

*História
Econômica
&
História de
Empresas*

ISSN 1519-3314

v. 26 | n. 1

jan.-abr. | 2023



ASSOCIAÇÃO
BRASILEIRA DE
PESQUISADORES
EM HISTÓRIA
ECONÔMICA



ASSOCIAÇÃO
BRASILEIRA DE
PESQUISADORES
EM HISTÓRIA
ECONÔMICA

Diretoria (2021-2023)

PRESIDENTE: Bruno Aidar (Unifal)

VICE-PRESIDENTA: Cláudia Alessandra Tessari (Unifesp)

PRIMEIRO-SECRETÁRIO: Thiago Fontelas Rosado Gambi (Unifal)

SEGUNDA-SECRETÁRIA: Renata Bianconi (Unicamp)

PRIMEIRO-TESOUREIRO: Michel Deliberari Marson (Unifal)

SEGUNDO-TESOUREIRO: Julio Cesar Zorzenon Costa (Unifesp)

Conselho de representantes

REGIÃO CENTRO-OESTE: Fernando Tadeu de Miranda Borges (UFMT) e Déborah Oliveira Martins dos Reis (UnB); suplente: Caroline Gonçalves (UFMS)

REGIÃO NORDESTE: Glaudionor Gomes Barbosa (UFPE) e Idelma Aparecida Ferreira Novais; suplente: Augusto Fagundes da Silva dos Santos (UEFS)

REGIÃO NORTE: Siméia de Nazaré Lopes (UFPA) e Leila Mourão Lopes (UFPA); suplente: Danilo Araujo Fernandes (UFPA)

REGIÃO SÃO PAULO: Milena Fernandes de Oliveira (Unicamp) e Guilherme Grandi (USP); suplente: Janaína Fernanda Battahin (Unesp)

REGIÃO SUDESTE: Rita de Cássia da Silva Almico (UFF) e Pérola Maria Goldfeder e Castro (UFOP/UEMG); suplente: Vitória Fernanda Schettini (Universo)

REGIÃO SUL: Fábio Faria de Moraes (CIASC) e Talita Alves de Messias (Unisinos); suplente: Valter Lenine Fernandes (IFSUL, UFRGS)

De acordo com os Estatutos, também fazem parte do Conselho os ex-presidentes da ABPHE: Luiz Carlos Soares (1997-1999), Wilson Suzigan (2001-2003), João Antonio de Paula (2003-2005), Carlos Gabriel Guimarães (2005-2007), Josué Modesto dos Passos Subrinho (2007-2009), Pedro Paulo Zahluth Bastos (2009-2011), Armando João Dalla Costa (2011-2013), Ângelo Alves Carrara (2013-2015), Alexandre Macchione Saes (2015-2017), Luiz Fernando Saraiva (2017-2019) e Alcides Goularti Filho (2019-2021).

História Econômica & História de Empresas

EQUIPE EDITORIAL

Fabio Moraes (USP)

Ivan Colangelo Salomão (USP)

Marcos Taroco Resende (UFMG)

Milena Fernandes de Oliveira (Unicamp)

Renata Bianconi (Unicamp)

Revisão de texto: Jeferson Mello Rocha

Editoração eletrônica: Eva Maria Maschio

*História
Econômica
&
História de
Empresas*

ISSN 1519-3314

v. 26 | n. 1

jan.-abr. | 2023



www.hehe.org.br | hehe.abphe@gmail.com

História Econômica & História de Empresas /
Associação Brasileira de Pesquisadores em História
Econômica – v.1
São Paulo: ABPHE, 1998-
Quadrimestral
ISSN 1519-3314

Sumário

- 7 O debate da política de energia elétrica na comunidade epistêmica econômica brasileira: o período 1945-1964
Francisco Ebeling
- 38 As restrições históricas ao fordismo no desenvolvimento desigual e combinado entre manufatura e sistema de máquinas do setor metalomecânico brasileiro (1920-2015)
Leandro Theodoro Guedes e Elcemir Paço Cunha
- 70 A estatização da telefonia em Santa Catarina e os limites da acumulação da Companhia Catarinense de Telecomunicações (COTESC)
Alcides Goularti Filho
- 110 Vestindo a *Wehrmacht*: as exportações brasileiras de algodão para a Alemanha, 1934-1940
Henrique Pons Agnelli
- 141 As reformas financeiras na China entre os anos 1970 e 1990: a formação do mercado e as consequências para o desenvolvimento econômico no país
Ivo Costa Novais e Uallace Moreira
- 172 Os caminhos para o desenvolvimento do Brasil: revisita às interpretações de Celso Furtado e de Fernando Henrique Cardoso
Luciane Franke Marieli Vieira e Pedro Cezar Dutra Fonseca
- 208 A questão agrária brasileira nas obras de Ignácio Rangel e Milton Santos e a fronteira agrícola do Cerrado: as possibilidades de debate e interlocução
Herick Vazquez Soares
- 235 A Economia Institucional Original no Brasil
Maríndia Brites e Felipe Almeida
- 261 A evolução da macroeconomia à luz do conflito distributivo: uma análise a partir do conceito de duplo movimento de Karl Polanyi
Luciano Alencar Barros
- 290 Los empresarios hoteleros y el desarrollo del turismo. Una relación de intereses. Chile, 1930-1950
Juan Carlos Yáñez Andrade
- 320 Resenha bibliográfica
Maria Alice Rosa Ribeiro
- 328 Resenha bibliográfica
Leandro Sowter

Table of contents

- 7 The electricity policy debate in Brazil's economic epistemic community: the 1945-1964 period
Francisco Ebeling
- 38 The historical restrictions to Fordism in the uneven and combined development between manufacturing and machine system in the Brazilian metal-mechanic sector (1920-2015)
Leandro Theodoro Guedes e Elcemir Paço Cunha
- 70 The nationalization of telephony in Santa Catarina and the limits of the accumulation of Companhia Catarinense de Telecomunicações (COTESC)
Alcides Goularti Filho
- 110 Dressing the Wehrmacht: Brazilian cotton exports to Germany, 1934-1940
Henrique Pons Agnelli
- 141 Financial reforms in China between the 1970's and 1990's: market formation and the consequences for economic development in the country
Ivo Costa Novais e Uallace Moreira
- 172 The paths for the development of Brazil: a review of the interpretations of Celso Furtado and Fernando Henrique Cardoso
Luciane Franke Marieli Vieira e Pedro Cezar Dutra Fonseca
- 208 The Brazilian agrarian issue in the works of Ignácio Rangel and Milton Santos and the agricultural frontier of the Cerrado: possibilities for debate and interlocution
Herick Vazquez Soares
- 235 The Original Institutional Economics in Brazil
Maríndia Brites e Felipe Almeida
- 261 The evolution of macroeconomics in light of the distributive conflict: an analysis based on Karl Polanyi's concept of double movement
Luciano Alencar Barros
- 290 Hotel entrepreneurs and tourism development. A relationship of the interest. Chile, 1930-1950
Juan Carlos Yáñez Andrade
- 320 Book review
Maria Alice Rosa Ribeiro
- 328 Book review
Leandro Sowter

The electricity policy debate in Brazil's economic epistemic community: the 1945-1964 period*

O debate da política de energia elétrica na comunidade epistêmica econômica brasileira: o período 1945-1964

Francisco Ebeling**

Resumo: Este artigo analisa a evolução do pensamento sobre a política de energia elétrica na comunidade epistêmica econômica brasileira, de 1945 a 1964, enfocando o tema do planejamento da expansão da oferta de energia elétrica, a questão do IED *vs.* propriedade estatal e a relação entre o crescimento da oferta de energia elétrica e a inflação. Nesse período, o debate econômico envolveu dois principais grandes campos concorrentes, um de cunho monetarista e ortodoxo e outro desenvolvimentista e estruturalista. Essa divisão binária também esteve presente no debate sobre a política de eletricidade. Argumenta-se que, embora tenha havido certo grau de convergência entre os dois campos na questão do planejamento, nos outros dois temas centrais a divergência foi a tônica. Não obstante, apesar da marcada divisão em relação ao tema da política de eletricidade, as condições políticas e econômicas favoreceram a experimentação de políticas com uma postura pragmática que combinava características de estados e mercados – e, portanto, as visões dos dois campos –, mesmo após o golpe de 1964, quando o debate havia sido quase totalmente neutralizado.

Palavras-chave: Política elétrica. Monetarismo. Estruturalismo. Inflação. Planejamento.

Abstract: This article scrutinizes the evolution of Brazilian thought on electricity policy from 1945 to 1964, focusing on the topics of planning electricity supply expansion, the FDI *vs.* state ownership conundrum, and the relationship between electricity supply growth and inflation. The economic debate comprised two main concurring camps during this period, one monetarist/orthodox and another developmentalist/structuralist. This bipartisan division was also present in the electricity policy debate. It is argued that while there was some degree of

* Submissão: 20/01/2022 | Aprovação: 26/07/2022 | DOI: 10.29182/hehe.v26i1.843

** Department of Business Administration, Economics and Law, Carl von Ossietzky Universität Oldenburg, Alemanha | ORCID: 0000-0002-2502-4338 | E-mail: ebelingbarros@gmail.com



convergence between the two camps regarding the issue of planning, in the other two core topics of the debate, divergence was the tonic. However, despite the marked division in the economic epistemic community regarding electricity policy, political and economic conditions favored policy experimentation with a pragmatic policy stance that combined features from states and markets - which combined ideas from both camps - even after the 1964 coup, when the debate had been mostly neutralized.

Keywords: Electricity policy. Monetarism. Structuralism. Inflation. Planning.

JEL: B29. B59. F52. L94. N56. Q48.

Introduction

Despite an early interest of foreign electrical equipment manufacturers and foreign electric power utilities in Brazil's electricity market, in the period spanning from 1900 to 1940, the country did not manage to improve its energy supply substantially (Baer; McDonald, 1998; Topik, 1987). In 1945, although Brazil had the fourth largest hydraulic reserve globally, it had exploited only 6% of that potential (Paiva, 1945). From 1935 to 1945, Brazil's hydroelectric capacity grew only 26%, while consumption grew 70% (Vieira, 2007).

The electricity supply problem became more critical in the late 1940s and early 1950s. By then, Brazil's electricity demand was growing rapidly because of soaring urbanization and the ongoing improvement of the country's real income in the backdrop of a speeding import substitution process (Lima, 1976b; Rau Jr., 1962). From 1945 to 1946, electricity consumption in the state of São Paulo and the Federal district increased by 80%. In the latter, it increased sevenfold from 1934 to 1951 (Loeb, 1957). In the 1951-1954 period, the gap between faltering supply and burgeoning demand created a severe electricity shortage that threatened to stall the country's growth pace.

