórico em que foram formuladas.

## **2. A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA DE PLANEJAMENTO**

A experiência em planejamento econômico na ocasião da elaboração do Plano Trienal era relativamente curta, só a partir da década de 1940 é que surgiram tentativas de coordenar, controlar e planejar a economia brasileira. As primeiras experiências de planejamento no Brasil datam, mais precisamente, do período da Segunda Guerra Mundial e do regime do Estado Novo. Em 1939 surgiu o *Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional* que objetivava promover a criação de indústrias básicas e o de melhorar os transportes. Tal plano foi executado, com êxito relativo, até 1943, quando foi substituído pelo *Plano de Obras e Equipamentos*.

Devido à solicitação de empréstimos ao governo norte-americano, o Brasil recebeu, em 1942, a visita da Missão Cooke, que elaborou um estudo de diversos setores de atividade, chegou a propor a criação de um órgão de planejamento central. Com o término da Segunda Guerra e a redemocratização, em substituição ao Estado Novo, vieram ao Brasil mais duas missões norte-americanas: a Missão Abbink (1948) elaborou uma análise das perspectivas da economia brasileira; o segundo grupo compôs, em 1951-53, a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico e centrou suas ações na determinação de projetos de investimento público que dessem condições básicas de crescimento econômico. Anos antes, durante o governo Dutra, foi elaborado o Plano SALTE, que consistia em um programa de investimento nos setores de Saúde, Alimentação, Transporte e Energia para o período de 1949-53, mas devido a sua aprovação tardia pelo Congresso Nacional, em maio de 1950, ele acabou não saindo do papel. Ainda no governo

Vargas propôs-se a formação de um Conselho de Coordenação e Planejamento Econômico.

No entanto, estas experiências não poderiam ser enquadradas efetivamente como planejamento governamental. O Relatório Simonsen (1944-1945) não ultrapassou o campo das propostas; a Missão Cooke (1942-1943), a Missão Abbink (1948) e a Comissão Mista Brasil-EUA (1951-1953) foram mais diagnósticos que propriamente planos. O Plano SALTE (1948) ficou no esforço de racionalizar o processo orçamentário. Finalmente, com o Plano de Metas (1956-1960), essas formulações atingiram um maior grau de complexidade, e pela profundidade de seu impacto, pode ser considerado como a primeira experiência de planejamento econômico, em um nível mais amplo, no Brasil.

A metodologia de planejamento proposta na época pela CEPAL serviu como base nas projeções da economia brasileira no período de 1955-1962. Uma equipe mista CEPAL-BNDE, coordenada por Celso Furtado, foi a responsável pelas projeções<sup>2</sup>. Tal trabalho ultrapassava os objetivos de um simples modelo de previsão, pois além de antecipar as tendências para o período 1955-1957, apontava diversas alternativas para corrigir a tendência de queda do crescimento.

Apesar de o plano CEPAL-BNDE nunca ter sido examinado a fundo pelo Governo, dado o desinteresse nas conclusões e sugestões, o trabalho foi o melhor e mais completo do que qualquer outro realizado no Brasil até então (MAGALHÃES, 1962, p. 14). Mas um importante ponto a ser ressaltado é que o trabalho foi desenvolvido por uma equipe exclusivamente brasileira, o que viria ser de extrema

---

<sup>2</sup> Mas estas não foram utilizadas pelo governo para uma ação concreta.

importância no desenvolvimento do processo de planejamento no Brasil.

Seguindo adiante, o Plano de Metas, apesar do interesse do governo em executá-lo, mostrou-se, nas palavras de Magalhães (1962), metodologicamente como um retrocesso.

O Plano de Metas:

Abandona, em verdade, a tentativa de obter uma visão geral da economia brasileira. Sua filosofia fundamental era a seguinte: o exame, ainda que sumário, da nova economia nos permite registrar, sem grande esforço, uma série de setores (de infraestrutura e bens de produção) que representam pontos de estrangulamento capazes de constituir sérios entraves ao dinamismo da economia. Assim sendo, melhor seria concentrar esforços na programação desses setores específicos esquecendo quaisquer tentativas de planejamento geral, tecnicamente satisfatório, mas praticamente de pouca utilidade (MAGALHÃES, 1962, p. 14).

O Plano de Metas era lúcido ao reconhecer a escassez de recursos técnicos para o planejamento, mas dois grandes equívocos deste foram em parte responsáveis pela crise que a economia brasileira viria a passar no início da década de 1960. O primeiro foi à ausência de uma visão geral da realidade econômica, que não permitiu antever a gravidade do surto inflacionário, a crise no balanço de pagamento e déficit público, bem como o financiamento do Plano. O outro equívoco foi o da não unificação metodológica no que tange à coordenação dos programas setoriais. Assim, as equipes encarregadas dos diversos setores trabalhavam isoladamente, adotando métodos diversos em suas previsões, que acabou gerando algumas incongruências em suas projeções.

O Programa de Estabilização Monetária (1958-1959) foi à prova cabal dos inconvenientes do empreendimento de metas sob a ignorância das suas repercussões sobre o resto da economia. Tal programa de estabilização fazia-se necessário mediante o agravamento do processo inflacionário resultante dos esforços de investimentos levados adiante pelo Plano de Metas. O mesmo interpretava a inflação em termos monetários, segundo o qual o PNB se expandiu a uma taxa média anual de 5 % nos anos anteriores enquanto que os meios de pagamentos subiam em média 20 % anuais. Logo, como consequência, havia uma elevação nos preços na ordem de 15 % ao ano. A estabilização viria com a contenção da expansão dos meios de pagamento para o mesmo patamar do PNB. Como o aumento dos meios de pagamento eram provenientes de emissões monetárias, para cobrir os vultosos déficits do Governo na condução do Plano de Metas, a solução encontrada pelo Programa de Estabilização foi a de uma política fiscal contracionista, com o aumento dos impostos e um rigoroso plano de economia.

Apesar dos aspectos negativos traçados acima acerca do Plano de Metas, cabe referendar um grande salto no que tange ao planejamento econômico no Brasil, na formação de um corpo técnico, na criação de instituições adequadas, entre outras contribuições. O fato de o Plano de Metas e o Plano de Estabilização Monetária terem sido elaborados separadamente e por serem de natureza diferente deixava-os sujeitos a possíveis incompatibilidades. Estas existiram, de fato, e os acirrados debates da época ilustram muito bem isso, pois a execução integral do Programa comprometeria a aceleração do desenvolvimento preconizada pelo Metas.

### **3. O GOVERNO GOULART E O PLANO TRIENAL**

A economia brasileira no decorrer do governo João Goulart (07/09/1961 a 01/04/1964) é caracterizada por uma deterioração crescente das variáveis macroeconômicas, dentre as quais destacam-se: desaceleração do crescimento econômico, aceleração da inflação, déficits comerciais, déficits na balança de pagamentos e transações correntes, além dos déficits de caixa do governo. As duas primeiras variáveis (PIB e inflação) refletem muito bem o momento delicado pelo qual passou a economia brasileira. O crescimento do PIB desacelerou de uma taxa de 8,6 %, em 1961, para apenas 0,6 % (com uma variação negativa do PIB industrial) em 1963. Já a inflação ascende de um patamar de 30 % em 1961 para uma taxa recorde, de 92,1 % em 1964. Tal cenário configura a primeira estagflação da economia brasileira no século XX. A instabilidade tanto na política como na economia reflete-se nas sucessivas reformas ministeriais, cinco ao todo.

O Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social foi apresentado no dia 30 de dezembro de 1962 em meio a uma situação política, social, econômica e financeira caótica, em que o governo buscava um caminho que assegurasse a solução dos problemas mais prementes. Nestas circunstâncias, o Plano Trienal consubstanciou-se na esperança da nação na solução de tais problemas, procurando interpretar as aspirações econômicos-sociais mais imediatas, fixando-as como objetivos do Plano. Apesar da expectativa de lançamento de um Plano tipicamente desenvolvimentista, já

que este foi elaborado por uma equipe comandada por Celso Furtado, este fazia várias concessões à ortodoxia.

No Plano Trienal, a política de desenvolvimento planejada para o triênio de 1963-65 visava aos seguintes objetivos básicos:

- Garantir uma taxa de crescimento da renda nacional que fosse compatível com a melhoria das condições de vida do povo brasileiro. Essa taxa foi estimada em 7 % anuais, e corresponderia a um crescimento *per capita* de 3,9 %;

- Reduzir de forma progressiva a pressão inflacionária, cujo incremento do nível de preços não deveria ultrapassar a metade do observado em 1962, que foi 51 %, e em 1965 ficaria em torno de 10%;

- Criar condições para que os frutos do desenvolvimento se distribuíssem de forma mais ampla pela população; os salários deveriam crescer com taxas pelos menos idênticas à do aumento de produtividade do conjunto da economia;

- Intensificar substancialmente a ação do Governo no campo educacional, da pesquisa científica e tecnológica, e da saúde pública, a fim de assegurar uma rápida melhoria do homem como fator de desenvolvimento e de permitir o acesso de uma parte crescente da população aos frutos do progresso cultural;

- Orientar de forma adequada o levantamento de recursos naturais e a localização da atividade econômica, objetivando o desenvolvimento das distintas áreas do país e a reduzir as disparidades regionais de níveis de vida;

- Eliminar progressivamente os obstáculos institucionais, responsáveis pelo desgaste de fatores de produção e pela lenta assimilação de novas técnicas, em determinados setores produtivos. Dentre esses obstáculos, destacava-se a estrutura

agrária brasileira, cuja transformação deveria ser promovida com eficiência e rapidez;

- Encaminhar soluções com o fim de refinanciar adequadamente a dívida externa, acumulada principalmente no decênio anterior, a qual, mesmo não sendo necessariamente grande, pesava enormemente no balanço de pagamentos por ser quase que integralmente de curto e médio prazo. Além do reescalonamento, tratar-se-ia de evitar agravação na posição de endividamento do país no exterior, durante o triênio do Plano;

- Assegurar ao Governo uma crescente unidade de comando dentro de sua própria esfera de ação, submetendo as distintas agências que compunham as diretrizes do Plano a agir de forma simultânea para atingir os objetivos anteriormente indicados.

As diretrizes do Plano traduzem, primeiramente, o reconhecimento de que era satisfatória a taxa de crescimento da economia observada nos anos anteriores, mas também revelavam uma preocupação frente ao acúmulo de indícios de que esse processo de desenvolvimento começava a perder força, à medida que se multiplicava a velocidade de expansão dos preços internos e se agravavam os déficits do balanço de pagamentos. A aceleração inflacionária ameaçava levar o País à desorganização e os crescentes déficits do balanço de pagamentos firmavam a possibilidade de cortes na importação de matérias-primas e equipamentos essenciais, o que viria a prejudicar substancialmente o processo de desenvolvimento.

Reconheceu-se, também, que, embora a taxa de desenvolvimento tenha sido satisfatória, o mesmo não se

verificou no que tange à distribuição da riqueza gerada, pois não beneficiou extensas regiões do País e amplos setores populacionais, principalmente os que viviam no campo. Para corrigir essa impropriedade do desenvolvimento brasileiro, propôs-se agir em três planos distintos: 1) combate à inflação, vista como uma das causas da má distribuição de renda; 2) aumento da assistência educacional e sanitária, que não havia atingido proporções compatíveis com o nível de renda nacional; e 3) acréscimo da produtividade do setor agrícola.

O Plano Trienal definiu os objetivos da política econômica de forma sintética em quatro pontos:

- a) manutenção de uma elevada taxa de crescimento do Produto;
- b) redução progressiva da pressão inflacionária;
- c) redução do custo social presente do desenvolvimento e melhor distribuição de seus frutos;
- d) redução das desigualdades regionais de níveis de vida.

Para os seus formuladores, a redução da pressão inflacionária seria condição prévia para que se pudessem alcançar os objetivos “c” e “d”, pois a intensificação das desigualdades regionais era, em grande parte, resultado da inflação. No que se refere ao item “c”, tinha-se em conta que o alto custo social do desenvolvimento brasileiro também era decorrente da pressão inflacionária. Entendeu-se que o desenvolvimento do país se vinha realizando com melhoria das condições de vida, mas essa melhoria era extremamente desigual, e parte da população, em particular de nível de vida mais baixo, benefício algum auferia com o

desenvolvimento. E além disso, essa mesma população sofria com os efeitos nefastos da pressão inflacionária. Assim, somente o combate à elevação do custo de vida haveria de tirar do desenvolvimento brasileiro esse aspecto antissocial.

Com o planejamento, consubstanciado no Plano Trienal, pretendia-se alcançar de forma simultânea os objetivos "a" e "b", a fim de se tornar factível lograr os outros dois objetivos. Como se entendia que o objetivo "a" vinha sendo alcançado, com prejuízo dos demais, a preocupação geral do planejamento deveria incidir sobre "b", cuja consecução tornaria possível alcançar "c" e "d". "Em outras palavras: trata-se de planejar a estabilização em condições de desenvolvimento, a fim de que possamos, em uma fase subsequente, planejar a intensificação do desenvolvimento sem comprometer a estabilidade"<sup>3</sup>.

O Plano expôs que apesar do intenso processo de substituição de importações, este só poderia continuar, no triênio de referência, com a mesma força mediante vultosos déficits no balanço de pagamentos. Isso se devia ao fato de que a capacidade de importar do país tinha sido corroída pela deterioração dos termos de intercâmbio, nos anos anteriores, e que ainda seria substancialmente afetada pela concentração, a curto e médio prazos, dos compromissos financeiros externos.

Macedo (1975) ressalta que o Plano Trienal não só procurava atender as demandas da sociedade brasileira, mas também propunha o aprofundamento da industrialização pela via da substituição de importações. Ele questiona se havia consciência de que o processo de substituição de importações estava esgotado e se seria um equívoco do

---

3 Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico – 1963/1965 (Síntese), pág. 18.

governo insistir em tal modelo de industrialização. Cabe ressaltar, que no ano de implementação do Plano, 1963, já existiam trabalhos, com concepções teóricas subconsumistas, que fundamentavam o esgotamento deste processo, como o “Auge e Declínio do Processo de Substituições de Importações” de Maria da Conceição Tavares. Segundo Macedo (1975, p. 55):

Se bem que o Plano assinala que o comportamento do setor externo já não era o principal fator condicionante do nível de atividade econômica, sendo o nível de produção interna capaz de engendrar um volume de investimentos necessário à manutenção da taxa de desenvolvimento, não se encontra no Plano nenhuma afirmação explícita que assegure houvesse já na época a consciência de que o processo de substituição de importações havia chegado a um ponto de saturação. Pelo contrário, há provas evidentes de que ainda se pretendia insistir nesse modelo.

Logo adiante, Macedo vê isto como um dos grandes erros do Plano Trienal, pois, segundo ele:

...não foi possível ao Plano vislumbrar o estancamento do processo de substituição de importações e é evidente que se o diagnóstico já houvesse captado este estancamento, toda uma estratégia especial deveria ser delineada com vistas não só a substituir no processo de desenvolvimento do País a parcela de dinamismo até então provida pela substituição de importações, como também a evitar que uma insistência pouco criteriosa na continuação desse processo viesse a prejudicar a eficiência média da economia como um todo (*Ibidem*, p. 56.)

Cabe ressaltar que o trabalho citado é proveniente de um período no qual o “milagre” econômico derrubava as

teses de esgotamento do processo de substituição de importações.

O objetivo básico estipulado no que se refere às relações econômico-financeiras com o resto do mundo seria o de proporcionar os bens e serviços requeridos pela economia e impedir que o endividamento externo fosse aumentado, apesar do seu nível não ser considerado excepcionalmente elevado, pois equivalia à receita cambial de dois anos.

### Quadro I - EMPRÉSTIMOS, FINANCIAMENTOS E PAGAMENTOS NO EXTERIOR – 1963/65

DISCRIMINAÇÃO	US \$ MILHÕES			
	1963	1964	1965	TRIÊNIO
1. EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS	568	548	404	1.520
1.1. - Sob a forma de ingresso de capitais autônomos	305	320	335	960
1.2. – Compensatórios:				
a) Refinanciamentos negociados	63	33	20	116
b) Item “A Descoberto” das Projeções do Balanço de Pagamentos	200	195	49	444
2. PAGAMENTOS NO EXTERIOR A TÍTULO DE AMORTIZAÇÃO E JUROS	591	597	474	1.662
2.1. – Débitos de Capitais	465	465	355	1.285
2.2. – Juros	126	132	119	377

Fonte: Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social – 1963/1965 (Síntese)

### Quadro II - POSIÇÃO DEVEDORA DO BRASIL EM 1962 E NO TRIÊNIO 1963/1965

DATAS	US\$ MILHÕES	
	PRINCIPAL	JUROS
31.12.1962.....	2610	720
31.12.1963.....	2710	660
31.12.1964.....	2755	600
31.12.1965.....	2764	506

Fonte: Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social – 1963/1965 (Síntese).

Com as previsões, observadas nos Quadros, demonstrava-se que os déficits previstos não correspondiam

ao endividamento externo do país, o qual, apesar dos déficits a descoberto previstos, apresentaria, em 31/12/1965, posição devedora da mesma ordem da observada em 31/12/1962. Explicitou-se a possibilidade de um Plano B, caso as projeções não se confirmassem. No caso, por exemplo, de que não se verificasse, no ritmo esperado, o ingresso de capitais sob a forma de investimentos, poder-se-ia tentar reduzir as importações previstas, cujas projeções incorporavam razoáveis margens de segurança, por não se basear em um programa especial de contenção. Assim, face à queda que se verificaria no coeficiente de importações do dispêndio interno, seria intensificado o processo de substituição de importações, principalmente de bens de capitais, mediante a exploração mais intensiva da capacidade e potencialidade da indústria nacional produtora de tais bens.

A fim de estabelecer a base para as projeções das importações no triênio, observou-se, preliminarmente, sua evolução e a do Produto Interno Bruto no quinquênio 1957/61, admitindo-se em seguida, que no período 1963/1965 a economia manteria o ritmo médio de crescimento registrado a partir de 1956 (7 % ao ano).

Mas a ação principal do Governo deveria se concentrar no estímulo às atividades de exportação, com vistas à expansão da capacidade para importar. A política de câmbio foi orientada com o objetivo de assegurar ao setor exportador uma remuneração capaz de estimulá-lo a um esforço de vendas no exterior e de evitar que as importações ultrapassassem a capacidade para importar. Propôs-se uma supervisão cuidadosa em relação à política de importações, pois esta constituía parte essencial da política de estabilização.

Assim, no que tange às exportações brasileiras, levaram-se em conta as perspectivas relativas à colocação dos principais produtos da pauta brasileira de exportação e as condições peculiares de cada uma daquelas áreas. A elevação nas exportações de 1.397 milhões de dólares (1963), para 1.511 milhões em 1965 seria obtida com a expansão das vendas para os Estados Unidos, Bloco Socialista e América Latina.

#### **4. OBSERVAÇÕES CRÍTICAS AO PLANO TRIENAL**

As circunstâncias em que o Plano Trienal foi elaborado devem ser consideradas para que se possa empreender uma análise deste com maior acuidade. Na ocasião o país necessitava urgentemente de uma sistematização de sua política econômica, pois o estado de imobilização política já refletia seriamente na atividade econômica. Precisava-se de algo que coadunasse interesses diversificados e conflitantes em prol de objetivos comuns, e o Plano Trienal foi lançado para tanto.

Embora inegavelmente edificante como definição de princípios, o Plano Trienal, em seu aspecto técnico, é omissos em pontos importantes. Não há dúvidas de que as omissões e imperfeições se devem, em grande parte, à premência do tempo em que foi elaborado e à carência de dados estatísticos. O essencial, porém, é que as lacunas de ordem técnica retiraram do Plano o caráter de definidor unívoco da política econômica. Pois o Plano não continha a totalidade das medidas necessárias para assegurar a consecução dos objetivos colimados e deixava até mesmo dúvidas quanto à validade qualitativa de várias projeções realizadas.

Do ponto de vista técnico, o Plano consistia num diagnóstico da economia brasileira, segundo um conjunto de projeções. Estas últimas constituem a essência quantitativa do Plano. Esse conjunto de projeções foi baseado nas tendências observadas na década anterior e, com isso, foi alvo de fortes críticas de Baer (1962) para quem:

Excetuando-se o objetivo de conseguir uma taxa de crescimento de 7 % - o que na verdade é apenas um objetivo desejado, tendo por base a tendência satisfatória dos últimos anos - o Plano faz apenas uma série de afirmações sobre a redução da inflação, o aumento da participação do governo na educação, as medidas sanitárias, a melhor utilização dos recursos, etc. Seria de esperar que fosse além e examinasse qual o tipo de estrutura capaz de sustentar uma taxa de crescimento de 7 %. (1962, p. 108).

Por mais irônico que possa parecer, o próprio Celso Furtado, durante a elaboração do "seu" Plano Trienal, também se mostrava um crítico severo de tais projeções. Segundo Furtado:

A política de desenvolvimento que se requer em um país subdesenvolvido é, principalmente, de natureza qualitativa: exige um conhecimento da dinâmica das estruturas que escapa a análise econômica convencional. A técnica corrente de projeções, base da política de desenvolvimento de longo prazo, que vem sendo adotada em vários países, ignora a maior parte dos obstáculos estruturais que são específicos do subdesenvolvimento (FURTADO, 1962b, p. 38-39).

O diagnóstico do Plano, ao invés de se limitar ao comentário e à interpretação das estatísticas disponíveis, abusa das conjecturas e dos juízos de valor, não destacando devidamente as afirmações lastreadas na evidência empírica

das que são meros julgamentos subjetivos. Aqui vale citar um exemplo: o Plano assegurava que “para o conjunto da população, o consumo supérfluo cresce com mais intensidade que a dos bens essenciais, cabendo a uma política fiscal bem orientada evitar que se extremem essas disparidades” (Plano Trienal, p. 30). Baer (1962, pág. 110) indaga se haveria algo de errado na promoção de tais indústrias, quando resultavam na criação de emprego e na geração de rendas superiores às dos setores tradicionais de exportação. Seria, assim, negado às classes educadas, aos profissionais, todos os membros produtivos da sociedade, um padrão de vida um pouco mais elevado? Deveria ser estabelecida uma distinção entre um engenheiro, que é um membro de alta produtividade da sociedade e pode ter um carro, e um latifundiário atrasado.

O descuido acerca do conteúdo físico dos investimentos constitui uma das grandes falhas do Plano Trienal. Essa é justamente a crítica que Simonsen (1962) faz a política industrial do Plano Trienal. Para o autor:

A indústria é tratada como um conjunto de cifras e percentagens. Sem dúvida essa caracterização tem o mérito de revelar um considerável grau de abstração; além disso, é operacionalmente muito cômoda, pois é bem mais fácil extrapolar cifras e percentagem do que trabalhar com um labirinto de coeficientes estáticos e dinâmicos de relações interindustriais. Todavia deveria ter-se mantido mais atento à realidade física e tecnológica que existe por trás das cifras e percentagens com as quais procurou definir o setor industrial (1962, p. 131).

Por essa razão as projeções da distribuição setorial dos investimentos (páginas 47 a 54 do Plano Trienal), não mereciam maior confiança. Foram elaborados de cima para

baixo, decompondo-se o total projetado de acordo com cifras e percentagens setoriais extrapoladas a partir dos dados de 1949 e 1958. Observe-se que, além da impropriedade intrínseca desse método de extrapolação, estas se baseavam em apenas dois anos. Na página 48, o Plano se refere a esses dois anos como "anos escolhidos". Trata-se de uma adjetivação inadequada, pois, como Baer (1962, p. 108) observa, "não foram escolhidos ao acaso pelos autores, como o documento sugere, já que foram esses os dois únicos anos em relação aos quais havia um volume de informação bastante para permitir essa decomposição". Além do mais, é um tanto jocoso ver justamente Mario Henrique Simonsen criticando a inexistência de uma análise das especificidades de cada indústria, o que nos leva a indagar quem são realmente os "quantativistas" e os estruturalistas nesta história.

Se o Plano é falho na previsão dos investimentos necessários, é totalmente omissa na programação da captação de recursos para o financiamento desses investimentos. Pois admite sem discussões que as poupanças geradas seriam necessárias e suficientes para financiar a formação de capital, programada independentemente da política fiscal, da política salarial, da política creditícia. Por exemplo, o Plano se limita a afirmar que os salários deveriam crescer, com a finalidade de suplementar os ajustamentos decorrentes da elevação do custo de vida, segundo uma taxa pelo menos idêntica à do aumento da produtividade do conjunto da economia. Essa afirmativa, em uma conjuntura inflacionária, é extremamente vaga; seria necessário precisar os intervalos de reajustamento e, sobretudo, as bases a partir dos quais eles seriam cedidos; como os salários reais vinham oscilando, com a alta contínua de preços e as constantes

revisões dos salários nominais, não seria possível aceitar essas bases como implícitas no Plano. Como nada se poderia deduzir quanto à participação prevista para os assalariados no Produto Nacional e tendo em vista que essa participação era um dos principais determinantes da taxa de poupança, sua omissão deveria ser encarada como grave lacuna no esquema de desenvolvimento.

É incontestável que faltava ao Plano a indicação de várias medidas de política salarial e fiscal, capazes de garantir a exequibilidade, por exemplo, da política de estabilização com a manutenção da taxa de desenvolvimento. Não é por menos que quando os alicerces representados pela política salarial e fiscal se romperam, o Plano veio abaixo.

Os diferentes capítulos do Plano, ao que parecem, não foram muito bem coordenados. Assim, por exemplo, admite-se que a indústria cresceria anualmente 11,2 % (crescimento real). Mas no decorrer do texto, após minuciosas projeções quanto ao crescimento dos diferentes setores industriais, conclui-se que o valor adicionado pela indústria de transformação, aos preços de 1962, deveria elevar-se de 1.338,4 bilhões de cruzeiros em 1961, para 1.761,3 bilhões em 1965, o que equivaleria a uma taxa de 7,1 %. Os 7,1 % se referiam somente à indústria de transformação e os 11,2 % ao total da indústria (isto é, além da indústria de transformação, a indústria extrativa mineral, a construção civil e mais a produção de energia). Segundo Simonsen (1962, p. 134):

- i) a indústria de transformação pesava cerca de 80 % no índice do produto industrial; para tornar compatíveis os dados do quadro I com os do XI, seria necessário admitir que a indústria extrativa mineral, a de energia elétrica e a construção civil se

expandissem, em seu conjunto, cerca de 25 % ao ano, e obviamente essa presunção seria totalmente implausível;

- ii) a indústria de transformação tem crescido, nos últimos anos, bem mais rapidamente do que os outros setores da indústria, o que seria perfeitamente compreensível; não haveria razão para supor que essa tendência não se manteria nos anos seguintes;
- iii) num país que se industrializa é plausível supor que a produção da indústria cresça bem mais rapidamente que o produto real total; a taxa de 7,1 % do crescimento anual da indústria de transformação implícita no Quadro XI não parece, pois, compatível com a meta básica do Plano de um crescimento anual do produto real total de 7,0 %.

Outra crítica que Simonsen (1962, p.135) faz à política referente à indústria de transformação é que os valores apresentados referem-se a preços de 1962. Acontece que não eram conhecidos os índices de preços para cada subsetor da indústria de transformação na ocasião de elaboração do Plano. Isso levaria a crer que a conversão dos valores adicionais a preços de 1958 para preços de 1962 foi obtida pela aplicação de um inflator único, usado indiferentemente para todos os subsetores da indústria de transformação. Tal artifício é tecnicamente precário, pois, com a inflação, os preços não costumam subir todos na mesma proporção.

No setor de transportes, as deficiências analíticas também são facilmente realçadas. Por exemplo, ao se compararem os investimentos nos transporte rodoviário, ferroviário e fluvial, em

nenhum momento algo tão trivial como uma análise de custo e benefício, entre os setores, é ao menos mencionado. No setor de energia, por exemplo, há uma ausência de análises acerca da oferta e demanda.

Tais contradições levantavam dúvidas sobre as perspectivas traçadas pelo Plano para a indústria de transformação e para a política setorial propriamente dita. Uma análise desta deixa muitas perguntas em suspenso. Assim, as verbas dedicadas à educação e saúde poderiam ser integralmente mantidas dentro dos cortes de despesas previstas para 1963? Pois se de um lado falava-se em aumento do aporte de recursos, do outro o corte de despesas era imprescindível. Os recursos do BNDE seriam suficientes para atender à responsabilidade governamental no desenvolvimento dos diversos setores de base? A tentativa de financiar a venda de equipamentos através de recursos obtidos no mercado financeiro (por exemplo, com a aceitação de letras de câmbio pelo BNDE) não prejudicaria os investimentos do setor privado? Como vemos, muitas perguntas ficaram sem resposta.

No setor externo, a sua planificação era, na melhor das hipóteses, uma tarefa de grande dificuldade. Três variáveis de trato particularmente complexas deveriam ser tratadas pelo planejador – exportação, movimentos de capital e capacidade de importar – pois estavam sujeitas a oscilações acentuadas, mesmo no curto prazo.

No que concerne às exportações, as previsões foram feitas tomando-se quantidades e preços de 1961, com uma ligeira modificação devido ao péssimo ano de 1962, e projetando-as à frente, excetuando-se os casos em que houve ações do governo no sentido de redução de subsídios. Ao

invés de utilizar as informações existentes para analisar as forças de mercado futuras, a análise limitou-se às exportações passadas. Deveriam ter-se realizado esforços no sentido de especificar quais os tipos de movimentos de preços, renda e procura seriam prováveis no triênio vindouro. A recuperação das exportações, que o Plano considerava factível através de um planejamento não muito ambicioso, não é convincente, pois as projeções em nenhum momento são justificadas.

No tocante ao setor das importações, o Plano Trienal limitou-se a uma análise de alguns itens isolados, embora com ênfase nos que representavam maior valor em divisas e alguns de conteúdo estratégico econômico, mas mesmo assim de forma incompleta, e um tanto superficial. Não destacou, analisou ou simplesmente enumerou, as variáveis político-econômicas cabíveis para a realização de um programa de importações que, obrigatoriamente, teria de levar em conta não apenas a disponibilidade de pagamentos visíveis e o atendimento do mercado interno de produtos estrangeiros, como também a relação desse programa com o setor produtivo nacional, o equilíbrio e absorção do *déficit* do balanço de pagamentos, e a liquidação da dívida externa.

A redução efetiva da dívida externa não seria observada no período abarcado pelo Plano. Comete-se o equívoco de subestimar o peso dos juros e da amortização da dívida, pois, segundo o Plano: “O nível atual da dívida externa do país não pode ser considerado excepcionalmente alto, já que o principal da dívida corresponde a apenas duas vezes as receitas cambiais anuais” (Plano Trienal, p. 103). Delegar às receitas cambiais uma forma de medida da facilidade com que a dívida poderia ser paga era um erro, pois já fazia algum tempo que o Brasil não dispunha de receitas cambiais

excedentes. O grande problema da dívida externa era a sua composição propriamente dita. Embora fosse coerente esperar que o Brasil estivesse em débito, aquela altura de seu desenvolvimento, o que não se poderia esperar era que esse débito fosse composto principalmente de empréstimos de curto e médio prazos.

Huddle (1962) critica um otimismo exagerado por parte do Plano Trienal acerca do setor externo, as exportações seriam provavelmente menores e as importações maiores do que o previsto. Nas palavras do autor:

... não me parece que esse documento constitua, rigorosamente falando, um Plano: ao invés disso, o que encontramos é uma série de projeções intuitivas, desconexas, relativas a muitos objetivos. Em momento algum as metas visadas são relacionadas à realidade, de forma que faça sentido; e em momento algum deixa de ser evidente que os planejadores partiram de determinados objetivos, e se empenharam em justificá-los.

Haverá algum perigo em se planificar desse modo? Evidentemente, há quem não pense assim. Mas o que acontecerá, quando os déficits forem o dobro dos previstos? E o que provavelmente ocorrerá quando a dívida externa elevar-se em 50 % a mais do que o Plano pretendia? Infelizmente, tais perguntas só levam a novas perguntas que o Plano deixa sem respostas. (1962, p. 151)

O Plano Trienal chega a propor algo como um plano B, caso não se verificasse, no ritmo esperado, o ingresso de capitais sob a forma de investimentos, poder-se-iam reduzir as importações previstas, que segundo o Plano sua “projeção incorpora razoável margem de segurança, por não se basear em um programa especial de contenção”. Paralelamente à queda da quantidade importada, intensificar-se-ia “o

processo de substituição de importações, principalmente de bens de capital, mediante a exploração mais intensiva, possível em situação especial, da capacidade e potencialidade da indústria nacional produtora daqueles bens” (Plano Trienal, p. 69). É um tanto dúbio o que se queria dizer por situação especial, pois esta certamente já era vivenciada no decorrer do último quinquênio.

A entrada de capitais era um ponto nevrálgico, pois se havia chegado à conclusão de que a única maneira possível de estabilizar a posição de endividamento externo do país sem prejuízo da política de desenvolvimento era com um considerável ingresso de capitais estrangeiros. Segundo o Plano:

... é necessário que as entradas de capital, sob a forma de empréstimos ou financiamentos – autônomos ou compensatórios – alcancem no próximo triênio o montante de US\$ 1,5 bilhões, quantia inferior ao débito de capitais nesse período, o qual monta a US\$ 1.662 milhões de pagamento de juros. Caso não fora possível manter a posição de endividamento externo, o país teria que reduzir o nível de suas importações e sair para uma política de exportações ainda mais agressiva. Contudo, dificilmente poder-se-ia conciliar esse esforço adicional com a elevada taxa de desenvolvimento programada. (ibidem, p. 11)

Nesta problemática, envolvendo o capital estrangeiro, o Plano em nenhum momento faz referência à lei de remessa de lucros que vinha prejudicando tais inversões, pois dissuadiu muitas companhias estrangeiras de iniciar operações no Brasil,

oferecendo opções para contornar este problema. A solução de tal conflito só veio no governo seguinte, com o PAEG<sup>4</sup>.

As questões discutidas anteriormente colocam explicitamente a contrariedade do Plano Trienal em relação ao endividamento externo. A prova mais cabal destas incoerências encontra-se na página 20, onde o Plano chega a propor um aumento no endividamento externo para aumentar, no curto prazo, a capacidade de importar, quando, algumas páginas antes, enunciava o combate à piora na posição de endividamento do país no exterior como um dos seus objetivos básicos.

A política agrícola do Plano Trienal também apresentou deficiências. Este realizou previsões de produção à base da produção e das tendências de produtividade observadas em 1946-1960. Ignorando a precária qualidade dos dados, esse método supunha que as tendências observadas em 1946-1960 continuariam no triênio de 1963-1965. Comparando projeções de oferta e procura chegava-se a resultados de déficits ou superávits de cada produto e assim recomendava-se uma ajuda especial aos produtos que revelavam um grande déficit. Acontece que o tipo de ajuda, quem proporcionaria e de que forma, em nenhum momento são especificados.

Smith (1962, p. 121) analisa três projeções específicas, referentes à agricultura, as quais julga interessantes de serem observadas. A primeira refere-se ao trigo, cuja produção se elevaria de 713.000 toneladas em 1960 para 1.130.000 toneladas em 1965. "Como? Qual será o programa de trigo no futuro? Valerá o trigo realmente esse esforço? Qual o custo alternativo da produção do trigo no sul? Não poderia ser a

---

4 Este, em sua reforma das relações externas, substituiu a fracassada Lei de Remessas de Lucros pela Lei de Garantia ao Capital Estrangeiro.

terra melhor usada para outras plantações, ou para gado que poderia ser exportado?" Essas foram às questões levantadas pelo autor na ocasião, segundo ele: "a questão do trigo no Brasil, que deveria ser estudada sob todos esses aspectos, mal é mencionada no Plano. Poderíamos ter esperado pelo menos um programa para o estudo cuidadoso do problema. Nada". Smith ainda levanta informações, provenientes de *O Estado de São Paulo*, de que haveria uma queda na produção de trigo em 1962 da ordem de 100.000 toneladas. Argumenta que tal cultura vivia um período de decadência técnica, como consequência da falta de boas sementes e de bons métodos de cultivo. Posto isto, "que suposições terá, então, feito o plano para obter uma produção assim tão alta dentro de três anos?" (*Ibidem*, p. 121).

Quanto à segunda projeção, referente ao milho, Smith (1962) observa que a produção no ano anterior tinha sido muito grande e que as perspectivas para 1963 eram muito boas. Com essas informações, se os preços se mantivessem em níveis compensadores, as perspectivas para o futuro seriam muito boas. Acontece que o Plano projetou, sem dar maiores explicações, que o excedente de milho para 1963 seria extremamente reduzido e que haveria um déficit em 1965.

Por fim, Smith volta-se para as projeções de crescimento dos rebanhos bovino e suíno. O Plano esperava um aumento de 35,4 % do rebanho bovino e um aumento de 56 % do rebanho suíno, sendo que no quinquênio anterior as taxas de aumento tinham sido de apenas 16,3 % e 24,2 %, respectivamente. "Que suposições fez o Plano para obter resultados tão otimistas? Nada nos é dito" (*Ibidem*, p. 121). Nenhum plano para a expansão da pecuária foi apresentado.

Smith esperava que, à medida que os grupos de trabalho concluíssem seus trabalhos, muitas das falhas na planificação para setores particulares seriam superadas. Mas este considerava espantoso “que em nenhum momento o Plano recomende recursos e um programa de ação para a revisão completa da coleta de dados na agricultura” (*Ibidem*, p. 122). Pois se tratava de uma prioridade para o êxito de futuros planejamentos. Fica, da leitura da programação agrícola do Plano Trienal, a impressão de um diagnóstico formulado sem suficiente evidência estatística e com objetivos vagamente definidos.

Observa-se no Plano as velhas e justificadas queixas sobre as injustiças no campo, relacionadas intimamente com as propriedades agrárias, mas nenhum esforço no sentido de analisar as possibilidades de mudança racional destas estruturas é observado. Seriam necessárias análises dos tipos de propriedades de terras mais eficientes nas diversas regiões do país. Cada área (com o seu tipo particular de condições agrícolas) demandaria tratamentos diferenciados, mas tal problema seria resolvido, segundo o Plano, com uma homogênea e obscura reforma agrária.

No que tange à política de estabilização, o Plano previa uma elevação de preços de 25 % em 1963, acompanhada de um crescimento 7 % no Produto Nacional Bruto. Assim, o Plano Trienal pretendia elevar os empréstimos das Autoridades Monetárias ao setor privado de 363 bilhões de cruzeiros em dezembro de 1962 a 479 bilhões em 1963, ou seja, de cerca de 32 %. Quanto aos empréstimos dos Bancos Comerciais, deveriam passar de 830 bilhões a 1.108,4 bilhões de cruzeiros, o que equivaleria a um acréscimo em torno de 33 %.