In this context, the electricity issue gained traction in the public debate, centering on the planning of supply expansion, which was mostly commanded by foreign-controlled electric power utilities, and the ownership question. In the 1930s, there was already an awareness that the country's economic development depended on its ability to exploit its natural resources base,¹ that electrification was fundamental, and that these efforts had to be conducted by endogenous forces. For example, Diniz (1940) writes that:

[...] steam engines no longer represent the sole base of industrial dynamics; hydraulic and electric motors have replaced them. [...] Where hydraulic energy is available, hydroelectric power plants are more advantageous. [...] The modern trend is to electrify the economy. Therefore, our industrial future depends on our ability to harness our hydroelectric resources, which are abundant in Brazil. (Diniz, 1940, p. 131-132)

¹ See Schlesinger (1954).

That debate was also carried out within Brazil's early economic epistemic community. In its early years of formation, roughly from 1945 to 1964, that community was divided into two main groups. While the first is labeled developmentalist or structuralist and has Celso Furtado as its leading representative, the second is either orthodox or monetarist, and Eugenio Gudin and Roberto Campos are central figures (Leff, 1968). Another classification, by Lima (1976a), juxtaposes "gudinians" and developmentalist authors. While the first group includes Gudin himself, Otávio Bulhões, Mario Henrique Simonsen, and also Campos, the second comprises Roberto Simonsen, Romulo de Almeida, Jesus Soares Pereira, Celso Furtado, Ignacio Rangel and João Paulo Almeida Magalhães.

One important characteristic of this debate is its relative polarization, which contrasts with the relative liberal hegemony of Brazil's early 20th century economic thought (Mantega; Moraes, 1978). Some fundamental divergences concern the interpretations of the causes of inflation and possible policy measures, balance of payments problems, the views regarding FDI, and the degree and scope of government intervention (Kohli, 2004; Leff, 1968). However, despite the diverging views, the two groups agree that the state should commit – at least to some degree – to planning techniques that steer economic development. The former group defends that the state's role should restrain itself to "intervention by direction" when the state only guides development through indicative planning. The latter group espouses "intervention by absorption", when the state directly conducts the development process, either through the foundation of state companies or by implementing a very stringent ISI plan (Magalhães, 1965). Barbosa (2015, p. 314) writes that many of these authors, which to a considerable extent, occupied key positions in the state bureaucracy, were "organic intellectuals from the state" for they sought to steer economic development by acting "upon society, planting the seeds of an effective democracy, which would not emerge spontaneously". With few exceptions, these were state bureaucrats and economists who proactively pursued institutional learning and policy experimentation toward achieving the ultimate goal of economic development.

Focusing on electricity and energy policy, this article argues that relative convergence existed concerning the need for planning and coordinating sectoral expansion due to the strategic importance of electricity and the high degree of underdevelopment of the energy sector in Brazil. However, the convergence was of a limited dimension, as the two camps had diverging

views on the relationship between investments in the energy sector and inflation, the participation of foreign capital, and the creation of a state company in the field.

1. The issue of planning

In the 1930s, because of sectoral difficulties that confronted the electricity sector, the government increased its drive to invest financial resources in novel electric power generation capacity and also to modify the institutional rules of the game (Bulhões, 1965). In 1933, the government created the Water Service, and Decree-Law 23501 extinguished the golden clause, establishing that contractual reviews should respect the principle of cost of service in tariff determination (Schlesinger, 1954; Souza, 1936; Vieira, 2007). Furthermore, the 1934 Constitution, through article 119, established that the industrial use of mines, mineral deposits, and water sites would depend on federal authorization and that concessions would only be granted to Brazilian companies or those established in Brazil (Abreu, 1999; Ianni, 1971). Also in 1934, the Code of Waters implemented the criteria of historical cost for tariff fixation at a maximum 10% profit rate (CMBEU, 1954; Melo; Oliveira; Araújo, 1994). The 1937 Constitution further restricted FDI in water power, mining, public utilities, and banking (Abreu, 1999; Spiegel, 1955).

After more nationalist legislation had been passed, a next step was Vargas' 1945 decree authorizing CHESF's creation, the first Brazilian state electric company, to which the 1950 Salte Plan allocated 13% of its resources (Calabi et al., 1983; Melo, 2016). CHESF's creation set a new course regarding the state's role in infrastructure provision because of a larger willingness to allocate public finance to such projects and their larger scale (Ferraz, 1981, in Hage; Manduca; Canesin, 2020). The private sector, particularly Brazilian entrepreneurs, did not have the finance or expertise to formulate plans and conduct more complex projects, which required the state to step in (Spiegel, 1955).

The passing of nationalist legislation in the field of electricity and CHESF's creation occurred in the context of a public debate that favored such policy solutions. Simonsen's triumph over the liberal economist Gudin in the 1944-1945 "Gudin *vs.* Simonsen planning controversy" was emblematic of a growing willingness to plan Brazil's industrialization within the country's public bureaucracy and economic elite. On one pole of the debate,

Simonsen defends the need for rapidly increasing national income to fight poverty and overcome economic backwardness (Simonsen, [1945] 2010b; Sola, 1998). He deems the state's intervention inevitable due to the scarcity of the country's factors of production and because the private domestic sector lacks the capital, technology, and managerial capacity. Therefore, economic development requires modern planning techniques and policy instruments (Ianni, 1971; Lima, 1976a). For Simonsen, economic planning is a technique to anchor private entrepreneurs' expectations, creating a secure investment environment (Simonsen, [1945] 2010a).

On the other pole, although Gudin was a liberal economist, he did not eschew planning by the state *per se*.² Planning does not necessarily entail a disadvantage for the private sector because it can balance expectations and encourage private investment (Gudin, 1953, in Magalhães, 1965). Thus, Gudin welcomes a liberal state that selectively creates the rules of the game, corrects market failures, and sets incentives with the foremost aim of increasing productivity. However, it does not engage directly in productive activities (Gudin, [1945] 2010, p. 62-83). According to Velloso (2010, p. 15), "Gudin's plan was [to increase] productivity".

Hence, one key divergence between Simonsen and Gudin in the planning controversy is about whether the state's intervention should take place as "intervention by direction," when the state solely guides development, or as "intervention by absorption" when it directly conducts this process (Magalhães, 1965, p. 20). Favoring the first one, Gudin opposes the proliferation of state-owned companies in the country, associated with intervention by absorption (Magalhães, 1965). The second model is more suitable for Simonsen because there is a pent-up demand for state investments in basic industries not adequately covered by private initiative (Bielschowsky, 1988).

As such, Simonsen's and Gudin's views on the planning of the electricity sector's development mostly reflect their respective policy worldviews. For Simonsen, because Brazil lacks capital and lags in the exploration of natural resources, the fast acceleration of development requires economic steering by the state. In particular, he identifies an insufficient reach of private sector investments in sectors such as ethanol production, petroleum E&P, and

² There are, however, other interpretations, particularly what regards Gudin's later views on planning. Regarding Gudin (1952), Bielschowsky (2001, p. 100) argues that in his analysis of underdeveloped countries Gudin "excluded planning". Similarly, Chieza and Gaspari (2014, p. 19) write that "Gudin defended that Brazil did not need a plan, but agricultural productivity and a free market".

electric power generation. He thus recommends the very conscious planning of these sectors' expansion. Nevertheless, this effort should be coordinated with the private sector (Simonsen, [1945] 2010b).

In his turn, Gudin believes that although Brazil has been blessed by its natural resource base, it lags in the factor accumulation of labor, energy, capital, and technical capacity, which he regards as fundamental preconditions for economic growth and development to happen (Gudin, [1945] 2010). To overcome this problem, he espouses an open doors policy for the immigration of foreign labor and FDI, markedly in the hydroelectric power sector. Furthermore, bureaucratic rules should be simplified to attract these investments (Gudin, [1945] 2010). Gudin concedes that it is the state's exclusive function to plan the expansion of sectors such as health and education, monetary emission, credit, public finances, the tax regime, public works, and public utility services such as hydroelectricity. For the author, the state may even protect nascent industries, which should be granted cheap money or even subsidies. However, it should not directly participate in industrial enterprises as an investor (Gudin, [1945] 2010). Ventures in sectors such as transportation, communications, and hydroelectricity should be conducted by concession or delegation (Gudin, [1945] 2010).

An alternative interpretation is that Gudin saw public investments in the electricity sector as a second-best policy. According to Mello (2011), when the idea to build a hydroelectric dam in the São Francisco river at Paulo Afonso appeared, it was starkly opposed by Gudin, who insisted that the federal government's sparse resources should be concentrated on ventures in the South-Eastern region, where there was already a large pent-up demand for electricity. A large hydroelectric dam in a remote region would likely be uneconomic. Nevertheless, Gudin (1963) changed his views on the pertinence of building the Paulo Afonso dam twenty years later when he finally acknowledged the dam's economic viability and wider social benefits.

Non-nationalist developmentalist authors like Glycon de Paiva and Lucas Lopes (Bielschowsky, also espouse the view that the sector's expansion must be planned. Paiva (1945) points out that Brazil has to undertake a massive planning effort to steer wide-scale electrification, which considers that the country's predominant indigenous energy source is hydropower. Because the country has financial restrictions, the costly exploitation of this energy source's potential must be carefully planned. He suggests that the finance for Brazil's large-scale electrification plan could come from agricultural exports'

internal savings. Although the additional electric power from the planning effort would supply growing industrial demand, the author does not recommend full or “hypertrophied” industrialization that demands a large degree of state intervention, as it would be rendered useless because of international competition. Instead, the country’s industrialization pace should be carefully planned to maintain agriculture’s potential to export and create the funds necessary for its massive electrification undertaking (Paiva, 1945).

Lopes, one of the Masterminds of the 1950 Minas Gerais Electrification Plan and CEMIG’s first president, holds a similar view. The plan was formulated to ensure the production and distribution of energy at low costs to promote the state’s industrialization (Siqueira, 2001; Eakin, 2001). He calls upon the state’s “directive power” and “catalytic action” to map and establish the government’s general development plans (Lopes, 1955b, p. 25; Lopes, 2006, p. 78). Lopes highlights the importance of defining so-called “electro-economic zones” or “areas of industrial possibility” upon which the planners’ efforts should be concentrated. These are economic activities in which an increased electricity supply attracts other investments because of its strong backward and forward linkage generating potential (Lopes, 1955a, p. 219-229; Lopes, 2006, p. 87). However, state intervention should not be an end in itself. The state’s role should be that of “an incentive manipulator” and not that of “a controller of decisions”. The state should focus on sponsoring pioneering ventures and not function as “an absorbing Leviathan” that hinders the private sector’s flourishing (Lopes, 1955a, p. 301; Lopes, 2006, p. 116).

As CEMIG’s first president, where Lopes revealed himself as an “exceptional public entrepreneur”, he appeared to apply his theoretical principles thoroughly. In that position, he set out to “construct and unify the electric power grid” and “pursued a policy of expanding power generation ahead of demand to attract new industry that would then create additional demand”. Eventually, CEMIG’S installed capacity and distribution network “became one of the most important stimuli to industrial expansion in [...] Minas Gerais” (Eakin, 2001, p. 117).

It remains to be seen how Campos addressed the issue of planning in the electricity sector and how his views influenced the Brazil-U.S. Joint Commission’s and the Goal’s Plan work. For Campos, who starts from a more developmentalist perspective – but later in his career distances himself from that standpoint –, planning in a broad sense is politically neutral, for it can be used to reinforce private initiative’s strength by indicating overall growth

targets and giving incentives for entrepreneurial action (Campos, 1969). The state's role should be thus concentrated in the planning phase and the political coordination of the developmental process (Souza, 1999). He also favors public policies that promote appropriate market functioning (Ekerman, 1989).

Campos's analysis of planning in the electricity sector is attached to his views on so-called "strangling points", a topic also extensively discussed by Roberto Pinto de Sousa (Campos, 1963; Sousa, 1958). In that framework, a balanced economic growth path requires inputs from infrastructural services, such as transportation and energy, and superstructure activities – like agriculture and industries – to be supplied in proportionate amounts (Campos, 1963). Infrastructural services such as the electricity sector provide external economies to other industries, notably the higher-added activities from the manufacturing sector (Levy, 1962; Sousa, 1958). If sufficiently stimulated, they will become "germination points" because of their tremendous ability to stimulate private industrial investments. Conversely, the lack of an essential production input like energy generates a bottleneck or a strangling point (Campos, 1963; Levy, 1962). He concedes that a sectional planning effort may be oriented to these sectors, such that these gravely undercapitalized sectors do not become strangling points (Campos, 1963).

Because of the slow build-up of capacity in the context of rising electricity demand, the electricity sector is one of the two most serious strangling points in Brazil's economy, alongside transportation. The system is overloaded and operates with a very high load factor, thus causing frequent blackouts (Campos, 1963). In the context of a post-war investment boom, strangling points in infrastructural sectors such as electricity aggravate inflationary pressures (Sousa, 1953). The consequence is low overall economic productivity growth and a growing gap between marginal social and private marginal products (Campos, 1994). The existence of such strangling points also diminishes the economic multiplier's strength (Sousa, 1958). The low tariff level imposed by the historical cost criterion restricts profitability and chases investors away from the electricity sector, thus leading to strangling points (Oliveira, 1957).

As a solution to this problem, "sectional planning" comes into the fold, which Campos prefers to a more comprehensive effort of planning the entire economy's expansion. First, state investments should be concentrated on a few chosen priority sectors to avoid the deleterious effects of long-term state intervention (Campos, 1963). The state's scarce resources should preferably

be invested in sectors with the potential to maximize overall productivity and attract private initiative. They should be concentrated in regions with some ongoing promising economic activity to prevent resource dispersion and the weakening of multiplying effects (Campos, 1952). In that effort, the state uses its “telescopic facility” to map the investment opportunities and resources available, thus facilitating the choice among competing objectives (Campos, 1952, p. 16).

Sousa takes a similar stance and proposes that removing strangling points requires planning to select the most suitable among concurring projects. Preference should be attached to projects with a large potential to generate external economies and attract private initiative (Sousa, 1953). In the electricity sector, he recommends reforming the legislation that had previously shielded away FDI in the electricity sector due to infrequent tariff readjustments and the maximum profit rate’s curtailment. Accordingly, the state should limit its role as a scheduler of investments and coordinator of the investment pace (Sousa, 1953).

Within that theoretical framework and ideological mindset, the Joint Commission submitted its final report in 1953, proposing investments that amounted to US\$387.3 million (Baer, 2014). The Commission favored the participation of FDI in national development, which it regarded as fundamental, alongside a proactive export-promotion policy, to overcome the country’s balance of payments problems (Klüger, 2014; Sola, 1998). According to Ianni (1971), the policy view that it was fundamental to create institutional conditions for the free entry and exit of FDI had been clearly formulated in all the Commission’s recommendations and analyses. Thus, in its fund destination policy, the Commission foresaw that loans should be handed out to preserve foreign utilities’ market power and investment capacity (Bastos, 2006). However, it also acknowledged that these loans should be made available to public corporations in ventures where private utilities showed no interest, demonstrating a considerable degree of pragmatism (Skidmore, 1967).

2. FDI and the Eletrobras debate

Although the Joint Commission had a relevant role in securing financial resources for the electricity sector, the Brazilian government also played an important role in that undertaking, in a period that frankly favored planned solutions to economic and developmental problems. When Vargas took office

for the second time (1951–1954), the prospect of supply collapse hovered the electricity sector. By the end of the 1950s, Brazil would face a severe electric power supply crisis with economic consequences of unpredictable proportions. Although Brazil had a large hydroelectric potential, the system's evolution occurred in leaps and bounds. Moreover, each project was conceived individually, and the electric power system lacked interconnection projects. The problem thus entered the federal government's public policy agenda (Melo; Oliveira; Araújo, 1994). Shortly after taking office, Vargas created an Economic Assessorship under the coordination of Rômulo Almeida, which had economists like Ignácio Rangel and Jesus Soares Pereira in its ranks (Barbosa, 2015). The group was tasked with elaborating strategic projects for the energy sector, including a coal plan, a petroleum and electricity program, and a nuclear energy policy (Almeida, 1982).

According to Jaguaribe (1968), although the Assessorship lacked a strong administrative apparatus, it managed to produce a consistent plan to steer economic development. In the electricity sector, it recommended four projects. The first was the Electrification Fund, which would be financed by the Single Tax on electricity, created by the 1946 Constitution, to provide a steady flow of financial resources to the electricity sector (Melo; Oliveira; Araújo, 1994). The second aimed to regulate the Single Tax resources' destination, establishing that they would also be directed to newly created state-owned companies at the federal and state levels. The third project proposed implementing 10-year state electrification plans, providing for the interconnection of the regional systems and the mobilization of financial resources. Finally, the fourth proposed the creation of a federal electricity holding, Eletrobras, which would manage the Electrification Fund and conduct the 10-year plans' execution (Abranches, 1977).

While the first two bills were rapidly approved in 1954, the two bills that created the National Electricity Plan and Eletrobras were still subjected to difficult political sewing (Melo; Oliveira; Araújo, 1994). The government's determination to push through a more definitive statist solution to the electricity sector's questions was much smaller than in the petroleum sector. The former had a long-established institutional framework and an entrenched productive structure, with a strong foreign capital presence, very much in contrast to the latter (Contreras, 1994). Decision-making in the electricity sector was also postponed by lobbying,³ which was supported by public in-

³ According to Campos (1994), the claim that the Eletrobras project was postponed due to the political

stitutions such as the National Economics Council (CNE), a Congress and Executive Consultative Body that frankly supported a private electricity industry solution, and even by liberal economists themselves, such as Gudin.⁴

Amidst a heated public debate, the Assessorship's proposals were at the root of a considerable disagreement between Vargas' Assessorship and orthodox economists involved with the Mixed Commission and the CNE.⁵ The discussions between their respective representatives about the federal government's degree of intervention in the electricity sector and the question of FDI were among the most heated ones in the policy debate within Brazil's early economic epistemic community (Lima, 1984; Loureiro, 1997; Silva, 2018).⁶

The orthodox camp's diagnosis is that in the early 1950s, the most significant hindrance to expanding electric power capacity was the financial constraint faced by private utilities. It is argued that the 10% maximum profit rate allowed by the 1934 Water code discourages investments in new generation capacity due to the much higher profit rates that can be obtained in other industries (CMBEU, 1954; Loeb, 1957; Pereira, 1975). Moreover, the problem has worsened because tariffs were not increased with inflation. From 1947 to 1954, while electric power tariffs in the Federal District had increased less than 40%, wholesale prices increased around 170% (Loeb, 1957).

In 1952 the CNE presented a document called "Organization of Services and Guidelines for the Development of Electrification in the Country", which based foreign electric utilities' lobbying activities. That document proposed introducing monetary correction of the companies' investments and a minimum guaranteed profit rate of 10%, obtainable even if efficiency gains were not achieved (Pereira, 1956). The Mixed Commission also pleaded for legislation reform to alter the criteria of service remuneration and the institution of more frequent tariff readjustments (CMBEU, 1954). The Mixed

pressure of foreign utilities (AMFORP and Light) did not proceed. These companies lacked popular support and did not have the political strength to carry out this kind of lobbying activity.

⁴ From the 1930s to the early 1960s Gudin acted in different positions for CPFL (Companhia Paulista de Força e Luz) a subsidiary from AMFORP, primary as an intermediary between the company and the Brazilian government (Scalercio; Almeida, 2017).

⁵ For example, the CNE shared the "gudinian" view that Brazil should not accelerate public investments' growth rate (Magalhães, 1965).

⁶ At the same time, it has been argued that Vargas's administration was relatively pragmatic regarding its choice of economic instruments. Skidmore (1967), for example, describes Vargas' method as "dialectic", as he compensated moderate measures with nationalist initiatives, with the foremost goal of achieving economic development. See also Bastos (2005).

Commission recommended devising regulations that facilitated private utilities' role as public services providers and also decentralizing the industry's management (CMBEU, 1954; Silva, 2018).

Economists closely aligned with the CNE and the Mixed Commissions' worldviews, such as Gudín, Bulhões, and Campos, see openness to foreign competition and the facilitation of FDI as key solutions to the electricity sector's problems. For Gudín, economic nationalism prevents the country from harnessing valuable FDI, which is fundamental for the electricity sector's development because of its high capital requirements (Gudín, 1965). Campos defends that the sector's problems should preferably be dealt with by market logic. Therefore, the most critical and crucial policy decision is implementing "tariff realism", as infrequent tariff readjustments – below inflation – discourage private investment in this sector (Campos, 1994; Silva, 2011). Furthermore, because of the electricity sector's high capital intensity characteristic, which demands a commitment to long-term investments, tapping FDI would permit Brazil to achieve a higher capital accumulation rate. This would free domestic capitalists or the state to focus their investments on ventures with a shorter maturation period (Campos, 1994). For Bulhões, public services concessionaires in the electricity sector would invest if they received appropriate remuneration. Hence, he dismisses the prevailing cost-plus regime that was discouraging private investments in the sector (Bulhões, 1960).