Diante disso, era compreensível que não se faria sentir uma grande restrição de crédito, visto que todo o setor privado obteria uma expansão na base da elevação dos seus custos (25 %) e do aumento de sua produção (7 % em média). Mas tal restrição só não seria sentida se o Produto não subisse, durante o ano, além de 7 % (o que era improvável), e que os preços não se elevassem além de 25 %. A história nos conta que isso não aconteceu, só no primeiro trimestre de 1963 a elevação do nível de preços já havia praticamente atingido este patamar<sup>5</sup>. Dentro do esquema do Plano Trienal, não se deveria esperar, em todo o primeiro semestre de 1963, na pior das hipóteses, mais do que 15 % de elevação de preços. Donde se conclui que as previsões do Plano deveriam ser revistas. E destas, a revisão mais importante referia-se aos aumentos de créditos, os quais deveriam ser imediatamente elevados a um nível compatível com o incremento de preços e, portanto, nos custos. Se isso não fosse feito, estaria configurada uma crise de estabilização. Para Lara Resende (1982), uma das possíveis causas que levaram um crítico das políticas de cunho ortodoxo de combate à inflação, como Celso Furtado, a reduzir a liquidez da economia de forma tão brutal foi à urgência que a situação do balanço de pagamentos e dos encargos externos impunham na obtenção de bons resultados no *front* interno. Para o autor, “destes resultados dependia a sorte das negociações com fontes privadas e oficiais dos Estados Unidos, assim como com o FMI, iniciadas em janeiro de 1962” (LARA RESENDE, 1982, p. 764) e que só obteriam sucesso mediante a adoção de uma

---

5 Mais tarde saber-se-ia que a chamada inflação corretiva foi a responsável por tal elevação do nível de preços.

política “séria” de combate à inflação, assim a situação não deixava alternativa. .

A redução na liquidez real da economia, especialmente na disponibilidade de crédito para o setor privado, em 1963, não foi igualada em toda a década de 1960, ainda que considerando os primeiros anos do programa de estabilização do governo militar. Tal situação teve efeitos perversos sobre o setor produtivo. Assim, a fase recessiva da economia brasileira teria iniciado no segundo trimestre de 1963, desencadeada pela política de aperto de crédito do Plano Trienal, como argumenta Wells (1977). Para Lara Resende (1982, p. 765) “ainda que se possa questionar uma interpretação da crise do começo da década de 60, com base única e exclusivamente na política monetária e creditícia do Plano Trienal, parece inegável, dado o grau de redução na liquidez real ocorrido em 1963, que tal política tenha no mínimo precipitado a crise”.

A grande decepção do Plano se encontra justamente naquela que era a sua principal bandeira, as chamadas reformas de base. Mesmo após anos de discussões sobre o tema, “as reformas bancária, administrativa e agrícola são objetos de recomendações simbólicas e jornalísticas, nuns poucos parágrafos superficiais” (BAER, 1962, p. 111). Estas são tão vagas que dificilmente poderiam ser utilizadas como orientação para política econômica a ser adotada no futuro.

Em uma última observação, vale mencionar a possibilidade de que não só a premência de tempo que regeu a elaboração do Plano foi a responsável pela sensação do leitor quanto à existência de objetivos executados às pressas, por diferentes mãos, e resultando, em muitos casos, na incoerência de diretrizes, mas também os aspectos políticos permeando sua elaboração e implementação. Como foi

anteriormente dito, o Plano Trienal cristalizava os anseios da sociedade em superar o colapso pelo qual o país passava. Para tanto, procurou coadunar os interesses de muitos em único documento. Como muitas vezes esses interesses eram conflitantes, e o governo buscando atender demandas específicas de diversos seguimentos, para com isso ampliar a base de sustentação política, talvez tenha tomado como estratégia, a falta de clareza em pontos ditos “delicados”. As propostas de reformas de base propostas pelo Plano podem ilustrar essa ideia, como interesses contrários estavam diretamente ligados a elas, os elaboradores podem ter, deliberadamente, optando por expô-las de forma vaga para com isso evitar conflitos, pelo menos no curto prazo.

## **5. CONCLUSÃO**

Mesmo falhando na execução de uma política anti-inflacionária, como também nas políticas de promoção do crescimento e desenvolvimento, não se deve menosprezar a contribuição do Plano Trienal. O tempo relativamente curto, a resistência política, a escassez de dados estatísticos adequados, a inexistência de instrumentos adequados de ação assim como o desconhecimento de todos os efeitos na utilização do instrumental existente, tudo isso impedia um planejamento adequado no país. A resistência política é um ponto que vale ser ressaltado. Como Fonseca (2003b) argumenta, recorrendo a Max Weber, a dificuldade do governo de impor suas políticas estava intimamente relacionada à falta de legitimidade deste, pois a vitória do movimento da “legalidade” não galgara o consenso necessário para Jango se firmar como autoridade legítima, ou

seja, pelo reconhecimento por parte dos demais atores relevantes do jogo político sobre sua legitimidade. Assim, as ações do governo Goulart durante todo o período estariam centradas na busca desta legitimidade, para o que se exigia certo consenso político e uma correlação de forças políticas que o sustentasse. A busca deste foi ensaiada, no início de 1963, com o Plano Trienal.

O próprio Plano Trienal era lúcido acerca das limitações da implementação do planejamento. Em seu texto dizia que:

A planificação econômica não é objetivo que possa ser alcançado de uma vez. Constitui, em última instância, uma técnica de governar e administrar, e como tal deve ser introduzida progressivamente, à medida que o quadro político, institucional e administrativo o comportem" (Plano Trienal, p. 16).

Mais adiante este afirma que:

a experiência de outros países tem indicado que são necessários alguns anos para alcançar uma eficácia na execução de um plano bem concebido" (*Ibidem*, p.16),

Ou seja, dois aspectos que o próprio Plano era carente. O Plano Trienal assume o seu caráter embrionário da efetiva implementação do planejamento econômico no país, segundo seu texto:

... exatamente porque o planejamento é um processo contínuo, que se introduz por etapas e se aperfeiçoa na medida em que é implantado, o mais importante é iniciá-lo. Seria erro preparar um plano bem elaborado e completo para iniciar de uma vez a sua execução. Também seria erro pensar em introduzir todas as reformas institucionais e administrativas, necessárias à plena eficácia do planejamento, para somente então tratar deste último. No planejamento, como na cartografia,

o mais prático é iniciar o trabalho com uma escala pequena, capaz de proporcionar facilmente uma visão de conjunto. Esta visão é que permite relacionar os problemas em função de sua complexidade, de forma a que a solução de um venha a facilitar a dos demais.

O que se objetiva de imediato com o planejamento, no Brasil, é essa hierarquização de problemas, a fim de criar condições para que, dentro de uns poucos anos, possam ser introduzidas técnicas mais eficazes de coordenação das decisões. Trata-se, portanto, de um esforço de transição, em busca de um conhecimento mais sistemático da realidade econômica e de uma maior eficácia na capacidade de decisão. Alcançados esses objetivos será então possível dar maior profundidade à ação de planejamento. (*Ibidem*, p. 16-17).

Esse trecho demonstra que o Plano assumia a dificuldade da obtenção de sucesso, em relação às suas metas, mas frisa que os aspectos positivos a serem observados deveriam ser outros, tais como a hierarquização de problemas, obtenção de um maior conhecimento da realidade brasileira, para assim criar pré-condições para uma ação de planejamento bem sucedida no futuro. Nos planos econômicos posteriores, o conhecimento que se tinha da economia brasileira e dos instrumentos de política econômica só foi adquirido mediante experiências como a do Plano Trienal, que ordenou problemas, suscitou debates e pesquisas. Com o “aprendizado” proporcionado pelo Plano Trienal, puderam-se, mais tarde, compreender os impactos da inflação corretiva, da inflação de custos, da importância da política salarial<sup>6</sup> nas políticas de estabilização, entre outros. Assim, sua importância, em vez de aparecer no cumprimento de suas metas, será observada no sucesso dos planos futuros.

---

6 Pois a falha das políticas ortodoxas de combate à inflação estão intimamente ligadas à resistência dos salários em se manterem compatíveis com o equilíbrio monetário.

A grande deficiência dos planos econômicos é que alguns fatores, ou variáveis, não são passíveis de inclusão em modelos. A coesão da sociedade, principalmente política, em torno do plano, a ligação entre a estrutura política e a eficiência do sistema, a consciência da necessidade das mudanças necessárias são variáveis que escapam muitas vezes de controle, isso quando podem ser controladas. Mas esse argumento “fatalista” não significa dizer que se deva abandonar qualquer expectativa de planejamento e previsão, como alguns advogam, pois como dizia Maquiavel (1999, P. 143), mesmo que “*a fortuna seja árbitra de metade de nossas ações, ainda assim, ela nos deixa governar quase a outra metade*”.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, M. de P. Inflação, estagnação e ruptura: 1961-1964. In: ABREU, M. de P. (org.). **A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

BAER, W. Observações sobre o Plano Trienal. **Revista Brasileira de Economia**. Rio de Janeiro, v.16, n.4, p. 107-112, dez. 1962.

BAER, W. **A economia brasileira**. São Paulo: Nobel, 1996.

\_\_\_\_\_, KERSTENETZKY, I. e SIMONSEN, M. H. Transporte e inflação: um estudo da formulação irracional de política no Brasil. **Revista Brasileira de Economia**. Rio de Janeiro, v.16, n.4, p. 159-174, dez. 1962.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e social: 1963-65 (Síntese)**. Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional, 1963.

CHACEL, J. M. Agricultura e desenvolvimento econômico. **Revista Brasileira de Economia**. Rio de Janeiro, v.16, n.4, p. 123-130, dez. 1962.

COSTA, M. H. Política fiscal e Plano Trienal. **Revista Brasileira de Economia**. Rio de Janeiro, v.16, n.4, p. 153-158, dez. 1962.

FONSECA, P.C.D. O processo de substituição de importações. In: REGO, J. M.; MARQUES, R. M (orgs.). **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2003a.

\_\_\_\_\_. "Legitimidade e credibilidade: impasses da política econômica do governo Goulart". In: **Anais do XXXI Encontro Nacional da ANPEC/SEP**. Porto Seguro, 2003b [CD].

\_\_\_\_\_; MONTEIRO, Sérgio M. M. Credibilidade e populismo: a política econômica dos governos Vargas e Goulart. **Anais do XXX Encontro Nacional de Economia**. Nova Friburgo, Anais da ANPEC, 2002.

FURTADO, C. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

\_\_\_\_\_. **Subdesenvolvimento e Estado democrático**. Recife: Codepe, 1962a.

\_\_\_\_\_. **A pré-revolução brasileira**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962b.

FRIEDMANN, J. R. **Introdução ao Planejamento Democrático**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1959.

HUDDLE, D. L. Plano Trienal: crítica do setor externo. **Revista Brasileira de Economia**. Rio de Janeiro, v.16, n.4, p.143-152, dez. 1962.

IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

LAFER, B. M. O conceito de planejamento. In: LAFER, B. M. (org.). **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1970.

LARA RESENDE, A. A política brasileira de estabilização: 1963-1968. **Pesquisa e Planejamento Econômico**. Rio de Janeiro, v. 12, n.2, p. 757-806, dez. 1982.

MACEDO, R. B. M. Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965). In: LAFER, B. M. (org.). **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1970.

MAGALHÃES, J. P. de A. Planejamento e a experiência brasileira. **Revista Brasileira de Economia**. Rio de Janeiro, v.16, n.4, p. 7-28, dez. 1962

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1999.

MIGLIOLI, J. **Introdução ao planejamento econômico**. São Paulo: Brasiliense S. A., 1982.

MIRANDA, J. C. R. **Plano Trienal: o canto do cisne do nacional-desenvolvimentismo**. São Paulo, 1979. Dissertação de Mestrado – Universidade de Campinas.

RIBEIRO, P. de A. Os recursos naturais e o planejamento. **Revista Brasileira de Economia**. Rio de Janeiro, v.16, n.4, p. 45-82, dez. 1962.

\_\_\_\_\_. A educação e o planejamento. **Revista Brasileira de Economia**. Rio de Janeiro, v.16, n.4, p. 83-106, dez. 1962.

SIMONSEN, M. H. A indústria e o Plano Trienal. **Revista Brasileira de Economia**. Rio de Janeiro, v.16, n.4, p. 131-138, dez. 1962.

SMITH, G. W. A agricultura e o Plano Trienal. **Revista Brasileira de Economia**. Rio de Janeiro, v.16, n.4, p. 113-122, dez. 1962.

TAVARES, M. da C. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.

VILLELA, A. Os Transportes no Plano Trienal. **Revista Brasileira de Economia**. Rio de Janeiro, v.16, n.4, p. 139-142, dez. 1962.

WELLS, J.R. **Growth and fluctuations in the Brazilian manufacturing sector during the 1960's and Early 1970's**. Cambridge, 1977. Tese de Doutorado – Universidade de Cambridge.

# Aprendizado, Inovação e *Catching-up*: os Efeitos do Aprendizado Tecnológico em Empresas Brasileiras e Sul-Coreanas

Yuri Cesar de Lima e Silva<sup>1</sup>  
Maria Lussieu da Silva<sup>2</sup>

## RESUMO:

O artigo analisa a importância do aprendizado para a inovação e progresso tecnológico percorrido por empresas da Coreia do Sul e do Brasil, como forma de diminuir suas diferenças em relação a países mais desenvolvidos, a partir de um processo de *catching-up*. O artigo está alicerçado na abordagem neo-schumpeteriana e discute temáticas como inovação, aprendizado e progresso tecnológico. A abordagem utilizada permite compreender os processos de aprendizado e sua relação com o salto tecnológico vivenciados por empresas brasileiras e sul-coreanas. Conclui-se que o aprendizado tecnológico pode ser visto como um caminho a ser seguido por empresas pouco desenvolvidas tecnologicamente, uma vez que pode permitir que estas disputem mercado com empresas de países considerados desenvolvidos.

**Palavras Chave:** Progresso tecnológico. Aprendizado. *Catching-up*. Brasil. Coreia do Sul.

## ABSTRACT:

The paper analyses the importance of the learning for the innovation and technological progress undertaken by companies from South Korea and Brazil, as a way of reducing their differences in relation to more developed countries, by means of a *catching-up* process. The paper is based upon the neo-schumpeterian approach and discusses themes like innovation, learning and technological progress. The approach used enables us to understand the learning processes and their relation with the technological leap experienced by Brazilian and South Korean companies. It's been concluded that the technological learning can be seen as a way to be pursued by technologically under-developed companies, since it can enable that these companies compete for the market with companies from the so-called developed world.

**Keywords:** Technological progress. Learning. *Catching-up*. Brazil. South Korea.

---

<sup>1</sup> Mestrando do PPGECO – UFRN, Bolsista do BNDES, [Yuricesar\\_rn@yahoo.com.br](mailto:Yuricesar_rn@yahoo.com.br)

<sup>2</sup> Professora do PPGECO – UFRN, Doutora em economia pelo IE-UNICAMP  
[lussieu@uol.com.br](mailto:lussieu@uol.com.br) Texto recebido em 02/03/2010 e aprovado em 10/04/2010.

## **1. INTRODUÇÃO**

A partir da revolução industrial, o desenvolvimento industrial passou a assumir um aspecto relevante para o desenvolvimento econômico, pela própria dinâmica apresentada pelo setor industrial, que passou a superar o setor agrícola, até então pilar de diversas economias. Países como Inglaterra, Alemanha, Estados Unidos, e mesmo Japão, conseguiram desenvolver técnicas produtivas capazes de gerar produtos em uma magnitude impar para a civilização.

Para a teoria econômica de corte neo-schumpeteriano é a inovação, em um sentido amplo, a responsável por este processo de avanço industrial, uma vez que é através desses processos inovativos que empresas e conseqüentemente países, conseguem se diferenciar uma das outras e passam a extrair vantagens competitivas relevantes nas disputas do processo concorrencial.

Alguns países considerados atrasados tecnologicamente, ou seja, com setores industriais praticamente inexistentes e com poucas possibilidades de produção de manufaturados, iniciaram suas buscas pelo desenvolvimento em meados do século XX. Assim, países como Brasil e Coréia do Sul tentam, a partir deste momento, se aproximar tecnologicamente dos países desenvolvidos do sistema capitalista, com o intuito de aumentar o grau de dinamismo de suas economias e possibilitar maiores chances de desenvolvimento de suas cadeias produtivas e de desenvolvimento econômico.

Estes países avançaram em seus processos de aprendizado com um forte apoio do Estado: no caso brasileiro, como produtor direto; e, no caso coreano, como indicador e facilitador das políticas públicas industrializantes.

Inicialmente as empresas destes países atuavam como simples montadoras de tecnologias estrangeiras e os agentes se comportavam como aprendizes passivos; em um segundo momento, após as tecnologias estrangeiras serem parcialmente assimiladas, alguns processos e produtos ganharam um caráter de inovação incremental e o aprendizado já podia ser considerado ativo.

O questionamento que permeia este estudo diz respeito a: qual a importância do aprendizado para o processo de *catching-up* em países atrasados tecnologicamente?

Para a teoria ortodoxa tradicional, a tecnologia é uma variável dada e de fácil acesso para todas as empresas participantes do mercado. Portanto, a principal preocupação destas empresas passa a ser a alocação dos fatores, sendo a tecnologia mais um fator a ser alocado de forma maximizadora. Deste modo, a ortodoxia não considera a importância que a incerteza assume no processo de aquisição de tecnologia, como não leva em conta o difícil processo de aprendizado tecnológico inerente às empresas. Nestes termos, esta corrente do pensamento econômico não é adequada para responder as questões acima.

Neste sentido, o arcabouço teórico que mais propriamente responde a estas questões é a abordagem neoschumpeteriana, uma vez que considera o processo de aprendizado tecnológico um fator relevante capaz de influenciar diretamente as trajetórias tecnológicas das firmas, além do poder elucidativo que esta abordagem possui acerca do entendimento sobre a dinâmica das inovações.

A opção pelo Brasil e Coréia do Sul como países a serem analisados e comparados se justifica em razão dos mesmos emergirem como espaços nos quais o aprendizado tecnológico e empresarial, juntamente com a importância do

Estado para o desenvolvimento das nações apontaram caminhos distintos na construção de um processo de *catching-up*.

Para a realização desta pesquisa, foram utilizadas pesquisas bibliográficas e documentais, assim como levantamento e análise de dados secundários, encontrados em sites oficiais de instituições mundiais como OECD e Banco Mundial.

O trabalho está dividido em 3 seções, conforme descrito, além desta introdução: a segunda discute os aspectos teóricos que tratam a respeito dos elementos acerca da inovação, aprendizado e das trajetórias tecnológicas; a terceira seção apresenta os processos de aprendizado vivenciados pelas empresas do Brasil e Coréia do Sul, onde se busca destacar elementos que permitam caracterizar o referido processo. E, por fim, serão apresentadas as considerações finais.

## **2. ASPECTOS TEÓRICOS SOBRE OS PROCESSOS DE INOVAÇÃO, APRENDIZADO E TRAJETÓRIAS TECNOLÓGICAS.**

Nos dias atuais a inovação é uma das principais variáveis para uma compreensão do avanço industrial das diversas economias. Para autores como Baptista (2000); Possas (2002); Nelson & Winter (2005); Dosi (2006), a inovação é vista como essencial para o avanço econômico do sistema capitalista, haja vista se tratar de uma variável central para a explicação da dinâmica concorrencial, além de se constituir como fonte básica para o estudo da expansão tanto de empresas como de países. (BAPTISTA, 2000).

A teoria de corte neo-shumpeteriano, cujos autores supracitados são seguidores, está preocupada com o progresso econômico visto de uma perspectiva dinâmica e evolucionária. Dinâmica porque para estes autores as empresas, em uma economia capitalista, estão em um processo ininterrupto de introdução e difusão de inovações, já que constantemente procuram (re)criar assimetrias que lhes possibilitem vantagens competitivas; e evolucionária porque as empresas capitalistas podem ser vistas, segundo Rovere (2006, p. 289): *“como organismos em diferentes ambientes ou nichos. Da mesma forma que na natureza, o código genético mais adequado as condições do ambiente acaba se tornando predominante”*, ou seja, as empresas estão sempre sendo selecionadas pelo mercado, assim como os organismos estão sendo sempre selecionados pela natureza.

Para Baptista (1997, p. 1236): *“A empresa é uma unidade de valorização do capital dotada de autonomia decisória para definir e implementar suas estratégias de longo prazo”*. Portanto, a empresa é o principal agente de decisão e é dela que deve surgir a motivação pela inovação. Ademais, enquanto unidade de valorização do capital, a empresa tem como principal objetivo extrair o maior rendimento possível de seus ativos. Para tanto, a partir destes ativos, sejam eles tangíveis ou intangíveis, tentam se diferenciar o máximo dos seus concorrentes.

A constante busca pela diferenciação por meio do processo de inovação está associada a uma busca pelo lucro extraordinário monopólico, ou seja, a empresa procura se diferenciar para poder extrair do processo concorrencial a vantagem de ser, pelo menos momentaneamente, a única capaz de ofertar um produto/serviço diferenciado e valorizar cada vez mais seus ativos. Portanto, a inovação pode ser

considerada a força motriz da geração de vantagens competitivas no processo concorrencial em uma economia capitalista. (BAPTISTA, 2000).

Porém, do mesmo modo que as empresas possuem uma motivação para buscarem a diferenciação, existem dificuldades que servem de barreiras a este processo de busca. Uma destas dificuldades está associada à incerteza, já que os processos inovativos estão ligados a produção de bens que nunca foram feitos anteriormente e nunca passaram pelo teste seletivo dos mercados. A criação destes bens não é um processo aleatório, uma vez que as empresas gastam tempo e dinheiro na busca pela inovação, as trajetórias escolhidas não podem ser alteradas com facilidade e estes bens podem ser excluídos pelo mercado. A junção de todos estes fatores pode fazer com que as empresas inovadoras tenham um difícil processo de redefinição de suas ações ou não consigam se reerguer após a derrota e desistam da batalha concorrencial, muitas vezes abrindo falência. Não se trata de desconhecimento, mas da incerteza quanto ao desdobramento da trajetória definida pela empresa, de uma incerteza quanto aos resultados, que a priori não podem ser conhecidos e/ou definidos, inclusive em razão dos próprios movimentos característicos dos processos de inovação e difusão.

As empresas procuram se diferenciar nas mais diversas dimensões, tanto tecnológica como organizacional. Desta forma a inovação deve ser vista em um sentido amplo, podendo significar qualquer mudança que venha alterar o espaço econômico no qual estas empresas se inserem (POSSAS, 2002). Nestes termos, pode-se encontrar vários tipos de inovação: inovações nos processos produtivos, nos produtos, nas fontes de matérias-primas, nas formas de

organização produtiva, ou nos próprios mercados, inclusive em termos geográficos, entre outras. Esta concepção ampla de inovação já havia sido demonstrada por Schumpeter (1984) quando o autor discute a força do processo de destruição criativa, no qual deve viver todas as empresas.

As inovações podem ser classificadas como: a) inovações radicais, que diz respeito àquelas que introduzem novos processos, produtos, organizações produtivas, etc.; e, b) inovações incrementais, que se referem a introdução de aperfeiçoamentos em produtos, processos, e modelos organizacionais já existentes.

Para a discussão acerca da ocorrência da inovação é importante entender os conceitos de paradigmas tecnológicos e trajetórias tecnológicas, já que os mesmos foram desenvolvidos com o intuito de mostrar como se encontra a tecnologia, para que caminho ela aponta e se este caminho levará a inovação. Todavia, é relevante inicialmente esclarecer o conceito de tecnologia, que, segundo Rovere (2006), pode ser entendido como o conjunto de conhecimentos ligados a problemas de ordem prática e teórica, sendo os primeiros associados a problemas produtivos concretos, problemas na relação produtor-usuário; e o segundo, relacionados aos problemas de know-how, métodos, procedimentos, experiências de sucesso e fracasso, infraestrutura, entre outros.

Desta forma o paradigma tecnológico pode ser entendido como o conjunto de soluções existentes para a solução destes problemas específicos. Rovere (2006, p. 287) corrobora com Dosi (1982, p.152) ao adotar sua definição de paradigma tecnológico, qual seja: “modelo ou padrão de soluções de um conjunto de problemas de ordem técnica,

selecionados a partir de princípios derivados do conhecimento científico e das práticas produtivas".

Neste sentido, o paradigma tecnológico abrange uma série de escolhas técnicas (*trade-offs*) que, quando selecionadas, expressam a direção da mudança tecnológica. É a este caminho, escolhido entre as possíveis alternativas tecnológicas, o que se denomina de trajetória tecnológica. Logo, pode-se entender que a trajetória tecnológica é a direção tomada pelas firmas em busca da solução de problemas específicos que, a partir do padrão produtivo definido pelo paradigma, demonstra a direção do desenvolvimento tecnológico em uma economia. Assim, enquanto o conceito de paradigma está associado ao processo de geração e difusão da inovação, o de trajetória se volta para o processo de difusão da inovação.

Após a seleção da trajetória a ser seguida, a empresa deixa de considerar outras trajetórias, uma vez que investimentos em tecnologia muitas vezes expressam custos bastante elevados. Desta forma, constata-se a presença da incerteza neste processo de escolha, haja vista que em um ambiente no qual se apresenta um processo de mudança, as tecnologias podem avançar rapidamente fazendo com que as tecnologias anteriores tornem-se obsoletas.

Para reduzir a incerteza deste ambiente, as empresas necessitam armazenar todo o conhecimento "aprendido" tanto com suas próprias experiências de erro/acerto quanto com as experiências dos seus concorrentes, através das interpretações dos sinais do mercado. Estes conhecimentos, que auxiliam o processo de tomada de decisão, estão armazenados nas rotinas das atividades da empresa.

Desta forma, pode-se concluir que as empresas "lembram fazendo" e que as rotinas empresariais funcionam como uma

memória, que está em contínua renovação, e desempenha a função de armazenar os conhecimentos necessários à tomada de decisão (NELSON & WINTER, 2005). É neste sentido que Baptista (2000, p. 68) define rotinas como sendo o “padrão de solução repetitivo para problemas semelhantes, incorporado em pessoas ou organizações”. O conhecimento, tácito e específico, está incorporado nos funcionários das empresas, porém, as lembranças humanas estão ligadas a um contexto específico, e é neste sentido que as rotinas se tornam uma espécie de memória empresarial.

Devido ao caráter tácito e específico, as rotinas estabelecidas pelas empresas podem se tornar imprevisíveis, ou seja, podem reagir de forma diferente a estímulos iguais do mercado. O processo de incerteza causado por estas indefinições poderiam levar a economia ao “caos”; no entanto, como mostra Baptista (2000), neste caso o papel desempenhado pelas instituições é de suma importância uma vez que estas auxiliam as empresas tanto na formação das suas expectativas como na definição de suas estratégias competitivas. Nesse sentido, ao orientar as empresas, emergem como balizas de sustentação e apoio ao mesmo tempo em que estabilizam o sistema ao restringir o leque de escolhas das firmas, já que as instituições são consideradas uma espécie de “regras do jogo”

Neste sentido, para a tomada de decisão, as firmas contam com o auxílio, principalmente, de dois balizadores: a) os paradigmas e trajetórias tecnológicas, que delimitam as formas de concorrência, os padrões de dinâmica industrial, as estruturas de mercado e os padrões de inovações das empresas; e, b) o conjunto de instituições que define as restrições e as oportunidades passíveis de exploração (BAPTISTA, 2000).

A capacidade de armazenamento de conhecimento das empresas, provenientes do conceito de rotina, está intimamente ligada ao processo de aprendizado tecnológico. Logo, a ideia de renovação das rotinas serve de passo inicial para a compreensão do conceito de aprendizado. Como mostra Teece (2005, p.154): *“O aprendizado é um processo pelo qual a repetição e a experimentação permitem que as tarefas sejam mais bem e mais rapidamente desempenhadas e que novas oportunidades de produção sejam identificadas”* fazendo com que as rotinas desta empresa sejam modificadas, ou seja, inovadas.

O processo de aprendizado tecnológico é considerado um aspecto importante no arcabouço teórico neo-schumpeteriano em razão de sua influência direta nas trajetórias tecnológicas das firmas e por ter o poder de elucidar a dinâmica das inovações, que são responsáveis tanto pela geração de assimetrias entre as empresas como pela dinâmica do sistema econômico. (BAPTISTA, 2000). Assim, o processo de aprendizado tecnológico pode ser entendido como um processo dinâmico de aquisição de capacidade tecnológica, capaz de gerar diferenciais relevantes as empresas, permitindo-as enfrentar o acirrado ambiente competitivo.

O aprendizado tecnológico assume um papel relevante quando se discute transferência de tecnologia, haja vista o objeto da transferência ser resultado de processos complexos de aprendizado incorporados em pessoas e organizações, ou seja, a tecnologia entendida como aplicação prática dos conhecimentos e habilidades para transformar insumos em produtos acabados possui conteúdos tácitos e específicos que não são facilmente transferidos e necessitam ser “aprendidos” localmente.

Assim pode-se concluir que a transferência da tecnologia não ocorre integralmente, pois a transferência explícita, de fácil codificação, feita por manuais, é rapidamente incorporada; porém, os conteúdos implícitos, de difícil transferibilidade, em geral são incorporados através de aprendizados específicos e locais.

Segundo Baptista (2000) o aprendizado pode ser realizado de diversas formas, dentre eles: o aprender fazendo: que é o processo de aprendizado ocorrido ao longo do tempo, onde os próprios funcionários aprendem novas maneiras de produzir e desta forma modificam as rotinas produtivas obtendo melhorias de produtividade; o aprender usando: que é o processo de aprendizado proveniente ao uso do produto, ou seja, os usuários fornecem informações relevantes aos produtores que aperfeiçoam os produtos ou processos produtivos; o aprender interagindo: que é uma extensão do "aprender usando" uma vez que está relacionado a aperfeiçoamentos em produtos ou processos produtivos realizados a partir de interações entre produtores/consumidores/fornecedores/outros; o aprender pesquisando: é o aprendizado realizado através dos processos de pesquisa e desenvolvimento, este tipo de aprendizado pode mostrar o caráter de busca pela diferenciação de algumas empresas; aprender com os concorrentes: é o aprendizado realizado através dos processos de "engenharia reversa" e troca de informações com fornecedores de equipamentos e RH engajados em outras empresas.

Outra importante característica do processo de aprendizado é seu caráter cumulativo. O acúmulo de conhecimentos tecnológicos transforma positivamente as possibilidades de aperfeiçoamento ou mesmo de mudanças tecnológicas. Neste sentido, empresas que procuram o

aprendizado, acumulando informações relevantes que propicia mudanças no processo tecnológico, tornam-se mais capazes de aproveitar as oportunidades existentes. O processo de acúmulo também é visto como fonte para a apropriação de lucros e criação de barreiras que sustentem as assimetrias.

Os processos de transferência tecnológica estão ligados a estratégias seguidoras, ou seja, as empresas (ou países) que não conseguiram acompanhar a tecnologia vigente necessitam se aproximar desta tecnologia para continuarem competitivos. A esta tentativa de aproximação tecnológica dá-se o nome de *catching-up*. Estas empresas adotam estratégias inicialmente imitativas e necessitam acumular capacidade tecnológica para poderem adquirir novas tecnologias, assimilá-las, adaptá-las ou mesmo transformá-las. O processo de *catching-up* e suas relações com o aprendizado serão apreciados no item que segue.

## **2.1 OS MODELOS DE TRAJETÓRIAS TECNOLÓGICAS**

O capitalismo é um sistema dinâmico e complexo que para ser entendido depende de uma grande quantidade de variáveis, podendo estas por vezes serem de difícil mensuração. Os estudos da corrente neo-schumpeteriana passaram a analisar o processo concorrencial, seus determinantes e consequências como um dos elementos constitutivos do sistema capitalista.

Para a abordagem neo-schumpeteriana, a dinâmica do processo concorrencial pode ser expressa por meio da busca constantes das firmas pela valorização do capital. Para tanto as firmas (re)constroem vantagens competitivas, que lhes tragam maiores condições de enfrentar o acirrado ambiente

competitivo. Tais vantagens podem gerar, e serem visualizadas como situações assimétricas naturais e dinâmicas nas firmas participantes do mercado (BAPTISTA, 2000). As empresas procuram se diferenciar ou se igualar, em alguns casos, principalmente através dos processos inovativos ou mesmo imitativos. Da mesma forma que ocorre com as empresas, os países também assumem posições assimétricas no sistema capitalista, em razão da trajetória tecnológica adotada, associada a um determinado padrão tecnológico.

Neste sentido, alguns países não conseguiram acompanhar a velocidade da dinâmica capitalista no que diz respeito a determinadas tecnologias e ficaram a margem do sistema. Tais países buscam encontrar formas para que suas empresas acompanhem os processos tecnológicos e para que avancem na construção de sua competitividade, assim como ocorreu com as empresas dos países mais avançados. (TEIXEIRA, 2007).

Essa busca de aproximação dos países tecnologicamente mais atrasados frente aos avançados pode ser entendida como um processo de *catching-up*. Diante deste fato, é interessante diferenciar as trajetórias adotadas nos dois grupos de países. Diversas são as teorias e modelos que tentam analisar esse comportamento diferenciado dos países. No estudo em tela será utilizado para a percepção da trajetória adotada nos países avançados o modelo de Abernathy e Utterback (KIM, 2005), para daí compreender a relação com o avanço tecnológico de algumas empresas de países em desenvolvimento

Este modelo divide a trajetória tecnológica dos países avançados em três estágios: o fluido, o transitório e o específico. No primeiro estágio, o modelo mostra que nos países avançados, cujas taxas de inovação de produto

geralmente são altas, as empresas procuram se diferenciar com a criação de produtos originais, portanto assumindo um caráter mais radical de inovação. Para isso, necessitam de uma estrutura flexível que seja capaz de se adaptar rapidamente a possíveis mudanças no mercado ou no próprio produto. Percebe-se a preocupação dos autores com o processo de incerteza, inerente a inovação, já que o nível de aperfeiçoamento pode ainda está incompleto ou mesmo o próprio mercado pode invalidar os produtos originais.

Com o passar do tempo e a melhor aceitação do produto pelo mercado, passa-se ao estágio transitório, no qual as inovações nos processos produtivos se tornam a principal preocupação das empresas, uma vez que nesta fase as tecnologias alternativas de produto convergiram o suficiente para permitir o surgimento de um produto dominante e de métodos de produção em série. Neste estágio, as empresas concorrem via diminuição de custos de produção, estando às vantagens competitivas largamente associadas a economias de escala.

No terceiro estágio, específico, ocorre o amadurecimento do produto, do mercado ou mesmo do setor em questão. O produto torna-se cada vez mais padronizado fazendo com que as empresas diferenciem-se por meio das inovações incrementais, visando alcançar maior eficiência. O processo competitivo fica atrelado à procura de novos mercados capazes de diminuir os custos de produção e estender um pouco mais o ciclo de vida do produto.

Kim (2005) com o intuito de aprimorar o entendimento sobre as trajetórias tecnológicas nos países em processo de *catching-up* desenvolve um modelo que se integra ao modelo de Abernathy e Utterback e diferencia as estratégias

adotadas nos países desenvolvidos das dos países em processo de *catching-up*.

No estágio específico, demonstrado acima, os países avançados transferem tecnologia para os países em processo de *catching-up* apostando em menores custos de produção e alongamento do ciclo de vida do produto. Os países em processo de *catching-up* adquirem esta base produtiva madura e, com produtos testados e aprovados pelos mercados dos países avançados, iniciam sua busca retardatária pela aproximação tecnológica via processo de montagem de bens bastante padronizados.

Nesta fase, a aquisição de tecnologia estrangeira é feita por pacotes de tecnologia que incluem: processos de montagem, especificações do produto, *know-how* de produção, componentes e peças. Com o decurso do tempo a assistência técnica estrangeira, que foi de suma importância na fase inicial de implantação, perde sua utilidade, haja vista que os técnicos locais adquirem experiência nos processos produtivos.

O aumento da concorrência gerado principalmente pelo alargamento da difusão tecnológica induz os técnicos locais a aumentarem a velocidade da assimilação, tornando as empresas capazes de produzir substitutos próximos por meio da imitação via engenharia reversa.

A fase da assimilação é bastante significativa não apenas no sentido de como fazer para produzir nas máquinas importadas (*know-how*), mas também no entendimento de como é feito todas as etapas do processo interno de produção destas máquinas. Uma vez incorporado esse aprendizado, os técnicos locais são capazes de criarem substitutos próximos sem a necessidade de pagamento de *royalties* e com a vantagem competitiva de poderem substituir

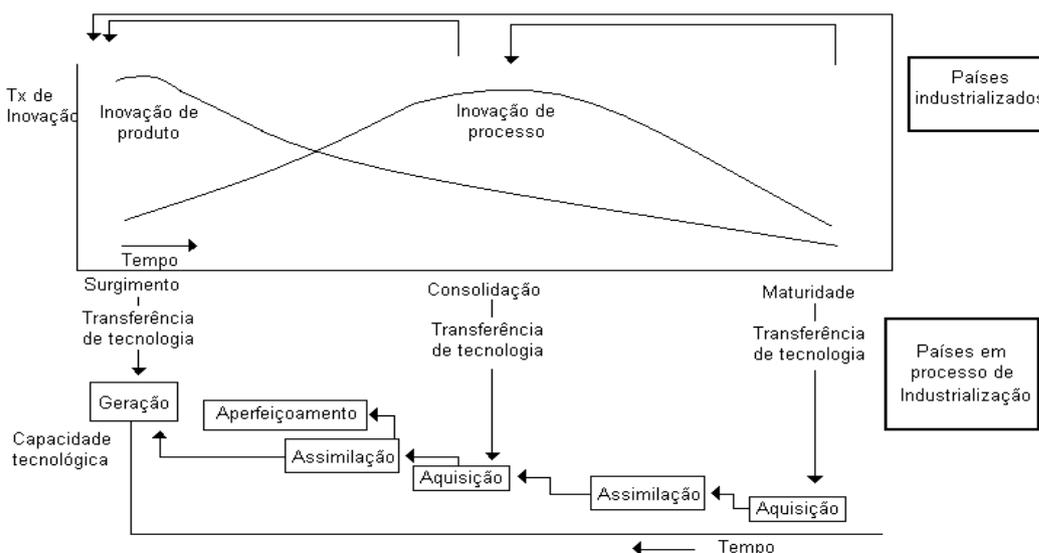
modelos estrangeiros por bens de marcas e modelos nacionais.