On the other side of the debate, economists like Jesus Soares Pereira and Américo de Oliveira believe that the state should control the electric power industry. Accordingly, a federal holding should centrally manage the electricity industry, and the Single Tax on Electric Energy resources should preferably be allocated to state companies (Silva, 2018). Pereira, who criticizes the CNE's extreme privatism, pleads for the statist solution because of the impact of the electricity sector's profit remittances on the balance of payments. Intervention by the state is also necessary because private utilities are unwilling to expand supply to fringe regions, which aggravates regional imbalances (Pereira, 1956). Furthermore, the BNDES is not an adequate manager of the Federal Electrification Fund's resources and lacks the managerial and technical capacity to conduct a large-scale public program to expand the country's electrical systems. Therefore, the electricity sector needs state-led organizational leadership to plan electric energy supply expansion effectively and rationally (Pereira, 1975; Silva, 2011).

Oliveira argues that foreign-held utilities have for decades been handsomely rewarded with terms and conditions sufficiently attractive to carry out operations and expansion planning almost entirely through self-financing (Oliveira, 1957, 1958). Despite this, they have failed to increase the country's installed capacity, exposing it to frequent blackouts caused by an operation with an overstretched load factor. The economic impacts of this dire sectoral outlook justify the electricity sector's nationalization. Like Pereira, Oliveira also welcomes nationalization because the remittance abroad of profits in the electricity sector puts pressure on Brazil's balance of payments (Oliveira, 1957).

Within the developmentalist camp, Lucas Lopes and Ignacio Rangel hold more nuanced views. Lopes welcomes the São Francisco's plan – which includes the creation of CHESF – because of its pioneering nature in promoting regional development. He defends public electricity investments in regions where the private initiative has no condition or interest in investing, with the ultimate goal of decentralizing the country's economy (Lopes, 1955a, 1955b). However, he also believes that government regulation and the curtailment of prices shie away private investments from the sector (Lopes, 1955a). Although Lopes understands that the Federal Electrification Fund – financed by the sole tax – is necessary to resolve the sector's chronic financial problems, he does not support the federal solution of a state holding. For him, this solution threatens to drain resources into countless projects that lack a technical basis but would be included in the public investment agenda for political reasons (Campos, 1994; Lopes, 1955a; Silva, 2011).

In his turn, Rangel, with the foremost example of the electricity sector, concedes that granting public services to foreign companies before the nationalist legislation was passed in the 1930s was a logical decision. By then, Brazil lacked a national capital goods industry capable of supplying the equipment and services and the capital markets required for these industries' setup. In the late 19th and early 20th centuries, foreign utilities offered a convenient policy solution to the problem due to their sheer financial power and organizational capacities under conditions that were very unfavorable from the domestic point of view (Rangel, 1963).⁷

However, as the economic conditions had changed during the 1940s–1950s period, the operation of these ventures under frankly unfavorable

⁷ See also Branco (1975).

conditions no longer made sense, chiefly because the costs of goods and services were substantially higher than necessary. Rangel thus pleads for the effective implementation of the nationalist legislation, which had already been approved in the 1930s. The reorganization of public services would play a relevant role in establishing new investment and capital accumulation opportunities, stimulating a burgeoning domestic capital goods market. The only objective bottleneck is the supply of financial resources. This problem can be resolved if Brazilian companies can also have access to more favorable financial-economic conditions and if the country manages to establish a more solid capital market (Rangel, 1963).

Eventually, Decree 41.019 of 1957 was approved to regulate and oversee the electric energy provision service, stipulating more transparent and simplified norms and changing historical cost as the basis for the electric power rate calculation (Vieira, 2007). As Tendler (1968) explains, Kubitschek's administration (1956-1961) wanted to avoid the conflict between private and public capitals, particularly in the electricity sector. Although his administration had launched several new public electricity projects, he also was considered "the least antagonistic of Brazil's four presidents from 1950 to 1964" (Tendler, 1968). A crisis in the electricity sector was provisionally resolved by establishing a "modus vivendi" in which the government maintained distributors satisfied through preferential exchange rates and by authorizing price readjustment (Tendler, 1968). Similarly, Castro (1985, p. 149) refers to a "cleavage pact", a tacit agreement between the private sector and the state where the division of labor satisfied both. While the private sector took care of the distribution segment, as foreign companies growingly lost interest in the generation segment, chiefly because of falling profit rates in that business segment (Szmercsányi, 1986a, 1986b in Saes; Loureiro, 20134), the state was in charge of expanding the electricity generation sector. As the state eschewed the conflict with foreign concessionaires, it accepted the role of undertaking the more risky investments in large-scale hydropower dams, for which it nevertheless could channel the finance from the Single Tax on Energy (Melo; Oliveira; Araújo, 1994; Pereira, 1975; Rau Jr. 1962).

Even though the tariffs question was settled, favoring private utilities, discussions towards implementing the electrification plan and Eletrobras' creation marched in Congress and government circles. In addition to the suspicion that private utilities like Light and AMFORP were not willing to invest sufficiently to expand installed capacity, there was a perception that

the potential energy generation capacity within their respective concession areas was effectively ending (Pereira, 1957).

Eletrobras' creation occurred in a context in which the nationalist debate was revived. Particularly in the National Congress, political organizations such as the Nationalist Parliamentary Front (FPN) had a fundamental role (Corrêa, 2007). In its diagnosis of the electric power industry's problems, the Front criticized foreign-controlled electricity utilities' lack of investments, dubious operations, and the government's unwillingness and incapacity for regulating their operations. The Front defended that profit remittances abroad must be regulated and that the state has to exert its sovereignty over its natural resources, such as hydraulic resources. The National Electrification Project and the creation of Eletrobras were regarded as fundamental steps for accelerating economic development (Silva, 2011). The financial leverage that the Electrification fund had given to finance the sector's investment expansion throughout the 1950s was crucial in flattening the political resistance of the main electricity-producing states against these projects (Melo; Oliveira; Araújo, 1994). That renewed political setting eventually permitted policy experimentation with a statist solution in the electric power sector. In 1961, by Law 3890, Congress approved Eletrobras's foundation as a holding company for conducting the federal government's investments in electric power.

3. The inflation debate

During the 1950s, the country's annual inflation rate had oscillated in the 10-20% range. However, in the early 1960s, amidst a wave of unresolved economic problems, it topped the 35% mark. Brazil's 1950s and early 1960s inflation debate – one of the most important debates in the period's economic epistemic community – had the issue of electricity as one of its main objects. However, the inflation-electricity nexus is a much larger preoccupation in the orthodox camp, centered on Gudin's writings. In the heterodox camp, it is a concern that appears mostly in Rangel's writings.

For Gudin's orthodox camp, which is closely identified with monetarism, the economy's means of payment must grow at the same pace as economic transactions for growth to be sustained and inflation under control. If public spending is not covered with new revenue sources, there is an increase in the volume of money in the economy, which results in inflation (Biel-schowsky, 1988). For Gudin, inflation means that an "upper ceiling" has been

reached, a point at which economic growth cannot be accelerated (Lima, 1976a; Magalhães, 1964). An inflationary surge results from attempts to speed up economic growth beyond what is possible to achieve with the economy's existing factors of production. When every factor of production is in full employment, an expansionary credit policy or money injection does not result in increased production but in increased prices, a scenario in which there is only nominal GDP growth (Gudin, 1959; Lima, 1976a). Gudin thus defends reducing investments and correcting the country's macroeconomic imbalances, particularly inflation – through monetary stability (Gudin, [1945] 2010; Magalhães, 1965). Controlling inflation entails reducing the country's investment rate and abandoning plans to accelerate economic growth (Magalhães, 1964). In the context of inflation, public investments should preferably be directed to productivity-improving investments, especially in export sectors, and not to protect inefficient domestic industries (Gudin, 1979; Lima, 1976a).

Orthodox economists believe that inflation control demands the flexibilization of the electricity pricing policy. The government's control of public utility prices – a failed long-term inflation control policy – had made investments in infrastructure such as electricity unattractive to the private investor (Gudin, 1959; Oliveira, 1957). In Campos's view, the government's control of tariffs to halt inflation generates strangling points, which “are originally inflation-induced, even though at a later stage they may become inflation-feeding” (Campos, 1961, p. 74–75). For Gudin (1959), in an inflationary context, private investments are channeled to property investments instead of the more critical electricity generation investments, where the returns take more time to appear and are corroded by inflation. When Kubitschek's administration implemented its ambitious Goals plan, a second-best policy alternative to overcome the problem of insufficient electricity supply, the finance needed to pay for the Goals plan consecution had to be obtained by issuing new money, further accelerating inflation (Gudin, 1959; Sola, 1998; Sousa, 1958). For Gudin, a much more suitable path – in which inflation is minimized – is to establish an equilibrated economic order that stimulates private investments, among others, in electricity generation. For this to be possible, there must be clear rules for the economy's most important prices and costs (Gudin, 1959). Hence for these authors, the liberalization of the sectoral pricing policy would ease inflationary pressures and guarantee private entrepreneurs' investments in novel electric power generation facilities.

Sousa (1956) offers a more nuanced view within the orthodox camp. For the author, inflation in developing countries arises from a limited supply of services that provide external economies, such as the electric power industry. Because there is no spare capacity in these sectors, the acceleration of economic development increases demand and generates inflationary pressures. For Sousa, however, a tight monetary policy should be used with parsimony and only in the short term to avoid unnecessary economic contraction. The main instrument to tackle inflation is to invest in an additional capacity that attenuates these bottlenecks. Because these investments affect productivity due to their external economies, they have a deflationary effect. For the author, private entrepreneurs should carry these investments under a regulatory state's guidance.

By contrast, the Heterodox group, mostly aligned with ECLAC's structuralist ideas, tends to see some degree of inflation as a positive phenomenon (Hewlett, 1980; Lima, 1976a). For Furtado, the inflationary process results from the rigidity of supply in underdeveloped economies. Because of underdeveloped nations' demand profile transformation – due to the elites' desire to emulate developed countries' consumption patterns – the solution to relieve inflationary pressures is to make the supply side more flexible. Overcoming inflation is thus closely tied to overcoming underdevelopment (Furtado, [1960] 2016). In Magalhães' view, the upper ceiling to growth is given not by labor, which is the abundant factor of production in developing nations, but by capital, which is not yet fully employed at that stage of development (Magalhães, 1965). Magalhães accepts that a moderate inflation rate is instrumental for development because increasing prices and tumbling real wages stimulate investments. As inflation may create large forced domestic savings, it may aid in displacing the upper ceiling. Because inflation positively affects development, anti-inflationary policies must be implemented with caution because they reduce the economy's total savings, thus curtailing investments and reducing the country's developmental pace (Magalhães, 1965).

For Rangel (1963), inflation is an institutional fix for capital accumulation and growth in an imperfect developmental setting. In the unique circumstances in which Brazil's capitalism is unleashed, a high rate of labor exploitation prevails, and wages do not increase according to productivity growth. This generates a low domestic propensity to consume, which is compensated by a high immobilization rate. As a result, Brazilian capitalists

have a large propensity toward increasing idle capacity (Rangel, 1962). The author thus sees inflation as “a heterodox but effective resource to maintain the immobilization rate when it manifests a tendency to decline” (Rangel, 1962, p. 58), where inflation can convert a dangerous decline in the economic system’s activity “into a relatively innocuous movement of rising prices” (Rangel, 1962, p. 83).

He argues that monetary policy should be cohered with the country’s broader developmental goals, for inflation increases real demand (Rangel, 1962). Moreover, the issuance of new money generates a new source of revenue for the government, such that there ensues an income transfer of subjects with low consumption propensity to the public sector, whose consumption propensity is more elevated. Nonetheless, Rangel sees with some skepticism the thesis that “inflation is good”, for he is worried that the acceleration of inflation reduces inflation’s efficiency as a compensating mechanism, rendering inflation a policy tool that must be used with care (Rangel, 1963).

Following heterodox reasoning, the electricity sector is a relevant originator of inflationary pressures because of the chronically inadequate capital formation in the sector (Hewlett, 1980; Lima, 1976a). The inadequate electricity supply is one of many deeply embedded structural rigidities that characterize developing economies. Due to the existence of this rigidity and because of FDI’s mostly ancillary role in channeling investments to sectors such as electricity, Brazil had to turn inward for resource collection drawing on inflationary forced savings (Baer; Kerstenetzky, 1964). Accordingly, “widespread inflationary pressures became the inevitable concomitant of modern industrialization” (Hewlett, 1980, p. 90). It is in that vein that Rangel sees inflation arising from the electricity sector fundamentally in a positive light, as electricity tariffs’ indexation enabled Brazil’s modern cities’ construction, systematic electrification, and heavy industry implantation (Rangel, 1963, 1985).

However, Rangel does not believe that the electricity sector should perpetually draw its growth from inflationary finance. In his view, electricity generates inflationary pressures mostly because of the favorable rules to FDI that governed the system’s expansion in the 1900–1960 period. For Rangel, this set of rules:

[...] unnecessarily makes the service more expensive and promotes inflation in several ways: because it unnecessarily increases

the cost of services, because it prevents them from developing [...] and, mainly, because they depress the internal demand for capital, making the economy more dependent on the compulsion exerted by the devaluation of the currency over the preference for liquidity in the economy. (Rangel, 1963, p. 95)

While Rangel believes that it is necessary to reform public finance to curb inflation, which had been structurally compromised because of the need to maintain the rate of immobilization high (Rangel, 1963), he also believes that inflation should be tackled by the removal of certain pricing anomalies. Hence, removing the favorable conditions granted to foreign electric power utilities is also a policy alternative that must be considered to resolve the problem of inflation (Rangel, 1963). This is quite in contrast to the orthodox camp's view, which claims that the liberalization of the pricing policy will lead to the curtailment of inflation. On the contrary, what leads to the control of inflation in Rangel is the establishment of a competitive electricity market through the effective implementation of the set of rules that had been established in the 1930s to guide the sector's expansion.

4. Conclusions: a postscript on the policy debate briefly after the coup

This article has argued that the bipartisan division in Brazil's economic epistemic community in the 1945–1964 period also existed in the electricity policy debate. However, while in the debate over FDI *vs.* state control and on the relation between inflation and electricity divergence was the tonic, some degree of convergence existed regarding the issue of sectoral planning.

In the period in question, policymaking in the electricity sector largely reflected the incumbent administrations' shifting policy views. Even so, political and economic conditions favored policy experimentation with a pragmatic policy stance that combined features from states and markets – which combined ideas from both camps – even after the 1964 coup.

The 1964 military takeover marked a caesura in Brazilian economic policymaking. The military government rapidly depoliticized the public decision-making process and changed macroeconomic policymaking under the Campos-Bulhões team's orthodox direction (Boa Nova, 1985). As a result, the 1964 PAEG program, Brazil's first postwar monetary and fiscal austerity

program, contained economic reforms, public spending cuts, a tax burden increase, trade and financial liberalization measures, and wage tightening measures (Frieden, 1991; Kaufman, 1988; Maddison, 1992).

The liberalization of energy policy also marked the period. Decree n. 54.936 of November 1964 introduced a new “tariff realism” policy that substituted the historical value of fixed capital pricing regime principle with the periodic revaluation of assets (Coutinho; Reichstul, 1977). This curtailed the government’s interference in price formation and removed subsidies on public utility rates (Maddison, 1992). From 1964 to 1967, tariffs grew an average of 62.4% per year, above inflation, which grew 39% during that period (Silva, 2011). As a result, the role of inflation in the electricity sector’s expansion was reduced, and the electricity industry now operated with a high self-financing margin, which reached 75% during the period (Baer; Kerstenetzky, 1964, p. 367; Coutinho; Reichstul, 1977).

However, after a few years of policy experimentation with orthodox measures, the regime shifted to less orthodox policy measures towards the end of the 1960s, mainly because of low economic growth rates. A pragmatic change of direction, with a larger role for public investments, also ensued in the electricity sector, with Antonio Dias Leite as one of its main architects. Dias Leite criticizes the government’s energy policy and pleads for more extensive public involvement in what he calls “the nucleus of economic expansion” (Dias Leite, 1966, p. 42-43; Singer, 1976, p. 158). Dias Leite (1966) believes that this nucleus’s expansion (or lack thereof) defined the country’s development pace. It has been argued that after Dias Leite’s appointment as head of the Ministry of Mines and Energy (MME), the pace of investment expansion in the electricity sector could be rekindled, which was now coordinated by the state (Campos, 2018).

As a result of this counter-reform, Eletrobras increased the pace of its inversions and could comfortably execute long-term planning and exert direct and firm control over a frankly expanding sector whose input was fundamental for the economy (Coutinho; Reichstul, 1977). With this, the electricity sector’s installed capacity grew at an average annual rate of 11,9% from 1967 to 1973 (Cachapuz, 2006). From 1962 to 1971, the share of Brazil’s electric power generating capacity controlled by state companies grew from 36 to 90%. In 1973, the state controlled 45% of the total electricity distributed and consumed (Robock, 1975).

The military regime, which delivered spectacular growth rates in the

early 1970s, sought legitimacy and pursued national security by achieving growth and economic development (Ianni, 1981). Its success stems from its ability to pragmatically combine monetarist policies with bold state investments, with an open stance for FDI, but with a stark disregard for bold distributive policies. Policy experimentation with a pragmatic policy stance is possible because the political opposition had been neutralized (Mantega; Moraes, 1978). It is a regime that has pragmatically learned to combine the strengths of states and markets vis-à-vis the goal of rapidly increasing capital accumulation and the pace of economic growth.

It is thus not a coincidence that Dias Leite (1966) not only pleads for larger state involvement in the electricity sector but also criticizes the pre-1964 policy of tariff containment. In his view, that policy had mostly satisfied middle-class domestic consumers and disturbed this vital sector's financial health. He reasons that the negligible weight of electricity costs in industrial consumers' total expenditures, coupled with electric power's importance for economic development, justifies the liberalization of the pricing policy.

Another author who simultaneously pleads for the state's guiding hand and liberalizing reforms is Swiatoslaw Sirks. On the one hand, he argues that the solution to the electricity supply crisis that would hit Brazil after 1970 is centrally planning the system's expansion (Correio da Manhã, 1964). On the other, he believes that reforms which increase the supply of foreign savings through FDI to the electricity sector are important because they supplement domestic capital formation. For Sirks, the country's development rate is directly proportional to its investment rate, which can be either increased through the largening of internal savings or by recurring to savings from abroad. However, increasing the country's savings rate comes with the risk of reducing the country's consumption rate. Therefore, due to the electricity sector's large external economies generating potential, the country is better off with a policy that facilitates the flow of FDI to this industry (Sirks, 1968).

In a similar fashion, Campos also sought to establish a "synthesis" between the orthodox and developmental viewpoints to explain the success of the military rulers' developmental strategy, the "Brazilian model". In his view, the model succeeded because of the superation of controversies that had previously impeded the adoption of "rational and consistent economic policies" (Campos, 1974, p. 72). One of these was the opposition between nationalists and the advocates of a more open economy, which previously

had had the electricity sector as a battleground. For Campos, the policy change from a “confiscatory” nationalization of foreign utilities’ assets to “negotiated nationalizations” had been fundamental for the model’s success. Because it cleared the investment climate, it paved the room for novel rounds of foreign loans to the electricity sector and FDI to other sectors (Campos, 1974).

References

ABRANCHES, S. H. *Empresa estatal e capitalismo: uma análise comparada*. Estado e capitalismo no Brasil. São Paulo: Hucitec, 1977.

ABREU, M. D. P. *O Brasil e a economia mundial, 1930-1945*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

ALMEIDA, R.; ROSAS, R.; MODENESI, R.; BARBOSA, A.; CORONEL, A. *Projeto Memória: entrevista com Rômulo Almeida*. Rio de Janeiro: BNDE, 1982.

BAER, W. *The Brazilian economy: growth and development*. Boulder: Rienner, 2014.

BAER, W.; MCDONALD, C. A return to the past? Brazil’s privatization of public utilities: the case of the electric power sector. *Quarterly Review of Economics and Finance*. v. 38, n. 3, p. 503-524, 1988.

BARBOSA, A. F. *Romulo Almeida*. In: SECCO, L.; PERICÁS, L. B. *Intérpretes do Brasil: clássicos, rebeldes e renegados*. São Paulo: Boitempo Editorial, p. 305-324, 2015.

BASTOS, P. P. Z. A construção do nacional-desenvolvimentismo de Getúlio Vargas e a dinâmica de interação entre Estado e mercado nos setores de base. *Revista Economia*. v. 7, n. 4, p. 239-275, 2006.

BASTOS, P. P. Z. Desenvolvimentismo incoerente? Comentários sobre o projeto do segundo governo Vargas e as ideias econômicas de Horácio Lafer (1948-1952). *Economia, Selecta*. Brasília, v. 6, n. 3, p. 191-222, 2005.

BIELSCHOWSKY, R. Eugênio Gudín. *Estudo Avançados*. v. 15, n. 41, p. 91-110, 2001.

BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes, 1988.

BOA NOVA, A. C. *Energia e classes sociais no Brasil*. São Paulo: Edições Loyola, 1985.

BRANCO, C. *Energia elétrica e capital estrangeiro no Brasil*. São Paulo: Editora Alfa Ômega, 1975.

BULHÕES, O. G. *Economia e política econômica*. Rio de Janeiro: Livraria Agir, 1960.

BULHÕES, O. G. *25 anos de economia brasileira*. Rio de Janeiro: Record, 1965.

CACHAPUZ, P. B. D. B. *Panorama do setor de energia elétrica no Brasil*. Rio de Janeiro: Centro da Memória da Eletricidade no Brasil, 2006.