Nas etapas anteriores de aquisição e assimilação de tecnologias importadas apenas esforços de engenharia e processos de desenvolvimento bem limitados são necessários. A última fase do modelo de Kim se caracteriza quando a pesquisa passa a exercer um papel essencial para as empresas e, para avançar no processo produtivo, as mesmas passam a necessitar do tripé engenharia, pesquisa e desenvolvimento.

De acordo com Kim (2005), o único país no século XX onde as empresas completaram as etapas de aquisição de tecnologia, assimilação de tecnologia e aperfeiçoamento de tecnologia e, assim, passaram a desafiar as empresas nos países desenvolvidos, completando de fato o processo de *catching-up* foi o Japão.

A integração entre os dois modelos apresentados acima pode ser compreendida a partir da Figura 1.

**FIGURA 1 - Integração das duas trajetórias tecnológicas.**



Fonte: Kim, 2005, p. 142.

Na trajetória dos países em processo de *catching-up* a capacidade tecnológica local aumenta de acordo com o transcorrer das etapas do modelo. No primeiro momento, adquirem tecnologia e se tornam simples montadores com baixo grau de capacidade tecnológica própria. Com a assimilação da tecnologia, as empresas são capazes de criarem substitutos próximos de marcas e modelos nacionais, alavancando a capacidade tecnológica. Na última, e mais complicada etapa de aproximação tecnológica, os países em processo de *catching-up* aperfeiçoam seus produtos e criam capacidade de competir interna e externamente com os países avançados. Por vezes, são capazes de gerar novas tecnologias e entram no mundo do modelo de Abernathy e Utterback.

## **2.2 O APRENDIZADO TECNOLÓGICO EM PAÍSES EM PROCESSO DE CATCHING-UP**

O modelo de trajetória tecnológica de Kim (2005) demonstra como os países em processo de *catching-up* necessitam dominar, adaptar e aperfeiçoar os conhecimentos e equipamentos adquiridos dos países avançados para poderem realizar o “salto tecnológico” necessário da aproximação tecnológica. Para que isso ocorra, o aprendizado tecnológico assume papel essencial nos países em processo de *catching-up*.

Como visto nos modelos acima, as tecnologias dos países avançados amadurecem e se disponibilizam para todos os países interessados em adquirir pacotes tecnológicos. Porém, determinados aspectos não incorporados da tecnologia não podem ser (e não são) tão facilmente transferidos. Dentre estes aspectos encontra-se o conhecimento, ou seja, a transferência do conhecimento tecnológico pode ser um

processo demorado que, para ser totalmente concluído, envolve o desenvolvimento local de alguns elementos tácitos.

De acordo com Lall (2005, p. 29), esse aprendizado local:

Requer esforços deliberados, intencionais e crescentes para reunir novas informações, testar objetos, criar novas habilidades e rotinas operacionais, e descobrir novos relacionamentos externos.

Neste sentido, a utilização de tecnologias selecionadas de modo eficiente e instantâneo não é um processo trivial.

No desenvolvimento industrial de países em processo de *catching-up*, os custos do processo de aprendizado adaptativo podem ser relativamente incertos e altos, tornando a decisão acerca do investir um ato de suma importância. Nestes países, nos quais a base tecnológica é incompleta, torna-se relevante as políticas de incentivo tecnológico e industrial. O aprendizado deve ser assumido como um processo consciente e intencional e não automático e passivo. Desta forma, alguns países conseguem dar o “salto tecnológico” de forma mais eficiente que outros, em razão das modificações relevantes neste tipo de política.

As modificações ou mesmo a introdução de políticas desta natureza necessitam ser específicas, uma vez que políticas que incentivam o aprendizado tecnológico de determinado setor poderão influenciar muito pouco em outros setores. Logo, o aprendizado é específico para cada tecnologia adquirida, sendo, portanto mais uma característica importante do aprendizado tecnológico em países em processo de *catching-up*.

Para Lall (2005), as aquisições de tecnologias importadas são sempre incompletas, tornando o conhecimento, em especial o tácito, um fator determinante neste processo.

Mesmo considerando o acompanhamento de técnicos nos processos iniciais da utilização da tecnologia adquirida, se faz necessário a dedicação ao aprendizado por parte dos técnicos locais em todos os níveis da empresa, para que se consiga atingir um nível de capacidade tecnológica satisfatória capaz de conduzir o processo produtivo a um nível competitivo. No entanto, em alguns casos, a capacidade tecnológica local é tão baixa que o próprio conceito de aprendizado tem que ser “aprendido” para se iniciar o processo de transferência de capacidade produtiva.

Ressalta-se que a incerteza e o risco estão sempre embutidos nesta busca constante pelo aprendizado. Para enfrentar estas condições, que são inerentes ao processo de aquisição tecnológica, as empresas tentam desenvolver rotinas organizacionais e administrativas, que podem ser expressas na forma de padronizar a execução das tarefas que se assemelham na organização. (TEECE, 2005).

Estas rotinas são ajustadas ao longo do tempo, uma vez que as empresas adquirem novas informações, aprendem com sua própria experiência ou mesmo imitam outras empresas, adaptam suas rotinas da melhor forma possível, tornando o aprendizado cumulativo e dependente do passado. Neste sentido, as empresas acumulam informações relevantes às suas rotinas organizacionais e administrativas à medida que surgem fatos novos, fazendo com que o aprendizado presente e futuro esteja sempre condicionado as incorporações da experiência adquirida no aprendizado passado.

O grau de profundidade que empresas atingem em sua busca pelo aprendizado explica o porquê dos países se diferenciarem historicamente em suas trajetórias tecnológicas. Há empresas que não são capazes de desenvolver meios

para compreender os princípios das tecnologias adquiridas; logo torna-se difícil para elas adaptar, aperfeiçoar ou reproduzir os produtos ou processos produtivos. Tratam-se de empresas que adquirem apenas o *know-how* de produção e não avançam mais no processo de aprendizado, tornando-se sempre boas usuárias de tecnologias importadas.

Todavia, há outras empresas que buscam atingir um maior grau de profundidade no aprendizado, tornando-se capazes de entender os princípios da tecnologia adquirida (*know-why*). Lall (2005) mostra que estas empresas selecionam com mais eficiência as novas técnicas e conseguem adaptá-las e aperfeiçoá-las com maior eficácia, em razão do aprendizado. Destaca-se ainda que o *know-why* não é importante apenas nas empresas que pretendem desenvolver inovações na fronteira do conhecimento. Conforme visto acima, “estratégias seguidoras” imitativas ou adaptativas demandam capacitações capazes de conduzir o processo de aprendizado tipo *know-why*.

### **3. BRASIL E CORÉIA DO SUL: OS ELEMENTOS CARACTERÍSTICOS DE UM PROCESSO DE APRENDIZADO**

Nesta seção serão abordados elementos que propiciam uma compreensão dos fatos que permitiram que empresas brasileiras e sul-coreanas atingissem um certo grau de avanço no desenvolvimento de suas trajetórias tecnológicas, fruto de um aprendizado que levou-as a determinadas posições no cenário internacional.

#### **3.1 A COMPLEXA DINÂMICA DO APRENDIZADO REALIZADO NAS EMPRESAS PRIVADAS DO BRASIL**

Um novo cenário mundial totalmente diferente do período entre guerras se estabeleceu no período posterior a Segunda Guerra Mundial. Uma nova ordem econômica

mundial, regida sobre o domínio dos Estados Unidos, trouxe consigo a volta do comércio internacional e o estabelecimento do Tratado de Breton Woods, que favoreceu a volta dos fluxos de investimentos. Neste sentido, uma nova agenda de políticas públicas acentuou o papel do Estado como motor do desenvolvimento e promotor do desenvolvimento de alguns países

No caso brasileiro, o Estado, que já vinha intervindo de forma significativa na economia do país desde o primeiro governo de Getúlio Vargas, aprofundou sua importância como o principal ator do desenvolvimento industrial. O governo do presidente Juscelino Kubitschek (JK) expressa de forma contundente o período de ouro da indústria nacional. Neste período, a produção industrial cresceu 80%, o setor do aço 100%, a indústria mecânica 125%, as indústrias elétricas e de comunicação 380% e as indústrias de equipamentos e transportes cresceram 600%. (CANUTO, 1994).

Por meio de várias políticas institucionais, milhares de novos pequenos e médios empreendimentos industriais privados surgiram no Brasil. Estas empresas tiveram uma mudança organizacional bastante significativa e o grau de aprendizado necessário ao aperfeiçoamento produtivo foi relativamente elevado. Estes empreendimentos, que por vezes poderiam ser familiares, estavam inseridos na produção de artigos relativamente complexos como bens de capitais simples, bens duráveis de consumo, produtos de química fina, entre outros. Assim como também estavam competindo internamente na produção de artigos menos sofisticados como sapatos e artigos para o vestuário.

Estas pequenas e médias empresas foram responsáveis pela crescente difusão dos setores industriais, neste período, no Brasil. E desta forma, o país avança no seu parque industrial

e uma sofisticada cultura industrial se desenvolveu, fazendo com que as empresas absorvessem um vasto conjunto de habilidades tecnológicas, hábitos de trabalho e normas de comportamento. Desta forma, pode-se concluir que a estrutura produtiva se moveu rapidamente em direção a um complexo e denso aparelho produtivo. (KATZ, 2005).

Inicialmente as empresas enfrentaram diversas circunstâncias desfavoráveis que foram se modificando com o tempo. As fábricas eram muito pequenas, Katz (2005, p.423) afirma que eram *“equivalentes a cerca de um décimo do tamanho de instalações produtivas dos mesmos ramos nos países mais desenvolvidos”*; os layouts eram bem menos sofisticados que os de empresas de países desenvolvidos.

Segundo Katz (2005) as empresas usavam maquinário de segunda mão, provindos principalmente da Europa, ou maquinários de fabricação própria, que deixavam bastante a desejar, uma vez que estas empresas não possuíam nem a especialização nem a experiência necessária para a construção destas máquinas. As peças e componentes necessários eram supridos, da mesma forma, pelas próprias empresas. Em contrapartida, nos países desenvolvidos estas atividades eram realizadas através de contratos com empresas especializadas.

Ainda de acordo com o autor supracitado, as empresas produziam imitações de produtos estrangeiros, que poderiam estar uma ou duas gerações atrás dos produtos da fronteira tecnológica. Realizavam atividades simples de engenharia reversa de vários produtos e por isso possuíam um grau de diversificação bem mais elevado que nas empresas dos países desenvolvidos, assim como possuíam um grau de especialização produtiva bem menor.

O baixo teor de sofisticação dos produtos não permitia que as empresas exportassem seus bens com facilidade para mercados desenvolvidos. Por produzirem mercadorias em pequena escala, o principal mercado receptor era o mercado interno.

Estas circunstâncias “negativas” levaram as empresas a procurarem formas de melhorarem as rotinas em vigor. Desta forma, as empresas brasileiras mostraram-se dispostas a apostar em processos de aprendizado.

A busca pelo aprendizado efetivo se iniciou com o investimento de algumas empresas em seus próprios departamentos de engenharia, que vieram a incrementar fortemente os conhecimentos técnicos, altamente tácitos e específicos. Como resultado desta primeira tentativa de *upgrading* tecnológico as empresas puderam sentir um significativo incremento no *know-how*, uma melhoria nos projetos de produtos, nos processos de produção e nas suas tecnologias organizacionais. (KATZ, 2005).

Este aprendizado foi responsável por solucionar alguns problemas que diminuía as possibilidades técnicas das empresas industriais brasileiras, tais como: gargalos na produção e formas de utilização de peças e componentes fabricados localmente, entre outros. As tecnologias estrangeiras, inicialmente importadas por algumas empresas, puderam ser melhor entendidas e adaptadas para as realidades locais.

Assim como todas as empresas que iniciam suas tentativas de *catching-up*, as empresas brasileiras passaram por longos processos de tentativas e erros até conseguirem as melhores adaptações para seus processos produtivos e, desta forma, lograrem mudanças significativas em suas rotinas operacionais.

O processo de aprendizado foi eficiente apenas em algumas empresas privadas nacionais, já que mesmo existindo esforços de criação tecnológica em muitas empresas, a grande maioria delas se limitava a aperfeiçoamentos tecnológicos secundários e assim pouco acrescentavam em termos de pesquisa.

Alguns problemas institucionais também podem ser apontados neste processo de aprendizado de empresas brasileiras. O Estado nacional tinha como propósito proteger a indústria nacional como forma de buscar o seu desenvolvimento. Esta proteção era claramente necessária, uma vez que as empresas nacionais estavam engatinhando em relação às grandes empresas dos países estrangeiros. E, nesse sentido, os mercados de alguns países, principalmente os da América Latina e África, foram explorados em alguns setores. No entanto, como nesta fase o Estado vislumbrava sobretudo o mercado interno, diminuiu-se as chances das empresas aprenderem com a competitividade internacional.

Outro problema de ordem institucional foi a desarticulação entre as empresas e os institutos públicos de pesquisa, escolas técnicas, institutos de desenvolvimento ou mesmo universidades. As relações eram praticamente inexistentes e desta forma as empresas perderam grandes chances de fomentarem seus níveis de aprendizado e conhecimento. (KATZ, 2005).

Os baixos investimentos em qualificação da mão de obra também dificultaram o crescimento e o aprofundamento tecnológico da indústria nacional. A baixa qualificação da mão de obra foi considerada por Canuto (1994) o principal fator para o caráter truncado da industrialização brasileira. No período da chamada industrialização pesada, entre 1956-1980, um excedente populacional urbano transformou-se em

um grande problema, uma vez que viviam em condições de pobreza e marginalidade social e se transformavam em mão de obra de baixo custo.

Uma importante característica deste período foi o aumento das exportações de produtos manufaturados, inclusive de bens de capital. O aumento das aptidões competitivas advindas dos processos de aprendizado foram os grandes responsáveis pelo aumento das exportações e de suas atividades de licenciamento. Porém, o único setor que participou com maior intensidade destas exportações da industrialização brasileira foi o setor de metalomecânica. Os principais locais de escoamentos foram os mercados latino-americanos e africanos. (Katz, 2005)

Uma característica interessante destas exportações é a presença de características de tecnologias prontas sob formas de licenciamento, serviços de engenharia e plantas industriais completas e prontas para produzir. Katz (2005, p. 428) mostra que entre 1976-1981 cerca de 150 empresas brasileiras exportaram US\$ 1,382 bilhões de fábricas prontas, serviços de engenharia, licenciamentos e bens de capital para países como Paraguai, Bolívia, Uruguai, Nigéria, Argélia e Iraque, mostrando já um certo elevado grau de maturidade tecnológica.

Este acúmulo de habilidades tecnológicas próprias, aptidões em pesquisa, desenvolvimento e engenharia, hábitos de trabalho peculiares a países industriais e principalmente um relativo aumento do grau de sofisticação tecnológica dos seus produtos fez com que o Brasil avançasse na sua busca pelo *catching-up*, fazendo com que suas empresas diminuíssem suas diferenças em relação à fronteira tecnológica internacional.

A despeito de não fazer parte do escopo deste trabalho, ressalta-se que os avanços industriais andavam em passos largos até a década de 1980 quando uma brusca interrupção dos padrões industriais desestruturaram a complexa e sofisticada indústria nacional e reduziram substancialmente o crescimento industrial do país. A crise do padrão de financiamento afetou fortemente os investimentos em atividades produtivas, enquanto que a inflação tornou-se um monstro a ser combatido.

### **3.2 O RÁPIDO PROCESSO DE APRENDIZADO REALIZADO NOS CHAEBOLS**

Os conglomerados (*Chaebols*) sul-coreanos buscaram percorrer, desde o princípio, uma trajetória independente, própria e autônoma. Logo, procuraram buscar certa independência na aquisição de suas capacidades tecnológicas, diferente do que ocorreu na maioria dos países em desenvolvimento, principalmente latino americanos, onde as multinacionais foram fortemente predominantes.

O entendimento do processo de aquisição de tecnologia, dos *Chaebols*, se torna fundamental para compreender o processo de aprendizado realizado nestas estruturas organizacionais. Assim como na maioria dos países em desenvolvimento, tecnologias maduras vindas de países desenvolvidos foram a base do processo de industrialização. Neste período, os grandes conglomerados não eram tão grandes assim e se comportavam como simples montadoras, no mercado automobilístico, por exemplo, empresas como a Hyundai, Ásia Motors e KIA Motors foram montadoras da Ford, Fiat e Mazda, respectivamente. (SILVA, 2007).

A transferência de tecnologia era realizada através de pacotes, que possuíam todas as informações explícitas

necessárias em seus manuais de produção. Porém, como já foi dito anteriormente, a transferência tecnológica não é uma tarefa tão simples, uma vez que possui elementos tácitos muitas vezes intransferíveis.

Desta forma, a base de engenheiros que vivenciaram e adquiriram experiência no período de domínio japonês tornou-se bastante importante para fomentar a base de conhecimentos tácitos necessários ao início do processo produtivo.

Outra importante forma de transformar conhecimento explícito em conhecimento tácito foi realizada em algumas empresas deste país. Segundo Kim (2005), a tarefa consistia em montar e desmontar, repetidas vezes, os produtos que estariam na linha de produção futura, antes mesmo desta entrar em vigor. Tais operações ajudavam a internalizar os conhecimentos explícitos contidos nos manuais e iniciavam a rotinização destas atividades, minimizando a quantidade de erros no processo produtivo.

A partir dos anos de 1970, com o intuito de se defender dos choques externos, o governo promove uma importante modificação em suas políticas industriais, visando substituir a montagem de bens estrangeiros pelo desenvolvimento de modelos nacionais. Para atingir este objetivo o Estado adotou algumas medidas incentivadoras, como: protecionismo nos mercados internos, redução das taxas de juros, abertura de novas linhas de crédito especiais, entre outras.

Para responderem aos incentivos governamentais os *Chaebols* iniciaram suas tentativas de engenharia reversa e começaram a produzir substitutos próximos aos estrangeiros anteriormente produzidos. As empresas tinham duas preocupações explícitas: a) agradar a demanda interna; e b) ser competitivo no mercado externo.

Nesta fase, os contratos de licenciamento foram bastante necessários, haja vista que a base de conhecimentos ainda não estava plenamente formada. A maioria dos contratos previa o envio de engenheiros para treinamento nas instalações dos licenciados, o que aumentava rapidamente a velocidade do aprendizado e ajudava a fomentar a assimilação da tecnologia e o conhecimento tácito dos engenheiros.

Pouco tempo depois começaram a aparecer os primeiros produtos nacionais, como por exemplo: o automóvel Pony, da Hyundai.

A partir da década de 1980, algumas empresas coreanas nos setores da eletrônica e da automobilística já se apresentavam aptos a projetar e produzir produtos de tecnologia própria, capazes de competir de igual para igual com empresas de países desenvolvidos.

O sucesso internacional de produtos como memórias de 256K, carros e do inovador videocassete de circuito único sugerem que o aprendizado reverso alcançou algum nível de capacidade inovativa nos *Chaebols* sul-coreanos.

Esta capacidade de aprofundamento tecnológico tem suas bases tanto no avanço da educação formal quanto nos treinamentos realizados no interior das empresas. Uma vez que o aumento dos investimentos com educação está relacionado com o grau de complexidade que a indústria atingiu. De acordo com Masiero (2002), os recursos destinados a educação cresceram de 2,5% do orçamento em 1951, para 17% em 1966, até chegar a 23% em 1995. O número de cientistas e engenheiros cresceu mais de cinco vezes entre 1980 e 1990, passando de 18 mil para 99 mil, o que, em média, representa um crescimento de 14% ao ano.

Outra importante prática foi o envio de estudantes para grandes centros de ensino, localizados principalmente nos Estados Unidos e no Japão. Em suma, pode-se afirmar que através de alguns elementos organizacionais, como a construção de algumas rotinas tecnológicas, o apoio governamental e a busca pelo aprendizado, a Coréia do Sul torna-se um exemplo de país em processo de *catching-up* capaz de transformar as bases tecnológicas de algumas de suas empresas, saindo de uma simples condição de montadora de tecnologias estrangeiras, passando por uma fase de assimilação de tecnologias licenciadas e chegando, por fim, a uma fase de geração de modelos próprios, com capacidade de concorrer no mercado mundial com empresas de países desenvolvidos.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A partir do exposto, percebe-se que mesmo com realidades sociais, políticas e geográficas bastantes distintas, Brasil e Coréia do Sul se transformaram em países exemplos em relação a seus processos de *catching-up*. No Leste asiático a Coréia do Sul destaca-se em relação a grande maioria dos países em ascendência econômica, uma vez que foi capaz de transformar sua estrutura industrial em um período de tempo relativamente curto. O processo de aprendizado do país asiático passou por todas as etapas do modelo de KIM (2005), haja vista que passou de montador de produtos estrangeiros à fabricante de suas próprias tecnologias e produtos.

O aprendizado realizado nestes países foi um pouco diferente, uma vez que os *Chaebol* possuíam estruturas organizacionais bem mais sofisticadas e as empresas brasileiras aprenderam muito com multinacionais já estruturadas

gerencialmente. Porém, não se pode deixar de reconhecer que este aprendizado tecnológico, pelo o qual passou as empresas brasileiras e sul-coreanas, foi de suma importância para o período de industrialização leve e pesada, favorecendo um processo de *catching-up* para os referidos países no que se refere a sua capacidade tecnológica e sua inserção no comércio internacional, com a presença de produtos mais elaborados e sofisticados.

O Brasil teve um período de grande prosperidade em relação ao seu aprendizado tecnológico, sobretudo com a troca de experiências e criação de rotinas advindas de empresas multinacionais e daquelas de capital nacional que adentraram em setores em que a tecnologia era essencial para a sua competitividade. Tanto é assim que no período próspero o Brasil conseguiu exportar tecnologia para países africanos e latinos americanos. Apesar deste fato, crises monetárias levaram o foco da política econômica para o mercado financeiro, fazendo com que as bases do processo inovativo brasileiro se rompessem antes da geração dos frutos.

Na Coreia do Sul uma das variáveis importantes no processo de desenvolvimento está relacionada ao conhecimento tácito acumulado pelas empresas ao longo dos anos. Estes conhecimentos geraram rotinas que permitiram as empresas interagir com o ambiente competitivo em que elas se inseriam. Neste processo de acumulação de conhecimentos, as rotinas se mostraram de suma importância para o processo de aprendizado das empresas. Associa-se a isto o elevado grau de apropriabilidade, cumulatividade e oportunidade que acompanharam este processo no decorrer desta trajetória.

Conclui-se, desta forma, que o aprendizado tecnológico de países em processo de *catching-up* pode ser visto como

um caminho a ser seguido por empresas pouco desenvolvidas tecnologicamente, uma vez que tal aprendizado gera práticas inovativas, fazendo com que empresas/países atrasados tecnologicamente possam disputar mercado internacionalmente com empresas/países desenvolvidos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAPTISTA, M. A. C. *Política Industrial: uma interpretação heterodoxa*. Campinas/SP: UNICAMP IE, 2000.

BAPTISTA, M. A. C. *O enfoque neo-schumpeteriano da firma*. In: Anais do XXV Encontro Nacional de Economia, 1997.

CANUTO, O. *Brasil e Coréia do Sul: os (dês) caminhos da industrialização tardia*. São Paulo/SP: Nobel, 1994.

CANUTO, O. *O Padrão de financiamento na industrialização coreana*. Revista de economia política, vol.14. Nº 3 (55), Julho-Setembro, 1994. Disponível em <<http://www.rep.org.br/pdf/55-1.pdf>>. Acesso em 22 Set. 2007.

CANUTO, O.; JUNIOR H. M. F. *Coréia do Sul e Taiwan: notas sobre política industrial*. Revista de economia política, vol.10. Nº 2 (38), Abril-junho, 1990. Disponível em <<http://www.rep.org.br/pdf/38-8.pdf>>. Acesso em: 22 Set. 2007.

CARNEIRO, R. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo/SP: UNESP, IE, 2002.

DOSI, G. *Mudança técnica e transformação industrial: a teoria e uma aplicação a indústria dos semicondutores*. Campinas/SP: UNICAMP, 2006.

KATZ, J. A. *Dinâmica do aprendizado tecnológico no período de substituição das importações e as recentes mudanças estruturais no setor industrial da Argentina, do Brasil e do México*. In: NELSON, R. R.; KIM, L. *Tecnologia, aprendizado e inovação: as experiências das economias de industrialização recente*. Campinas/SP: UNICAMP, 2005

KIM, L. *Da imitação à inovação: a dinâmica do aprendizado tecnológico da Coréia*. Campinas/SP: UNICAMP, 2005.

ROVERE, R. L. *Paradigmas e trajetórias tecnológicas*. In: PELAEZ, V.; SZMRECSÁNYI, T. *Economia da inovação tecnológica*. São Paulo/SP: HUCITEC, 2006.

LALL, S. A mudança tecnológica e a industrialização nas economias de industrialização recente da Ásia: conquistas e desafios. In: NELSON, R. R.; KIM, L. *Tecnologia, aprendizado e inovação: as experiências das economias de industrialização recente*. Campinas/SP: UNICAMP, 2005.

MASIERO, G. A Economia Coreana: características Estruturais. In: GUIMARÃES, S. P. (Org.). *Coréia: visões Brasileiras*. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2002.

NELSON, R. R.; KIM, L. *Tecnologia, aprendizado e inovação: as experiências das economias de industrialização recente*. Campinas/SP: UNICAMP, 2005.

NELSON, R. R.; WINTER, S. G. *Uma teoria evolucionária da mudança econômica*. Campinas/SP: UNICAMP, 2005.

NUNES, T. C. S. *Papel do Estado na industrialização: Brasil e Coréia do Sul*. São Paulo/SP, 2005, Dissertação – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

OLIVEIRA, A. *Coréia do Sul e Taiwan enfrentam o desafio da industrialização tardia*. Disponível em <[www.scielo.br/pdf/ea/v7n17/v7n17a04.pdf](http://www.scielo.br/pdf/ea/v7n17/v7n17a04.pdf)>. Acesso em 22 Set. 2007.

REZENDE FILHO, C. B. *Economia Brasileira Contemporânea*. São Paulo/SP: Contexto, 1999.

SCHUMPETER, J. *Teoria do Desenvolvimento Econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico*. São Paulo/SP: Abril cultural, 1982.

SCHUMPETER, J. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro/RJ: Zahar, 1984.

SILVA, Y. C. L. *Aprendizado tecnológico em empresas de países em processo de catching-up: O caso do aprendizado tecnológico da Hyundai*. In: Anais do XIII Seminário de Pesquisa do CCSA, 2007.

TEECE, D. J. As aptidões das empresas e o desenvolvimento econômico: implicações para as economias de industrialização recente. In: NELSON, R. R.; KIM, L. *Tecnologia, aprendizado e inovação: as experiências das economias de industrialização recente*. Campinas/SP: UNICAMP, 2005.

TEIXEIRA F. *Desenvolvimento Industrial e Tecnologia: revisão de literatura e uma proposta de abordagem*. Disponível em <[www.adm.ufba.br/teixeira/desenvolv\\_ind\\_tec.pdf](http://www.adm.ufba.br/teixeira/desenvolv_ind_tec.pdf)> NPGA/UFBA: (mimeo) Acesso em 15 Set. 2007.

# O Papel dos EUA e da URSS na Reconstrução do Estado Alemão na República de Weimar\*

Flávio Schluckebier Nogueira<sup>1</sup>

## RESUMO:

A partir do Tratado de Versalhes, foram feitas duras imposições ao poder econômico e militar do Estado Alemão. Assim, a República de Weimar em seu início enfrenta uma Balança de Pagamentos deficitária, principal fator para o período inflacionário. O exército se encontra reduzido, sendo incapaz de garantir a segurança e a integridade territorial. Esse texto analisa como os EUA, através de seu capital, ajudou na reconstrução do poder econômico alemão, proporcionando o encerramento do período inflacionário e o início de uma prosperidade que perdurou até a crise de 1929. Em relação ao poder militar alemão, examina o papel da URSS, mostrando a importância do pacto militar germano-soviético na manutenção do território e na preparação militar do seu exército ao fornecê-lo meios para contornar as cláusulas do Tratado de Versalhes.

**Palavras-chave:** Tratado de Versalhes; República de Weimar; capital americano; cooperação militar germano-soviética.

## ABSTRACT:

From the Treaty of Versailles were made harsh impositions to the economic and military power of the German State. Thus, the Weimar Republic in its beginning presents a balance of payments deficit, the main factor in the inflationary period. The army is reduced, being unable to ensure the security and territorial integrity. This paper analyzes how the U.S., through its capital, helped in the reconstruction of German economic power, providing the closure of the inflationary period and the beginning of a prosperity which lasted until the 1929 crisis. In relation the German military power, examines the role of the USSR, showing the importance of the military pact between Germany and Russia in maintaining the territory and military preparedness of the army providing it the means to circumvent the clauses of the Treaty of Versailles.

**Keywords:** Treaty of Versailles; Weimar Republic; American capital; German-Soviet military cooperation

---

\* O autor agradece os comentários do Professor Daniel de Pinho Barreiros. As falhas que possam persistir são de exclusiva responsabilidade do autor. Texto recebido em 02/04/2010 e aprovado em 20/04/2010.

<sup>1</sup> Economista, mestrando em Economia Política Internacional pela UFRJ

## INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é analisar a contribuição de dois grandes países: EUA e URSS para a reconstrução do Estado Alemão durante a República de Weimar, iniciada em novembro de 1918 e encerrada em janeiro de 1933.

Para se entender o termo "reconstrução de um Estado", é preciso, inicialmente, fazer um comentário sobre o poder econômico e militar. Um Estado que conta com grande poder econômico, pode utilizar essa força para alcançar dominação ou controle, obtendo assim prestígio, que é o respeito ao qual se paga o poder e influência, que é a capacidade de afetar as decisões de outros Estados. O poder militar dá ao Estado força, que é o uso de meios físicos para se afetar decisões de outros Estados. Assim, tendo em mão esses dois poderes, um Estado pode alcançar uma posição dominante, sendo capaz de afetar as decisões de um número significativo de outros Estados sem que os mesmos tenham tais condições (KINDLEBERGER, 1970, p.56).

Tanto o poder econômico quanto o militar, são avaliados de maneira relativa, isto é: só temos como medir o poder através da comparação com outro poder. Desse modo, de acordo com a interpretação Estado-Cêntrica da Economia Política Internacional, os Estados estão atentos não somente aos ganhos absolutos que obtiveram, como também ao tamanho dos seus ganhos em relação aos outros (GILPIN, 2001, p.78). Os Estados estão particularmente interessados na distribuição dos ganhos que afetam o bem-estar nacional, a riqueza nacional e o poder militar.

O Estado Alemão, após a derrota na Primeira Guerra Mundial, se encontra abalado no que diz respeito à sua força

econômica, prestígio, influência e poder militar, não tendo assim nenhuma condição de assumir a posição de dominante como havia sido pretendida na Primeira Guerra Mundial. Assim, quando mencionamos a palavra “reconstrução”, não mencionamos apenas a reconstrução dos bens materiais destruídos pela guerra e sim a reconstrução dos fatores citados acima.

O Tratado de Versalhes, na forma em que será analisado na primeira seção deste trabalho, impôs restrições ao Estado Alemão fazendo com que o mesmo tivesse grandes perdas relativas comparado às demais potências europeias vencedoras. Enfrentando tais dificuldades, seria difícil para a Alemanha reverter sozinha tal quadro. É por esse motivo que analisaremos a hipótese de que os EUA, através do seu fluxo de capital para a Alemanha, e a URSS, através da cooperação militar germano-soviética, tiveram papéis importantes na reconstrução do Estado Alemão durante a República de Weimar.

O presente artigo está dividido da seguinte maneira: na primeira seção, iremos analisar o Tratado de Versalhes e as restrições imposta pelo mesmo no Estado Alemão. Na segunda, faremos uma breve introdução histórica da República de Weimar e suas diferentes fases. Na terceira, mostraremos o papel dos EUA na reconstrução do poder econômico do Estado Alemão; e na quarta e última, analisaremos o papel da URSS no que se refere à reconstrução do poder militar alemão, juntamente com a sua contribuição para a manutenção da integridade territorial do referido Estado.

## **O TRATADO DE VERSALHES E AS RESTRIÇÕES IMPOSTAS POR ELE AO ESTADO ALEMÃO**

A Alemanha, ao final da Primeira Guerra Mundial, foi considerada a grande responsável pelo conflito. Por esse motivo, foi estipulado pelos governos aliados, conforme o comunicado do Presidente norte-americano Woodrow Wilson, ao Governo Alemão em 5 de novembro de 1918 que “...a Alemanha pagará compensações por todos os prejuízos sofridos pela população civil das nações aliadas e à sua propriedade em virtude da agressão alemã por terra, por mar e pelo ar.” Essa frase (e suas devidas interpretações)<sup>3</sup>, constituiu a origem do Tratado de Versalhes.

### **As Diferentes Concepções de Paz**

Ao aceitar discutir o armistício, o governo alemão acreditava que o acordo de paz seria baseado nos Quatorze Pontos de Wilson<sup>4</sup> (JOLL, 1990, p. 275) e em outros importantes discursos pronunciados pelo presidente americano. Assim, conforme a afirmativa do governo alemão em 12 de outubro de 1918, “seu objetivo ao entrar em negociações seria apenas concordar com os detalhes práticos da aplicação desses termos.” Contudo havia muitos interesses distintos ao se discutir o tratado de paz.

Dentre os Quatorze Pontos, conforme descrito por Keynes (2001, p. 41) ressaltarei os mais importantes para esta análise: (3) “a remoção, na medida do possível, de todas as barreiras econômicas, e a instituição de uma igualdade de condições

---

<sup>3</sup> Keynes em seu livro *As Consequências Econômicas da Paz* diz: “...poucas frases na história deram tanto trabalho aos advogados e aos sofistas.” (KEYNES, 2001: 78).

<sup>4</sup> No dia 8 de janeiro de 1918 o Presidente americano Woodrow Wilson enviou uma mensagem ao congresso americano onde sumariou sua plataforma para paz no que ficou conhecido como Os Quatorze Pontos de Wilson (KEYNES, 2001: 38).

no comércio entre todas as nações que concordarem com a paz e se associem para a sua manutenção.”; (4) “Garantias adequadas dadas e recebidas no sentido de que os armamentos nacionais sejam reduzidos ao nível mais baixo consistente com a segurança interna.”; (5) “Um ajuste livre, aberto e absolutamente imparcial de todas as reivindicações coloniais.”. Adicionalmente, convém destacar o discurso proferido por Wilson em 11 de fevereiro onde, argumenta que “Não haverá anexações, contribuições ou danos punitivos...” e o de 27 de setembro “A justiça imparcial a ser aplicada não deve implicar qualquer discriminação entre aqueles que queremos tratar com justiça e aqueles com os quais não queremos ser justos.”. Esses trechos adquirem importância especial na medida em que nenhum deles foi respeitado ao final do Tratado de Versalhes.

O objetivo americano era conceber uma paz justa e, a partir do Tratado de Versalhes, criar uma nova ordem mundial baseada na Liga das Nações<sup>5</sup> (JOLL, 1990, p.274). O pensamento inglês estava alinhado com o americano. Após uma posição inicial mais dura, motivada por um sentimento de vingança, prevaleceu à razão, uma vez que eles perceberam que a recuperação do Estado Alemão era importante para o comércio britânico e, conseqüentemente, para a sua própria recuperação (JOLL, 1990, p. 275). Desse modo, também defenderam uma concepção de paz justa e não punitiva.

A França, no entanto, representada pelo seu primeiro ministro Georges Clemenceau, defendia uma proposta distinta, onde o mais importante era obter um acordo de paz que garantisse a própria segurança. Esse propósito seria

---

<sup>5</sup> A criação da Liga das Nações constitui o décimo quarto ponto de Wilson (KEYNES, 2001: 41).

alcançado mantendo a Alemanha a mais fraca possível, tanto do ponto de vista militar como do econômico e territorial (JOLL, 1990, p. 274).

Ao se observar os diferentes pensamentos no que diz respeito à paz com Alemanha, nota-se claramente como as concepções de ganho influenciam nas decisões dos Estados. Enquanto a Inglaterra e os EUA estavam claramente interessados nos ganhos relacionados ao comércio com a Alemanha, a partir de sua recuperação, sem se preocupar com a possível ameaça que poderia advir, a França se opunha a tal ideia, por temer pela própria segurança. Convém lembrar que a recuperação da Alemanha beneficiaria também a economia francesa, entretanto, a França se encontrava mais interessada no ganho relativo obtido por ser mais poderosa que Alemanha.

As ideias citadas parágrafos acima foram discutidas a partir da interpretação da frase do Presidente Wilson mencionada no início desta seção. Prosseguiremos com as resoluções do Tratado de Versalhes, demonstrando como as negociações acabaram por se distanciar da ideia original dos Quatorze Pontos de Wilson e relatando seus principais efeitos ao Estado Alemão

### **As Resoluções do Tratado de Versalhes**

O território alemão Pós-Tratado de Versalhes é bem diferente daquele apresentado no início da guerra. A Alemanha foi obrigada, não somente a ceder todas as suas colônias no ultramar (HOBSBAWM, 1995, p. 41), mas perdeu ainda importantes territórios particularmente ricos em produtos agrícolas e minerais. Assim, a Alemanha perdeu 13,1 por cento do seu território que correspondiam a 14,6% da superfície

cultivável, 74,5% dos minerais de ferro, 68,1% das reservas de zinco e 26% da produção de carvão (STOLPER, 1942, p. 123; HARDACH, 1977, p. 191).

O único território reivindicado na ideia inicial dos Quatorze Pontos de Wilson era o da Alsácia-Lorena<sup>6</sup>. Os demais surgiram no decorrer das negociações. Dentre as perdas mais importantes podemos ressaltar as das jazidas de carvão da Alta Silésia e do Sarre. Com a perda desses territórios, o suprimento Alemão de carvão fica reduzido em quase 1/3 (KEYNES, 2001, p. 57). Do que restava, a Alemanha foi ainda obrigada a entregar anualmente, durante dez anos: -7 milhões de toneladas para a França, 8 milhões de toneladas para a Bélgica. Para a Itália deveria ser entregue uma quantidade anual crescente de 4,5 milhões de toneladas em 1919-20 a 8,5 milhões de toneladas a cada um dos seis anos 1923 e 1928 (KEYNES, 2001, p. 58).