CALABI, A. S.; FONSECA, E. G.; SAES, E. A. M.; KINDI, E.; LIMA, J. L.; LEME, M. I. P.; REICHSTUL, H. P. *A energia e a economia brasileira: interações econômicas e institucionais no desenvolvimento da área energética no Brasil*. São Paulo: Estudos Econômicos FINE/Pioneira, 1983.

CAMPOS, P. H. P. *Empresariado e política econômica durante a ditadura: o caso dos empreiteiros de obras públicas*. In: MARTINS, M. S. N.; CAMPOS, P. H. P.; BRANDÃO, R. V. M. (Org.) Rio de Janeiro: Consequência, p. 133-158, 2018.

CAMPOS, R. D. O. *Economia, planejamento e nacionalismo*. Rio de Janeiro: APEC Editora, 1963.

CAMPOS, R. D. O. *A experiência brasileira de planejamento*. In: SIMONSEN, M. H.; CAMPOS, R. D. O. *A nova economia brasileira*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, p. 47-78, 1974.

CAMPOS, R. D. O. *A lanterna na popa: memórias*. Rio de Janeiro: Topbooks Ed, 1994.

CAMPOS, R. D. O. O planejamento do desenvolvimento econômico de países subdesenvolvidos. *Digesto Econômico*. v. 11, n. 89, p. 11-22, 1952.

CAMPOS, R. D. O. *A retrospect over Brazilian development plans*. In: ELLIS, H. S. (Org.). *The economy of Brazil*. Berkeley: University of California Press, p. 317-344, 1969.

CAMPOS, R. D. O. *Two views on inflation in Latin America*. In: HIRSCHMAN, A. O. (Org.). *Latin American issues; essays and comments*. New York: The Twentieth Century Fund. p. 69-79, 1961.

CASTRO, N. J. D. O setor de energia elétrica no Brasil: a transição da propriedade privada para a propriedade pública, 1945-1961. Rio de Janeiro: UFRJ, 1985 (Dissertação de Mestrado em Economia da UFRJ).

CHIEZA, R. A.; GASPARY, D. A atualidade da controvérsia do planejamento entre Roberto Simonsen e Eugênio Gudin e os paradoxos do modelo econômico de Luiz Inácio Lula da Silva (2004-2010). *Iberian Journal of the History of Economic Thought*. v. 1, n. 1, p. 19-41, 2014.

COMISSÃO MISTA BRASIL-ESTADOS UNIDOS PARA DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (CMBEU). *Relatório Geral*, Tomo1. Rio de Janeiro, 1954.

CONTRERAS, E. D. A. *Os desbravadores: a Petrobrás e a construção do Brasil industrial*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

CORRÊA, M. L. Estado e burocracias no Brasil: um estudo sobre poder e política na área de planejamento do governo JK ao regime militar (1956-1968). *Tempos Históricos*. v. 10, n. 1, p. 207-242, 2007.

COUTINHO, L., REICHSTUL, H. P. O setor produtivo estatal e o ciclo. In: MARTINS, C.E. (org.) *Estado e Capitalismo no Brasil*. São Paulo: Hucitec-CEBRAP, pp. 55-93, 1977.

DIAS LEITE, A. *Caminhos do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966.

- DINIZ, O. R. *O Brasil em face dos imperialismos modernos*. Recife: Ed. Nacional, 1940.
- EAKIN, M. C. *Tropical Capitalism: the industrialization of Belo Horizonte, Brazil, 1897-1997*. New York: Palgrave, 2001.
- EKERMAN, R. A comunidade de economistas do Brasil: dos anos 50 aos dias de hoje. *Revista Brasileira de Economia*. v. 43, n. 2, p. 113-138, 1989.
- FRIEDEN, J. A. *Debt, development, and democracy: modern political economy and Latin America, 1965-1985*. Princeton: Princeton University Press, 1991.
- FURTADO, C. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Contraponto, [1960] 2016.
- GUDIN, E. O caso das nações subdesenvolvidas. *Revista Brasileira de Economia*. v. 6, n. 3, p. 47-78, 1952.
- GUDIN, E. Paulo Afonso. *O Globo*. Rio de Janeiro, 8 de maio de 1963, p. 2.
- GUDIN, E. *Princípios de economia monetária, v. 2*. São Paulo: Agir, 1979.
- GUDIN, E. *Inflação: importação e exportação, café, crédito, desenvolvimento, industrialização*. Rio de Janeiro: Livraria Agir Ed., 1959.
- GUDIN, E. Rumo de política econômica. In: SIMONSEN, R. C.; GUDIN, E. *A controvérsia do planejamento na economia brasileira*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, p. 51-126, [1945] 2010.
- HAGE, J. A. A.; MANDUCA, P. C.; CANESIN, R. M. In: HAGE, J. A. A. (Org.). *Política energética brasileira no Brasil*. Curitiba: Appris Editora, p. 77-98, 2020.
- HEWLETT, S. A. *The cruel dilemmas of development: twentieth-century Brazil*. New York: Basic Books, 1980.
- IANNI, O. *A ditadura do grande capital*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1981.

- IANNI, O. *Estado e planejamento no Brasil (1930-1970)*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1971.
- JAGUARIBE, H. *Economic & political development: a theoretical approach & a Brazilian case study*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1968.
- JORNAL Correio da Manhã. AL produziu pouca energia em 15 anos. 27 de junho de 1964, p. 10.
- KAUFMAN, R. R. *The politics of debt in Argentina, Brazil and Mexico: economic stabilization in the 1980s*. Berkeley: Institute of International Studies, University of California, 1988.
- KLÜGER, E. Técnicos e políticos nos primeiros anos do BNDE. *Cadernos do Desenvolvimento*. v. 9, n. 14, p. 59-81, 2018.
- KOHLI, A. *State-directed development: political power and industrialization in the global periphery*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- LEFF, N. H. *The Brazilian capital goods industry, 1929-1964*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1968.
- LEVY, A. *Energia não se importa*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1962.
- LIMA, J. L. *Estado e energia no Brasil*. São Paulo: IPE/USP, 1984.
- LIMA, H. F. *História do pensamento econômico no Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1976a.
- LIMA, H. F. *História político-econômica e industrial do Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1976b.
- LOEB, G. F. *Industrialization and Balanced Growth: with special reference to Brazil*. Groningen: JB Wölters, 1957.
- LOPES, L. *Electric energy in Brazil*. In: BRAZILIAN TECHNICAL STUDIES. Washington, DC: Institute of Inter-American Affairs Foreign Operations Administration, p. 273-308, 1955a.

- LOPES, R. *Sonho e razão: Lucas Lopes, o planejador de JK*. São Paulo: Arx, 2006.
- LOPES, L. *O Vale do São Francisco*. Guanabara: Ministério de Viação e Obras Públicas, Serviço de Documentação, 1955b.
- LOUREIRO, M. R. *Os economistas no governo: gestão econômica e democracia*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- MADDISON, A. *Brazil and Mexico*. New York: Oxford University Press, 1992.
- MAGALHÃES, J. P. A. *A controvérsia brasileira sobre o desenvolvimento econômico: uma reformulação*. Rio de Janeiro: Record, 1965.
- MAGALHÃES, J. P. A. *Inflação e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Edições GRD, 1964.
- MANTEGA, G.; MORAES, M. *A economia política brasileira em questão 1964-1975*. São Paulo: Ed. Aparte, 1978.
- MELLO, F. M. *A história das barragens no Brasil, séculos XIX, XX e XXI: cinquenta anos do Comitê Brasileiro de Barragens*. Rio de Janeiro: CBDB, 2011.
- MELO, H. P.; OLIVEIRA, A.; ARAÚJO, J. L. *Eletricidade no segundo governo Vargas e a crise dos anos 90*. In: GOMES, A. M. C.: *Vargas e a crise dos anos 50. O sonho nacional: petróleo e eletricidade (1954-94)*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, p. 225-256, 1994.
- MELO, J. A. F. *O setor elétrico brasileiro: de serviço público a mercadoria: vinte anos de erros (1995-2015)*. Olinda: Babeco, 2016.
- OLIVEIRA, A. B. Planejamento econômico: da estratégia e da tática na execução da ação planejada. *Econômica Brasileira*. v. 5, n. 1/2, p. 45-53, 1958.
- OLIVEIRA, A. B. Tarifa de serviço público e empresa privada. *Econômica Brasileira*. v. 3, n. 1, p. 239-252, 1957.
- PAIVA, G. *Planificação dos espaços de ocupação industrial no Brasil*. Rio de Janeiro:

ro: Ministério da Agricultura, Departamento Nacional da Produção Mineral, Serviço de Fomento da Produção Mineral, 1945.

PEREIRA, J. S. A Eletrobrás e o C. N. E. *Econômica Brasileira*. v. 2, n. 3, p. 146-149, 1956.

PEREIRA, J. S. *Petróleo, energia elétrica, siderurgia: a luta pela emancipação: um depoimento de Jesus Soares Pereira sobre a política de Vargas*. São Paulo: Paz e Terra, 1975.

RANGEL, I. *Economia, milagre e anti-milagre*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1985.

RANGEL, I. A inflação brasileira. *Econômica Brasileira*. v. 8, n. 2, p. 120-30, 1962.

RANGEL, I. *A inflação brasileira*. Rio de Janeiro: Ed. Tempo Brasileiro, 1963.

RAU JR., H. L. *The electric power industry of east-central Brazil*. In: PRUNTY, M. C. (Org.). *Festschrift: Clarence F. Jones*. Evanston: Department of Geography, Northwestern University, p. 47-62, 1962.

ROBOCK, S. H. *Brazil, a study in development progress*. Lanham: Lexington Books, 1975.

SAES, A. M.; LOUREIRO, F. P. What developing countries' past energy policies can tell us about energy issues today? Lessons from the expropriation of American Foreign and Power in Brazil (1959-1965). *Utilities Policy*. v. 29, p. 36-43, 2014.

SCALERCIO, M.; ALMEIDA, R. *Gudin*. Rio de Janeiro: Insight, 2017.

SCHLESINGER, H. *O Brasil não pode parar: panorama e desenvolvimento da indústria nacional*. Rio de Janeiro: Editora Eandes, 1954.

SILVA, M. S. D. *Energia elétrica: estatização e desenvolvimento*. São Paulo: Alameda, 2011.

SILVA, M. S. D. *A política do setor elétrico nos anos dourados: embates entre paulistas e mineiros no processo de expansão do setor de energia elétrica no Brasil (1951-1961)*. São Paulo: Alameda, 2018.

SIMONSEN, R. *O planejamento da economia brasileira*. In: SIMONSEN, R. C.; GUDIN, E. *A controvérsia do planejamento na economia brasileira*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, p. 127-180, [1945] 2010b.