O Tratado não impôs apenas a entrega de carvão. Adicionalmente, a Alemanha foi compelida a ceder aos aliados todos os navios da sua marinha mercante com mais de 1.600 toneladas brutas e metade dos navios entre 1.000 e 1.600 toneladas (STOLPER, 1940, p. 124). A consequência foi o desaparecimento da marinha mercante alemã dos mares. Assim, a Alemanha ficou dependendo de frotas mercantes estrangeiras para transportar o seu comércio (KEYNES, 2001, p. 44).

A Alemanha foi obrigada a entregar 5.000 locomotivas, 150.000 vagões e 5.000 caminhões e ainda foi reservado aos Aliados o direito de confiscar toda classe de propriedade privada dos alemães localizadas nos território dos países ou nos territórios cedidos (STOLPER 1942, p. 124).

---

6 A correção do dano causado à França pela Prússia em 1871 constituía o oitavo ponto. Este território correspondia a  $\frac{3}{4}$  da produção de minério de ferro e esta perda, apesar de bastante danosa, era inevitável (KEYNES, 2001: 66).

As medidas punitivas mencionadas nos parágrafos acima contrariam os propósitos declarados no discurso proferido pelo presidente americano no dia 11 de fevereiro de 1918.

Os fatores referidos anteriormente abalaram profundamente a competitividade da indústria alemã, que sofreu sérias restrições nas suas principais fontes de matéria prima e em sua logística de transporte. O Tratado afetou também a sua competitividade no mercado interno, ao impor o compromisso de, durante cinco anos, conceder aos Estados Aliados o tratamento de nação mais favorecida (KEYNES, 2001, p. 68). Junta-se ainda o direito de a Alsácia-Lorena exportar livremente para a Alemanha sem pagar nenhuma taxa até o limite da média do enviado entre 1911 e 1913 (KEYNES, 2001, p. 69). Em ambos os casos a Alemanha não possuía privilégio semelhante o que contrariava a ideia do terceiro ponto de Wilson relacionada à igualdade no comércio

As reparações em dinheiro foram quantificadas em 1921 (Resoluções de Paris), e estabeleceram o pagamento de 2.000 milhões de marcos ouro anuais durante os primeiros dois anos, 3.000 milhões anuais nos três anos seguintes, 5.000 milhões anuais nos outros três e, desse ponto em diante, 6.000 milhões anuais por trinta e um anos. Adicionalmente, deveria ser pago, anualmente, por quarenta anos, o montante equivalente a 26 por cento do produto das exportações alemães (STOLPER, 1942, p. 127).

O resultado desses pagamentos de indenizações contribui ainda mais para o déficit da balança de pagamentos alemã que já estava afetada em face das alterações nas tarifas aduaneiras e das perdas de recursos minerais. Sendo assim, segundo Keynes (2001) "... pouco se

*esqueceu que pudesse empobrecer a Alemanha no presente ou obstruir o seu futuro desenvolvimento.” (p. 75).*

O Tratado de Versalhes, além das restrições econômicas e territoriais, impôs limitações quanto ao poder militar alemão. Ao efetivo do exército alemão foi permitido ter apenas 100 mil homens com no máximo 4.000 oficiais, 102.000 rifles e carabinas, 1.134 metralhadoras leves e 792 pesadas. A marinha ficou restrita a 15 mil homens, (com no máximo 1.500 oficiais), 6 encouraçados, 6 cruzadores ligeiros e 12 contratorpedeiros (IRIYE, 1993, p. 74). Ademais, o Tratado proibiu a Alemanha de possuir artilharia pesada, tanques, submarinos e força aérea. Essas restrições se diferenciavam da ideia contida no quarto ponto de Wilson. Os outros Estados, mantendo seu poder bélico ao mesmo tempo em que a Alemanha era obrigada a reduzir o seu, deixava o Estado Alemão em condições desiguais para garantir sua segurança interna.

Essas medidas acabaram por enfraquecer de sobremaneira o Estado Alemão sob os pontos de vista militar, territorial e econômico. Hobsbawn (1995), ao fazer uma breve análise do Tratado de Versalhes afirma que “... o acordo de Versalhes não podia ser base de uma paz estável” (p.42). É nesse contexto que se inicia República de Weimar.

### **A República de Weimar e suas Diferentes Fases**

Nesta seção iremos analisar as diferentes fases da República de Weimar. De acordo com Stolper (1942), a República de Weimar pode ser dividida em três períodos bem definidos: o primeiro, de novembro de 1918 a novembro de 1923, foi marcado pela desordem econômica e inflação elevada; o segundo, de 1923 a 1929, pode ser entendido

como uma época de crescimento onde a economia alemã parecia ter se reorganizado; e, finalmente, o terceiro período, que se estendeu de 1929 até 1932, representando a crise industrial, agrícola e bancária.

### **Fase Inflacionária, 1918-1923**

A primeira fase da República de Weimar foi marcada pela perda de poder aquisitivo do marco devido a uma inflação galopante. Todas as guerras geram pressões inflacionárias devido a grandes despesas com materiais bélicos e em bens e serviços improdutivos. Infelizmente, a inflação alemã foi acima da normal, representando o caso extremo de inflação encontrado na Europa naquele período (LANDES 1994, 371-372)

A hiperinflação alemã pode ser explicada de acordo com Helfferich (apud LAIDLER e STADLER, 1998), à luz da Balança de Pagamentos. O autor argumenta que a balança de pagamentos alemã desfavorável (como resultado das dificuldades de se obter crédito, necessidade de se importar produtos agrícolas e minerais somado ao pagamento de reparações em espécie), foi a causa da depreciação da taxa de câmbio do marco. A referida depreciação resultou em aumento de preços e salários, e conseqüentemente em escassez de moeda em circulação. O Banco Central Alemão, para evitar uma quebra nas relações econômicas, passou a emitir moeda a fim de aumentar o meio circulante e facilitar as transações com o nível de preços elevado.

A ação do governo alemão de utilizar apenas a emissão de moeda para resolver seus problemas com a balança de pagamentos mostra o caráter sociopolítico da hiperinflação alemã. A redução da capacidade de exportação alemã,

associada às mudanças geradas pelo Tratado de Versalhes, juntamente com as penosas reparações por ele impostas, puseram importantes limites econômicos e políticos na capacidade de ação dos governantes da época (LAIDLER e STADLER, 1998, p. 820). Assim, a inflação atingiu um nível tão elevado que Landes (1994) a exemplificou: "*Em 1923, emitiam-se cédulas com denominações astronômicas; mesmo assim, os alemães usavam carrinhos de bebê para carregar pilhas de papel para as lojas e gastá-las antes que se tornassem sem valor.*" (pp. 372)

A Hiperinflação não foi o único problema enfrentado pelo governo alemão nessa época. Em janeiro de 1923, a França, em cooperação com a Bélgica e Itália, porém com forte oposição da Inglaterra, declara que a Alemanha se encontrava em falta para com as reparações e ocupa a região do Ruhr, o grande centro da produção de ferro e carvão da Alemanha, a fim de obter de forma direta as reparações. (HARDACH, 1977, p. 193).

Em seguida, a Alemanha, tomou a sua primeira atitude contra as potências vitoriosas: suspende todos os pagamentos de reparações para França e Bélgica e proibiu os funcionários alemães de receberem ordens das autoridades invasoras (STOLPER, 1942, p. 129). Essa medida deixou o Estado Alemão em uma situação difícil, uma vez que se viu privado de seus principais recursos minerais e matérias primas tendo ainda que alimentar os trabalhadores do Ruhr que foram expulsos por conta de sua resistência (STOLPER, 1942, p. 130).

O somatório dos problemas enfrentados pela jovem república alemã, fez com que, no fim do período inflacionário em novembro de 1923, o marco valesse um trilionésimo de seu valor de antes da guerra. Esta experiência mostra claramente

como uma balança de pagamentos desequilibrada pode gerar um grande processo inflacionário (LANDES, 1994, p. 373).

### **Estabilização e Crescimento 1923-1929**

A inflação elevada tornou a situação do marco insustentável. Era preciso refrear os mecanismos que geravam a inflação. Para isso uma nova moeda (Rentemark) foi criada em 15 de novembro de 1923 (HARDACH, 1977, p. 194).

A grande questão ao se criar uma moeda nova é de como realizar a transição de uma moeda instável para uma estável. Segundo Stolper (1942), havia uma série de obstáculos a serem enfrentados:

- nunca, em qualquer outro país, se havia minado tanto a moeda e a confiança do seu funcionamento como nesse período na Alemanha. Era preciso estabelecer um nível de confiança inicial para evitar um ritmo acelerado de circulação da nova moeda e, conseqüentemente, sua depreciação;

- não havia esperança de se obter empréstimos no exterior, instrumento principal utilizado para se obter uma estabilização quando as reservas de ouro de um país se esgotavam; e

- as possíveis reformas monetárias exigiam uma trégua nas lutas sobre as reparações e um relaxamento no pagamento das mesmas. Seria impossível pensar em reparações enquanto a luta no Ruhr continuasse.

A solução dos problemas citados acima não prescindia do sucesso nas negociações entre as potências de ocupação e as indústrias do Ruhr. O bom termo nas referidas negociações era condição necessária para se iniciar a difícil tarefa de estabilizar a moeda (STOLPER, 1942, p. 147).

Para se construir a nova moeda, foram tomadas as medidas a seguir. Inicialmente o *Reichsbank* conservou a função de emissor de papel moeda e proibiu que se continuasse a redescotar os certificados do tesouro do Reich. Simultaneamente foi criado um segundo banco de emissão, o *Rentenbank*, com um capital de 3,2 bilhões de *Rentemark*. Entretanto não houve necessidade de desembolso, pelo *Rentenbank*, desse capital, uma vez que o mesmo era constituído de dívidas agrícolas sobre a terra e obrigações semelhantes de empresas industriais. Essas obrigações produziam juros cujos pagamentos iriam constituir o capital do *Rentenbank* ao longo do tempo (STOLPER, 1942, p.150).

A criação do novo marco por si só não constituía condição suficiente para a estabilização monetária alemã. Permanecia a necessidade de solucionar as demais questões citadas anteriormente. Os problemas relacionados ao pagamento das reparações e do crédito para a estabilização monetária foram resolvidos pelo Plano Dawes<sup>7</sup> que: i) reduziu as anuidades das reparações a quantidades aparentemente suportáveis; ii) reconheceu que a Alemanha necessitava de um intervalo de tempo para se recuperar; esse período de “descanso” possibilitaria “uma pausa para respirar” de forma a que a economia alemã pudesse começar a produzir excedentes; e iii) injetou capital na forma de um grande empréstimo à Alemanha (STOLPER, 1942, p.153).

As ações constituintes do Plano Dawes estabeleceram as condições favoráveis para um período de recuperação sem igual em alcance e intensidade. Essa recuperação foi

---

<sup>7</sup> A Comissão de Reparação designou dois comitês com especialistas para estudar o problema a respeito das reparações e propor uma nova ordem no seu pagamento. O mais importante desses comitês teve como diretor Charles Dawes. Esse comitê apresentou um novo plano para as reparações, conhecido como o Plano Dawes, que foi aceito pela Comissão de Reparações e em seguida pelo governo alemão sendo posto em prática em setembro de 1924 (STOLPER, 1942: 152).

caracterizada por um processo que, na Alemanha, se denominou “racionalização”. A política econômica e tecnológica foi orientada sobre o padrão norte-americano, que possuía métodos de produção superiores aos conhecidos na Alemanha (STOLPER, 1942, p. 158; ABRAHAM, 1980, p. 96). Assim, suas indústrias conseguiram novamente alcançar posição de destaque nos setores em que havia logrado primazia antes da guerra, quais sejam, as indústrias químicas, elétricas, óticas e, parcialmente, as têxteis e de engenharia (STOLPER, 1942, p. 159).

Essa recuperação não aconteceu somente na esfera industrial. A construção urbana, estimulada por subsídios estatais, experimentou um crescimento nunca visto anteriormente, com os municípios competindo entre si em relação à construção de campos esportivos, escolas e hospitais. A construção de linhas de transmissão elétrica foi incrementada em todo país, juntamente com a modernização das rodovias. A frota de navios mercantes, que havia sido cedida aos aliados, pôde ser restabelecida em sua quase totalidade (STOLPER, 1942, p. 159; BRAGA, 2000, p. 206).

Essa visão de prosperidade também é percebida por Joll (1990), que destaca a importância do Plano Dawes para solução do problema econômico alemão. Além deste fato, o autor resalta os ambiciosos programas relacionados à construção de casas e realização de obras públicas, que proporcionarão uma queda no nível de desemprego.

Esses avanços tornaram-se possíveis somente graças a um aporte contínuo de capital estrangeiro em quantidade superior ao pagamento de reparações. A origem desse capital e sua aplicação na reconstrução econômica da Alemanha de Weimar serão estudadas com mais detalhe na terceira etapa deste trabalho.

## **A Crise e o Fim da República de Weimar 1929-1932**

Em 1929 o período denominado “Anos Dourados” da República de Weimar chega ao fim (HARDACH, 1977, p. 196). A crise de 29 interrompeu a entrada de capital para o Estado Alemão e causou uma queda no preço dos produtos agrícolas. A combinação desses fatores afetou de maneira significativa o cenário político, culminando no fim da República de Weimar.

Inicialmente, será analisada a interrupção do fluxo de capital. Grande parte do capital que ingressou na Alemanha no período de crescimento era de curto prazo. Uma vez nos bancos alemães, esse capital passou a financiar empréstimos a longo prazo. Com a quebra da bolsa de Nova York em setembro de 1929, o fluxo de capital se inverteu, ou seja os recursos passam a deixar a Alemanha. Praticamente a metade do capital disponível nos grandes bancos alemães era oriunda de empréstimos externos e essa fuga de capitais gerou uma crise bancária (PETZINA, 1969, p. 62).

Dois fatores contribuíram para agravar a crise bancária: i) o êxito do partido nacional socialista nas eleições de setembro de 1930, que gerou um pânico dos credores estrangeiros; e ii) a crise bancária austríaca em 1931, que levou à quebra do *Creditanstalt* austríaco, um dos maiores e mais antigos bancos internacionais da Europa Central (STOLPER, 1942, p. 168).

Tornou-se necessário recorrer à moratória dos pagamentos das reparações<sup>8</sup> a fim de impedir uma quebra, que poderia se propagar por toda estrutura do sistema de crédito europeu. A referida moratória não foi o suficiente para

---

<sup>8</sup>O pagamento das reparações já havia sido reduzido em 1930 com o Plano Young entretanto com o agravamento da crise o Governo Alemão declarou em junho de 1931 a moratória Hoover (HARDACH, 1970, p.: 197)

impedir, em julho de 1931, a insolvência de dois grandes bancos alemães (HARDACH, 1977, p. 198).

A consequência da crise foi uma contração brutal do crédito, sentida em todos os ramos da economia, ademais de uma rápida queda do preço das ações industriais juntamente com uma queda nos preços das mercadorias (LANDES, 1994, p. 382). Esses fatores resultaram na queda nos investimentos industriais conforme os dados da tabela 1. A queda no investimento fez com que o nível de desemprego na Alemanha aumentasse significativamente. De 1929 a 1930, o número oficial de desempregados havia passado de 2 milhões para quase 4,5 milhões. Nos dois anos subsequentes o desemprego atingiu a espantosa barreira de 6 milhões que representava, no entanto, uma expressão abrandada da realidade (LANDES, 1994, p. 383).

Além de afetar o setor industrial e bancário, a crise afetou seriamente o setor agrícola. A concentração maior ocorreu no setor de grãos onde a flutuação anual dos preços era bem maior do que a dos demais setores agrícolas. A produção de grãos estava concentrada, em sua maior parte, nas mãos de grandes fazendeiros, os *Junkers*. Assim, a crise agrícola, representou a crise de uma classe que possuía laços estreitos com o exército que, por sua vez, possuía uma posição bastante independente durante a República de Weimar. Convém lembrar que, depois de 1925, a presidência do Reich foi exercida pelo Marechal Paul Von Hindenburg, um representante dessa classe. (STOLPER, 1942, p. 164).

**Tabela 1 - Alemanha: Investimentos Industriais das Grandes Sociedades Anônimas Em 1924-31a (Em Milhões De Reichmarks)**

	Novas Instalações	Reposições	Total
1924	193	513	706
1925	574	574	1148
1926	301	647	948
1927	535	721	1256
1928	711	789	1500
1929	327	841	1168
1930	116	791	907
1931	21	501	522

a. Sendo todas elas empresas com capital acionário superior a um milhão de RM, somadas a companhias menores cujas ações eram negociadas em bolsa de valores. Estas representavam no fim de 1931, aproximadamente 90% do total do capital acionário de todas as empresas alemãs.

Fonte: (LANDES, 1994, p. 382)

Os fatores ressaltados no parágrafo anterior explicam as razões da elevada ajuda financeira do governo da república aos produtores agrícolas. Essa ajuda não agradou à classe urbana e nem tampouco aos *junkers*. A classe urbana reprovava o desperdício de milhões de marcos com uma classe arruinada, havendo milhões de desempregados que podiam ser estabelecidos nessas terras. Os *junkers* acreditavam que o governo, ao invés de ajudar, estava se aproveitando de seu aperto para comprar suas terras e reparti-las (STOLPER, 1942, pp. 165-166).

Os efeitos materiais foram similares tanto para os trabalhadores como para a classe média. Os trabalhadores perderam seus empregos e os comerciantes e artesãos, que dependiam diretamente do poder de compra da população, viram seus lucros caindo cada vez mais. Os fazendeiros mal conseguiam garantir a própria subsistência, com a redução

continuada dos preços dos produtos agrícolas. (PETZINA, 1969, p. 70).

Tal situação foi acirrando cada vez mais as tensões sociais, polarizando o sentimento político entre a extrema esquerda e extrema direita. Para as elites governantes, não restava dúvida a respeito de que lado apoiar. Assim, em 30 de janeiro de 1933, Adolf Hitler torna-se Chanceler (LANDES, 1994, p. 414). Adolf Hitler possuía uma base consistente junto aos trabalhadores, representando ao mesmo tempo uma garantia contra o marxismo, fazendo com que a burguesia e os *junkers* financiassem sua ascensão (PETZINA, 1969, p. 71). A nomeação de Adolf Hitler como Chanceler representou o fim da República de Weimar e o início de uma nova fase para o Estado Alemão.

## **O CAPITAL AMERICANO E SEUS EFEITOS NA ECONOMIA ALEMÃ**

Nas seções anteriores pôde-se analisar como o Tratado de Versalhes, com suas cláusulas punitivas, enfraqueceu o Estado alemão, e como tal enfraquecimento resultou no período inflacionário da República de Weimar. O aporte de capital estrangeiro constituiu fator de força para o encerramento de tal fase e para o início da fase de prosperidade que veio a seguir. Nesta parte destacaremos a importância da fonte principal de capital estrangeiro a fluir para a Alemanha: os Estados Unidos da América. Assim, analisaremos a sua atuação na reestruturação da economia alemã enfatizando: i) a motivação para a entrada do referido capital; ii) o seu papel na reestruturação macroeconômica alemã; e iii) o destino das aplicações do capital americano.

## **A Motivação da Entrada do Capital Americano no Estado Alemão**

O primeiro período da República de Weimar foi marcado pela a hiperinflação. A estabilização monetária e o período seguinte de crescimento só foram possíveis devido ao aporte significativo de capital estrangeiro. No período entre setembro de 1924 e a moratória Hoover, em julho de 1931, a entrada de capital foi muito maior que a saída e a maior parte desse crédito foi proveniente dos EUA (STOLPER, 1942, p. 160).

Para se entender as razões pelas quais o capital americano fluiu para a Alemanha, é preciso antes fazer um breve comentário da situação dos EUA no cenário internacional. Após a Primeira Guerra Mundial, os EUA se tornaram credor da Inglaterra, França e Itália, e esperavam obter o retorno dos recursos financeiros empregados. Os referidos países condicionaram o pagamento de suas dívidas ao recebimento das indenizações alemãs. A Alemanha, por outro lado, declarava ser impossível pagar as somas exigidas (KENNEDY, 1989, p. 273).

Percebemos assim, a importância, para os EUA, de a Alemanha honrar seus compromissos. Porém, conforme citado anteriormente, as exigências do Tratado de Versalhes levaram a uma desestabilização na Balança de Pagamentos da Alemanha, o que gerou uma hiperinflação. Face a esse cenário nada favorável, em 1923, França e a Bélgica invadem a região do Ruhr e a Alemanha interrompe o pagamento das reparações.

Nesse contexto, para evitar que as dívidas de guerras não fossem honradas e assim aliviar as tensões europeias, o governo americano decide agir de forma indireta, e criar uma comissão composta por três banqueiros - Charles Dawes, Henry M. Robinson e Owen D. Young - para analisar e

investigar as finanças Alemãs (IRIYE, 1993, p. 90). A partir dessa comissão surgiu o Plano Dawes, já mencionado no primeiro capítulo, que resolveu as questões referentes às reparações e serviu como porta de entrada do capital americano para a Alemanha, com a concessão de um empréstimo de 110 milhões de dólares.

A ação dos EUA mostra claramente como um Estado, através da influência obtida pelo seu poder econômico, que nesse caso é representado por sua posição de credor, pode afetar as decisões de outros Estados. A influência americana, por meio do Plano Dawes, gerou uma revisão no montante das reparações a serem pagas pela Alemanha. Essa atitude, não se deve a uma ação benevolente dos EUA em relação à situação da Alemanha, mas sim à defesa dos interesses norte-americanos, que estavam ameaçados por um possível não pagamento dos empréstimos por ele concedido.

O Plano Dawes por si só, não constituiu a única motivação para a entrada de capital na Alemanha. As condições da guerra, conforme citado anteriormente, transformaram os EUA em investidor líquido no exterior e credor, dando assim condições para que desempenhasse o seu novo papel no fluxo de mercadorias e capital no mercado mundial (TEIXEIRA, 2000, p. 177). A exportação de *commodities* agrícolas e produtos manufaturados fizeram com que as reservas de ouro americanas crescessem de US\$ 1,3 bilhão em 1913 para US\$ 4 bilhões em 1923 (EICHENGREEN, 2000, p. 97). O diferencial das reservas de ouro do governo americano comparado com os demais era substancialmente maior como mostra a tabela 2.

**Tabela 2 – Reservas de ouro em poder de bancos centrais e governos, 1913-1932 (porcentagem do total)**

<b>País</b>	<b>1913</b>	<b>1918</b>	<b>1923</b>	<b>1924</b>	<b>1925</b>	<b>1926</b>	<b>1927</b>	<b>1928</b>	<b>1929</b>	<b>1930</b>	<b>1931</b>	<b>1932</b>
Estados Unidos	26,6	39,0	44,4	45,7	44,4	44,3	41,6	37,4	37,8	38,7	35,9	34,0
Inglaterra	3,4	7,7	8,6	8,3	7,8	7,9	7,7	7,5	6,9	6,6	5,2	4,9
França	14,0	9,8	8,2	7,9	7,9	7,7	10,0	12,5	15,8	19,2	23,9	27,3
Alemanha	5,7	7,9	1,3	2,0	3,2	4,7	4,7	6,5	5,3	4,8	2,1	1,6
Argentina	5,3	4,5	5,4	4,9	5,0	4,9	5,5	6,0	4,2	3,8	2,2	2,1
Austrália	0,5	1,5	1,5	1,5	1,8	1,2	1,1	1,1	0,9	0,7	0,5	0,4
Bélgica	1,0	0,7	0,6	0,6	0,6	0,9	1,0	1,3	1,6	1,7	3,1	3,0
Brasil	1,9	0,4	0,6	0,6	0,6	0,6	1,1	1,5	1,5	0,1	n.d	n.d
Canadá	2,4	1,9	1,5	1,7	1,7	1,7	1,6	1,1	0,8	1,0	0,7	0,7
Índia	2,5	0,9	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,4	1,4
Itália	5,5	3,0	2,5	2,5	2,5	2,4	2,5	2,7	2,7	2,6	2,6	2,6
Japão	1,3	3,3	7,0	6,5	6,4	6,1	5,7	5,4	5,3	3,8	2,1	1,8
Holanda	1,2	4,2	2,7	2,3	2,0	1,8	1,7	1,7	1,7	1,6	3,2	3,5
Rússia-URSS	16,2	-	0,5	0,8	1,0	0,9	1,0	0,9	1,4	2,3	2,9	3,1
Espanha	1,9	6,3	5,6	5,5	5,5	5,4	5,2	4,9	4,8	4,3	3,8	3,6
Suíça	0,7	1,2	1,2	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	1,3	4,0	4,0
Demais países	9,9	7,8	7,1	6,9	7,4	7,3	7,4	7,3	7,0	6,3	6,4	6,0
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,00</b>								

Fonte: (EICHENGREEN, 2000, p. 98)

Podemos ainda observar na tabela 2, que a Alemanha apresenta um aumento em suas reservas de ouro na segunda metade da década de 20. Isto ocorreu devido à conservação dos juros em patamares mais elevados do que em outros países, pelo Reichsbank. A taxa de juros foi mantida elevada para tranquilizar os cidadãos, que estavam aflitos com a lembrança da hiperinflação, e acabou servindo assim como a principal motivação para fazer da Alemanha o principal destino do capital norte-americano no exterior (EICHENGREEN, 2000, p. 101).

### **Efeitos do Capital Americano na Reestruturação Macroeconômica**

A República de Weimar, conforme citado, na seção 2.1 deste trabalho, teve sua primeira fase marcada pela hiperinflação. Existe uma linha de autores, como por exemplo,

Ferguson (1996), que acredita que a relativa estabilização de 1920 poderia ter sido prolongada, evitando assim a hiperinflação. Isto seria alcançado por meio da redução do déficit público, cortando-se os gastos e aumentando a taxação indireta, juntamente com uma estabilização monetária baseada numa desvalorização formal do marco em relação ao dólar. Entretanto, essas medidas não puderam ser adotadas em face das condições políticas da época.

Neste período inicial da República de Weimar havia um risco significativo de ocorrer uma revolução a exemplo do que ocorreu na URSS, devido à força do partido comunista alemão. Isto fez com que fossem evitadas medidas estabilizadoras que pudessem ter como contrapartida insatisfação popular. O industrial alemão Hugo Stinnes, foi porta voz desse temor declarando que se a escolha era entre inflação e revolução, ele preferia à primeira (apud FERGUNSON, 1996, p. 639).

Apesar das discussões, o grande tema continuava sendo as imposições do Tratado de Versalhes que, como já foi mencionado causaram o problema na Balança de Pagamentos, causa principal da hiperinflação.

A tabela 3 mostra a evolução da cotação do dólar frente ao marco, dando uma boa ideia da magnitude da hiperinflação alemã.

**Tabela 3 – Cotações do Dólar (US\$1,00)**

		Marcos	
Julho	1914	4,2	
Janeiro	1919	8,9	(I)
Julho	1919	14,0	
Janeiro	1920	64,8	
Julho	1920	39,5	
Janeiro	1921	64,9	
Julho	1921	76,7	
Janeiro	1922	191,8	
Julho	1922	493,2	
Janeiro	1923	17.972,0	
Julho	1923	353.412,0	
Agosto	1923	4.620.455,0	
Setembro	1923	98.860.000,0	
Outubro	1923	25.260.208.000,0	
Novembro	1923	4.200.000.000.000,0	

(I) Cálculo em termos de cotações suíças.

Fonte: (STOLPER, 1942, p. 137)

Assim, o governo alemão encontrava-se em uma situação desesperadora recorrendo cada vez mais à impressão de papel moeda para honrar os seus compromissos (LANDES, 1994, p. 372). Para acabar com esse processo era necessário inicialmente, que houvesse uma revisão nos montantes a serem pagos pelas reparações de guerra e, em seguida, aporte de capital para criação e estabilização da nova moeda, visto que a hiperinflação tinha corroído a moeda atual. Esse capital, como sabemos, possui origem norte-americana.

Na seção anterior foram relatados os motivos que fizeram com que o capital norte-americano fluísse em direção a Alemanha. Passamos agora a analisar a sua importância para a estabilização da economia alemã e para a fase de prosperidade da República de Weimar.

O empréstimo concedido através do Plano Dawes permitiu a obtenção, pelo *Reichsbank*, das quantidades de

ouro necessárias para a estabilização do novo marco (STOLPER, 1942, p.149). Contudo, o período inflacionário de 1920-23 declinou as fortunas privadas alemãs, não permitindo que os bancos alemães conseguissem equilibrar suas perdas com capital nacional. Assim o capital oferecido pelos EUA foi o caminho mais fácil para se obter esse equilíbrio, sendo fundamental para a rápida recuperação econômica alemã nesse período (PETIZINA, 1969, p. 61). Assim, com a entrada do capital americano e o fim da inflação, a economia alemã apresentou um crescimento relativamente estável, permitindo que a renda nacional aumentasse 25% entre 1925 e 1928 (PETIZINA, 1969, p. 59) e tornando os níveis de produção e bem-estar em geral, em 1928-9, iguais ou superiores aos de 1913 (HARDACH, 1977, p. 195).

A disponibilidade do capital fez com que o desemprego caísse. Embora, no período de 1925 até 1929, muito nacionalistas se queixassem da "escravidão" que a Alemanha estava tendo do crédito internacional ocorreu, nesses anos, uma melhora substancial na situação econômica da Alemanha alguma esperança política de que a República poderia afinal ter a chance de se estabelecer (JOLL, 1990, p. 289).

A queixa dos nacionalistas acerca da dependência do crédito norte americano acabou se confirmando. Grande parte dos dólares que saíram dos Estados Unidos na forma de empréstimo de curto prazo acabou sendo empregada em projetos de longo prazo. No verão de 1928, ocorreu um surto de prosperidade interna nos EUA e o conseqüente aumento relativo das taxas de juros do FED, reduzindo drasticamente a saída de capital dos EUA. O final desse surto acabou culminando no "crash de Wall Street" de outubro de 1929, provocando nova redução dos empréstimos americanos

(KENNEDY, 1989, p. 274) e, conseqüentemente, gerando o fim do período de prosperidade da República de Weimar.

Embora existam autores que atribuem outras explicações a respeito da depressão na Alemanha, como é o caso de Baldestron (1983), que atribui a depressão à instabilidade do sistema econômico alemão, especialmente do mercado de capitais, ou Voth (1995), que demonstra que uma redução na taxa de juros no final dos anos 20 teria aumentado consideravelmente o nível de investimento, reduzindo-se assim a proporção da crise, o fato é que, conforme Feldman (apud HIDDEN, 1989) sinalizou, as lembranças da inflação afetaram as decisões econômicas tornando virtualmente impossível, para os governantes da República de Weimar, fazerem o uso de políticas anticíclicas depois de 1929.

O fato de a memória da inflação ter sido tão marcante mostra a importância da estabilização monetária da Alemanha. Essa estabilização, conseguida através do capital norte-americano foi fundamental para o curto, porém importante período de estabilização macroeconômica, tornando-se, ainda, a base para o crescimento econômico alemão e fator de força para a sua volta ao cenário do comércio internacional.

### **O Destino das Aplicações do Capital Americano**

Na seção anterior foi analisada a importância do capital americano para o fim do período inflacionário vigente na Alemanha na primeira fase da República de Weimar. Nesta seção iremos destacar os setores que se beneficiaram com a entrada do capital e a importância desses setores para a reconstrução do Estado Alemão.

O Estado apresentou um papel importante, os subsídios estatais financiaram um enorme programa de renovação

urbana e as cidades competiam entre si na expansão de moradias, *playgrounds*, piscinas, escolas e hospitais. Junto a este processo os cabos de energia elétrica se espalhavam pelo campo alemão (BRAGA, 2000, p. 206). Nesse período de crescimento, a Alemanha consegue recuperar as suas forças empreendedoras reafirmando-se em 1929 como possuidora da mais moderna frota mercante, das ferrovias mais rápidas e de um adequado sistema de estradas (BRAGA, 2000, p.205).

Além do crescimento em infraestrutura, os empréstimos americanos foram os grandes responsáveis pelo o processo de “racionalização” mencionado na seção 1.2.2. A racionalização enfatizou a cartelização das propriedades, a gestão do capital fixo e das ciências e a coordenação entre as indústrias e o Estado. O resultado desse processo foi um maior nível de progresso técnico, com construções de novas plantas e aumento dos estoques e, ainda mais, e pelo surgimento de uma paixão pelo método de produção fordista, além de uma intensificação significativa na produtividade e na lucratividade, fazendo com que entre 1924 e 1927 a produtividade industrial crescesse quase 40 por cento (ABRAHAM, 1980, p. 88).

Durante a República de Weimar as indústrias alemãs estavam divididas em dois grupos, de acordo com Abraham (1979). O primeiro grupo, o das indústrias pesadas, era representado pelas indústrias produtoras de ferro aço e carvão. O segundo grupo, o das indústrias exportadoras, era o setor tecnologicamente mais avançado e próspero, representado pelas indústrias de engenharia, elétrica e química.

Embora o processo de racionalização tenha percorrido todas as grandes indústrias (ABRAHAM, 1980, p. 88) durante o período de crescimento da República de Weimar, o segundo

grupo apresentou um crescimento considerável, enquanto o primeiro se encontrava estagnado como podemos ver na tabela 4.

**Tabela 4 – Índice de produção de uma amostra das maiores indústrias (1913= 100)**

	Setor Estagnado			Setor Fronteiriço	Setor em Expansão		
	Carvão	Setor minerador	Ferro e Aço	Têxtil e Roupas	Linhita*	Insumos Metálicos**	Químico
1925	70	79	70	96	158	131	133
1926	76	82	62	80	159	104	124
1927	81	88	86	117	171	143	155
1928	79	88	80	98	188	164	161
1929	86	98	86	89	197	170	186

\*Linhita foi utilizado principalmente para a produção de energia elétrica.

\*\*Incluí todas as indústrias consumidoras de ferro bruto ou aço e produzindo produtos finais ou máquinas

Fonte: (ABRAHAM, 1980, p. 104)

A explicação para a maior expansão das novas indústrias pode ser dada pela guerra. A guerra estimula a produção devido a um aumento acentuado na demanda de certos produtos e serviços, demanda essa que sofre com restrições pelo lado da oferta. As indústrias mais antigas, que produzem para o esforço de guerra, aumentam a sua oferta utilizando sua capacidade ociosa, não ocasionando assim avanços na técnica ou aperfeiçoamento dos equipamentos. As novas indústrias que produzem para o mesmo fim, entretanto, para atender o aumento da demanda constroem novas instalações, lhes dando assim margem para a inovação técnica (LANDES, 1994, p. 436).

Vemos Assim, que a Primeira Guerra Mundial iniciou o processo de transformação técnica na indústria alemã,

processo que através do capital e dos moldes de produção americano permitiu que a República de Weimar, após o período inflacionário, pudesse apresentar uma era de prosperidade considerável. A depressão dos anos 30 reduziu de fato a produção industrial e elevou o índice de desemprego. Porém, as inovações técnicas, a capacidade industrial e a infraestrutura construída no período de prosperidade, não poderiam ser destruídas pela crise, sendo novamente utilizados ao final da mesma.

### **COOPERAÇÃO MILITAR GERMANO-SOVIÉTICA**

Na parte 3 desse artigo, foi visto como o capital americano contribui para que o Estado Alemão iniciasse a reconstrução de seu poder econômico. Nesta seção será analisada a importância da cooperação militar germano-soviética para a manutenção da integridade territorial alemã durante a República de Weimar, juntamente com sua contribuição para o início da reconstrução do seu poder militar. Começaremos relatando as origens e motivações de tal cooperação, para depois procedermos a uma descrição dos aspectos práticos dessa cooperação.

#### **As Origens e Motivações da Cooperação**

Antes de começarmos a analisar as origens e motivações da cooperação militar germano-soviética, introduziremos o contexto soviético no cenário internacional pós Primeira Guerra Mundial. A guerra, com suas perdas humanas e destruição material, acabou sendo o catalisador da Revolução de Outubro de 1917 que levou ao surgimento da URSS.

No início de 1918 o governo soviético recém instalado adota duas medidas consideradas fundamentais sob o ponto de vista de sua relação econômica com o mundo capitalista. A primeira, em janeiro de 1918, consistiu no cancelamento de todas as dívidas da Rússia com os bancos capitalistas dos Estados Centrais. A segunda, em abril do mesmo ano, foi a decretação do monopólio estatal sobre as relações econômicas com o exterior (FERNANDES, 2000, p. 260).

As políticas citadas no parágrafo anterior contribuíram para levar a Rússia à guerra civil no verão de 1918, que contou com a participação de diferentes tropas russas comandadas pelos “generais brancos” e a intervenção de treze exércitos estrangeiros (FERNANDES, 2000, p. 261). Entretanto, a reação “branca” ao governo Bolchevique acabou não obtendo êxito, os soldados estrangeiros queriam voltar para casa e, o exército “branco” contra revolucionário tornou-se incompetente e brutal; os vários grupos liberais e socialistas, que haviam inicialmente apoiado o governo provisório, foram incapazes de se entender com os generais “brancos” (JOLL, 1990, p. 246).

No fim de 1919 ficou claro que a intervenção havia falhado e foi tomada a decisão para a retirada das tropas Americanas e aliadas. As ameaças ao regime soviético, no entanto, não foram removidas até outubro de 1920. Em abril do referido ano, a Polônia, com assessoramento e apoio logístico francês, invade a Rússia com o propósito de desanexar a Ucrânia e Bielo-Rússia, e incorporá-las ao seu território. O Exército Vermelho consegue com êxito fazer retroceder as forças inimigas e avançar quase até Varsóvia, até serem detidos pelo exército polonês, que contava com assessoria militar do General francês Weygand (JOLL, 1990, p. 247).

Vemos assim que a Rússia Soviética nasce em situação de ameaça constante, tanto territorial quanto política. Tal situação é bem semelhante à enfrentada pela República de Weimar tensionada pelas imposições do Tratado de Versalhes<sup>9</sup>. A similaridade de suas posições transparece na rivalidade de ambos com a Polônia, sendo ela o principal denominador comum entre os interesses alemães e soviéticos. O medo e o ódio combinado que ambos os países sentiam em relação à Polônia foi, segundo Mueller (1976), a principal razão para o pacto secreto militar germano-soviético (MUELLER, 1976, p. 111)

Embora a razão mencionada acima tenha constituído fator de força para o acordo germano-soviético, este foi motivado por questões muito mais profundas. Conforme citado pelo Coronel Max Bauer, a oficialidade alemã entendia que a Rússia era imbatível e seria uma aliada germânica na luta contra a Entente e Versalhes (KOCHAN, 1950, p.111). O Tratado de Versalhes impactou de forma significativa as relações alemãs com a Rússia. O Conde alemão Brockdorff-Rantzau, um dos políticos mais talentosos da República de Weimar, opunha-se, antes de Versalhes, a qualquer alinhamento unilateral com o Ocidente, contra a Rússia, ou com a Rússia, contra o Ocidente. Após as duras condições do referido Tratado, Brockdorff abandona sua oposição contra a aproximação russo-alemã. Apesar de estar consciente dos perigos do Bolchevismo, acreditava se tratar de um mal menor do que as consequências do indigno Tratado, imposto pelos inimigos vingativos e rapaces, sobre a Alemanha e suas gerações futuras (GATZKE, 1958, pp. 569-570).

---

<sup>9</sup> Sobre todas as perdas impostas à Alemanha pelo o Tratado de Versalhes, vale ressaltar, para maior entendimento do presente capítulo, a perda do distrito da Alta Silésia para a Polônia. O referido distrito possuía uma das maiores reservas de carvão da Alemanha e historicamente nunca fez parte da Polônia (KEYNES, 2002:56-57).

Do lado soviético, Lenin também percebia as conexões entre Rússia e Alemanha, e de como as consequências geradas pelo Tratado de Versalhes levavam a uma aproximação maior entre os dois Estados, conforme podemos observar em parte de seu discurso abaixo:

Nossa existência depende a existência de uma radical divergência entre os poderes imperialistas de um lado e, por outro lado, que a vitória da Entente e a paz de Versalhes tornasse impossível para a esmagadora maioria de a nação alemã viver. A paz de Versalhes criou uma posição tal que a Alemanha não pode sonhar com um espaço para respirar, não pode sonhar em não ser saqueada, de não ser privada dos meios de vida, de sua população não ser condenado à fome e inanição. A Alemanha não pode sonhar com isso e, naturalmente, seu único meio de salvar a si mesma é por uma aliança com a Rússia soviética, mais branco que eles estão direcionando seus olhares. Eles atacam loucamente a Rússia soviética, eles odeiam os bolcheviques, eles atiram em seus comunistas como uma verdadeira e genuína Guarda Branca. O governo burguês alemão odeia loucamente os bolcheviques, mas os interesses de sua posição internacional o impulsionam em direção à paz com a Rússia soviética contra os seus próprios desejos (LENIN apud KOCHAN, 1950, p. 116).

A aproximação da *Reichswehr* com o Exército Vermelho começou a partir da crença do General alemão Hans von Seeckt, ilustrada por suas ações como Comandante da *Reichswehr* no pós-guerra, que o sucesso militar da Alemanha dependia da sua colaboração com a Rússia. Adicionalmente, o General advertia sobre a necessidade de se admitir o fato que a Polônia estava tentando obter as terras disponíveis na fronteira leste alemã e dispunha da proteção da França, de maneira que o perigo para a Alemanha era eminente (SMITH, 1956, p. 125).

Através da análise feita até o presente momento nota-se que, apesar de ambos os países reconhecerem as suas diferenças no que diz respeito à opção política, eles possuem consciência de que havia uma ameaça maior e que, devido a essa ameaça, os ganhos obtidos com a colaboração militar superavam em muito as suas diferenças.

Apesar dos estudos que indicam que contatos a respeito da colaboração militar ocorreram em 1919 e no começo de 1920 (SMITH, 1956, p. 126), a primeira negociação concreta relativa à colaboração militar germano-soviético ocorreu na primavera de 1921, quando foram iniciadas as negociações entre os membros da *Reichswehr* e representantes russos. O propósito dessas negociações foi alcançar um acordo no qual a Alemanha proveria ajuda financeira e técnica para a construção da indústria bélica russa e, em troca, obteria da Rússia suprimentos necessários de munição de artilharia, cuja produção lhe era proibida pelas cláusulas do Tratado de Versalhes (GATZKE, 1958, pp. 567-68).

As negociações do Estado Alemão com a Rússia Soviética não se limitaram ao campo militar. Havia, em paralelo, negociações políticas e econômicas reveladas ao mundo através do Tratado de Rapallo assinado em 16 de abril de 1922 (GATZKE, 1958, p. 568). De acordo com os Artigos I e II do referido tratado, todas as demandas mutuas existentes entre as duas nações foram anuladas; pelo Artigo III, as relações diplomáticas foram restabelecidas de forma plena; o Artigo IV introduziu a cláusula de nação mais favorecida em relação ao comércio entre os dois Estados; e no Artigo V o governo alemão declara sua disponibilidade para estimular as relações comerciais entre a indústria alemã e a Rússia Soviética (MUELLER, 1976, p. 109).

No que se refere ao Tratado de Rapallo existe toda uma discussão a respeito da existência ou não de cláusulas militares secretas. Gatzke argumenta que as negociações militares foram conduzidas de forma independente pela *Reichswerhr* e eram totalmente desconectadas do Tratado. Mueller, entretanto, possui uma visão diferente a respeito desse tema e acredita que o Tratado de Rapallo se encontra intimamente relacionado a objetivos políticos e militares secretos (MUELLER, 1976, p. 109).

Se o Tratado de Rapallo, possuía ou não acordos militares não cabem ao presente trabalho analisar. Podemos sim ter como certo que, o Tratado ajudou a estreitar as relações entre a Alemanha e a Rússia Soviética e de forma direta ou indireta contribui para a realização de tais acordos.

### **A Cooperação e seus Aspectos Práticos**

Na seção anterior relatamos a origem e as motivações para a relação militar germano-soviética. Nesta seção pretendemos detalhar mais claramente os resultados concretos dessa negociação e os benefícios trazidos por ela para a Alemanha e União Soviética.

A cooperação militar secreta entre o Exército Vermelho e a *Reichswehr* tornou possível para o lado soviético a dispor de armamento moderno; para o lado alemão, esquivar-se do Tratado de Versalhes; e, para ambos, uma eficiente preparação militar (MORGAN, 1963, p. 253). As cláusulas do acordo, entre os representantes do Estado Maior do Exército Vermelho e o Estado Maior Alemão, concluído no dia 3 de Abril de 1922, em Berlin, constam do Anexo deste trabalho.

Podemos analisar, de acordo com as referidas cláusulas, que a colaboração militar germano-soviética ocorreu de forma abrangente e teve grande importância para ambos os

países. Até 1924, essa colaboração militar consistia quase exclusivamente na produção industrial para uso militar, com a Alemanha fornecendo ajuda financeira e técnica e, em alguns casos, estabelecendo firmas alemãs em território Soviético (GATZKE, 1958, p. 578).

No início de 1924 a Alemanha iniciou um novo ciclo de atividades na União Soviética, consistindo não tanto na produção de armamentos, mas também com os testes dos materiais de guerra e com o treinamento de militares alemães no uso de armas proibidas pelos termos de Versalhes. Posteriormente, a *Reichswehr* estabeleceu, em caráter experimental três estações de treinamento na União Soviética: em Lipetsk, para operações aéreas; em Saratov, para uso de gás; e em Kazan para operações com tanques. Vale ressaltar que esse novo ciclo não significou o fim da colaboração militar no campo industrial (GATZKE:1958, p.578).

O treinamento militar trouxe benefícios tanto para a União Soviética quanto para a Alemanha. O Exército Vermelho obteve o treino técnico e a instrução que estava necessitando, e a *Reichswehr* obteve um lugar para realizar seus treinos e experimentos sem a perturbação dos aliados (SMITH, 1956, p. 130).

O relacionamento entre a Alemanha e a União Soviética trouxe o benefício adicional de fortalecer a defesa de suas respectivas fronteiras contra a já mencionada ameaça polonesa, através de um pacto de ajuda mútua em caso de agressão. (MUELLER, 1976, p.111).

No que se refere à essa ameaça, o temor alemão pode ser representado pela ação do General Seeckt durante a invasão do Ruhr, que ao invés de realizar preparações militares para o oeste, as realizou para a proteção da fronteira oriental. A eficiência do acordo é apontada por Otto Gessler, que

atribui o não envolvimento da Polônia na referida invasão como consequência direta do acordo germano-soviético (MUELLER, 1976, p. 112).

Com a mudança na situação política e econômica da República de Weimar, as violações ao Tratado de Versalhes, presentes no tratado militar germano-soviético, começaram a preocupar os governantes alemães. Em dezembro de 1926, o jornal inglês *Manchester Guardian*, publicou dois artigos revelando vários aspectos da colaboração militar Germano-Soviética (GATZKE, 1958, p. 584). Em dezembro do mesmo ano, um memorando do Ministério das Relações Exteriores afirmou que seria um bom momento para se reduzir as relações para proporções aceitáveis e proveitosas (GATZKE, 1958, p. 585).

De acordo com o General Wetzel, em 1927 as fabricas de aviões, gás e munições já haviam terminado suas operações em território soviético. As únicas operações que ainda funcionavam era a escola de pilotagem de aviões, a de tanques, algum experimento científico com gás venenoso e as missões anuais para manobras militares soviética. Embora estivesse na prática havendo uma redução nas relações militares entre Alemanha e União Soviética, para Wetzel a continuidade de tais relações eram vitais para o exército alemão. Em sua opinião, caso a Alemanha rompesse as relações militares, a União Soviética poderia se aproximar da França ou de outra força, perdendo, assim, todas as vantagens políticas e militares obtidas com a referida colaboração militar (GATZKE, 1958, p. 586).

A questão é, embora havendo o desejo sincero por parte dos políticos, durante o período de Weimar, de reduzir ou interromper as relações militares da Alemanha com a Rússia, a *Reichswehr* havia assumido compromissos que não poderiam ser desfeitos, de maneira que não havia certeza, por parte dos

políticos de que tais colaborações não teriam continuidade, de forma escondida, pelos militares alemães (GATZKE, 1958, p. 596).

Assim, apesar de não se poder precisar ao certo quando se deu o fim das relações militares germano-soviéticas, tudo leva a crer que a cooperação continuou após o fim da República de Weimar. O pacto de não agressão nazi-soviético, assinado em 23 de agosto de 1939, representa um indício forte dessa continuidade. O importante a destacar na presente trabalho é que tais relações possuíram um grau de importância relevante, sendo fundamental para a manutenção da fronteira alemã e para o fortalecimento de seu exército.

## **CONCLUSÃO**

Conforme mencionado na introdução deste artigo, quando foi proposto analisar “O Papel dos EUA e da URSS na Reconstrução do Estado Alemão na República de Weimar”, o termo “reconstrução” estava particularmente relacionado ao poder econômico e militar. Esses dois poderes, devido ao modo como cada um é capaz de afetar a decisões de outros Estados, são fundamentais para se obter uma posição de destaque dentro do cenário internacional.

O Tratado de Versalhes é o ponto de partida para qualquer análise referente ao Estado Alemão durante a República de Weimar. Sendo assim, a primeira seção deste trabalho enfatizou como o referido tratado foi punitivo e reduziu de forma significativa o poder econômico e militar alemão. Assim, após a Primeira Guerra, a Alemanha se encontrava numa posição inferior no tabuleiro europeu,

posição na qual não possuía vontade e muito menos vocação para permanecer.

Já na segunda seção, foi apresentada de forma breve, a história da República de Weimar e de suas diferentes fases. A primeira fase, a inflacionária, mostrou como as reparações impostas pelo Tratado de Versalhes geraram um problema no balanço de pagamentos do Estado Alemão, sendo causa da hiperinflação que, caso não fosse finalizada, tornaria inviável qualquer tentativa da Alemanha de se reerguer. O primeiro passo para conter o processo inflacionário passava por uma revisão no Tratado de Versalhes, visto que as altas somas referente às reparações eram a sua principal causa. Nesse ponto se inicia a atuação dos EUA e seu papel imprescindível para a estabilização monetária alemã.

Conforme visto na terceira seção, os EUA, em busca de seus interesses, promoveram indiretamente uma comissão com o propósito de analisar os problemas relacionados às reparações alemãs. Assim se originou o Plano Dawes, que não apenas reduziu os montantes das reparações, como também concedeu um empréstimo ao Estado Alemão. Desse modo, os EUA acabam por ajudar a Alemanha a solucionar o problema do balanço de pagamentos e fornecer crédito para criação e estabilização da nova moeda alemã.

O aporte de capital americano resolveu o problema da inflação, porém não apagou das lembranças dos governantes alemães o temor do problema inflacionário. Assim, o Estado Alemão conservou suas taxas de juros em um patamar bastante elevado, fazendo com que a Alemanha se tornasse atrativa para o capital estrangeiro. Os EUA eram o maior detentor de reservas no período entre guerras e, em busca de retornos elevados, tais reservas acabaram por fluir para o Estado Alemão.

Esse capital de origem norte-americana que entrou na Alemanha, acabou por promover um crescimento na indústria alemã, destacando-se o setor exportador tecnologicamente mais avançado, juntamente com o processo de “racionalização” que aumentou a produtividade industrial alemã. O Estado Alemão, com seu investimento em infraestrutura, também contribuiu para o seu próprio crescimento econômico. Os fatores mencionados acima foram responsáveis pelo período de prosperidade da República de Weimar. Podemos notar facilmente que o capital americano teve participação fundamental para tal período.

A fase de prosperidade é criticada por basear o crescimento alemão na dependência do capital externo. Tal crítica acabou se confirmando, pois com a interrupção do fluxo de capital durante a crise de 1929, a Alemanha passou por um novo período de recessão e desemprego que resultou no fim da República de Weimar com a chegada de Hitler ao poder. Apesar das críticas ao modelo adotado, a dependência econômica do capital externo era inevitável, uma vez que sem ele faltariam as condições para o soerguimento em face das restrições impostas pelo Tratado de Versalhes.

Embora o período de prosperidade tenha sido curto, não se pode subestimar a importância do mesmo para o Estado Alemão. Durante o referido período, o Estado Alemão logrou, como já mencionado, grande crescimento em sua infraestrutura e aumento da capacidade produtiva e tecnológica de sua indústria. Sem tais fatores, seria impossível a qualquer país voltar a ter poder econômico e competitividade no comércio internacional. Esses fatores, durante a crise, se encontraram subutilizados, entretanto, não

estiveram em nenhum momento indisponíveis, podendo ser plenamente utilizados ao final da crise. Assim podemos concluir que os EUA tiveram papel fundamental na reconstrução do poder econômico alemão. Sem seu aporte financeiro, não teria ocorrido estabilização monetária e, muito menos, crescimento econômico, sendo impossível para a Alemanha restabelecer seu poder econômico sem a ajuda dos EUA.

Resta ainda concluir quanto à reconstrução do poder militar do Estado Alemão. Novamente nos voltamos para o Tratado de Versalhes, que não só reduziu consideravelmente o efetivo militar, como também proibiu à Alemanha de possuir força aérea, submarinos e tanques. Nessas condições, caso a Alemanha respeitasse tais regras ela estaria totalmente a mercê de uma possível invasão por parte da França (que efetivamente ocorreu em 1923, na região do Ruhr) ou da Polônia. A percepção da fragilidade da Alemanha era percebida por parte da *Reichswerh* que, para mudar tal situação iniciou uma colaboração militar com a Rússia Soviética. A Rússia Soviética, tal e qual a Alemanha, também se encontrava em uma situação de ameaça não só relacionada ao seu território, mas ainda à sua posição política, tendo assim muito a ganhar com a referida colaboração. A existência de um inimigo potencial comum, a Polônia, facilitou o início das relações. A *Reichswehr*, no que diz respeito à cooperação militar germano-soviética, conseguiu obter armamento e treinamento os quais lhe era proibido pelas cláusulas do Tratado de Versalhes. O Exército Vermelho, por sua vez, obteve ajuda técnica e financeira para a construção da indústria bélica soviética e ambos obtiveram preparação militar adequada.

Apesar de a iniciativa para a colaboração militar com o Estado Soviético ter partido da *Reichswehr*, os governantes alemães estavam perfeitamente cientes da referida colaboração. Essa afirmativa pode ser constatada pelo Tratado de Rapallo, onde as relações com a URSS foram também direcionadas para o lado econômico.

Pode ser um tanto curioso entender como a Alemanha, que temia a possibilidade de sofrer uma revolução nos moldes soviéticos em seu território, possa ter se engajado em uma relação desse nível com a URSS. A questão é que, apesar da ameaça de revolução, os ganhos obtidos superavam em muito as possíveis ameaças. O Estado Alemão estava desprotegido; era preciso alterar essa posição o mais rápido possível e a única maneira presente para tal era através do acordo militar germano-soviético. Assim, tal relação foi fator decisivo para a reconstrução do poder militar alemão e garantiu à Alemanha, ao longo da República de Weimar, a segurança do seu Estado.

Em face do exposto, podemos facilmente verificar que os EUA, através do seu fluxo de capital para a Alemanha, e a URSS, através da cooperação militar germano-soviética, tiveram papéis importantes na reconstrução do Estado Alemão durante a República de Weimar, conforme postulado no início deste artigo. Vimos que a República de Weimar, que, no início era um Estado sem força econômica, prestígio, influência e poder militar, acabou, através do capital americano e da cooperação militar com a URSS, conseguindo iniciar a reconstrução de tais fatores, voltando a ocupar uma posição relevante dentro do cenário internacional.

## **SUGESTÕES PARA TRABALHOS FUTUROS**

Neste artigo, verificamos que a recuperação da economia alemã, arrasada pela guerra e pelas imposições do Tratado de Versalhes, tornou-se possível somente a partir da chegada do capital americano.

Verificamos, ainda, que a cooperação militar germano-soviética possibilitou a reconstrução do poder militar alemão. A Rússia Soviética, por sua vez, obteve suporte técnico e financeiro para a reestruturação do seu setor bélico.

Entretanto resta ainda uma questão importante, que não foi abordada por fugir aos objetivos deste trabalho, qual seja: como a Alemanha, que enfrentava sérios problemas econômicos, foi capaz de proporcionar suporte financeiro para a indústria bélica da URSS?

Assim, a análise de como o Estado Alemão foi capaz de prover à URSS o suporte financeiro essencial à efetiva realização da cooperação militar germano-soviética fica como sugestão para trabalhos futuros. Uma hipótese plausível é que esse recurso poderia ter sido proveniente do capital americano que entrava na Alemanha e era repassado para URSS.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAHAM, David. Constituting Hegemony: The Burgeois Crisis of Weimar Germany. *The Journal of Modern History*, Chicago, v. 51, n 3, pp. 417-433, 1979.

\_\_\_\_\_. Conflicts within German Industry and the Collapse of the Weimar Republic. *Past & Present*, Oxford, n 88, pp. 88-128, 1980.

BALDERSTON, T. The Beginning of the Depression in Germany, 1927-30: Investment and the Capital Market. *The Economic History Review*, Oxford, v. 36, n 3, pp 395-415, 1983.

BRAGA, José Carlos de Souza. Alemanha: Império, Barbárie e Capitalismo Avançado. In FIORI, José Luis (org). *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

DOENECKE, Justus. Recent Explorations Concerning the Interwar Period. In SCHULZINGER, Robert D. (org). *A Companion to American Foreign Relations*. Oxford: Blackwell Publishing, 2003.

EICHENGREEN, Barry. *A Globalização do Capital: Uma História do Sistema Monetário Internacional*. Tradução Sergio Blum. São Paulo: Editora 34, 2000.

FERGUSON, Niall. Constraints and Room for Manoeuvre in the German Inflation of the Early 1920s. *The Economic History Review*, Oxford, v. 49, n 4, p 635-666, 1996.

FERNANDES, Luís Manuel. Rússia: do Capitalismo Tardio ao Socialismo Real. In FIORI, José Luis (org). *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

FIORI, José Luís. O Poder Global dos Estados Unidos: Formação, Expansão e Limites. In FIORI, José Luis (org). *O Poder Americano*. Petrópolis: Editora Vozes, 2005.

GATZKE, Hans W. Russo-German Military Collaboration During the Weimar Republic. *The American Historical Review*, Washington D. C., v. 63, n 3, p. 565-597, 1958.

GILPIN, Robert. *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*. Princeton: Princeton University Press, 2001

GRAHAM, Frank D. Germany's Capacity to Pay and the Reparation Plan. *The American Economic Review*, Pittsburgh, Pennsylvania, v. 15, n 2, p.209-227, 1925.

HARDACH, Karl. Germany 1914 – 1970. In CIPOLLA, Carlo (org) *The Fontana Economy History of Europe: Contemporary Economies*. Hassocks, Inglaterra: Harvester Press, 1977.

HASLAN, Jonathan. Comitern and Soviet Foreign Policy. In SUNY, Ronald Grigor (org) *The Cambridge History of Russia: The Twentieth Century*. Nova Yorque: Cambridge University Press, 2006.

HIDEN, John. Hard Times – From Weimar to Hitler. *The Historical Journal*, Cambridge, v. 41, n 4, p 947-962, 1989.

HOBBSBAWN, Eric. *Era dos Extremos: O Breve Século XX 1914-1991*. Tradução de Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IRIYE, Akira. *The Cambridge History of American Foreign Relations: The Globalizing of America, 1913-1945*. Nova Yorque: Cambridge University Press, 1993

JOLL, James. *Europe since 1870 : An International History*. Londres: Penguin Books, 1990.

KENNEDY, Paul. *Ascensão e Queda das Grandes Potências: Transformação Econômica e Conflito Militar de 1500 a 2000*. Tradução Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1989.

KEYNES, John Maynard. *As Consequências Econômicas da Paz*. São Paulo: Editora da Universidade de Brasília, 2002.

KINDLEBERGER, Charles. *Power and Money; The Economics of International Politics and the Politics of International Economics*. Nova York: Basic Books, 1970.

KOCHAN, Lionel. The Russian Road to Rapallo. *Soviet Studies*, London, v.2, n 2, p 109-122, 1950.

LAIDLER, David; STADLER, George. Monetary Explanations of the Weimar Republic's Hyperinflation: Some Neglected. *Journal of Money, Credit and Banking*, Columbus, Ohio, v. 30, n 4, p 816-831, 1998.

LANDES, David S. *Prometeu Desacorrentado: Transformação Tecnológica e Desenvolvimento Industrial na Europa Ocidental Desde 1750 Até a Nossa Época*. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1994.

MORGAN, R. P. The Political Significance of German-Soviet Trade Negotiations, 1922-5. *The Historical Journal*, Cambridge, v. 6, n 2, p 253-271, 1963.

MUELLER, Gordon H. Rapallo Reexamined: A New Look at Germany's Secret Military Collaboration with Russia in 1922. *Military Affairs*, EUA, v. 40, n 3, p 109-117, 1976.

PETZINA, Dieter. Germany and the Great Depression. *Journal of Contemporary History*, Thousand Oaks, California, v.4, n 4, p 59-74, 1969.

SMITH, Arthur L. The German General Staff and Russia, 1919-1926. *Soviet Studies*, London, v.8, n 2, p 125-133, 1956

STOLPER, Gustav. *Historia Econômica de Alemanha (de 1870 a 1940)*. México: Fondo de Cultura Econômica, 1942.

TEIXEIRA, Aloísio. Estados Unidos: A "Curta Marcha" para a Hegemonia. In FIORI, José Luis (org). *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

VOTH, Hans-Joachim. Did High Wages or High Interest Rates Bring Down the Weimar Republic? A Cointegration Model of Investment in

Germany, 1925-1930. *The Journal of Economy History*, Cambridge, v. 55, n 4, 801-821, 1995.

## ANEXO

O presente tratado foi concluído no dia 03 de abril de 1922 em Berlin pelos representantes autorizados do Estado Maior do Exército Vermelho e os representantes autorizados do Estado Maior Alemão. O presente texto se encontra no apêndice do artigo de Mueller publicado em 1976.

O Estado Maior Alemão se compromete a fornecer a República Federativa Soviética Russa as armas e equipamentos necessários para armar e equipar 180 regimentos de infantaria. Dos quais devem ser entregues pelo Estado-Maior Alemão, em parcelas mensais para os seus lugares designados, sob responsabilidade do Estado Maior Alemão. Um terço das armas e equipamentos correspondera ao modelo russo sendo o restante de acordo com o modelo alemão. Ao mesmo tempo o Estado Maior Alemão compromete-se a entregar, nas condições acima, artilharia de campanha e pesada necessárias para armar 20 divisões de infantaria.

O Estado Maior Alemão se compromete a cooperar na organização da marinha russa no Báltico e no Mar Negro através de (a) presença do quadro de instrução naval alemã na Rússia; (b) reorganização e instrução dos homens da marinha russa de acordo com as exigências recentes e sua experiência; (c) fazer reparos completos nos navios de guerra da Marinha russa.

O Estado Maior Alemão se compromete a entrega a Rússia, em um curto prazo, 500 aviões novos do tipo *Junker*, com uma quantidade correspondente de peças de reserva.

O Estado Maior Alemão se compromete em fornecer as forças técnicas do Exército Vermelho Russo, com a quantidade necessária de equipamentos técnicos para 180 regimes de infantaria. Compromete-se também para entregar 150 estações de rádio de campo.

O Estado Maior Alemão compromete-se a informar aos membros do Exército Vermelho Russo com os resultados das últimas experiências e invenções técnicas na área de ataque com gás, e também se compromete a informar e instruir 60 instrutores russos que serão enviados a Alemanha pelos membros do Exército Vermelho Russo.

O Estado Maior Alemão se compromete enviar à Rússia o número necessário de especialistas técnicos para as obras militares já existentes na Rússia e também para o propósito de equipar e iniciar novos projetos de construção de armamento em Tula, Samara e Petrograd.

O Exército Vermelho Russo se compromete a utilizar a sua influência junto ao governo da Rússia para a transferência imediata real de 20 navios de guerra da frota russa, mas tendo em conta a atual situação política, os navios de guerras citados acima permanecerão nos portos russos.

O Exército Vermelho Russo garante ao Estado Maior Alemão a possibilidade de transferência para a Rússia de três fabricas alemães,

selecionadas pelo Estado Maior Alemão – uma fábrica de aviões e de hélice, uma fábrica de gás venenoso, e uma fábrica de armamentos sobre as condições que o Exército Russo utilizar plenamente os produtos destas fábricas. Ao mesmo tempo, o Estado-Maior do Exército Russo não vai impedir que os oficiais alemães e os especialistas de tomar parte sobre os trabalhos realizados na fábrica de armamento recém organizado no Afeganistão.

O Estado Maior do Exército Vermelho Russo se compromete a manter na fronteira ocidental da Rússia soviética (a fronteira oriental da Polônia) não menos de 18 divisões de infantaria e oito divisões de Cavalaria.

O Estado Maior do Exército Vermelho Russo se compromete pelo mês de agosto de 1922, a aumentar a capacidade de transporte das ferrovias de Alexandrovsky e Nikolaevsky para 12 trens por dia. Além destes, os ramos do triangulo de Pinsk – Moscow - Petrograd, devem aumentar sua capacidade de transporte em proporções similares.

Segundo o acordo político, o Estado Maior Alemão e o Estado Maior do Exército Vermelho Russo se comprometem a elaborar um plano comum dando a Rússia acesso ao Mar Báltico. No presente momento, portanto, a linha de demarcação da fronteira alemã e da fronteira russa está sendo estabelecida. Essa linha atravessa Salis – Vlmar – Ostroff.

As partes contratantes se comprometem a manter o presente acordo em segredo.

# Ha-Joon Chang, o Modelo Econômico Asiático e a Economia Política Comparada

Alexandre Queiroz Guimarães<sup>1</sup>

## RESUMO:

O artigo analisa vários pontos do modelo econômico asiático, usando os artigos de Ha-Joon Chang como fio condutor. São investigados pontos relativos à política industrial, às causas da crise asiática e aos efeitos das reformas subsequentes. Seguindo as conclusões de Chang, o artigo destaca que o sucesso asiático esteve muito relacionado às particularidades institucionais desse capitalismo, principalmente à capacidade do Estado implementar e guiar um programa de industrialização. O artigo explora alguns pontos levantados por Chang, principalmente no que diz respeito às características institucionais que permitiram aos países asiáticos adotar com sucesso o respectivo modelo. Trata-se de um ponto diretamente ligado à possibilidade de replicar certas políticas para outros países em desenvolvimento. Enfim, algumas características do modelo chinês são comentadas com o intuito de ilustrar as características do modelo asiático, principalmente no que diz respeito ao papel da política industrial e de sua relevância no estágio atual do capitalismo.

**Palavras chaves:** Ha-Joon Chang, modelo asiático, developmental state, política industrial, desenvolvimento comparado, instituições.

## ABSTRACT:

The article investigates several issues related to the Asian developmental model, including the role of the industrial policy, the causes of the 1990s financial crisis and the effects of the ulterior reforms. Following Ha-Joon Chang conclusions, the article stresses that the Asian success is very related to its institutional specificities, in particular to the capacity of the state to implement and coordinate the program of industrialisation. The article also explores certain institutional features which are considered critical to understand the success of the Asian model. This is a critical point to understand the possibility of replicating certain policies to other developing countries. Finally, several points of the Chinese economic model are explored in order to illustrate and comment several issues of the Asian model developed by Chang. A special emphasis is given on the role of the industrial policy and on its relevance in the present stage of capitalism.

**Keywords:** The Asian development model, development state, industrial policy, institutions, comparative development

---

<sup>1</sup> PhD em Politics - Sheffield University. Professor do Mestrado em Administração Pública - Escola de Governo – Fundação João Pinheiro - MG. Professor Adjunto – Departamento de Economia – PUC-MG. Texto recebido em 20/02/2010 e aprovado em 10/03/2010.

## INTRODUÇÃO

Ha-Joon Chang é uma das principais referências críticas a um pretenso consenso liberal na análise do desenvolvimento econômico. Com opiniões engenhosas, fundamentadas em ampla evidência histórica, tem questionado pontos-chaves desse 'consenso', obtendo êxito em abrir a caixa-preta e desconstruir alguns de seus argumentos. Procura-se, neste artigo, explorar pontos centrais de sua argumentação sobre o modelo econômico asiático, usando, como eixo condutor, os artigos reunidos no livro "*The East Asian Development Experience – the miracle, the crisis and the future*". Levantando tópicos trabalhados no livro e promovendo o debate com outros autores, pretende-se destacar alguns aspectos centrais do modelo econômico desenvolvido no Leste Asiático, enfatizando sua atualidade e sua importância para o estudo da economia política comparada.

Chang (2006) coloca em primeiro plano as diferenças institucionais entre os países, mostrando que as particularidades institucionais do modelo asiático são essenciais para explicar o seu sucesso. O autor mostra também que eventos recentes, incluindo a crise asiática dos anos de 1990, não desqualificam as virtudes do modelo. Nessa empreitada, aponta para as imprecisões presentes na interpretação oficial tanto do modelo asiático quanto da crise, indicando também suas implicações em termos de políticas. Por trás das reformas e da tentativa de exportar um modelo liberal para a Coreia e para outros países, encontra-se um projeto político, disposto a moldar a economia da região

de acordo com os interesses dos Estados Unidos e de grupos financeiros internacionais.

Uma referência básica para a análise do modelo asiático é que não existe um tipo único de capitalismo. Essa conclusão está ancorada em trabalhos da economia institucional e da economia comparada que destacam a existência de modelos diferentes e encontram em formas de coordenação via *networks*, presentes tanto na Alemanha como no Japão, importante fator explicativo para o bom desempenho dessas economias nas décadas posteriores à Segunda Guerra Mundial (Hall e Soskice, 2001; Coates, 2000; autor, 2007). Essa literatura mostra que os países desenvolvem repostas institucionais próprias a desafios específicos, sendo a configuração particular desenvolvida em países da Ásia essencial para esclarecer seu processo de industrialização. Análises que se baseiam exclusivamente em teorias abstratas ou que tendem a interpretar a história por meio da lente de um modelo anglo-saxão liberal são incapazes de explicar o êxito e as vicissitudes da experiência asiática, assim como de outras experiências (autor, 2009c).

Chang (2006) destaca que durante muito tempo as análises *main stream* recusaram-se a aceitar a existência de algo especial na industrialização do Leste Asiático. Defendiam que o sucesso de países como Coréia do Sul e Taiwan estava ligado à adequada aplicação das políticas macroeconômicas e a um modelo de promoção de exportações, em contraposição ao modelo intervencionista de substituição de importações adotado na América Latina. Desconhecia-se, assim, a realidade desses países, que encontravam na forte intervenção estatal e na política industrial ativa importantes determinantes de seu desempenho. Além disso, a política monetária foi mais

folgada do que defendido em uma visão mais ortodoxa, enquanto medidas como a proibição ao consumo de luxo e ao turismo estrangeiro contribuíram para as elevadas taxas de poupança, outra importante diferença em relação à América Latina.

O reconhecimento oficial do papel da intervenção estatal no êxito do desenvolvimento asiático ocorreu em 1993, com o influente estudo do Banco Mundial '*The East Asian Miracle*', que reconheceu a existência de um modelo mais intervencionista, encontrando na capacidade institucional da burocracia e nos mecanismos de coordenação com o setor privado, importantes componentes para o seu bom desempenho econômico (World Bank, 1993). Apesar de alegar não haver evidências de que o sucesso estivesse relacionado à aplicação de políticas industriais, o estudo reconheceu vários efeitos positivos da intervenção estatal.

O presente artigo está dividido em seis seções, incluindo esta Introdução. Na seção 2, retomam-se os principais argumentos de Chang sobre a relevância da política industrial, destacando os principais pontos de sua crítica à abordagem *mainstream*. Na seção 3, explora-se a interpretação da crítica asiática, mostrando como esta não pode ser deduzida das características e das pretensas contradições do modelo asiático. Na seção 4, comentam-se e criticam-se as reformas adotadas a partir de uma interpretação incorreta do modelo e da crise asiática. Na seção 5, aprofundam-se alguns pontos lançados por Chang, retomando *insights* do institucionalismo histórico e de outras análises de economia política a fim de destacar pontos que devem ser considerados no estudo do desenvolvimento comparado. Enfim, na seção 6, o modelo chinês é resgatado

para levantar e ilustrar pontos destacados por Chang, explorando algumas implicações do modelo asiático.

### **O modelo asiático e a relevância da política industrial**

Um ponto nevrálgico da argumentação de Chang é a contribuição da política industrial para o sucesso da experiência asiática. O sucesso dessa política na região, em contraposição ao seu fracasso em outros países, está relacionado à combinação de medidas de fomento à indústria com políticas voltadas a estimular as exportações. Essa combinação permitiu romper um ciclo vicioso que constrangia o desenvolvimento, em que: a) a indústria tinha dificuldades para exportar porque não era eficiente; e b) a indústria era pouco eficiente porque, ao não exportar, não atingia a escala mais adequada. Assim, a combinação de incentivos, proteção e exportações permitiu moldar uma indústria que, ao mesmo tempo em que se adequava à competição, conquistava os mercados necessários para produzir de forma mais eficaz. O êxito dessas medidas, deve-se destacar, esteve acoplado à capacidade da burocracia de monitorar o processo, garantindo que os estímulos fossem acompanhados pelo cumprimento das metas (Johnson, 1982; Evans, 2004).

A política industrial foi fortemente seletiva. No intuito de fortalecer setores e ampliar a competitividade, o governo disponibilizou crédito a taxas reduzidas, concedeu proteção tarifária e subsídios, realizou e estimulou investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) e incentivou políticas de treinamento. Agências públicas foram criadas para disseminar informações e reduzir a incerteza, em termos tanto de tecnologia como de mercados externos. Um componente

essencial foi a regulação da concorrência, evitando a competição excessiva e danosa. Quando constatada a presença de excesso de capacidade, o governo atuava promovendo fusões, organizando carteis e segmentando o mercado. Em síntese, a intervenção pública procurou complementar a ação do setor privado, ao mesmo tempo em que monitorava e disciplinava sua ação. Metas eram determinadas para incrementar a produtividade e as exportações, evitando uma situação de acomodação e ineficiência (Chang, 2006; Evans, 2004; World Bank, 1993).

Outro braço da política industrial foi a política tecnológica, voltada, inicialmente, para favorecer o fluxo de tecnologia estrangeira e a sua absorção pelos produtores locais (Chang, 2006: 41). O governo auxiliou as empresas nacionais a negociar contratos de importação de tecnologia, ao mesmo tempo em que regulava a ação do capital estrangeiro, condicionando sua entrada à formação de *joint ventures* e à transferência de tecnologia.<sup>2</sup> Tanto na importação de tecnologia como de máquinas, o impacto em termos de produtividade era avaliado. Procurava-se também garantir que a tecnologia não era obsoleta, que o pagamento de *royalties* não era excessivo e que os produtores nacionais ampliariam sua participação na oferta de componentes. O estímulo a atividades de P&D era concentrado em atividades com maiores chances de gerar produtos com valor no mercado.<sup>3</sup> Enfim, outro componente da política industrial foi o socorro a setores em declínio, procurando racionalizá-los e prepará-los para a competição.

---

<sup>2</sup> Acreditava-se que mais importante do que atrair capital estrangeiro era garantir que o mesmo contribuísse, por meio de transferência de tecnologia e de práticas de organização e gestão, para o fortalecimento de uma burguesia nacional.

<sup>3</sup> Essa direção ajuda a entender um viés do sistema de inovação coreano, muito centrado em pesquisa aplicada e fraco em pesquisa básica, o que vem sendo apontado, nos dias atuais, como fonte de dificuldades (Lee et alii, 2005).

Tratava-se de políticas voltadas para a frente, e não para proteger interesses estabelecidos.

Ao exemplo de setores industriais e a evidências empíricas, Chang (2006) acrescenta argumentos lógicos contestando as principais fontes de oposição à política industrial seletiva. Inicialmente, enfrenta o argumento de que a política industrial, ao discriminar setores, tende a favorecer a captura do Estado por grupos de interesse. O autor argumenta, persuasivamente, que há um grau de seletividade em qualquer política, incluindo as políticas industriais horizontais. Investimentos direcionados para certo tipo de educação ou para pesquisa e desenvolvimento tendem, também, a favorecer alguns setores mais do que outros. As políticas, em geral, não são neutras e tendem a apresentar forma e caminho próprios para a promoção dos objetivos propostos.<sup>4</sup> Dessa forma, não é a existência, ou não, de uma política industrial vertical que determina o risco de captura ou contaminação. A variável chave é a capacidade da burocracia, que incorpora a capacidade de preservar certa distância em relação aos interesses privados (Evans, 2004).

Um segundo ponto diz respeito à possibilidade da replicar a política industrial. Chang relativiza o argumento de que o êxito da intervenção estatal no Leste Asiático, explicado por uma rara acumulação de capacidade estatal, seria dificilmente replicado em outros países (World Bank, 1993). Apesar de reconhecer o papel dos pré-requisitos, Chang (2006: 242) argumenta que o sucesso esteve também ligado a um intenso processo de construção institucional. O exemplo da Coreia do Sul nos anos de 1950 é evocado: apesar dos pré-requisitos favoráveis, o Estado era corrupto e ineficiente;

---

<sup>4</sup> Portanto, o melhor a fazer é reconhecer a existência de seletividade e empreender uma discussão, política, sobre as melhores práticas e os melhores setores a serem estimulados.

apenas um vigoroso processo de construção institucional, realizado nos anos de 1960, permitiu o êxito da industrialização.