SIMONSEN, R. *A planificação da economia brasileira*. In: SIMONSEN, R. C.; GUDIN, E. *A controvérsia do planejamento na economia brasileira*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, p. 35-50, [1945] 2010a.

SINGER, P. *A crise do milagre*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

SIQUEIRA, J. *Planejamento e desenvolvimento em Minas*. Belo Horizonte: Armazém de Ideias, 2001.

SIRKS, S. *Energia elétrica, pioneirismo e desenvolvimento na região Rio-São Paulo*. Rio de Janeiro: Ed. O Cruzeiro, 1968.

SKIDMORE, T. E. *Politics in Brazil, 1930-1964: an experiment in democracy*. Oxford: Oxford University Press, 1967.

SOLA, L. *Idéias econômicas, decisões políticas*. São Paulo: EDUSP, 1998.

SOUSA, R. P. Conceito e atualidade dos investimentos. *Digesto Econômico*. v. 9, n. 107, p. 43-54, 1953.

SOUSA, R. P. Investimento e inflação. *Digesto Econômico*. v. 12, n. 127, p. 25-34, 1956.

SOUSA, R. P. *Economia brasileira: problemas de estrutura, conjuntura e desenvolvimento*. São Paulo: Impr. no Dep. de Publ., Fac. de Ciências Econômicas e Administrativas da Univ. de São Paulo, 1958.

SOUZA, A. J. A. *Energia hidráulica no Brasil*. Rio de Janeiro: Diretoria de Estatística da Produção, 1936.

SOUZA, N. D. J. *Desenvolvimento econômico*. São Paulo: Atlas, 1999.

SPIEGEL, H. W. *Brazil: the state and economic growth*. In: KUZNETS, S. S.; MOORE, W. E.; SPENGLER, J. J. *Economic growth: Brazil, India, Japan*. Durham: Duke University Press, p. 412-429, 1955.

TENDLER, J. *Electric power in Brazil*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1968.

TOPIK, S. *The political economy of the Brazilian state, 1889-1930*. Austin: University of Texas Press, 1987.

VELLOSO, J. P. R. *Apresentação*. In: SIMONSEN, R.; GUDIN, E. *A controvérsia do planejamento na economia brasileira*. Brasília: IPEA, p. 11-17, 2010.

VIEIRA, J. P. *Antivalor: um estudo da energia elétrica: construída como antimercadoria e reformada pelo mercado nos anos 1990*. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

As restrições históricas ao fordismo no desenvolvimento desigual e combinado entre manufatura e sistema de máquinas do setor metalomecânico brasileiro (1920-2015)*

The historical restrictions to Fordism in the uneven and combined development between manufacturing and machine system in the Brazilian metal-mechanic sector (1920-2015)

Leandro Theodoro Guedes e Elcemir Paço Cunha**

Resumo: O objetivo do artigo é analisar a correspondência histórico-objetiva entre o fordismo e o setor metalomecânico no Brasil entre 1920 e 2015. Entendendo o fordismo como um método de intensificação do trabalho adequado à base técnica da manufatura, realizou-se uma pesquisa com dados históricos acerca do processo de trabalho no setor, cuja principal conclusão apontou para a ausência de tal correspondência. As evidências sugerem um desenvolvimento desigual entre os processos de usinagem, que chegou mais rapidamente ao sistema de máquinas, e de montagem, que permaneceu como um processo manufatureiro em que o tipo de produto e sua escala foram igualmente restritivos ao método fordista.

Palavras-chave: Manufatura. Sistema de máquinas. Fordismo. Setor metalomecânico. Brasil.

Abstract: The aim of the paper is to analyze the historical-objective correspondence between Fordism and the metal-mechanic sector in Brazil between 1920 and 2015. Understanding Fordism as a method of intensifying labor which is appropriate to a manufacture technical base, a research was carried out with historical data about the labor process in that sector, whose main conclusion pointed to the absence of such correspondence. Evidence suggests an uneven development between

* Submissão: 10/07/2021 | Aprovação: 15/08/2022 | DOI: 10.29182/hehe.v26i1.826

Agradecemos à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela concessão de bolsa de doutoramento para um dos autores do artigo.

** Respectivamente: (1) Professor do Curso de Tecnologia em Logística da Faculdade de Educação tecnológica do Estado do Rio de Janeiro (FAETERJ) e Doutorando em Administração pela Universidade Federal de Viçosa (UFV) | ORCID: 0000-0001-6529-2188 | Email: ltheodoroguedes@yahoo.com | (2) Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Pós-doutorando em Economia no Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional - CEDEPLAR/UFMG | ORCID: 0000-0002-1978-0110 | Email: paco.cunha@ufff.br



Esta publicação está licenciada sob os termos de
Creative Commons Atribuição-Não Comercial
4.0 Internacional

machining processes, which arrived more quickly in a large industry configuration, and assembly, which remained a manufacturing process in which the type of product and its scale were equally restrictive to the Fordist method.

Keywords: Manufacture. Machine system. Fordism. Metal-mechanic sector. Brazil.

JEL: L23. L61. O33.

Introdução

Objetivamos no presente artigo analisar historicamente a correspondência entre fordismo e o setor metalomecânico no Brasil, especialmente quanto aos processos principais de usinagem e montagem na produção descontínua. Nosso argumento central para a análise é que o modo específico de ampliação da produtividade do trabalho na figura do fordismo corresponde a uma modalidade particular de relacionamento entre base técnica e organização do trabalho, não sendo, portanto, um método universal.

Nessa direção, focaremos em produzir uma análise descritiva sobre o avanço técnico ocorrido no setor metalomecânico. Daremos ênfase às mudanças da base técnica, discutida adiante, como fator explicativo fundamental. Com efeito, não delimitamos aspectos históricos mais gerais que deram contexto para certas modificações, focalizando, portanto, as condições técnicas favoráveis ou não ao desenvolvimento do fordismo como forma de organização do trabalho naquele setor.

A investida no tema requer a suspensão da tendência geral presente na literatura que estabeleceu uma espécie de classificação histórica de períodos no interior dos quais homogeneízam-se as marcantes diferenças setoriais sob os rótulos derivados de formas de organização do trabalho. Assim, a literatura em geral preconiza a existência de um fordismo até os anos de 1970/1980 e um pós-fordismo nos anos subsequentes. Há ainda um projetado cyberfordismo para os anos que correm (Paes de Paula; Paes, 2021). Essa tendência foi muito marcante por meio da pena de autores vinculados à abordagem “regulacionista” (Schmitz; Carvalho, 1989; Schmitz; Carvalho, 1990), que procurou entrelaçar um paradigma industrial, um regime de acumulação e um modo de regulação (Jessop, 2017). Esse procedimento é realizado a partir da generalização conceitual de caracteres de modalidades de organização do trabalho (como o fordismo). Resulta desse expediente não apenas a perda das diferenças setoriais e os seus desiguais desenvolvimentos históricos como também a obstrução da captura das alterações importantes da preponderante base técnica abaixo, por assim dizer, da organização do trabalho.

Para fazer frente às dificuldades identificadas, torna-se necessário outro expediente que seja capaz de delimitar as condições necessárias de correspondência do fordismo.

O primeiro aspecto desse expediente geral, aprofundado adiante, é admitir a delimitação do fordismo “enquanto processo de trabalho organizado a partir de uma linha de montagem”, buscando “o auxílio dos elementos

objetivos do processo (trabalho morto), no caso a esteira, para objetivar o elemento subjetivo (trabalho vivo)” (Moraes Neto, 1988, p. 35). Enquanto a linha de montagem em série pode ser identificada por várias experiências anteriores ao fordismo, seu aproveitamento sobre uma linha de montagem mecanizada constitui sua diferença específica. Trata-se, portanto, *de um método particular de intensificação do trabalho por meio da aceleração do deslocamento da peça/produto em séries complementares de montagem/desmontagem*. Promoveu-se, com esse expediente, grandes níveis de produtividade nas fábricas de automóveis (Gounet, 1999) e alhures (Williams *et al.*, 1987).

O segundo aspecto está em admitir a diferença e a relação entre base técnica e organização do trabalho, analisando o desdobramento histórico dessa unidade em setores específicos de uma economia. A inspeção do desenvolvimento desigual entre as bases técnicas nos setores amplifica a potência explicativa da existência do fordismo em alguns desses setores e não em outros, seguindo o exemplo de pesquisadores sobre o taylorismo no setor têxtil no Brasil e nos Estados Unidos (Paço Cunha; Guedes, 2021). Tal expediente mobiliza categorias decisivas que auxiliam a captura das diferenças: *manufatura, manufatura moderna, sistema de máquinas e sistema de máquinas moderno*. Como veremos adiante em maiores detalhes, cada uma das categorias procura expressar formas particulares da unidade entre base técnica e organização do trabalho que admite os seus mútuos condicionamentos e, principalmente para nossos propósitos e procedimentos metodológicos, iluminam a possibilidade objetiva de modalidades de organização do trabalho inscritas na base técnica como fator preponderante. As várias modificações provocadas pelas reciprocidades na unidade criam as condições para saltos qualitativos que alteram os padrões, permitindo a observação das transformações decisivas sobre setores inteiros (Paço Cunha; Penna; Guedes, 2021).

Para proceder à análise, selecionamos um setor em particular da economia brasileira: o metalomecânico. Esse setor, especialmente a operação de tornos para usinagem de peças, teve um papel importante na história da gestão e das empresas, pois foi um dos territórios do desenvolvimento dos estudos germinais de Taylor para aumentar a produtividade dos reticentes operários vinculada à acréscimos monetários. Trata-se de um setor bastante diverso em suas especializações e permitirá analisar o desdobramento de suas bases técnicas nos estágios de usinagem e de montagem, bem como a coleção de evidências da germinação da organização fordista do trabalho em cada um deles, contribuindo para superar os impasses do debate na literatura sobre

ter ou não havido fordismo no Brasil (Rago, 1985; Silva, 1991; Antonacci, 1993; Schmitz; Carvalho, 1989; *versus* Vargas, 1985; Fleury, 1983; Ribeiro, 1988; Zanetti; Vargas, 2007). De tal forma, os achados apresentados adiante são contributivos para o estudo histórico das empresas no país.

Com efeito, o restante do artigo está dividido em quatro partes. Na primeira parte, tratamos da fundamentação teórico-histórica, com os principais elementos analíticos. Na segunda, apresentamos os aspectos metodológicos que trazem os fundamentos e procedimentos executados na pesquisa. Na terceira parte, apresentamos a análise dos resultados do estudo do setor metalomecânico. E, por fim, apresentamos as considerações finais na última parte.