Chang reforça que não há razão para acreditar que as capacidades institucionais exigidas para a política industrial sejam mais expressivas do que aquelas exigidas para conduzir a política econômica ou para implementar uma política educacional. Capacidade institucional é portanto exigida para inúmeras funções em uma economia de mercado, dado que o mercado é também uma instituição e também depende de certas capacidades para seu bom funcionamento. Ao acreditar que a política industrial é essencialmente diferente, os analistas tendem a abraçar o viés e a dicotomia, presentes desde John Locke e Adam Smith, de que o mercado é natural, enquanto a intervenção pública não é. Como mostrou Karl Polanyi (1980), Estados fortes foram importantes para a própria criação dos mercados internos, da mesma forma que uma burocracia moderna, capaz de estabelecer a separação entre o público e o privado, foi essencial para a construção de uma economia de mercado (Weber, 1968).<sup>5</sup>

Uma terceira crítica é feita ao argumento de que os constrangimentos introduzidos após a Organização Mundial do Comércio (OMC) tornaram inviável uma política industrial. Segundo Chang (2006: 50), a autonomia que os países possuíam na ordem anterior é geralmente superestimada. A capacidade tanto do Japão como da Coréia do Sul fazerem

---

<sup>5</sup> Esse reconhecimento permite também fundamentar a crítica às teorias que pretendem interpretar o Estado como um conjunto de indivíduos que buscam maximizar o interesse próprio, propensos e permeáveis a práticas de *rent seeking* e corrupção. Essa é uma boa caracterização do Estado pré-moderno, mas não do Estado moderno que, ao promover uma burocracia meritocrática e centrada no cumprimento da lei, desempenha funções essenciais em uma economia de mercado (Evans, 2004).

algo diferente deveu-se à ampla capacidade administrativa e diplomática desses países. Apesar de limitar a possibilidade de adoção de certas políticas, como a exigência de componentes nacionais ou de licenciamento de tecnologia, as novas regras da OMC deixam brechas que podem ser utilizadas por uma estratégia de desenvolvimento industrial. Há, por exemplo, a possibilidade de subsídios à pesquisa básica, à agricultura e ao desenvolvimento regional. Da mesma forma, continuam permitidas as práticas de alocação de crédito e de estímulo à P&D, as políticas de disseminação de informações sobre técnicas e mercados, as medidas para regulação da competição e as políticas de qualificação de trabalhadores (Chang, 2006: 52). Trata-se de políticas que podem ser aplicadas de forma seletiva, no intuito de promover os setores estratégicos.

Chang relativiza outros argumentos sobre a pretensa inviabilidade de uma política industrial seletiva nos tempos atuais. Um primeiro argumento alega que, uma vez que uma economia supera certo estágio e torna-se mais complexa, fica mais difícil obter bons resultados com a intervenção estatal. A implicação, portanto, é que a política industrial, mesmo que funcione na fase de *catch up*, torna-se impotente quando a economia evolui e torna-se mais dependente de inovações. Assim, a proximidade da fronteira tecnológica tornaria mais difícil e menos profícua a intervenção estatal. Outro argumento enfatiza que com o seu fortalecimento e a possibilidade de investirem no exterior as empresas estariam menos dispostas a colaborar com o governo e com seus programas de promoção industrial.

Apesar de conceder-lhes alguma razão, Chang (2006: 248-251) acredita que os argumentos não desqualificam a

possibilidade e a potencialidade da política industrial. Em primeiro lugar, há evidências de que mesmo em setores mais avançados a colaboração entre uma burocracia preparada e o setor privado pode trazer bons resultados. O ponto é bem ilustrado com exemplos do Japão nos anos de 1980 e 1990, em que ações bem sucedidas teriam sido atingidas em uma economia em estágio de desenvolvimento bem avançado. Chang argumenta também que a capacidade burocrática pode avançar junto com a complexidade da economia. O fortalecimento das empresas, é verdade, tende a exigir outras políticas e formas de barganha, mas não elimina a possibilidade de uma ação centrada na colaboração entre a burocracia e o setor privado visando obter bons resultados.

### **O modelo asiático e a interpretação da crise asiática**

Um segundo ponto central sobre o modelo asiático é a relação entre suas características institucionais e a eclosão da crise asiática nos anos de 1990. Chang (2006: cap. 6) refuta persuasivamente os argumentos que associam a crise às particularidades institucionais e às contradições do modelo asiático.<sup>6</sup> Apesar de reconhecer as dificuldades derivadas da baixa transparência, do sobre endividamento e da má estrutura de regulação, enfatiza que a crise está fortemente relacionada ao processo apressado de desregulamentação financeira, que levou a um rápido endividamento em moeda estrangeira e agravou um sistema financeiro já fragilizado. A desregulamentação foi acompanhada do enfraquecimento do sistema prévio de coordenação estatal, que coordenava o investimento, procurava inibir a acumulação de excesso de

---

<sup>6</sup> Para um exemplo bem fundamentado desse tipo de interpretação, ver os artigos do livro organizado por Chung e Eichengreen (2004).

capacidade e impedia que a grande capacidade de alavancagem financeira provocasse efeitos explosivos.<sup>7</sup>

Criticando a versão oficial sobre a crise coreana, Chang argumenta que as empresas não eram ineficientes, estando a baixa taxa de lucro relacionada às altas taxas de endividamento e ao alto pagamento de juros, resultado de estratégias voltadas para a conquista de fatias do mercado. Refuta, também, o argumento de que a crise pode ser deduzida de uma situação de risco moral, resultado de comportamento muito arriscado por parte de empresas e intermediários financeiros que, dadas as relações próximas com o aparato estatal, estariam seguros de que seriam socorridos (Krugman, 1998). Inicialmente, Chang ressalta que o chamado 'risco moral' não é ruim em si, tendo na história do capitalismo desempenhado papel importante em momentos em que garantias do Estado eram essenciais para a realização dos investimentos. No caso dos países asiáticos, como a Coreia do Sul, há indícios de que os resultados foram muito mais positivos do que negativos, o que se explica pelo fato de que as empresas que recebiam recursos e garantias eram monitoradas e cobradas pelo seu desempenho. As empresas que falhavam eram empurradas para a falência ou incorporadas por outras empresas, enquanto seus gerentes eram punidos (Chang, 2006: 196). Em tal contexto, é difícil aceitar a visão de que os gerentes agiam irresponsavelmente na crença de que seriam socorridos.

Tampouco a crise pode ser deduzida da política industrial. Primeiro, porque países que pouco praticavam

---

<sup>7</sup> Por meio de arranjos informais e da intervenção estatal, a estrutura prévia remediava, em parte, a falta de uma boa estrutura de regulação. Nos anos de 1980 e 1990, no entanto, o aparato de política industrial foi desmontado, reduzindo a capacidade de planejamento, o que ajuda a explicar a acumulação de capacidade ociosa e o aumento da fragilidade da economia.

política industrial, como a Indonésia e a Tailândia, foram também fortemente atingidos (Chang, 2006: 245-248; Haggard, 2000). Segundo, porque o efeito da política industrial, a despeito de falhas advindas da falibilidade humana, havia sido, em geral, positivo, contribuindo para aumentar a competitividade e a produtividade da economia. Como argumentado, a crise está menos ligada à política industrial do que a seu desmonte, dados os impactos na acumulação de capacidade ociosa e a consequente fragilização da economia.

A crise, portanto, está ligada a um processo especulativo, acelerado pela rápida desregulamentação financeira,<sup>8</sup> e não às contradições do modelo ou a fatores ligados a 'captura de renda' ou ao 'risco moral'. Isso porque a estrutura anterior foi desmontada antes que uma nova estivesse estabelecida, fruto da pressão dos Estados Unidos e também dos grupos empresariais, ávidos por se beneficiarem das oportunidades abertas pela desregulamentação financeira. Em um contexto muito desregulamentado, marcado pelo fluxo volátil de capitais entre os países, a grande capacidade de alavancagem das firmas locais, assim como as falhas do sistema bancário e os problemas de transparência das empresas, acabaram contribuindo para a eclosão de uma crise da magnitude verificada (Chang, 2006; autor, 2009c).<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Arestis e Glickman (2002) resgatam a teoria de Minsky para argumentar, persuasivamente, que a crise asiática está ligada a uma instabilidade endógena aos mercados, agravada pelo processo de internacionalização e de desregulamentação financeira.

<sup>9</sup> Em face da dramática crise vivida no segundo semestre de 2008 pelos Estados Unidos, parece muito distante o argumento de que as crises japonesa e coreana resultaram das características institucionais desses países. No entanto, este é um argumento corrente nas interpretações da crise, como bem ilustrado pelo livro organizado por Chung e Eichengreen (2004).

## As reformas pós-crise e seus impactos

Uma terceira linha central da análise do modelo asiático diz respeito à sua sobrevivência após as crises recentes. Para isso, Chang explora os efeitos das reformas pós-crise, mais especificamente da reestruturação dos *chaebols* na economia coreana. Nesse ponto, Chang (2006: cap. 9) destaca os efeitos negativos de algumas reformas, que reduziram o vigor da economia nacional. Trata-se, segundo o autor, de equívocos explicados por uma interpretação dos eventos muito baseada nos preceitos do modelo anglo-saxão e da teoria econômica mais abstrata, incapaz, portanto, de compreender as características institucionais do modelo asiático.

O diagnóstico oficial da crise apontou os *chaebols* como os grandes culpados, enfatizando os efeitos negativos decorrentes do alto grau de diversificação e de endividamento e da presença de firmas ineficientes, que apenas sobreviviam devido às práticas de subsídios cruzados e ao acesso privilegiado aos recursos financeiros. A reestruturação dos *chaebols* foi, portanto, encarada como prioridade, tendo sido, em prática não muito usual, inclusive uma exigência do FMI. Como resultado, os *chaebols* foram reformados, apesar de sua estrutura não ter sido eliminada. Apesar dos ganhos em termos de transparência, Chang questiona o impacto dessas reformas sobre a capacidade de investimento e de competição dos grupos empresariais.

Chang (2006: 283) refuta o argumento de que as firmas eram ineficientes mostrando que, entre 1988 e 1996, o lucro operacional das empresas coreanas foi superior ao verificado nos Estados Unidos e na Alemanha. O baixo retorno por ativo se explica pelo elevado pagamento de juros, fruto do alto

endividamento e da prioridade conferida ao crescimento, em prejuízo da lucratividade de curto prazo. Chang também argumenta que o grau de endividamento dos *chaebols* não era excessivo, havendo precedentes na história de vários países europeus e do Japão. Enquanto o alto endividamento e a baixa lucratividade estão relacionados às altas taxas de investimento, a competitividade internacional e a alta capacidade de inovação são bons indicadores do grau de eficiência dos respectivos grupos.

O argumento de que o grau de diversificação dos *chaebols* era excessivo é também questionado. Apesar de atuar em vários setores, a maior parte das vendas estava concentrada em poucos setores.<sup>10</sup> Além disso, as operações intragrupo e os subsídios cruzados foram importantes para a adoção de estratégias voltadas para a conquista de mercados em novos setores, como ilustrado pelo ingresso da Samsung no ramo de semicondutores. Portanto, Chang critica os 'acordos' conduzidos pelo Estado voltados para a fusão de empresas e para a redução da diversificação dos grupos, bem como a proibição das transações internas e das práticas de subsídios cruzados, dado que reduziram a versatilidade das empresas e a capacidade de ingresso em outros setores.

Houve, certamente, efeitos positivos em termos de governança corporativa e de transparência, bem ilustrados pela exigência de relatórios periódicos e por avanços nas práticas de contabilidade e auditoria. Ganhos foram também obtidos em termos de tornar os donos dos *chaebols* mais responsáveis e de ampliar os direitos dos acionistas minoritários (Haggard, 2000; Lee et alii, 2005). No entanto, o ponto a se destacar é que as reformas tornaram também os *chaebols*

---

<sup>10</sup> A Samsung, por exemplo, tinha 90% das vendas concentradas em quatro firmas, sendo duas no ramo de eletrônica.

mais rígidos, inviabilizando certas práticas e restringindo seu acesso a recursos financeiros. A exigência de redução na relação *debt-equity*, além de amarrar as empresas, não acarretou aumento da lucratividade. Chang (2006: 300-303) destaca que no período 1999 a 2001, apesar de caracterizar-se como de recuperação econômica, tanto a lucratividade geral como o lucro operacional e o crescimento das vendas foram inferiores ao período 1990 a 1997.<sup>11</sup> Outra crítica é feita à forma rígida como foi conduzido o processo de reestruturação. Firms muito endividadas foram fechadas ou vendidas, a despeito de serem eficientes e de possuírem potencial para recuperação. Ao mesmo tempo, um critério rígido para a relação *debt-equity* levou à venda apressada de ativos, a preços desfavoráveis.

Um padrão muito rígido marcou também os critérios de adequação de capital exigido das instituições financeiras, o que retirou a capacidade de socorrer as empresas que, tradicionalmente muito endividadas, sofriam os efeitos da crise. A imposição do critério de forma muito rígida implicou forte restrição de liquidez e funcionou de forma pró-cíclica, contribuindo para agravar as dificuldades e para conduzir muitas firmas, inclusive empresas viáveis, à bancarrota.<sup>12</sup>

Em síntese, as reformas são criticadas pela sua incapacidade de preservar os traços institucionais que contribuíram para os bons resultados do processo de industrialização. Apesar de melhorar alguns pontos e de

---

<sup>11</sup> A taxa de investimento caiu de um patamar de 37,1% do PIB no período 1990-97 para 27,3% no período 1998-2001. Mesmo considerando possíveis excessos no primeiro período, trata-se de um resultado que aponta efeitos negativos das reformas sobre o dinamismo da economia (Lee et alii, 2005).

<sup>12</sup> Apesar da necessidade de cumprir os acordos internacionais, os critérios poderiam ter sido introduzidos de uma forma mais flexível. Por sua vez, o contraste com as medidas que o governo norte-americano vem tomando para abrandar a crise financeira desde 2008 mostra bem a intransigência das políticas defendidas pelo FMI e por seu principal sócio após a crise asiática (Stiglitz, 2002).

corrigir algumas distorções, as reformas comprometeram também o lado positivo dos *chaebols*, incluindo a capacidade de investimento e a de penetração em outros setores. Há fortes indícios, portanto, de que “a criança foi jogada fora junto com a água do banho”. Como bem apontado por Chang (2006: 304), a economia coreana não precisava de uma transição para um modelo anglo-saxão, mas de uma nova etapa de *catch up*, capaz de utilizar os pontos positivos do modelo desenvolvimentista e de adaptá-los à nova situação e às novas necessidades.

No programa e nas medidas sugeridas, o argumento de Chang se completa. A interpretação do sucesso anterior, a constatação da importância da política industrial e os argumentos de que tais políticas continuam válidas e atuais apontam para a necessidade de resgatar o padrão de intervenção, adaptando-o ao novo contexto. As reformas são criticadas pela ausência de qualquer menção ao crescimento de longo prazo e à capacidade de *catch up*. Estas contribuíram, por sua vez, para direções mais ligadas à lucratividade de curto prazo, mais afins aos interesses de investidores que buscam um rápido retorno na valorização dos seus ativos. Indica-se, portanto, que por trás das reformas e do abandono da política industrial existe uma política de fato, submetendo os interesses industriais aos interesses financeiros. Segundo Chang (2006: 307), caberia ao Estado retomar e reforçar os esforços de planejamento e regular o fluxo volátil de capital internacional, que, voltado para o lucro de curto prazo, vem exigindo práticas de governança que não contemplam o interesse nacional.

Apesar das reformas que aceleraram a desregulamentação da economia e modificaram alguns traços institucionais, Chang considera que é inapropriado

especular sobre um possível fim do modelo asiático.<sup>13</sup> Inicialmente, porque ainda há traços distintivos: o Estado continua mais intervencionista e a estrutura empresarial não foi abandonada. Em segundo lugar, porque as instituições evoluem de forma complexa, não sendo possível, portanto, saber a direção que o modelo tomará. Há um precedente importante: os modelos japonês e o alemão no pós-guerra que, apesar de medidas impostas pelos norte-americanos, recuperaram características institucionais anteriores. E em terceiro lugar, há a China, cujas características do modelo econômico reproduzem os traços centrais do modelo asiático.

### **Chang, o Modelo Asiático e a Economia Política Comparada**

A argumentação de Chang é muito bem fundamentada, contribuindo para o estudo do desenvolvimento institucional e comparado. Ao questionar e refutar certos argumentos, Chang indica que há alternativas ao receituário que vem (ou vinha antes da crise de 2008) sendo vendido e imposto a muitos países. Ao indicar a junção entre a interpretação dos eventos e os interesses por trás do arranjo, destaca que as reformas não são neutras, destacando o projeto político que se impõe junto com as tentativas de reformular as economias nacionais à luz do modelo anglo-saxão. Nos parágrafos a seguir, exploram-se alguns elementos que levantados, mas não aprofundados por Chang (2006), enriquecem a análise da economia política comparada.

As conclusões do modelo asiático, principalmente o papel cumprido pela política industrial, levam Chang a argumentar que esta experiência pode ser usada como um

---

<sup>13</sup> Análises sobre o Japão destacam que as mudanças têm sido feitas concomitantemente à preservação de traços característicos do modelo de capitalismo nacional (Yamamura, 2003).

paradigma para os países em desenvolvimento. Segundo o autor, os pré-requisitos, apesar de importantes, não podem ser superestimados, dado que o processo baseou-se em um amplo esforço de construção institucional. Apesar de concordar com o ponto central do argumento, que pode apontar linhas a serem perseguidas pelos respectivos países, acredito que o mesmo subestima a importância dos pré-requisitos na construção e no sucesso do modelo asiático, o que fica claro quando se observa o percurso histórico.

O sucesso da intervenção estatal no Japão e na Coreia do Sul muito se deveu à presença de uma burocracia meritocrática e treinada, resultado de um processo histórico e de uma tradição confuciana que muito valorizava a burocracia. No caso do Japão, esta burocracia, fundamental para o processo de 'modernização vinda de cima' no século XIX, foi posteriormente fortalecida pela guerra e pelo enfraquecimento dos grupos rivais (Skocpol, 1979; Johnson, 1982). No caso coreano, a construção de uma burocracia moderna foi fortemente influenciada pela colonização japonesa (Kohli, 2004). Em ambos os países, essa burocracia, insulada e forte, foi decisiva para desenhar e implementar a política de desenvolvimento no pós-guerra. Além da qualidade técnica, os bons resultados muito se deveram à força política, fundamental para enquadrar os grupos econômicos. Assim, a conjunção de aspectos culturais, institucionais e políticos foi decisiva para dar aos respectivos Estados a capacidade de criar um aparato institucional adequado à promoção de um projeto desenvolvimentista.

A importância dos pré-requisitos fica muito clara quando se observam as dificuldades enfrentadas por outros países para promover um processo de industrialização muito centrado na intervenção estatal, muito bem exemplificadas

pela experiência brasileira. Nas décadas de 1930 a 1950, muito foi feito na direção de capacitar o Estado a conduzir, com certo grau de racionalidade, o processo de industrialização. O forte crescimento industrial verificado nos anos de 1950 ilustra muito bem este processo (autor, 2004). No entanto, a modernização do Estado foi apenas parcial, dados os obstáculos políticos que bloqueavam a adoção de reformas mais profundas. A modernização se deu, portanto, pela criação de bolsões de eficiência, em que agências modernas coexistiam com estruturas tradicionais, marcadas por relações de patronagem. Ao mesmo tempo, a condução da política econômica foi fortemente afetada pelas pressões políticas advindas de um pacto político muito mais amplo e fragmentado do que aquele vigente no Leste Asiático.<sup>14</sup> A pressão dos empresários industriais foi significativa, tendo forte influência nas políticas creditícia, cambial e tarifária.<sup>15</sup> Em um contexto de fortes disputas, de instabilidade política e de grande dependência do Estado em relação à classe empresarial, não é difícil de entender as dificuldades para condicionar o apoio creditício e tarifário a metas de exportação e de eficiência, como se deu no Leste Asiático.

Portanto, falta a Chang (2006) dar maior destaque à constituição dos pré-requisitos, mostrando como fizeram parte do processo político que permitiu aos países asiáticos adotarem, com sucesso, a estratégia desenvolvimentista. Tal análise, como a empreendida por Johnson (1982) e Kohli (2004), permite entender por que os casos bem sucedidos de

---

<sup>14</sup> Ainda em 1958, quase trinta anos depois da ruptura de 1930, o Brasil ainda gastava grande montante de recursos com as políticas de compra de café.

<sup>15</sup> A política cambial, por exemplo, foi caracterizada por um câmbio muito valorizado, combinado com licenças de importação que propiciavam reserva de mercado em vários setores. A alteração da política de câmbio, em 1953, foi seguida de forte protesto dos empresários, levando o governo a oferecer concessões nas áreas de crédito e tarifas alfandegárias (Leopoldi, 2000).

Estados desenvolvimentistas foram tão raros. Assim, as políticas contam, mas o sucesso asiático está também baseado em uma capacidade institucional muito mais alta do que a encontrada em outros países em desenvolvimento. Foi, por exemplo, a força do Estado coreano em relação aos grupos econômicos que permitiu, nos anos de 1960 e sob pressão americana, abandonar o sistema de câmbio múltiplo, desvalorizar a taxa de câmbio e adotar uma política menos permissiva em relação à inflação (Haggard, 1990).

A capacidade estatal está também por trás do sucesso em enquadrar o capital internacional e em negociar contratos de transferência de tecnologia com as firmas estrangeiras. A maior força e a menor divisão da burocracia foram fundamentais para a negociação com o capital estrangeiro, mas também para adotar políticas que, estratégicas no médio-longo prazo, tendiam a contrariar segmentos que se beneficiavam da importação de tecnologia e de uma relação mais dependente com o capital estrangeiro. O ponto é novamente bem ilustrado pela experiência brasileira nos anos de 1970 e de 1980, em que políticas de estímulo à capacidade tecnológica chocaram-se com a oposição de agências burocráticas e de segmentos da classe empresarial (Evans, 2004; Tapia, 1995).

Portanto, embora exista também um *learn by doing* nas instituições, exemplificado pela adoção por parte da Coreia do modelo japonês, deve-se destacar que o processo de mudança institucional é complexo, dependendo de pré-condições. As instituições são afetadas por vários fatores e, uma vez consolidadas, tendem a cristalizar-se e a demonstrar resistência a mudanças. Entender as trajetórias implica destacar as diferenças institucionais, que também tendem a explicar por que políticas diferentes podem conduzir a

resultados distintos (Hall, 1986). A Coreia foi bem sucedida ao adotar as instituições japonesas porque compartilhava certos pré-requisitos que facilitaram o processo de construção institucional. Não considerar este ponto impede o entendimento dos casos em que tentativas de construção institucional não foram bem sucedidas.

Na mesma linha, o entendimento do modelo asiático requer uma melhor exploração do contexto internacional e dos eventos da Guerra Fria, que contribui para explicar o maior êxito obtido na negociação com as firmas estrangeiras. Não obstante a capacidade diplomática, o sucesso em enquadrar as firmas estrangeiras foi decisivamente favorecido pela disposição norte-americana de aceitar, por motivos de política externa, medidas que feriam seus interesses econômicos (Pempel, 1999). As pressões norte-americanas nas décadas de 1980 e de 1990, forçando reformas na direção da liberalização financeira, exemplificam muito bem a importância do fator geopolítico.

Em síntese, Chang é bem sucedido no intuito de destacar os méritos do modelo asiático e de sugerir que certas políticas podem favorecer o processo de *catch up* e de avanço industrial. No entanto, um tratamento mais cuidadoso dos pré-requisitos ajudaria a qualificar melhor a possibilidade de políticas similares serem adotadas por outros países. Este ponto fica claro quando se esboça uma comparação com a América Latina. Chang (2006: 56) destaca que, ao contrário dos países da Ásia, os latino-americanos falharam por não imporem restrições ao consumo de luxo e ao turismo internacional, por não promoverem exportações como parte da política industrial, por não gerenciarem práticas de competição interna, por não adotarem medidas para moldar a atuação do capital estrangeiro e por não 'auxiliarem' o

capital nacional na importação de tecnologia. Não se trata, no entanto, simplesmente de uma questão de escolha de políticas. Por trás da não adoção dessas medidas encontram-se os limites na capacidade do Estado nesses países, incluindo a falta de coesão e de insulamento da burocracia e os constrangimentos políticos em relação aos grupos de interesse (Evans, 2004).

Um ponto correlato diz respeito à qualidade institucional requerida para desempenhar certas funções. Chang faz uma crítica bem apropriada ao pretense naturalismo do mercado, destacando que o mercado, como qualquer instituição, também requer capacidade burocrática para funcionar. Falta, no entanto, a consideração de que a capacidade institucional requerida varia de acordo com o tipo de intervenção e de coordenação pretendida. No capitalismo coordenado, a capacidade institucional tende a ser maior, até mesmo porque é a acumulação dessa capacidade que explica por que formas de coordenação alternativas ao mercado podem funcionar tão bem. Na Alemanha, a coordenação via *networks* se justifica pelo desenvolvimento prévio das associações e dos sindicatos, pela representatividade dos mesmos e pela capacidade de balizarem uma ação coletiva que produz resultados favoráveis (Hall e Soskice, 2001; autor, 2007) . Dessa forma, os sindicatos são também parceiros, preocupados com o aumento da produtividade e da competitividade, condição para a sobrevivência do modelo. No caso inglês, em contrapartida, os sindicatos, muito fortes nos anos de 1950 a 1970, não possuíam a mesma capacidade de cooperação e funcionavam muito mais como pontos de veto. Em tal contexto, a opção do governo de Margareth Thatcher foi

enfraquecê-los, reforçando, para isso, o papel das forças de mercado (Hall, 1986).

Um argumento similar também vale para o capitalismo coordenado asiático, cujo êxito baseou-se na capacidade da burocracia de coordenar o processo de desenvolvimento e de enquadrar a ação do setor privado. O ponto a se destacar é que, na ausência de tal capacidade burocrática, um sistema de coordenação menos intervencionista, centrado nas tarefas necessárias para garantir o bom funcionamento do mercado, pode ser mais apropriado. Em outras palavras, na ausência de uma burocracia coesa e capacitada, o êxito de certas funções tende a ficar comprometido, enquanto uma intervenção excessiva, centrada em substituir ao invés de complementar o mercado, pode produzir resultados muito negativos. Um ótimo exemplo é fornecido pelas estratégias de desenvolvimento adotadas por países africanos após a independência. Estratégias muito intervencionistas tiveram resultados muito ruins, sendo superadas por programas de desenvolvimento centrados na promoção e na exportação de produtos primários (Chazan et alii, 1999).

Outro ponto decisivo diz respeito à potencialidade da política industrial em um novo contexto. Chang está correto ao destacar que, apesar da redução de certos graus de liberdade, o arranjo pós-OMC ainda deixa espaço para a adoção de muitas políticas. Um ponto mais sério, no entanto, diz respeito ao tipo de política que pode, no atual estágio do capitalismo, promover o desenvolvimento do capital nacional. A onda de internacionalização, fusões e aquisições verificada nas últimas décadas produziu uma arena internacional marcada por grandes empresas que muito se beneficiam dos ganhos de escala, investem pesadamente em pesquisa e desenvolvimento e tendem a formar grandes cadeias

produtivas multinacionais. Tal presença diminui a capacidade dos governos dos países em desenvolvimento de formar campeões nacionais, como foi feito até a década de 1970. Portanto, este novo contexto, embora não elimine a possibilidade da política industrial, tende a condicioná-la significativamente. Esta e outras questões conduzem a um breve exame do modelo chinês, um atual e ótimo exemplo de *developmental state*. O resgate da experiência chinesa pretende ilustrar e comentar pontos destacados por Chang, apontando também outras implicações relacionadas a relação Estado-mercado e ao papel das instituições em uma economia moderna.

### **A China e o modelo asiático: potencialidades e desafios**

O sucesso chinês deve-se muito à adoção de políticas típicas do modelo asiático. Desde o início da transição, as autoridades chinesas voltaram-se para o Japão como o exemplo a ser seguido. Medidas de política industrial, incluindo restrições a importações, concessões creditícias, subsídios e política de compras, foram (e continuam sendo) amplamente utilizadas com a deliberada intenção de promover campeões nacionais. Além disso, o governo negociou duramente com o capital estrangeiro, colocando fortes condições para o acesso ao mercado interno, incluindo a formação de *joint ventures* com firmas locais e a transferência de tecnologia. Assim, a China, munida de um Estado forte e com alto grau de coesão em seus propósitos, tem utilizado seu alto poder de barganha, relacionado ao crescente mercado interno e às inúmeras vantagens em termos de custos, para obter concessões do capital estrangeiro (Cunha, 2008).

Como consequência, a China se transformou, em três décadas, em grande produtora de bens industriais, incluindo produtos tecnologicamente intensivos. À semelhança do Japão e da Coreia, o sucesso se deveu à combinação entre a preservação de bons fundamentos econômicos, incluindo baixa inflação e um câmbio desvalorizado, e a forte ingerência do Estado. O processo foi também marcado pelo fortalecimento das empresas nacionais e por um amplo esforço, orquestrado pelo Estado, para ampliar a capacidade de inovação.<sup>16</sup>

Portanto, a experiência chinesa ilustra a vigência de um deliberado processo de construção institucional. Mas é claro que o sucesso deve-se também à presença de uma série de pré-requisitos, incluindo a longa tradição burocrática e a presença de um Estado forte, relativamente coeso em suas principais direções e com alta capacidade de implementá-las. Outro pré-requisito diz respeito ao poder de barganha: o grande e crescente mercado interno vem permitindo à China obter concessões e adotar certas políticas que não estão usualmente disponíveis para outros países. Essa capacidade, no entanto, relaciona-se também à habilidade em adotar as políticas adequadas, inclusive no campo diplomático. Desde os anos 70, a China vem usando muito bem a relação com os Estados Unidos e com os vizinhos asiáticos no intuito de se beneficiar do acesso ao mercado e ao financiamento e das possibilidades de cooperação econômica (Medeiros, 2000). A adequada condução da política cambial e a criação de 'zonas especiais de exportação' garantiram uma posição

---

<sup>16</sup> Os resultados muito positivos refletem portanto a força do seu *developmental state* que, ao combinar muito bem a introdução das forças de mercado com grande capacidade de intervenção, colocou a China no trilho de uma economia de mercado e vem fortalecendo sua posição internacional. O contraste com a Rússia é enorme (autor 2009b).

amplamente favorável no balanço de pagamentos, impedindo que uma posição de fragilidade reduzisse a autonomia de sua política econômica. Soma-se a isso a capacidade de controlar o processo de desregulamentação financeira e de escapar dos efeitos mais explosivos das crises financeiras internacionais. Devido a essa conjunção de fatores, a China vem realizando e obtendo, em um contexto internacional menos permissivo, o que o Japão e a Coreia alcançaram nos anos da Guerra Fria (Medeiros, 2004; Cunha, 2008; autor, 2009a).

Um ponto central diz respeito à capacidade da política industrial produzir bons frutos no atual momento do capitalismo. Apesar dos efeitos positivos sobre o processo de *catch up*, resta saber da capacidade em ajudar as empresas chinesas a encurtar a distância em relação aos líderes internacionais. Este é um ponto abordado por Nolan (2004) que, elaborando cuidadosa análise setorial, enfatiza a incontestável liderança de grandes firmas multinacionais em diversos setores, o que se manifesta por meio de enormes diferenças em termos de vendas, receita, gastos em P&D e registro de patentes. Em análise centrada nos primeiros anos da década de 2000, Nolan (2004) conclui que, apesar dos muitos anos de política industrial, as diferenças entre as firmas chinesas e as líderes internacionais não estavam se reduzindo, o que se refletia no baixo número de empresas chinesas entre as 500 maiores da Revista Fortune, assim como entre as 250 empresas mais competitivas e entre àquelas que mais investiam em P&D.<sup>17</sup> As dificuldades, segundo Nolan, tendiam a tornar-se mais sérias com a entrada em vigor das concessões feitas à OMC.

---

<sup>17</sup> Portanto, apesar de avanços no mercado interno, as firmas chinesas estariam avançando bem mais lentamente no mercado internacional, apresentando baixa capacidade de enfrentar os líderes globais.

Há evidências, no entanto, de que algumas mudanças ocorreram na segunda metade dos anos 2000. Em divulgação mais recente da revista *Fortune*, a China havia ampliado significativamente a sua participação.<sup>18</sup> Além disso, os eventos mais recentes, com destaque para a grave crise internacional, sinalizam para a expansão da capacidade das firmas chinesas em adquirir ativos no exterior e fortalecer a posição internacional. Nesse sentido, o caso chinês apresenta-se como interessante laboratório para o estudo de aspectos ligados ao modelo asiático e aos impactos da política industrial no momento atual do capitalismo. O ainda curto espaço de tempo não autoriza uma conclusão incisiva. Mais apropriado é indicar a necessidade de estudos mais cuidadosos que, à semelhança de Nolan (2004), procurem monitorar os avanços feitos pelas firmas chinesas e a respectiva capacidade (ou não) de se aproximar dos líderes globais.

O mesmo vale em relação aos graus de liberdade deixados pela entrada na China na OMC. Muitas concessões foram feitas, que tendem a reduzir os graus de liberdade do governo. Entretanto, há também indícios de que muitos mecanismos têm sido utilizados para driblar as restrições e manter a capacidade de ação, o que se soma ao enfraquecimento da instituição no momento atual de crise do capitalismo. De toda forma, também a questão de como a entrada na OMC tem modificado as práticas de ação do governo chinês aponta para importante linha de pesquisa, capaz de iluminar as ações disponíveis de política industrial e as linhas de ação que podem ser seguidas pelos países em desenvolvimento.

---

<sup>18</sup> Em 2008, a China passava a ter 29 empresas entre as 500 maiores da Revista *Fortune*, sendo 25 estatais. O número não é considerado elevado, mas a taxa de crescimento foi significativa ("Rise of emerging country enterprises: a look at the *Fortune* Global 500", Fujitsu Research Institute, *Economic Topics*, 9/1/2009. Disponível em <http://jp.fujitsu.com/group/fri/en/column/economic-topics/2009/2009-01-01.html>).

Deve-se destacar que o modelo chinês aponta também para outros pontos extremamente relevantes no estudo da economia política comparada. Trata-se de um modelo em que a relação Estado-mercado é diferente daquela verificada nos exemplos clássicos de *developmental state*, dado o papel muito maior desempenhado pelo Estado tanto na produção como na alocação dos recursos produtivos. Em certas circunstâncias, a alta discricção estatal é positivamente utilizada para fortalecer a posição das empresas chinesas. Em outras circunstâncias, no entanto, interesses de outra ordem, por parte da direção do partido comunista, tendem a se sobrepor aos interesses das empresas, afastando-as da adoção de estratégias voltadas a fortalecer a competitividade e a posição internacional (Nolan, 2004; autor, 2009a). Um ótimo exemplo é a recorrente adoção de práticas de protecionismo local.

Ao mesmo tempo, a forte discricção da burocracia, estreitando os limites entre o Estado e a economia, tende a favorecer os casos de suborno e corrupção, facilitados pela fraqueza do judiciário e pela baixa capacidade dos outros poderes fiscalizarem o executivo. Outra dificuldade é a debilidade em termos de direitos de propriedade, resultado da falta de mecanismos institucionais capazes de proteger os investidores de atos discricionários por parte da burocracia. Tudo isso amplia significativamente o risco regulatório e as fontes de incerteza.

As dificuldades ligadas a intervenção excessiva relacionam-se também a persistência de monopólios em certos setores considerados estratégicos, o que implica em fontes de ineficiência (Pei, 2006). Além disso, é recorrente a utilização de critérios políticos na concessão de financiamentos, favorecendo a acumulação de empréstimos

podres que, junto com a baixa capacidade regulatória do sistema financeiro, tende a se constituir em grande fonte de fragilidade e de instabilidade.

Há portanto uma interessante contraposição. Por um lado, há uma economia de mercado que foi sendo moldada por um autêntico processo de modernização conservadora, tendo produzido resultados amplamente favoráveis. Por outro lado, há um sistema econômico que, marcado pela alta discricção e intervenção da burocracia, falha por não possuir alguns componentes essenciais para o bom funcionamento de uma economia de mercado, para não falar de garantias individuais. Surgem sobretudo apreensões sobre a capacidade dessa economia, dado o pouco desenvolvimento de certas instituições, funcionar em um contexto marcado por maior grau de abertura e liberalização financeira, situação que, como atestam as experiências japonesa e coreana, tende a tornar muito mais difícil e inglória a ação do *developmental state*.

Esse, portanto, o híbrido característico do modelo econômico chinês, cujas implicações são ainda em grande parte desconhecidas. Novas reformas são consideradas necessárias, mas muitos críticos duvidam de que serão adotadas, dada a relutância do partido comunista em abrir mão do poder. Haveria, segundo esses críticos, uma contraposição entre o interesse das lideranças e a racionalidade econômica, o que tenderia, no médio prazo, a comprometer o desempenho da economia e a ameaçar a estabilidade política do sistema (Pei, 2006).<sup>19</sup> Há, no entanto, uma interpretação alternativa, que destaca a capacidade demonstrada pelas lideranças de, até o presente momento,

---

<sup>19</sup> O fato de as principais reformas terem sido feitas há já algumas décadas reforça a tese da relutância do partido em promover novas reformas.

conduzir o processo e adotar as correções necessárias, reforçando a solidez da economia e fortalecendo o poderio chinês.

A principal conclusão é que a China apresenta-se como um objeto privilegiado para o estudo de muitos tópicos ligados à economia política. Trata-se de um rico laboratório para o estudo das relações Estado-mercado e do papel das instituições no desempenho econômico das nações (autor, 2009a). Apesar de ser um caso marcado por muitas especificidades, a experiência chinesa tende a iluminar diversas questões, incluindo o papel da política industrial e das estratégias disponíveis para os países em desenvolvimento. Trata-se de uma investigação muito útil para aprofundar a compreensão do modelo asiático e de sua relevância para as estratégias de desenvolvimento econômico.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARESTIS, P., GLICKMAN, M. "Financial Crisis in Southeast Asia: dispelling illusion the Minskyan way", *Cambridge Journal of Economics* (26), 2002, pp 232-260.

CHANG, Ha-Joon. *The East Asian Development Experience – the miracle, the crisis and the future*. Penang: Third World Network, 2006.

CHAZAN, Naomi; LEWIS, Peter; MORTIMER, Robert; ROTHCHILD, Donald e STEDMAN, Stephen. *Politics and Society in Contemporary Africa*. Colorado: Lynne Rienner, 1999.

CHUNG, Duck-Koo e EICHENGREEN, Barry. *The Korean Economy Beyond the Crisis*. Cheltenham; Northampton: Edward Elgar, 2004.

COATES, David. *Models of Capitalism: Growth and Stagnation in the Modern Era*. Oxford: Polity Press, 2000.

CUNHA, André Moreira. "A Ascensão da China à Condição de Potência Econômica: há algo de novo no modelo asiático?" *XIII Encontro Nacional de Economia Política*. João Pessoa, 2008.

- EVANS, Peter. *Autonomia e Parceria – Estados e transformação industrial*, Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.
- HAGGARD, Stephen. *Pathways from the periphery - the politics of growth in the newly industrialising countries*. New York: Cornell University Press, 1990.
- HAGGARD, Stephen. *The Political Economy of the Asian Financial Crisis*. Washington, DC: Institute for International Economics, 2000.
- HALL, Peter. *Governing the Economy - the politics of state intervention in Britain and France*. Cambridge: Polity Press, 1986.
- HALL, Peter e SOSKICE, David. "An Introduction to Varieties of Capitalism", in P. Hall e D. Soskice (eds). *Varieties of Capitalism – the institutional foundations of comparative advantage*. Oxford, Oxford University Press, 2001, pp 01-68.
- JOHNSON, Chalmers. *MITI and the Japanese Miracle – the growth of industrial policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press, 1982.
- KOHLI, Atul. *State Directed Development: political power and industrialization in the global periphery*. New York: Cambridge University Press, 2004.
- KRUGMAN, Paul (1998), "What Happened to Asia?" In <http://web.mit.edu/krugman/www/>
- LEE, Keun; KIM, Byung-Kook; LEE, Chung e YEE, Jaeyeol. Visible Success and Invisible Failure in Post-Crisis Reform in the Republic of Korea; interplay of global standards, agents, and local specificity. In *World Bank Policy Research Working Paper 3651*, June 2005.
- LEOPOLDI, Maria Antonieta. *Política e Interesses na industrialização Brasileira – as associações industriais, a política econômica e o Estado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.
- MEDEIROS, Carlos. "China: entre os séculos XX e XXI". In Fiori, José Luís. *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Petrópolis: Vozes, 2000: 379-411.
- MEDEIROS, Carlos. "A Economia Política da Internacionalização sob Liderança dos EUA: Alemanha, Japão e China". In Fiori, José Luis. *O Poder Americano*. Petrópolis: Vozes, 2004: 139-177.
- NOLAN, Peter. *Transforming China – globalization, transition and development*. London: Anthem press, 2004.
- PEI, Mixin. *China's Trapped Transition: the limits of developmental autocracy*. Cambridge/London: Harvard University Press, 2006.

PEMPEL, T.J. The Developmental Regime in a Changing World Economy. In Woo-Cumings, Mededith (ed). *The Developmental State*. Ithaca: Cornell University Press, 1999.

POLANYI, Karl. *A Grande Transformação – as origens de nossa época*. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

SKOCPOL, Theda. *States & Social Revolutions. A comparative analyses of France, Russia & China*. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

STIGLITZ, Joseph. *A globalização e seus Malefícios - a promessa não cumprida de benefícios globais*. São Paulo: Futura, 2002.

TAPIA, Jorge Rubem. *A Trajetória da Política de Informática Brasileira (1977-1991): atores, instituições e estratégicas*. Campinas: Papirus: Editora da Universidade de Campinas, 1985.

YAMAMURA, Kozo. "Germany and Japan in a New Phase of Capitalism: confronting the past and the future." In Yamamura, Kozo e Streeck, Wolfgang (eds). *The end of diversity? prospects for German and Japanese capitalism*. Ithaca and London: Cornell University Press, 2003.

WEBER, Max. *História geral da economia*. São Paulo: Mestre Jou, 1968.

WORLD BANK, *The East Asian Miracle: economic growth and public policy*. New York: Oxford University Press, 1993.

# Industriais em Elaboração Intelectual: o I Congresso Brasileiro de Economia e um retorno à 'Controvérsia' do Planejamento

Arthur de Aquino<sup>1</sup>

## RESUMO:

Este texto discorre sobre a construção de um projeto político industrialista, levando em conta a elaboração político-intelectual do segmento, assim como o próprio ator industrial em formação e afirmação. A ideia consiste em investigar os limites e descontinuidades desse processo, levando em conta o hiato existente entre o pensamento da direção do movimento industrialista e a base desse segmento: enquanto a direção do complexo FIESP/CIESP encontra-se afinada com o pensamento de Roberto Simonsen, esse mesmo num momento o qual antecipa o pensamento cepalino em sua essência, a base ainda parece padecer de uma esquizofrenia intelectual quando pensa o papel do Estado, a essência da nação, e a questão do planejamento e do protecionismo.

**Palavras-chave:** planejamento, papel do Estado, industrialização, desenvolvimento econômico

## ABSTRACT:

This paper debate about the industrialist's political project construction, remarks the intellectual-politic elaboration of the segment, such as the industrial actor in building and affirmation. The idea here concerns in research the limits and gaps in this process, remarks the gap between the industrial party direction's thought and base: while direction of FIESP/CIESP complex is to be next to Roberto Simonsen's thought, himself in a moment of 'cepalinean' thought foreknowledge in fact, the base's thought appears to suffer of a ambiguity when to think the State's function, nation essence, and planning and protectionism's question.

**Keywords:** planning, state planning, industrialization, planning, economic development

---

<sup>1</sup> Mestrando em Ciência Política pela Unicamp, formado em Ciências Sociais pela UFSCar (Universidade Federal de São Carlos). Texto enviado em 13/04/2010 e aprovado em 10/05/2010.

## Introdução

Nos anos 1940 o segmento industrialista entrou numa fase de elaboração político-intelectual de forma inédita em sua trajetória histórica, desde a fundação da Sociedade Auxiliadora da Indústria, em 1824. Nos anos de desagregação do Estado Novo varguista a construção ideológica na direção do movimento industrialista – identificada com a cúpula do complexo<sup>2</sup> FIESP/CIESP – atingiu uma dimensão em termos de elaboração político-intelectual a qual lhe permitiu propor um projeto alternativo de sociedade num momento de crise de hegemonia, cujo complexo ideológico antecipou, nas principais linhas de força, o pensamento desenvolvimentista das décadas de 1950/60.

Recuperar essa trajetória histórica pede um referencial teórico que leve em conta a ação dos intelectuais no processo. Isso porque uma hierarquização de prioridades proposta juntamente com uma nova ordenação política e ideológica do conjunto social torna-se um processo no qual os intelectuais tem importância preponderante. Isso nos faz notar que existem, portanto, duas dimensões características do problema: formulação de projetos alternativos de futuro para o conjunto social, entendendo que falamos de um período cuja especificidade é a crise de paradigmas ideológicos e político-institucionais, juntamente com a construção do colosso do Estado; e uma outra, a qual consiste na construção ideológica a partir de um segmento intelectual que tenta impor direção política, intelectual e moral ao conjunto da sociedade.

---

<sup>2</sup> Este termo é de Álvaro Bianchi (2004). Este autor demonstrou como a luta entre os interesses organizados dos industriais e o Ministério do Trabalho – particularmente Oliveira Vianna – pesou a favor dos industriais, durante a formulação da organização corporativista das relações de trabalho.

Frente a períodos de crise de hegemonia, formulações de projetos políticos se tornam múltiplos; frente aos quais o conjunto social torna-se cenário de disputa pela hegemonia entre esses diversos projetos que tentam impor direção aos rumos tomados pela sociedade. Alguns elementos fundamentais atravessam esse processo, moldando-o a partir de choques e condicionamentos, tais como: a produção da verdade, luta por recursos escassos, definição de valores e paradigmas, construção e ressignificação de discursos. Num contexto mais amplo de luta pela hegemonia encontramos duas forças preponderantes nessa disputa pelo discurso legítimo, no âmbito das ideias: liberalismo versus desenvolvimentismo.

Essa problematização é essencial para entender como o projeto político industrial se forma e fortalece. Será demonstrado que o projeto político dos industriais não era essencialmente reativo, mas tinha uma dimensão propositiva muito significativa. Tal projeto passa por duas fases principais: primeiro é formulado na direção da corrente industrialista; segundo, tal projeto em construção sai do pensamento da direção movendo-se para a base do movimento industrialista, e essa fase é altamente problemática e descontínua.

Desde quando se originaram os interesses organizados da indústria, e isso foi no século XIX, até a morte de Roberto Simonsen, em 1948, o projeto industrialista se movimenta sendo cada vez menos reativo se tornando cada vez mais propositivo, tendo em 1937 um divisor de águas – quando a direção do complexo FIESP/CIESP apoia o golpe do Estado Novo. Certamente, o ponto alto da elaboração político-intelectual da ideologia industrialista no século XX vai de encontro com a doutrina do corporativismo. Todavia, ainda na década de 1940 os embates entre Liberalismo e

Industrialismo/Desenvolvimentismo afetariam de maneira significativa a construção ideológica no bloco industrial.

A corrente liberal do período, cujo nome mais expressivo é de Eugênio Gudín, defendia o livre-cambismo e era contra qualquer forma de proteção de mercado, fosse com relação ao café, fosse com relação à indústria. Defendiam a preponderância dos automatismos de mercado, e a ampliação da pauta de exportações a partir dos segmentos agrícolas, que seria onde teríamos vantagens comparativas no sentido ricardiano do termo.

A corrente desenvolvimentista dos anos 1940 na verdade é a própria corrente industrialista. Aqui pesa bastante a defesa dos seus interesses, mas numa dimensão que tende a superar a mera relação de forças políticas econômico-corporativa. Existe, entretanto, um notável hiato entre direção e base do movimento industrialista. Enquanto a direção parece algo um tanto unitário e coeso, cujo principal expoente é Roberto Simonsen (intelectual orgânico da indústria por excelência), a base parece cindida e vacilante. Enquanto o pensamento da direção antecipa as principais linhas de força do que viria a ser o pensamento da CEPAL – tese da deterioração dos termos de troca, interpretação estruturalista da inflação, centralidade na assimetria produtiva e tecnológica entre o interno e o externo – a base parece ainda estar numa situação ideológica esquizofrênica, como Fernando H. Cardoso havia percebido nos seus estudos dos anos 1960. Parecem ainda numa situação de “capitães de indústria”, ambíguos com relação ao Estado: defendem sua intervenção para protegê-los, ainda que insistam na ideia da ingerência estatal *a priori*.

Esta é, portanto, uma oportunidade interessante para colocar aquela tese em prova: observar até que ponto o

esforço de elaboração político-intelectual da direção do movimento industrialista em direção à base de fato foi eficaz, e em até que ponto. É necessário entender desde o início que os industriais não estavam numa posição marginal frente a política: seu *lócus* é quem era diferenciado, posicionado fora do Estado e independente dele, o complexo FIESP/CIESP parece ter tido mais uma hegemonia ideológica no bloco dominante sem, contudo, ter conseguido convertê-la em hegemonia política, isso pelo menos até 1950.

Assim, é necessário medir o alcance dessa elaboração político-intelectual entre os industriais. Para isso, foram estudados os temas, agendas e debates do I Congresso Brasileiro de Economia (Rio de Janeiro, 1943). Foram discutidos nesse congresso temas, agendas e propostas de um projeto político industrialista, em construção. Foi marcante ainda a presença dos liberais do período – inclusive Gudin – entre eles alguns industriais. Entender a difícil trajetória daquela elaboração político-intelectual pede que estejamos atentos aos indícios de ruptura, continuidade, consenso, e controvérsia, no decorrer das formulações de propostas.

Levando em conta o peso de ideias e intelectuais no processo, o referencial teórico da pesquisa foi orientado fundamentalmente nas ideias de Antonio Gramsci. A primeira seção do texto discorre brevemente sobre o pensamento político do comunista sardo. A segunda seção discorre sobre a problematização do objeto de estudo a partir da trajetória do pensamento econômico brasileiro “cruzado” com seu contexto histórico. A terceira seção discorre sobre o pensamento de Roberto Simonsen. A quarta seção discute a célebre ‘Controvérsia’ entre Gudin e Simonsen em torno da questão do planejamento. A quinta seção consiste numa

análise do I Congresso Brasileiro de Economia. Por último, algumas considerações finais.

### **Organização de interesses entre os industriais a partir de um ponto de vista gramsciano**

De acordo com Gramsci a obtenção do consenso ativo depende da *elaboração e estabelecimento de um projeto político pretensamente hegemônico*, cuja construção se dá no decorrer de um *processo político* específico, cuja finalidade última é a *luta pela hegemonia* no seio do bloco histórico – unidade orgânica entre estrutura e superestrutura<sup>3</sup>. É precisamente a elaboração desse projeto o problema em questão quando se trata de estudar o pensamento industrialista brasileiro em fase de maturação ideológica no período 1928-1945. Daí recorrer ao pensamento político de Gramsci como referencial teórico.

A formulação de um projeto político e sua elaboração como pretensão de hegemonia face ao bloco histórico<sup>4</sup> e ao Estado *em sentido integral* – a unidade orgânica entre sociedade civil (pólo do consenso) e sociedade política (pólo da coerção) – acontece num dos momentos fundamentais da relação de forças.

Em Gramsci (1978, pp.49-51), são três os momentos fundamentais das relações de forças políticas: (a) momento econômico-corporativo, onde “um comerciante sente que deve ser solidário a outro comerciante, etc., mas o comerciante não se sente ainda solidário com o fabricante”, de modo que a solidariedade não atinge “a unidade do

---

3 Cabe aqui uma observação com relação a Marx, porque essa diferença será fundamental. Enquanto que para Marx a estrutura determina a superestrutura, para Gramsci elas estão numa unidade orgânica, chamada “Bloco Histórico”. Daí que para Gramsci a luta simbólica tenha alta relevância.

4 Gramsci, 1978, pp.49-54.

grupo social mais amplo"; (b) o grau do grupo social mais amplo, onde o grupo profissional ampliado se percebe enquanto grupo auto-interessado e auto-afirmativo e portador de interesses, embora apenas no âmbito econômico; e (b3) grau de superação dos interesses econômicos e corporativos/profissionais e a integração dos interesses subordinados ao projeto político, agora pretensamente hegemônico.

Essa integração *no conjunto da sociedade* é quem permite uma rede de alianças que sustenta esse *projeto político hegemônico e global* frente ao bloco histórico. Quando projetos políticos, então vinculados a classes e frações de classe, conseguem o reconhecimento das suas necessidades e aspirações como se fossem do *conjunto* pode-se dizer que o projeto político *tornou-se* hegemônico. Tal hegemonia consistirá na hierarquização de prioridades no conjunto social com o respaldo de um consentimento ativo ou passivo. Tal consentimento é condicionado pelo grau de elaboração intelectual da massa.

Simonsen enquanto intelectual orgânico do segmento industrialista tem como papel a elaboração e homogeneização intelectual/ideológica do seu segmento, ao passo que para colocar a industrialização e o protecionismo no topo da hierarquização de interesses ele encontraria duas alternativas: ou a não-elevação intelectual das massas; ou uma elaboração do pensamento popular que seja condicionada à obtenção dos industriais do consenso ativo da massa. Os projetos SENAFI, SENAI, e a Escola Livre de Sociologia e Política (todos de autoria de Simonsen) responderiam pela segunda via.

Para entender a ação do Estado, a burguesia mercantil-exportadora e a burguesia industrialista do período 1930-1945

no Brasil, é fundamental entender o comportamento deles na luta política na ação de seus *intelectuais orgânicos*. Fica evidente também as propriedades de portador de reconhecimento (enquanto liderança entre os industriais) e operador do simbólico (convencimento do segmento industrialista pelo discurso científico) em Simonsen, enquanto intelectual *orgânico*.

Analogamente, podemos entender a crise desencadeada pelos acontecimentos de 1930 no Brasil como crise de hegemonia cafeeira. Nessa situação, se forma um novo bloco social, intelectual e moral dentro da sociedade civil, onde diferentes projetos políticos lutam pela hegemonia. Gramsci difere a sociedade política (o aparelho de Estado) e a sociedade civil enquanto duas esferas principais da superestrutura do bloco histórico. A sociedade civil é o conteúdo ético e moral do Estado, e consiste nas organizações privadas que estão fora do Estado caso entendido unicamente como polo da coerção (e não em seu conceito "integral"). Esse conjunto de organismos que Gramsci chamou sociedade civil tem a função de hegemonia do grupo dominante porque é onde o consenso é forjado/formado, a partir da luta entre projetos.

No plano da sociedade civil, apenas as "ideologias orgânicas", isto é, aquelas apoiadas numa classe fundamental, possuem alguma essencialidade. Ao passo que a hegemonia se desenvolve sobre todo o corpo dirigente, a ideologia se propaga em função da criação de intelectuais especializados num aspecto da ideologia. Aos intelectuais ligados à classe social ou ao grupo social e/ou profissional mais amplo, Gramsci chamou *intelectual orgânico*.

A ideologia não seria, portanto, homogênea em todos os níveis: ela ficaria mais elaborada de acordo com quão

mais perto da cúpula está a classe social. Assim, as classes mais altas teriam a mais elaborada concepção de mundo, que é a filosofia; enquanto que ao mais baixo nível do bloco ideológico, aparece o folclore – uma concepção de mundo ordenada, ainda que “primitiva e incoerente”. A organização material pela qual uma classe difunde sua ideologia é chamada por Gramsci de estrutura ideológica, onde estão os meios de persuasão da opinião pública e, portanto, da viabilidade de legitimação da ordem.

As relações entre a sociedade civil e a sociedade política seriam, portanto, permanentes. Força e consenso seriam as duas manifestações do poder político para o ordenamento da sociedade, o que impossibilita uma separação orgânica desses dois meios. A opinião pública é o melhor exemplo desse fenômeno, uma vez que antes de qualquer medida do governo político, existe uma manipulação ou direção da opinião pública, tendo em vista a legitimidade dos efeitos provocados pelo ato de poder.

Mesmo observando essa predominância ideológica, e notando a preocupação de Gramsci com os meios de comunicação, o que nos interessa aqui é notar que a passagem da ideologia da sociedade política para a sociedade civil produz hegemonia, porque coloca como senso comum (como se fabricasse uma “vontade geral”) e necessidade de todos, a necessidade de um grupo ou uma classe, como se de todos realmente fosse. Talvez o nacional-desenvolvimentismo seja o melhor exemplo dessa face da hegemonia. Foi Cardoso de Mello (1988, p.122) quem fez uma crítica contundente ao pensamento da CEPAL em vários níveis, entre eles o de colocar a industrialização no topo da hierarquização de interesses, chegando a identificar com ela o próprio desenvolvimento; ou seja, como se a ascensão da

burguesia industrial brasileira fosse *per se* a vontade de toda a sociedade brasileira. Quando a industrialização se completou, após uma fase de industrialização acelerada (1956-1967), a resultante desse movimento consistiu mais numa mudança “pelo alto”, uma reprodução da ordem social e econômica dominante, do que uma mudança efetiva nas estruturas da sociedade.

A formulação e manutenção de um projeto político hegemônico dependem em grande medida da ação dos intelectuais orgânicos, e a eles caberia a elaboração e homogeneização intelectual do grupo social. Seria a elaboração do senso comum (pensamento pouco elaborado e contraditório) ao bom senso (pensamento elaborado, identificado por Gramsci com a filosofia). Essa elaboração não consistiria – como Manheim poderia sugerir – numa “formatação” das consciências, mas sim em admitir que o próprio núcleo sadio do senso comum é o bom senso. A esse processo de elaboração político-intelectual, Gramsci chamou de reforma social, intelectual e moral. Essa reforma das consciências sistematizaria uma racionalidade sobre o mundo social, de modo a dar lógica ao projeto de sociedade concebido pelo grupo social.

Mesmo o trabalho puramente braçal ou manual tem um componente intelectual, ou seja, “todos os homens são intelectuais (...), mas nem todos os homens têm na sociedade a função de intelectuais<sup>5</sup>”; se diferente fosse, os intelectuais seriam meramente categoria profissional do saber<sup>6</sup>. Seria mesmo necessário destruir o preconceito que existe sobre a filosofia como algo difícil, um conhecimento para iniciados. Isso porque para Gramsci todos são a uma certa medida

---

5 Gramsci, op cit, p.253.

6 op cit, p.254.

filósofos, uma vez que apresentam uma concepção mais ou menos elaborada de mundo, uma “filosofia espontânea”, da qual seria possível uma *elaboração intelectual* em direção a uma filosofia mais erudita.

Quanto mais um grupo for subalterno menor será a sua elaboração intelectual e ideológica. Para Gramsci, uma mudança efetiva nas estruturas da sociedade é possível apenas se houver uma massificação do pensar filosófico, e isso porque a filosofia – diferente da crença e do senso comum – é uma ordem intelectual, racional e sistemática. A reforma das consciências consiste, portanto, na homogeneização dessa consciência compósita e na elaboração de sua filosofia espontânea em filosofia crítica e erudita. A função do intelectual para Gramsci consiste fundamentalmente em forjar o consenso no grupo, sua coesão ideológica interna, a elaboração político-intelectual, e a direção política, intelectual e moral.

A escolha por essa abordagem consiste na concepção abordada aqui da importância da ação política dos intelectuais enquanto capacidade de ordenamento do conjunto social a partir do plano simbólico. Daí compreender a importância das relações entre intelectuais e Estado entre 1930-1960 no Brasil, período nodal da construção da nação. Mesmo a controvérsia Simonsen/Gudin consistiu em luta entre projetos políticos pretensamente hegemônicos; projetos esses em construção, mesmo porque em construção está o próprio *ator industrial*.

## **Industrialização, projeto político, e pensamento econômico: ideias e intelectuais entre formulação de propostas e a ação**

Existe amplo debate em torno da importância e significado de 1930 em termos de luta pelo poder e questão nacional. Uma corrente fixa em 1930 uma verdadeira ruptura com a sociedade tradicional, iniciando uma lenta e complicada ascensão de uma sociedade moderna. O Estado-Leviatã, como na versada e intrépida expressão de Sonia Draibe, teria importância crucial em vista sua formidável autonomia relativa frente à sociedade; seu poder de estabelecer um Estado de compromisso entre as classes seria fundamental para o novo pacto político pós-1930.

Boris Fausto argumenta de maneira mais contundente que o Estado cresceu elevadamente por conta do vazio de poder provocado pela Revolução de 1930. Essa autonomia que o Estado conseguiu frente as classes o permitiu tomar o lugar de árbitro na sociedade e estabelecer uma situação de estado de compromisso. Fausto concorda com F.H. Cardoso com relação ao comportamento pouco organizado da burguesia industrial brasileira<sup>7</sup> (FAUSTO: 1989, pp.47-50). Draibe não apenas concorda com Fausto como sugere que a Grande Depressão (1929-1933) somada à crise política a partir de dentro do sistema político brasileiro repercutiram de maneira negativa mesmo para o complexo cafeeiro, de modo que o advento do Estado Leviatã consistiu numa revolução “pelo alto”. (DRAIBE:1985, p.22)

---

<sup>7</sup>F.H. Cardoso ao elaborar esse estudo sobre a mentalidade dos “capitães de indústria” e dos “homens de empresa” não considerou as diferenciações internas da vertente industrialista, assim como desprezou a consolidação de um projeto político pretensamente hegemônico elaborado pelos industriais nos seus Congressos dos anos 1940. De fato, a hipótese de Cardoso é ilusória, porque não levou em conta que a diferenciação interna entre segmentos da indústria repercutiram em fortes diferenças no plano das ideias: a direção do complexo FIESP/CIESP estava num estágio ideológico de elaboração político-intelectual cuja dimensão atingia a relação de forças políticas pretensamente hegemônicas. Nesse ponto, Draibe passou muito a frente de Fausto.

Para Draibe os industriais representaram ainda durante a Era Vargas uma força política expressiva, de modo que sua atuação política é quem teria dado respaldo a uma organização autoritária e tecno-burocrática, progressivamente forjada entre 1945-1964. Isso porque o Estado colocava a tecno-burocracia no centro dos conflitos. Essa autonomia relativa do Estado seria seriamente limitada por fatores desencadeados pelo seu próprio funcionamento: ao hierarquizar interesses sociais através de mutações ocorridas dentro do colosso e de natureza institucional, o Estado permite que conselhos e ministérios surjam e abriguem diferentes grupos sociais em luta, portadores de diversos projetos de sociedade. (DRAIBE: *idem*, p.36-39, 43-45)

Sola tende a ver na figura do "técnico" eixo da produção e legitimação de um tipo especial de verdade. A ascensão do técnico-economista, personagem esse que circula nas arenas decisórias do Estado, progressivamente transforma o *locus* de decisão, tornando-o cada vez mais elitizado. A ação dos intelectuais na vida política, assim como a importância das ideias no processo, decorrem dessa progressiva elitização, e nisso pensa junto com Boschi (1979, p.56). Entretanto, Sola parece reforçar a concepção do Estado-demiurgo, ao supor pela autonomia e objetividade das instituições, inclusive ao se referir à progressiva elitização e fechamento das arenas decisórias do Estado, dando ênfase nas lutas de caráter paradigmático/ideológico.

Ambas Sola e Draibe mostram de maneira bastante clara como o Estado varguista abriu terreno para a consolidação de uma tecnoburocracia que se construiria entre 1945-1964. Ao mediar as relações de classe, o Estado-leviatã fazia essa mediação a partir de comissões técnicas cujos pareceres seriam decisivos nos processos de tomada de

decisão. Entretanto, fica complicado supor a existência de tal Estado – ainda que Draibe reconheça que ele é atravessado por lutas, também tenta reafirmar a tese do Estado-demiurgo e do estado de compromisso subsequente dele.

Boschi sugere que uma política industrial embrionária vem da formação de um aparato mais complexo dentro da esfera estatal, quando da necessidade de controle por parte do Estado dos setores chave do desenvolvimento econômico. Por isso é que os industriais, ao tomarem consciência da importância desse controle, passariam a se organizar em âmbito nacional, numa tentativa de integrar as diversas federações regionais já existentes. (*idem*, p.64) Essa organização seria responsável pelas mudanças na estrutura do Estado, responsável por administrar os conflitos de classe (*Idem*, p.51). Mesmo reconhecendo a força política que o industrialismo representava (*Idem*, p. 65-67), sugere que até 1937 a ação dos industriais frente ao processo político é reativa. Os industriais vinham participando da vida política nacional desde os anos 1920 (quando se opuseram categoricamente à várias leis do trabalho, tal qual a lei de férias), passando pelos anos 1930 (ao participarem de comissões técnicas estatais e reagirem a movimentos como o de 1935), de modo que já estavam envolvidos na luta política o suficiente para disputar a hegemonia política em dois momentos cruciais: Constituinte de 1934 e o apoio ao golpe de 1937.

Eli Diniz também concorda que houve uma situação de Estado de compromisso, Estado esse autônomo em sua lógica interna, mas que a burguesia industrial deveria ser estudada na sua relação *pari passu* com o Estado. Mesmo com relação a agricultura Eli Diniz argumenta que houve certa autonomia do Estado quando este resolveu pela manutenção do

exclusivismo cafeeiro. Na verdade, como se verá a seguir esse tipo de tese tende a ver agricultura e indústria como polos opostos, quando na verdade estariam mais para uma unidade – ainda que contraditória, conflituosa e problemática.

Apesar de suas diferenças internas esse grupo de autores guarda uma característica significativa: todos(as) assumem 1930 como uma ruptura com o passado (Boschi em menor medida, mas ainda assim) arcaico, rumo ao processo de modernização. A interpretação abordada até esse momento se apoiou em grande medida no pensamento da Cepal e de Celso Furtado, em especial o conceito de dualismo estrutural.

O problema dessas abordagens que dão ênfase ao dualismo é que elas escondem o caráter de unidade entre essas forças sociais. Café e indústria constituíram unidade na medida em que houve mútua dependência entre elas. Ao passo também que essa unidade era contraditória, visto que o café impunha limitações ao capital industrial.

Se admitíssemos que houve “vazio de poder” em 1930 teríamos um problema: explicar as organizações de interesse e formulações de projetos políticos antes de 1930. Isso porque o processo de modernização em marcha no Brasil antecedeu a 1930, de modo que não se deveria fixar nesse ano o marco essencial para tal ruptura, mas sim reconhecer um processo de modernização brasileira em curso.

Decca, por exemplo, questiona se “1930” deveria servir como parâmetro, visto que o movimento que se seguiu foi empreendido pela aliança agrário-industrial, mas com um projeto e apoio já colocados pelo Bloco Operário e Camponês (BOC). Num quadro de hegemonia do Partido Republicano Paulista (PRP) e de uma oposição liderada, em

São Paulo, pelo Partido Democrático (PD), o BOC progressivamente se distanciou dos seus princípios democráticos originais, em busca de uma teia de alianças que fizesse frente à "situação", liderada pelo PRP. Constituíam a oposição, principalmente, o BOC, o PD, e o tenentismo. A polaridade política se torna mais tensa à medida que a semântica *revolucionária* ganha contornos. Embora tivesse participado ativamente do processo, o BOC perdia apoio da teia de alianças que formara na oposição ao PRP, na medida em que caminhava para uma proposta de transformação mais radical e substantiva da sociedade. Em 1928, concomitantemente à cisão dos industriais da Associação Comercial de São Paulo (originando o CIESP), as convulsões sociais fizeram com que os industriais, formassem um projeto político que pudesse orientar de ponta a ponta o conjunto social. Assim, o movimento de 1930 consistiu basicamente numa revolução "pelo alto", ainda que a participação ativa anterior do BOC tivesse sido de fundamental importância.

Ângela Castro Gomes também confere importância mais ao pacto acertado em 1930 do que ao arbítrio de um Estado-demiurgo. Depois de 1930 as questões relacionadas à indústria tomaram novo fôlego. E essa retomada para a autora não foi gerada a partir de um planejamento de um Estado acima das classes, mas sim de um conjunto de demandas que vieram de um novo compromisso político, acertado em 1930 (GOMES: 1979, p.201). Esse novo compromisso político envolveria as classes médias e trabalhadoras dos centros urbanos, e surgiria em contraposição à hegemonia do café. Um dos pontos críticos da resistência à hegemonia cafeeira foi justamente a crítica dos setores urbanos e industriais com relação à política

governamental de valorização do café, a “questão social”, e a questão cambial.

Lima, por outro lado, sugere que o projeto político industrial é mais antigo que as marcações em 1930 (Gomes) e 1928 (Decca). Esse autor argumenta que na verdade já nas décadas de 1910 e 1920 os industriais do ramo têxtil davam apontamentos sobre um projeto político, a partir dos seus posicionamentos frente a três grandes lutas com a classe operária, que culminaram em três leis sociais: lei de acidentes de trabalho (1919) lei de férias (1925), e código de menores (1927). (LIMA:2005, p.134) Mas a chave da ação dos industriais no entender de Lima era sempre reativa. Os industriais emitiam parecer sobre as reivindicações dos trabalhadores, seguida de uma contraproposta; e no caso mesmo da lei de acidentes de trabalho, foram eles quem ajudaram a constituir a letra da lei<sup>8</sup>.

O que Lima chama de projeto político industrial consiste no conjunto de respostas à classe trabalhadora e ao Estado, condicionadas pelos interesses industriais. Essa concepção do que seria o projeto político industrial se diferencia de Gomes e Decca apenas na ênfase: na verdade, todos eles argumentam que a ação do empresariado industrial e a formulação de projetos de sociedade por parte deles foi de caráter *meramente reativo*. Entretanto, não poderíamos argumentar que houve uma dimensão mais propriamente *propositiva* do projeto político industrial?

Esse binômio reação/proposição não é uma antinomia em termos absolutos, mas estariam mais para duas faces da

---

<sup>8</sup> Ainda que Lima reconheça que o mesmo não aconteceu com a lei de férias e o código de menores. Os empresários eram contra a lei de férias, alegando que, além de encarecer a produção, eram desnecessárias, em vista do excesso de feriados, e propuseram ceder licenças remuneradas e assistência médica. No caso do código de menores, eram contra as jornadas diferenciadas entre adultos e crianças. Os industriais julgavam 14 anos uma idade muito avançada para se falar em trabalho infantil. Lima reconhece ainda que, onde o empresariado insistiu em fazer oposição às reivindicações, acabou derrotado.

mesma moeda. Assim, todo projeto político é reação e proposição, embora esse segundo aspecto venha sendo negligenciado pela literatura especializada no período. E esse aspecto é fundamental porque a industrialização no Brasil é um processo político difícil de entender se lhe subtrairmos o componente da direção política e intelectual.

A primeira organização de defesa da indústria nacional foi a Sociedade Auxiliadora da Indústria, proposta em 1822, mas fundada apenas em 1824. Carone (1977, p.6) nota que foi específico do caso brasileiro o surgimento de uma associação representativa antes mesmo do segmento social representado: a Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional surge como uma defensora de uma classe que, naquele momento, não existia<sup>9</sup>. De fato, temos que levar em conta a ilustre exceção de Mauá; mas fundamentalmente, e como classe, apenas numa onda pós-1880 – onde aparecem os nomes de Antônio Felício dos Santos, Serzedelo Correa, A. Cavalcanti, Américo Werneck e Vieira Souto – que a representação dos industriais torna-se significativa, embora as representações de classe estivessem estadualizadas.

Essa constatação faz diferença se pensarmos que a montagem do complexo cafeeiro exportador paulista – e foi ele quem legou ambiente favorável à indústria, principalmente no início do século XX – data do último quarto do século XIX. Café e indústria constituem em sua origem unidade, como na feliz expressão de Warren Dean (1976, p.9): “A industrialização de São Paulo dependeu, desde o princípio, da procura provocada pelo crescente mercado estrangeiro do café”. Uma ampla corrente na literatura especializada

---

<sup>9</sup> A principal atividade da Sociedade Auxiliadora da Indústria consistiu em manter um periódico denominado “O Auxiliador da Indústria Nacional”. Esse periódico divulgava artigos principalmente de máquinas desenvolvidas na indústria de base européia e americana, e em não poucos casos discorriam sobre equipamentos e invenções as quais não guardavam menor sentido com relação à economia brasileira da época.

argumenta pela importância da expansão cafeeira como fator constitutivo do processo de industrialização, pois ambos (café e indústria) estão em ciclo conjunto (SILVA:1978; MELLO: 1988; STOLCKE: 1986; CANO:1998, pp.25, 273; OLIVEIRA: 1978). Por um lado o governo imperial em 1884 optou pela imigração em massa para a lavoura como única maneira de manter os salários mais baixos o quanto possível, sem o uso da violência direta; por outro a reprodução da força de trabalho foi possível graças às roças de subsistência, fator preponderante da formação do complexo cafeeiro exportador, o qual deu base social para a diversificação da economia agrícola e da indústria de bens de consumo não-duráveis.

Um segundo movimento de organização de interesses entre os industriais se dá entre o fim do século XIX e início do século XX. A antiga Sociedade Auxiliadora da Indústria havia dado origem ao Centro Industrial do Brasil, no Rio de Janeiro. Uma nova corrente industrialista aparece nos anos 1920 – com Roberto Simonsen, Euvaldo Lodi, João Daundt D’Oliveira, Otávio Pupo Nogueira, entre outros – com maior amadurecimento teórico, fundando seus organismos representativos referenciados numa esfera federal. Em 1931, esse Centro se transformará na Federação Industrial do Rio de Janeiro.

Em 1928, os industriais paulistas – liderados por Francisco Matarazzo e Roberto Simonsen – se reúnem em torno do Centro das Indústrias do Estado de São Paulo, que dará origem à FIESP. Além da contínua centralização da representação de classe, também a pressão contínua sobre o governo central é marcante no período pós-1930. (CARONE: *idem*, pp.6-12) O CIESP é construído a partir da ruptura dos empresários da indústria com o comércio. Ambos comércio e indústria estavam abrigados na mesma organização

representativa, a Associação Comercial de São Paulo. Em 1928 Jorge Street concorre à presidência da Associação formando uma chapa exclusivamente de industriais. Com a derrota dentro da Associação, os industriais rompem com ela, e formam o Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (CIESP).

À iminência de 1930 os segmentos industriais (particularmente o têxtil) já significavam um ator político considerável, embora não preponderante<sup>10</sup>. Em termos de disputa pela hegemonia, a indústria conquistaria hegemonia *ideológica* durante a Era Vargas (1930-1945), mas que não conseguiria se converter em hegemonia *econômica* ou *política*, pelo menos até 1954. Mesmo tendo apoiado o golpe de 1937, a indústria está ainda em posição marginal no cenário político, em relação ao café e a agricultura.

O capital cafeeiro em sua robusta expansão gerou a sua própria negação, ao possibilitar os alicerces da indústria, que por sua vez teve ampla capacidade responsiva com relação a crise de 1929. (MELLO: 1988, pp.106-107; DEAN:1976, cap.I) Entre 1933-1955 houve industrialização *restringida* por conta da fragilidade das bases técnicas e financeiras do eixo de acumulação, o qual cada vez mais migra da agricultura para a indústria. O problema aqui novamente é que a capacidade produtiva não consegue crescer a frente da demanda. Esse quadro parece mais dramático em vista do atraso crônico tanto infraestrutural quanto tecnológico, decorrente da industrialização retardatária e da pouca importância que a indústria pesada conseguiu junto a

---

<sup>10</sup> Baer (1966) mostra que o café seria o principal produto de exportação brasileiro até 1954, quando começa a perder para o minério de ferro, derrota essa que se concretizaria em 1956. Por outro lado, foi Carone (1982) quem afirmou de maneira mais contundente que os industriais não atingiram a hegemonia econômica ou política que o café seguramente manteve até 1950. Apesar disso, é verdadeiro o que dizem Draibe (1985), Boschi (1978), Diniz (1977), entre outros, com relação ao progressivo crescimento da importância econômica dos segmentos industriais na economia brasileira entre 1920-1955.

hierarquização de prioridades, em relação à indústria de bens de consumo.

Nos anos 1940, particularmente no período de desagregação do Estado Novo, a indústria se motivara a organização de interesses de maneira mais substancial, por uma soma de motivos: além da incerteza política que ronda a crise do regime, a expectativa com o fim da II Guerra Mundial, concomitante com a progressiva marcha da indústria rumo ao aumento dos níveis de produção, e frente às mudanças na sociedade e economia brasileira que isso provoca; foi esse cenário quem motivara a construção ideológica de um projeto político industrialista. Nessa construção o pensamento de Roberto Simonsen obteve papel fundamental, e a sua 'Controvérsia' com Gudin afetou de maneira significativa tal projeto. Os lugares de tal formulação foram, certamente, os congressos industriais da década de 1940<sup>11</sup> - especialmente o I Congresso Brasileiro de Economia.

### **O pensamento de Roberto Simonsen**

Existe atualmente ampla bibliografia sobre Roberto Simonsen. Basicamente duas abordagens principais: as que dividem a obra do autor em fases de elaboração intelectual (VIEIRA: 1988; CEPÊDA: 2004;); e as que tratam da obra como uma unidade contínua (MAZA:2002; FANGANIELLO: 1972; CAETANO: 1985). Todos os estudos levam em consideração as pretensões de Simonsen em torno da construção da nação. Todos destacam em maior ou menor medida a interpretação de Simonsen sobre o papel e o lugar da classe trabalhadora, cujas demandas deveriam parar de ser tratadas como mero

---

<sup>11</sup> I Congresso Brasileiro de Economia (Rio de Janeiro, 1943); Congresso Brasileiro da Indústria (São Paulo, 1944); I Conferência Nacional das Classes Produtoras (I CONCLAP, Teresópolis, 1945).

“caso de policia” mas sim englobadas no projeto político. Maza por exemplo dá uma ênfase muito acentuada na interpretação de Simonsen a partir do mundo do trabalho e sugere que o central no pensamento simonseano seria uma pretensão a taylorização da sociedade. Fanganiello por outro lado dá forte ênfase para a unidade da obra. Para a autora, Simonsen foi um protecionista declarado, ao contrário de Amaro Cavalcanti, por exemplo. Foi claramente influenciado pelas ideias de Frederick List, assim como adepto da ideia de sistema econômico nacional. Para Simonsen, a riqueza potencial não é riqueza porque a ninguém beneficia. Assim, é necessário transformar as potencialidades em produção. Dessa maneira, riqueza e bem-estar dependeriam basicamente: do trabalho e do progresso técnico. (FANGANIELLO: 1970, pp. i-iii)

Mesmo ela já afirmava que Simonsen antecederia o pensamento desenvolvimentista das décadas seguintes. A ideologia industrialista de Simonsen consistiria principalmente na conciliação entre liberalismo e intervencionismo estatal, se desdobrando na harmonização entre interesses públicos e privados. A engenharia condicionaria o pensamento de Roberto Simonsen, de modo a cristalizar no pensamento do autor a importância da *técnica* no benefício material e, portanto, espiritual da sociedade.

Caetano corroboraria dessa ideia apontando que houve uma continuidade no pensamento de Roberto Simonsen, de modo a explicitar uma solidez e um sentido a sua obra. Roberto Simonsen, a partir dos anos 1910, instituiu a organização científica do trabalho como método de administração de suas empresas, de modo a estabelecer um controle social mais geral sobre os trabalhadores. Numa dimensão mais estrita, o taylorismo como modo de

organização do trabalho e regime de acumulação. Numa dimensão mais ampliada, a “cidade” como lugar da própria sociabilidade, lugar esse disciplinado e esquadrihado. A paz social e a ideia de “colaboração” corroboram dessa ideologia, pela qual os trabalhadores estariam incluídos no sistema de modo a ampliar o mercado interno e o controle dos movimentos sociais pela ordem social hegemônica. A religião cristã (em especial o catolicismo) entra como força valorativa da ética do trabalho e da família, instrumentos de controle social sobre a classe trabalhadora. (CAETANO: 1987, pp.275-276)

Assim, o industrialismo consistiu na ideologia que deu consistência intelectual a essa ordem de coisas, assim como constituiu um projeto político hegemônico e global. Seu *locus* por excelência foi o CIESP, e seu principal intelectual, Roberto Simonsen. Enquanto projeto *hegemônico*, Caetano entende hegemonia – tal como Raymond Williams – numa dimensão propriamente cultural de legitimação da ordem social hegemônica.

Assim é que no discurso do empresariado nota-se uma valorização do trabalhador nacional, com vistas ao compromisso entre as classes e o crescimento do mercado interno de consumo. Por outro lado, essa inclusão da massa trabalhadora no sistema político brasileiro pós-1930 significou também uma inclusão elitista, no sentido de que propostas e projetos políticos de trabalhadores foram progressivamente marginalizados em prol da hegemonia industrialista/desenvolvimentista em gestação. A “nação” entra aqui como a hierarquizadora de prioridades, sendo invocada a cada dificuldade – tácita ou em potencial – que a luta de classes poderia desencadear. As rearticulações de alianças que isolaram do poder as propostas da classe

trabalhadora aconteceram essencialmente: na Constituinte de 1932 e no Golpe do Estado Novo de 1937. (*idem*, pp.272-274)

O problema dessas abordagens é que elas não dão conta da elaboração do pensamento de Simonsen. Por se tratar de um autor de fases, cada qual possui tensões e questionamentos internos, de modo que num sentido geral podemos colocar o sentido dessa elaboração intelectual como a superação no pensamento simonense da ambiguidade que sofre entre intervencionismo e liberalismo. Esse par de opostos foi tratado de maneiras diversas, de modo que um mapeamento feito por outra corrente do debate (CEPEDA *idem*; VIEIRA *idem*;) tende a classificar em três fases. Numa primeira os textos escritos entre 1912-1928 os quais consistem fundamentalmente em textos de ordem técnica, entre os quais sobre o calçamento de Santos e *A Construção de Quartéis para o Exército*.

Numa segunda fase que o pensamento de Simonsen dá uma guinada de maior engajamento. Alguns textos dessa fase são *As Crises no Brasil* (1930), *As Finanças e a Indústria* (1931), *À Margem da Profissão* (1931), *Ordem Econômica, Padrão de Vida e Algumas Realidades Brasileiras* (1934), e *Aspectos da Política Econômica Nacional* (1935). Simonsen acreditava que as crises nacionais eram decorrentes das crises de ordem econômica, relacionadas ao câmbio e a "saúde" da moeda. Entendia que o principal motivo para tais distúrbios era a inépcia dos tomadores de decisão com relação a política econômica. Nesse sentido já apontava nessa fase a necessidade da figura do técnico em economia em acordo com o "homem de negócios" tanto no entendimentos dos problemas quanto nas tomadas de

decisão. Mas nessa fase Simonsen ainda não havia resolvido aquela esquizofrenia intelectual entre liberalismo e intervencionismo. Ao passo que julgava que o Estado deveria proteger a indústria nacional e manter boas taxas de câmbio, também argumentava pela inépcia dos governantes.

Na terceira fase de sua obra, inaugurada em 1937 com *História Econômica do Brasil (1500-1820)*, Simonsen se descola do liberalismo e resolve aquela contradição de que padece seu pensamento. Em *História Econômica* Simonsen faz um mapeamento e sistematização do processo de formação econômica do Brasil colônia. Esse texto foi sistematizado a partir de suas aulas na Escola Livre de Sociologia e Política de São Paulo. Consistiu num levantamento de dados, assim como uma rica interpretação deles. Argumentou pela necessidade de se cruzar diferentes ciências sociais e humanas na compreensão do processo histórico, político e econômico brasileiro (sociologia, economia, geografia, história). São dessa fase também *A Evolução Industrial no Brasil (1939)*, *Recursos Econômicos e Movimento das Populações (1940)*, *Os Elos da Indústria (1944)*, e os pareceres submetidos ao CNPIC e CPE nos quais esteve em *Controvérsia* com Eugenio Gudín.

Foi Vera Cepêda (2004, p.322) quem percebeu que a relação entre a crítica de Simonsen ao plano Marshall e o conjunto dos textos onde ele fez a defesa do planejamento antecipou o pensamento cepalino em sua essência.

De acordo com a autora, a ligação entre os textos de Simonsen sobre planejamento e a crítica ao plano Marshall levaram a uma antecipação de todos os argumentos cepalinos. Para Simonsen, uma vez que a posição dos

diferentes países é desigual em termos de capacidade produtiva e tecnológica, há uma clivagem entre países supercapitalizados (produtores industriais) e subcapitalizados (agroexportadores). As trocas são desiguais, uma vez que a natureza da produção determina o valor agregado e, portanto, os termos de troca. A tendência ao monopólio pelos países supercapitalizados, juntamente com a especialização das economias nacionais dentro da divisão internacional do trabalho, leva ao aprofundamento dessa dependência. O escape para esse círculo vicioso seria: um crescimento “para fora”, no sentido de abandono das teses liberais ortodoxas do libre-cambismo nas trocas internacionais; e “para dentro”, no sentido de adotar o planejamento econômico como método, com vistas a organizar e disciplinar as forças produtivas, e com isso atingir o desenvolvimento econômico e social<sup>12</sup>.

Além disso há um consenso na literatura especializada quanto à influência que List e Manoilescu exerceram no pensamento de Simonsen.

É notável no pensamento de Simonsen a influência de F.W. List. Para esse economista alemão, diferentes países tem diferentes trajetórias históricas de modo que o desenvolvimento da indústria na Alemanha do século XIX não poderia acontecer sem o protecionismo, e assim List tornou-se o primeiro teórico dessa modalidade de pensamento heterodoxo. List acreditava que o protecionismo era uma condição absolutamente temporária enquanto a indústria nacional não pudesse competir em condições razoáveis com o mercado internacional. Simonsen defenderia que o Estado brasileiro deveria proteger a incipiente indústria nacional enquanto ela não pudesse concorrer *vis-a-vis* com a grande

---

<sup>12</sup> Cepêda. Roberto Simonsen e a Formação da Ideologia Industrial no Brasil – limites e impasses. Tese. São Paulo:FFLCH/USP, 2004 (pp.322-3).

indústria dos países centrais. Concomitantemente, deveria o mesmo Estado promover políticas industriais de incentivo à inovação e desenvolvimento tecnológico.

Também é notável a influência de Manólesco, eminente pensador da doutrina corporativista, no pensamento de Roberto Simonsen. Manólesco foi à época o autor referencial ao que toca a doutrina corporativista de organização do Estado e da sociedade. Para Manólesco o corporativismo consistia na “doutrina da organização funcional da nação, enquanto as corporações são os órgãos que executam essas funções” (MANOILESCO: 1938, p.50). A corporação seria definida pela função nacional que ela exerce dentro da sociedade nacional, a qual consistiria num conjunto orgânico de corporações. Dois desdobramentos dessa ideia: primeiramente, o reconhecimento da existência concreta do indivíduo ainda que subalterna ao Estado, uma vez que no corporativismo (e de maneira diametralmente oposta ao liberalismo) o indivíduo não tem *direitos* mas sim *deveres* e está hierarquicamente subordinado à coletividade; e em segundo lugar a centralidade que a doutrina corporativista atribui à personalidade coletiva em detrimento da atomização individualista da sociedade moderna e liberal.

Decorre dessa centralidade a soberania do Estado corporativista. Para Manólesco o Estado é a expressão máxima da coletividade nacional. Assim, é o Estado quem engloba a sociedade nacional e não o contrário como os contratualistas, por exemplo, poderiam sugerir. Dessa maneira é que para Manólesco a finalidade (se bem poderia dizer que “finalidade” fosse propriedade de tal Estado) do Estado corporativista é o próprio desenvolvimento da nação. Assim é que o autor romeno sugere que a concepção pela qual o Estado seja neutro ou mesmo “agnóstico” é falsa uma vez que

o próprio Estado ele mesmo é a encarnação de um ideal. Mesmo a sociedade nacional para Manoilescu consistiria num conjunto coletivo de indivíduos que compartilham dos mesmos ideais, o que faz da participação deles na grande corporação, de certa forma, voluntária.

Assim que para Manoilescu a existência da corporação e, por consequência, do Estado, superam em importância a existência individual (MANOILESCO:1938, p.48). Heterogênea em sua composição, a corporação é homogênea em sua finalidade. Isso porque as diferenças dela existem e são marcantes, tanto entre indivíduos mesmo como entre grupos. Dentro da sociedade nacional as corporações são formadas de acordo com a função nacional que desempenham, função industrial por exemplo. Entretanto Manoilescu argumenta que esse tipo de organização social não pode ser confundido com a mera representação profissional parlamentar porque a doutrina do corporativismo consiste numa forma de organização completa da sociedade, ultrapassando o âmbito meramente econômico. Notável é, portanto, os elementos da paz social e da concepção orgânica da sociedade no pensamento de Manoilescu. Esses dois elementos primordiais serão decisivos também no pensamento de Roberto Simonsen.

### **A Controvérsia do Planejamento da Economia Brasileira**

A importância de se estudar o debate Simonsen-Gudin está em que aqui aparece pela primeira vez, e de forma consistente, o debate entre desenvolvimentismo e liberalismo em torno de um projeto de nação. O embate entre liberalismo/desenvolvimentismo se prolongaram pelo período

1945-1964, e atingiria de maneira frontal o processo de formação da estrutura do Estado brasileiro.

Essa estrutura foi atravessada por essas lutas a medida em que Getúlio Vargas empreendia a tentativa de conciliação entre as frações de classe da burguesia em conflito<sup>13</sup>. O CFCE, por exemplo, foi criado em 1934 numa reaproximação entre industriais e Estado (cuja relação padecia de um celeuma gerado após o apoio de Simonsen e Matarazzo à Revolução de 1932) consistindo numa comissão representativa da burguesia industrial. O CPE (Comissão de Planejamento Econômico, criada em 1944), por outro lado, não apenas acolheu Eugênio Gudín como também – e contraditoriamente – foi o *locus* liberal da *Controvérsia* e cuja ação política consistiu em garantir diretrizes favoráveis à agro-exportação. Essa Comissão já havia sido criada para apreciar os trabalhos de outro órgão, o CNPIC (Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, criado também em 1944), que também consistia numa comissão consultiva e deliberativa ao governo, a qual agregou principalmente representantes da Indústria, entre eles o próprio Roberto Simonsen (SIMONSEN & GUDIN: 1978, p.55).

A primeira datação escrita sobre a *Controvérsia* Simonsen/Gudín – na coletânea clássica organizada pelo IPEA em 1978 – consiste exatamente: no relatório de Roberto Simonsen, para o CNPIC e para ser apreciado no CPE; na crítica de Gudín, encaminhada na reunião do CPE, respondida ao CNPIC e ao Ministério da Fazenda; na réplica de Simonsen, e por último na tréplica de Gudín.

Dentro da *controvérsia*, Gudín foi o expoente do liberalismo de linha ortodoxa; defendeu a tese de “vocação

---

13Rosa Maria Vieira (1987: pp.125-126) esclarece que CPE e CNPIC foram órgãos que lutaram entre si dentro do Estado, identificando diretamente CNPIC com industrialismo e CPE com liberalismo.

agrária" da economia brasileira e a hegemonia agroexportadora. Entendia que o capitalismo consistiria num fenômeno natural, e, enquanto método de organização dos fatores de produção, deslocado portanto da esfera política. A lógica do capital para Gudin consistiria num sistema autorregulador, cuja tendência inexorável apontaria para o equilíbrio pela via dos automatismos de mercado, de modo que toda intervenção nesse sistema redundaria em crise.

Gudin, conquanto cosmopolitista, rejeita a industrialização induzida pela política oficial de crédito uma vez que levaria à inflação, já que levaria à um aumento geral de preços seguido de um desequilíbrio em valores relativos, impulsionado pelo aumento dos meios de pagamento disponíveis no mercado. Defendia o papel agroprodutor do Brasil na divisão internacional do trabalho; e, nesse sentido, foi um crítico do deslocamento do pólo hegemônico internacional da Inglaterra para os Estados Unidos, uma vez que os ingleses cumpriam bem o seu papel de mantenedores do sistema econômico internacional, não cumprido tão bem pelos americanos – que protegiam seus produtores agrícolas do meio oeste (BORGES: 1996).

O debate entre Simonsen e Gudin ocorreu nas arenas estatais (CFCE, CNPIC e CPE), privadas (Congressos industriais dos anos 1940) e num debate público (produção bibliográfica de ambos os autores). *Foram pontos críticos da Controvérsia a questão da pobreza, o papel do Estado, o problema da renda nacional, e a difícil conciliação entre estabilidade financeira e reestruturação econômica.*

Gudin, como expoente da escola monetarista de economia no Brasil, entendia que a *pobreza*, assim como a desigualdade, é inevitável, dada a própria escassez de recursos naturais para a satisfação de uma ordem de

necessidades; enquanto que Simonsen relacionava padrão de vida com o aumento do mercado interno, e portanto, com o próprio desenvolvimento.

Simonsen acreditava que o *aumento da renda nacional* pautado no aumento da produtividade aumentaria a demanda interna e levaria à diversificação da economia nacional, o que levaria a um ciclo virtuoso entre produtividade, aumento da renda e crescimento econômico. Gudin na “Carta à Comissão de Planejamento” (1945) demonstra de maneira tenaz a fragilidade dos argumentos de Simonsen: além da falta de dados e recursos confiáveis na mensura da renda nacional por Simonsen, o industrial não dá resposta satisfatória para o problema da inflação resultante do aumento do salário-mínimo, cujo desdobramento imediato seria o aumento da quantidade de moeda no mercado seguido dos desequilíbrios entre os valores relativos. Ao demonstrar que Simonsen não tinha dados confiáveis para a mensura da renda nacional, pode-se dizer que Gudin minou pela base o edifício argumentativo de Simonsen, uma vez que todo o resto da argumentação – inclusa a proposta de planejamento e a organização corporativa da sociedade e do Estado – do notável industrial vinha a reboque da constatação da baixa renda nacional.

Simonsen dedicou *Planejamento da Economia Brasileira* (1978, p.11) para responder aos ataques de Gudin, que era na época relator da comissão de planejamento econômico. Simonsen argumenta que a guerra recém terminada gerou apenas um surto efêmero de capitalização no Brasil porque não levou aos alicerces da indústria de base. Assim, os problemas do pós-guerra/geopolítica e a necessidade dos países em manter o pleno emprego – concomitante com a avaliação ruim dos americanos acerca de nossa infraestrutura

econômica – baixa produtividade, baixo consumo, falta de estradas de ferro e de rodagem – somado ainda a extrema desigualdade do padrão de vida no país – levou Simonsen a afirmar que a renda nacional necessitava naquele momento de aumentar em quatro vezes. Indicava a planificação econômica – acertada no I Congresso Brasileiro de Economia (1943) – como meio e possibilidade de resolver o problema da renda. Metade dos custos poderia ser financiada dos Estados Unidos, num empréstimo entre governos, e o intervencionismo estatal apenas não poderia agredir a propriedade privada e as liberdades fundamentais.

Assim, Simonsen argumentava que o planejamento econômico consistia num método, antes de um regime político. Argumentou dessa maneira, juntamente com outros industrialistas frente a crítica liberal ortodoxa (Gudin, notadamente), a qual consistia em associar direta e automaticamente planejamento com totalitarismo.

Dessa maneira que o *papel do Estado* para Simonsen e para Gudin consistiria num “papel suplementar” frente a economia, mas ambos entendiam coisas diferentes por “papel suplementar”. Simonsen e Gudin concordavam que o Estado poderia (e em alguma medida até deveria) desempenhar o papel de incentivador da indústria. Entretanto, Gudin foi um radical opositor da ideia de qualquer planejamento: antes o Estado deveria ser o “policia” da economia, definindo as regras do jogo, garantindo segurança à propriedade privada, estabilidade jurídico-política, e o equilíbrio econômico; mas nunca desempenhando o papel de empresário *ele mesmo*. Simonsen atribuía um papel decisivo ao Estado ao que tocasse o planejamento econômico, uma vez que a via liberal ortodoxa se mostrava

muito lenta em termos de industrialização dadas as assimetrias nas trocas internacionais.

Assim, tanto para Gudín quanto para Simonsen o papel do Estado seria *suplementar* e isso não constitui contradição: para Simonsen o papel do Estado é *suplementar* porque o planejamento seria condicionado pelos interesses das “classes produtoras”, e pelo trabalho em conjunto do “homem de ciência” com o “homem de negócios”. No pensamento de Simonsen o Estado não tem tal autonomia relativa frente à sociedade e as classes. Antes, o Estado é mais um instrumento para o desenvolvimento, daí sua *suplementaridade* em essência, de um Estado planejador. Para Gudín, o Estado tem papel *suplementar* porque estaria mais para um ‘policia’ da economia, mantendo a vigência das regras do jogo, mas não optando pelos atores.

Um terceiro argumento de Gudín parece contundente frente ao que Simonsen entendia por planejamento econômico e Estado industrialista. Depois de demonstrar a falta de coerência de Simonsen no cálculo da renda nacional e na contradição entre a insuficiência do produto nacional frente às pretensões redistributivas de renda por parte de Simonsen, Gudín afirma que o crescimento acelerado da indústria por meio do protecionismo redundaria em inflação e estagnação.

O investimento estatal em obras de infraestrutura (construção de estradas, ferrovias, portos e usinas hidrelétricas) desviaria fatores de produção da agricultura, onde teríamos “vantagens comparativas”, na qual inclusive teríamos falta de mão de obra. A crise de abastecimento que isso geraria, além do aumento de disponibilidades monetárias em circulação, redundaria em inflação. Uma solução para esse impasse seria atrair capital estrangeiro com estabilidade econômica e

segurança institucional e jurídica, e com esse *capital* investir na infraestrutura.

Tanto para Gudín quanto para Simonsen seria de importância fundamental o desenvolvimento de pesquisas diagnósticas da economia brasileira; não é muito lembrar que nesse período a ciência econômica cria alicerces no Brasil, principalmente em torno do núcleo de economia da FGV – liderada por Gudín. São duas interpretações muito diferentes do caso brasileiro, a desenvolvida no núcleo da FGV e a da Escola Livre de Sociologia e Política de São Paulo, a qual tem Simonsen como um dos fundadores e primeiro professor de História Econômica do Brasil. Duas explicações muito distintas (a “naturalista” de Gudín versus a “historicista” de Simonsen) porque corroboram com projetos políticos distintos: O projeto industrialista de nação em Simonsen, ligado à doutrina do corporativismo de Manólesco; e a ‘democracia econômica’ schumpeteriana defendida por Gudín e os liberais. O I Congresso Brasileiro de Economia consistiu tanto no palco dessa controvérsia quanto mesmo no *lócus* de formulação do projeto industrialista.

### **I Congresso Brasileiro de Economia**

O I Congresso Brasileiro da Indústria foi realizado entre 25 de Novembro e 18 de Dezembro de 1943 na então capital federal, organizado pela Confederação Nacional do Comércio (CNC), dentro da sede social da Associação Comercial do Rio de Janeiro. Getúlio Vargas foi o presidente de honra; João Daundt d’Oliveira – presidente da Federação de Associações Comerciais do Brasil e da Associação Comercial do Rio – foi o presidente efetivo; Euvaldo Lodi, presidente da Confederação Nacional da Indústria – foi o

vice-presidente do Congresso. A direção técnica ficou a cargo do Instituto de Economia da Associação Comercial do Rio de Janeiro, na pessoa de seu presidente, Daniel de Carvalho, e de seus membros: Alde Feijó Sampaio, Eduardo Lopes Rodrigues, Eugênio Gudín, Euvaldo Lodi, Gastão Vidigal, Gileno de Carli, José Lourdes Salgado Scarpa, Luiz Simões Lopes, Mário Augusto Teixeira de Freitas, Mário Brant, Napoleão de Alencastro Guimarães, Otávio Gouvêa de Bulhões, Roberto Simonsen, assim como de seu secretário-geral, Luiz Dodsworth Martins.

Os programas das discussões estavam previamente acertados em oito comissões técnicas, e uma comissão de redação<sup>14</sup> (presidida por Euvaldo Lodi). Simonsen foi o presidente da I Comissão, produção agrícola e industrial; Gudín foi o presidente da II Comissão, Moedas e Bancos.

Fundamentalmente, foram recomendações do Congresso ao governo:

A organização corporativa da sociedade e do Estado, no sentido de Manólesco, assim como a insistência na ideia de 'paz social'. Pretendiam que o empresário industrial capitanearia o Estado;

Proteção para a indústria nacional, com relação ao mercado estrangeiro;

Quanto ao investimento, preponderância do capital nacional – o Estado deve cobrir onde ele for insuficiente, e o

---

<sup>14</sup> De acordo com o regimento do Congresso, a função da comissão de redação era apreciar as conclusões das teses, debater-las e daí formular uma "recomendação", a ser julgada em plenário, como pode-se ver a seguir:

"Art.19 – À comissão de Redação incumbe examinar se as conclusões das teses são coerentes entre si e se as conclusões se harmonizam com as das teses já examinadas.

Art 20 – Em seguida o Presidente da Comissão distribuirá as teses cujas conclusões exijam revisão, a relatores que possam harmoniza-las ouvidos seus autores e relatores.

Art 21 – Terminado esse trabalho de harmonização, a Comissão de Redação formulará as recomendações finais a serem levadas a plenário" (I CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA, Anais, Vol I, 1943, p.55)

capital estrangeiro deveria entrar apenas onde Estado e burguesia nacional não fossem suficientes;

Proximidade com os Estados Unidos, com quem acreditavam que podiam manter relações de parceria em investimentos e programas de desenvolvimento;

Difusão do taylorismo na cadeia produtiva nacional;

Criação de um Banco Central;

Planejamento de uma colonização do *hinterland* pautada em estudos de “geografia industrial”;

Consideraram que não há incompatibilidade entre democracia e intervenção do Estado na economia. Deveriam ser as atividades do Estado, em regra, supletivas e orientadoras. A ação do Estado deveria sempre ocorrer depois de ouvidos os representantes da indústria.

Reforçaram a necessidade de políticas públicas como SENAI, SESI, difusão do ensino público, e de uma rede ampla de bem-estar e saúde.

O ponto crítico do Congresso foram as discussões sobre inflação, suas causas e modos de tratá-la, na quarta sessão da comissão de redação. Simonsen apesar de reconhecer que o excesso de meios de pagamento em circulação causa inflação não consegue concordar que esse excedente seja taxado pelo Estado, que era a proposta de Gudín. (I CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA: 1944, vol II, pp.421-439) Enxugar a economia dos meios de pagamento em circulação, o como é que era o nó górdio. Enquanto Gudín propunha a taxação desses excedentes, Simonsen propunha que o Estado cooptasse tais excedentes com a venda de bônus e títulos. Ambos Gudín e Simonsen concordavam que o excedente poderia ser usado para a aquisição de bens de produção do exterior, o que dinamizaria a indústria nacional. Mas a questão não era tão simples.

Gudin, Pires Ferreira e Hugo Hamman temiam que o retorno do excedente à circulação trouxesse de volta o fantasma da depreciação monetária. Bulhões ainda tentou um meio termo, propondo uma lista de indústrias que valeriam a pena ser as beneficiárias da medida – ainda que isso trouxesse de volta a discriminação entre indústrias ‘naturais’ e ‘artificiais’ (*op.cit.*, p.462). Mas a questão tornou-se crítica porque o momento traria à tona a prova se as relações de forças políticas entre os industriais estavam maduras o suficiente para consentir com uma medida que taxassem seus “lucros extraordinários” – como na expressão da época – em prol de controlar a inflação e reestruturar a economia. Mas os industriais trancaram a pauta e mostraram que a base do movimento ainda estava numa relação absolutamente econômico-corporativa. Nessa ambição completamente inglória é que os industriais apoiaram a proposta de Simonsen, reconhecida por ele mesmo como voluntarista: cada empresa compraria bônus e títulos ao seu livre-arbítrio.

Por outro lado, é provável que a direção do movimento industrialista estivesse temerosa com a proposta da corrente liberal, isso porque soa estranho nomes como o de Gudín e Hugo Hamman defenderem a importação de tecnologia para indústria e pelo Estado. Simonsen, Daundt D’Oliveira e Lodi queriam a transferência tecnológica, assim como o desenvolvimento da ciência e engenharia aplicada dentro do país; para eles tal desenvolvimento seria crucial para melhorar os termos de troca, necessidade apontada pelo próprio E.Gudin, o que faria com que o valor real dos salários subisse e, portanto, a inflação fosse controlada. Ao supor que o aumento real dos salários depende da produtividade e da inserção do Brasil na divisão internacional do trabalho, a direção do movimento industrialista acabou antecipando em

linhas bastante iniciais uma concepção estruturalista da inflação.

E esse foi o ponto crítico. E isso porque Gudin mesmo havia escrito mais de uma vez que o controle da inflação dependeria da retenção permanente dos excedentes monetários. Chama a atenção que a proposta – juntamente com Pires Ferreira e Hamman – da corrente liberal consistia numa taxação dos “lucros extraordinários” pelo Estado. Não havia, portanto, possibilidade de um consenso.

Por isso que Simonsen invocou a hierarquia do Congresso para fazer passar a sua proposta, tirando autoridade da proposta liberal – apresentada como pertencendo à III Comissão Técnica (*idem*, p.452). A proposta foi votada na Comissão de Redação, onde Pires Ferreira e Hugo Hamman não votavam, mas sim uma verdadeira abundância de industriais. A proposta de Simonsen, evidentemente, foi a vencedora.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A falta de um maior amadurecimento da consciência corporativa de classe dos industriais do período, demonstrada nas discussões sobre a inflação, mostra as dificuldades de se tornar hegemônico um projeto político industrialista. E foi dessa maneira incompleta, problemática, e descontínua que o industrialismo/desenvolvimentismo se afirmou frente à corrente liberal.

Todavia, pode-se dizer que a corrente industrialista venceu naquele momento. Nas décadas de 1950/60 a industrialização se tornaria um *valor*, juntamente com as ideias de nação e nacionalidade. Mesmo o pensamento desenvolvimentista do período tendeu a fazer essa confusão,

entre “desenvolvimento” e “industrialização”, impondo como uma vontade universal ao conjunto da sociedade, o que era no início uma aspiração de classe.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BIANCHI, Álvaro. O Ministério dos Industriais: A FIESP na crise das décadas de 1980 e 1990. Tese. Orientador: Sebastião Velasco e Cruz. Campinas: IFCH/Unicamp, 2004.

BAER, Werner. Industrialização e Desenvolvimento Econômico no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 1966.

BOSCHI, Renato. Elites Industriais e Democracia: hegemonia burguesa e mudança política no Brasil. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

BORGES, Maria Angelica. Gudín: Capitalismo e Neoliberalismo. São Paulo: EDUC, 1996.

CAETANO, Coraly Gará. Desvendando Mistérios: Roberto Simonsen e a luta de classes. Tese. Orientadora: Maria Stella Bresciani. Campinas: IFCH/Unicamp, 1994

CANO, Wilson. Raízes da Concentração Industrial em São Paulo. 4 edição. Campinas: IE/Unicamp, 1998.

CARDOSO, Fernando Henrique. Empresário Industrial e Desenvolvimento Econômico do Brasil. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1964 (col. Corpo e Alma do Brasil).

CARDOSO DE MELLO, João Manuel. O Capitalismo Tardio. 7º Ed. São Paulo: Brasiliense, 1988.

CARONE, Edgar. O Pensamento Industrial no Brasil (1800-1945). São Paulo: Difel, 1977 (col. Corpo e Alma do Brasil).

\_\_\_\_\_. A Terceira República (1937-1945) 2º edição. São Paulo: Difel, 1982 (col. Corpo e Alma do Brasil).

CEPEDA, Vera A. Roberto Simonsen e a formação da ideologia industrialista no Brasil: limites e impasses. 2004. 346f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

I CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA. Anais. tomo I, II, III Rio de Janeiro: Associação Comercial do Rio de Janeiro, 1943, 1944, 1946.

DEAN, W. A Industrialização de São Paulo 1880-1945. São Paulo: Difel, 1976.

DECCA, Edgar Salvatore de. O Silêncio dos Vencidos. 4º Edição. São Paulo: Editora Brasiliense, 1988.

DRAIBE, Sonia. Rumos e Metamorfoses. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

FANGANIELLO, Helena. Roberto Simonsen e o Desenvolvimento Econômico. São Paulo: FEA/USP, 1970.

FAUSTO, Boris. Revolução de 1930: história e historiografia. São Paulo: Editora Brasiliense, 1988.

GOMES, Angela Maria de Castro. Burguesia e Trabalho: Política e legislação social no Brasil (1917-1937). Rio de Janeiro: Editora Campus, 1979.

GRAMSCI, Antonio. Maquiavel, a Política e o Estado Moderno. 3 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

\_\_\_\_\_. Os Intelectuais e a Organização da Cultura. 4º edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

GUDIN, Eugênio. Para um Mundo Melhor: ensaios sobre o problema de após-guerra. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1943

LIMA, Marcos Alberto Horta. Legislação e Trabalho em Controvérsia Historiográfica: o projeto político dos industriais brasileiros. Tese de Doutorado. Orientador: Paulo Miceli. Campinas: IFCH/Unicamp, 2005

LIST, Friedrich. Sistema Nacional de Economia Política. São Paulo: Nova Cultural, 1989. (col. "Os Economistas")

MANHEIM, K. Homem e Sociedade. Rio de Janeiro: Zahar, 1962.

MANOILESCO, Mikhail. O Século do Corporativismo. Doutrina do corporativismo integral e puro. Rio de Janeiro: José Olimpio Editora, 1938.

MAZZA, Fabio. O idealismo prático de Roberto Simonsen. São Paulo: FIESP, 2004

OLIVEIRA, Francisco de. A Economia Brasileira: crítica à razão dualista. In Estudos CEBRAP. n 2, 1972. (pp.3-82)

SILVA, Sérgio. Expansão Cafeeira e Origens da Indústria no Brasil. São Paulo: Alfa-Omega, 1978

SIMONSEN Roberto. História Econômica do Brasil. 8ª edição. São Paulo, Cia Ed. Nacional, 1978.

\_\_\_\_\_ & GUDIN, Eugênio. A Controvérsia do Planejamento na Economia Brasileira; coletânea da polêmica Simonsen x Gudin, desencadeada com as primeiras propostas formais de planejamento da economia brasileira ao final do Estado Novo. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1977.

\_\_\_\_\_.A Evolução Industrial do Brasil. Rio de Janeiro:Empresa Gráfica da Revista dos Tribunais, 1939.

\_\_\_\_\_.As Crises no Brasil. São Paulo: São Paulo Editora, 1931.

\_\_\_\_\_. Orientação Industrial Brasileira. São Paulo: Escolas Profissionais do Lyceu Coração de Jesus; CIESP, 1928.

STOLCKE, Verena. Cafeicultura. Homens, mulheres e capital. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.

SOLA, Lourdes. Ideias Econômicas, Decisões Políticas. São Paulo: FAPESP/EdUSP, 2000.

VIEIRA, Rosa Maria. O Pensamento Industrialista de Roberto Simonsen: análise de ideologia. Dissertação (mestrado em história social). Orientador: Edgar Carone. São Paulo: FFLCH/USP, 1987.

**Resenha:** COSTA, Márcio Jorge Porangaba. **Desenvolvimento Econômico: controvérsias em torno de um consenso.** Maceió: EDUFAL, 2009.

Leitura fácil, fluente, informativa, didática e interessante por toda a sua extensão. O autor perpassa o histórico do conceito de desenvolvimento econômico desde suas origens, ligadas aos primórdios da Economia Política e às concepções de modernidade, passando pela relação com o subdesenvolvimento e a contribuição da Comissão Econômica Para a América Latina (CEPAL) ao debate, até as teorias ligadas ao neoliberalismo, bem como as que apresentam um contraponto entre desenvolvimento social e desenvolvimento humano e as que simplesmente concebem a idéia de desenvolvimento como um mito. Tal passagem é feita com vários cuidados que constituem, em nosso ver, as virtudes maiores da obra.

Em primeiro lugar, o autor já inicia a obra mostrando sua visão em senso estrito a respeito do problema. Para ele, o desenvolvimento constitui um plano ineficaz de eliminação de um dos maiores – senão o maior problema – da humanidade, qual seja a pobreza. Além de não apresentar resultados extensivos nesse aspecto, uma visão predominantemente economicista do desenvolvimento teria trazido em adição o problema da deterioração do meio ambiente. Uma releitura do conceito a partir de uma perspectiva de sustentabilidade ambiental somente seria possível, na visão do autor, a partir de uma revisão teórica da idéia de desenvolvimento. Ou seja, além de ser bastante explícito em sua visão logo de início, o autor apresenta a si um problema de resolução possível. E o resolve, como se confirma ao fim das 94 páginas.

Existe certa perspicácia ao, concomitantemente, tangenciar-se a proposição mais fechada de um conceito de “desenvolvimento sustentável”, o que comprometeria a criticidade com que são examinadas as visões do tema, e realizar-se um

movimento aberto de retirada da discussão das ideias de desenvolvimento e subdesenvolvimento da esfera exclusiva do pensamento econômico, estendendo-a ao ambiente das ciências sociais e das humanidades. O reconhecimento da necessidade da incorporação de campos multidisciplinares na discussão do desenvolvimento revela uma reflexão aprofundada e amadurecida do tema.

Há, apesar da brevidade e da concisão, um olhar abrangente sobre os problemas do desenvolvimento em suas diversas formas: são os coeficientes produtivos, a distribuição de renda, as transformações no conceito de bem-estar, etc.

Por fim, pode-se dizer que, ao introduzir uma visão ampla e generalizada – sem a hipócrita suposição de isenção de nicho social de interesse – o livro constitui também um excelente ponto de partida para o estudo do tema, com riqueza de informações e amplitude de linhas de pensamento. O leitor interessado em informar-se sobre o assunto parece sair subsidiado para novas leituras além de uma perspectiva bastante interessante elaborada pelo autor. Se esse era o objetivo, que se lhe considere atingido.

*Luiz Eduardo Simões de Souza*

*Professor Adjunto – Universidade Federal de Alagoas*

## Normas de Publicação:

A REPHE publica textos inéditos referentes às áreas de História Econômica e Economia Política. Os textos podem ser:

- Artigos: mínimo de dez páginas em times new roman tamanho 12, em espaço 1,5.
- Resenhas: entre duas a sete páginas em times new roman tamanho 12, em espaço 1,5.
- Entrevistas: entre duas a sete páginas em times new roman tamanho 12, em espaço 1,5.

Os textos devem ser enviados ao e-mail [rephe01@hotmail.com](mailto:rephe01@hotmail.com). Juntamente com o texto, devem ser enviados um resumo de dez linhas (no caso dos artigos), uma versão em inglês do resumo, e um breve registro da qualificação acadêmica e profissional do(s) autor(es).

As normas de citações, referências, gráficos e tabelas seguem os padrões da norma técnica da ABNT.

Os conceitos emitidos nos textos publicados pela revista são de responsabilidade de seus autores.

PRÓXIMA CHAMADA DE TEXTOS: 10 de novembro de 2010

© NEPHE 2010