1. Fundamentação teórico-histórica

O objetivo nessa parte do artigo é especificar as categorias analíticas anunciadas. Como tais categorias não são puramente teóricas e fazem remissão direta a aspectos histórico-concretos, inevitavelmente precisamos considerar elementos para além daqueles de natureza lógica. Para isso, basear-nos-emos em um conjunto de autores cujas pesquisas são cruciais a essa finalidade (Harari, 2015; Kabat, 2005; Marx, 2011; 2013; Moraes Neto, 1988, 2003; Paço Cunha, 2019; Paço Cunha; Penna; Guedes, 2021; Paço Cunha; Guedes, 2021; Williams *et al.*, 1987).

Para todos os efeitos, entendemos base técnica como a “especificidade dos meios empregados” tais como “instrumentos, ferramentas, maquinaria” (Paço Cunha, 2019, p. 89). Incluem-se nessa categoria os meios de deslocamento de peças e produtos, sejam os manuais ou mecanizados, como esteiras. Por seu turno, a organização do trabalho é uma “dada combinação dos diferentes indivíduos na relação com a operação dos meios [...] variando a forma e o grau de divisão do trabalho e especialização” (Paço Cunha, 2019, p. 89). Na unidade entre base técnica e organização trabalho encontra-se, como antecipado, uma relação de reciprocidade mediada pela prática gerencial e pelo conflito laboral com preponderância objetiva da base técnica. Assim, é possível dizer que:

[...] a base técnica forma o plano das condições objetivas de possibilidade para formas da organização do trabalho. O condicionamento de possibilidades se expressa na variação das formas de organização do trabalho sob uma mesma base, sabendo que determinar as possibilidades também é limitá-las. A organização do trabalho apresenta heterogeneidade e autonomia relativas

frente à sua base técnica. [...]. Por um lado, como a base técnica forma objetivamente as possibilidades que são impressas na organização do trabalho, uma modificação incremental e radical na primeira deve ser sentida na segunda, em menor ou maior grau. Sendo radical, torna a segunda sem correspondência, senão impossível. Por outro lado, mudanças na organização do trabalho em graus variados afetam também a base técnica por estrangular as possibilidades inscritas na objetividade da segunda, cujos limites só podem ser superados com ruptura do princípio que fundamenta a própria base técnica. (Paço Cunha; Penna; Guedes, 2021, p. 5-6)

Consideramos importante enfatizar que a base técnica cria *condições de possibilidade* para modalidades de organização do trabalho e não há, portanto, uma relação causal e mecânica. Há entre elas, na verdade, uma heterogeneidade e também uma autonomia relativa, conforme destaca a passagem acima. Como condição de possibilidade geral, habilitadora e limitadora de alternativas, a base técnica é condição necessária, mas não suficiente, cabendo à presença de outros fatores decisivos para a efetivação de tendências, como o campo de decisões dos agentes econômicos envolvidos, o estágio do conflito social (que pode acelerar ou retardar certas modificações), o tipo de produto mais ou menos complexo, a escala necessária da produção etc.

Tendo essa unidade em tela, é possível abordar as categorias analíticas gerais que são expressões particulares dessa unidade, conforme trabalhos sobre o assunto antes mencionados:

- i. *Manufatura*: seu princípio fundamental é a divisão do trabalho, o trabalhador e seus instrumentos. O centro gravitacional da manufatura é o trabalhador operando instrumentos e por isso se diz que o princípio vigente é subjetivo. Sua base técnica, portanto, é rudimentar. Em termos histórico-empíricos, é possível considerar a fabricação artesanal de carros como um exemplar de manufatura. Os principais exemplos fornecidos por Taylor de aplicação da administração científica, por exemplo, possuem essas características manufatureiras e ainda hoje é possível encontrar poros numa economia em que prevalece o método manufatureiro. A inclusão de linha de montagem e aperfeiçoamentos nos instrumentos não são suficientes para alteração radical do padrão precisamente por manterem o mesmo princípio fundamental. Um alto grau de mecanização, inclusive, foi possível historicamente sobre uma base manufatureira, ainda que modificada na forma da manufatura moderna.

- ii. *Manufatura moderna*: mantendo-se a mesma base, trata-se de estágio intermediário de transição entre os leitos da manufatura e da automação por expressar o paroxismo do princípio subjetivo (Moraes Neto, 2003). Esse método sugere o progressivo processo de mecanização (que se diferencia de automação), com a introdução de esteiras mecânicas e outros maquinismos, sem que se estabeleça um sistema de máquinas. O fordismo e o toyotismo são exemplos empiricamente emblemáticos da organização do trabalho sobre uma base técnica progressivamente mecanizada, sendo fatores importantes para a preparação do salto qualitativo entre manufatura moderna e sistema de máquinas em setores particulares, a exemplo do automotivo entre os anos de 1980 e 1990 nas principais economias mundiais. As reciprocidades entre as mudanças na base técnica cada vez mais mecanizada e o aperfeiçoamento da organização do trabalho provocam o paroxismo do princípio da manufatura, cuja alteração só se efetiva historicamente pela instauração de um predominante sistema de máquinas.
- iii. *Sistema de máquinas* (ou grande indústria): instaura-se sobre outro princípio fundamental. Trata-se primariamente da alteração radical dos meios de produção e a decorrente prevalência de um sistema de máquinas ao qual se adapta uma organização do trabalho correspondente. Por isso se diz que o princípio fundamental é objetivo precisamente porque uma organização do trabalho assume uma dada divisão em razão da distribuição das máquinas automáticas e também de suas qualidades. Assim, o trabalho e a divisão do trabalho são secundarizados (mas não descartados) diante do princípio objetivo, tornando-se mais destacadas as tarefas de vigilância e de manutenção do sistema de máquinas desenvolvido. Em tendência, está em tela a produção de máquinas por meio de máquinas, como sugeriu Marx (2013). Com efeito, método como o fordismo não encontraria território para florescimento. Setores como o têxtil se desenvolveram como sistema de máquinas já no século XIX nos Estados Unidos (Paço Cunha; Guedes, 2021). A fabricação de latas, também nesse país, foi totalmente automatizada no início do século XX (Pearson, 2016). As características do setor químico, enquanto processo de fluxo contínuo, expressa bem os caracteres desse método (Moraes Neto, 2003). Esse sistema de máquinas se desenvolveu tardiamente na montagem de automóveis (Paço Cunha; Penna; Guedes, 2021), e não por acaso foi, antes disso, emblemático para a organização fordista e, depois, toyotista do trabalho.
- iv. *Sistema de máquinas moderno* (ou grande indústria moderna): esse método

se fundamenta também no princípio objetivo, desenvolvendo-o com base em um sistema de máquinas avançadas pela microeletrônica e pela robótica. Esse método é integrado por sistemas informatizados que habilitam a aplicação de computação pesada, a exemplo da utilização de robôs, IoT, *big data*, inteligência artificial, manufatura aditiva etc. O sistema de máquinas moderno, ou sistema de máquinas avançado, como método não habilita a completa eliminação de força de trabalho e setores específicos guardam limitações ao emprego de tais tecnologias, a exemplo do automotivo, em que há evidências de diminuição ajustada de robôs em razão das vantagens do emprego de força de trabalho na solução de problemas (Gibbs, 2018; Miller, 2018).

Taylorismo, fordismo e toyotismo são possibilitados por uma mesma base técnica e, portanto, são mais aderentes a ela, a despeito do grau de mecanização. Dado o papel que tiveram e têm não apenas em termos práticos mas também no ideário científico, cabe sublinhar a centralidade do trabalho (vivo) para eles. Assim, o “taylorismo caracteriza-se como uma forma avançada de controle do capital (com o objetivo de elevar a produtividade do trabalho) sobre os processos de trabalho nos quais o capital dependia da habilidade do trabalhador”, operando principalmente através do “controle de todos os tempos e movimentos do trabalhador, ou seja, do controle [...] de todos os passos do trabalho vivo” (Moraes Neto 1988, p. 33-34). De modo mais sintético, vê-se a especificidade do taylorismo como fundamentalmente

[...] um método particular de intensificação do trabalho que opera diretamente sobre a força de trabalho por meio do estudo dos movimentos realizados em um processo de produção, visando a diminuição da massa total de salário e a ampliação da produtividade por operário. (Paço Cunha; Guedes, 2021, p. 4)

Por sua vez, o “fordismo, enquanto processo de trabalho organizado a partir de uma linha de montagem, deve ser entendido como desenvolvimento da proposta taylorista”, considerando o sentido de que se procura o “auxílio dos elementos objetivos do processo (trabalho morto), no caso a esteira, para objetivar o elemento subjetivo (trabalho vivo)” (Moraes Neto, 1988, p. 35). Disso extraímos que sua especificidade não está na linha de montagem em si, mas na intensificação do trabalho por intermédio da mecanização do deslocamento de peças e produtos por muitos estágios de uma produção, como sugerido na introdução do presente trabalho. Por fim, o toyotismo teve origem

no enfrentamento do “brutal aumento da demanda sem aumentar seu pessoal”, explorando a “racionalização do trabalho apoiada no maior rendimento possível do *trabalho vivo*” (Coriat, 1994, p. 55). O desenvolvimento posterior desse método de organização (*kanban, just in time*) reforça o ponto de não estar associado necessariamente à tecnologia produtiva especificamente, mas à tecnologia de organização ao revelar-se como um “modo eficiente [...] de organizar a produção (social)” (Tauile, 1988, p. 71), tendo em vista a produção enxuta. Assim, em sua especificidade comparativa, entende-se toyotismo ou “ohnoísmo como uma forma particular de lastrear a produção em massa no trabalho vivo, o que, por sua vez, adveio do fato de significar uma mudança organizacional, e não tecnológica” (Moraes Neto, 2003, p. 108). Com efeito, pode-se caracterizar o “ohnoísmo como produção em massa flexível igualmente alicerçada no trabalho vivo” (Moraes Neto, 2003, p. 109).

A despeito dos variados graus de mecanização, essas formas de organização do trabalho (taylorismo, fordismo, toyotismo) são possibilitadas por uma base técnica manufatureira que se arqueia pelo princípio subjetivo. Em síntese, lastreiam-se no trabalho vivo.

Como afirmamos, o fordismo em particular, sobre o qual repousa nossas preocupações investigativas, herdou a linha de montagem de experiências variadas do século XIX (Paço Cunha, 2019), introduzindo posteriormente um alto grau de mecanização por meio de esteiras e correias sem que, com isso, alterasse o fundamento sobre o trabalho vivo. Os próprios materiais registrados por Ford (1925) oferecem ao leitor a oportunidade de reconhecer o lugar central do trabalho, emblematicamente enaltecido pelo empresário como “fator humano” e para o qual desenvolveu inúmeras medidas de gestão, incluindo uma casta de cientistas sociais para monitoramento do exército de trabalhadores. A esse respeito, Chandler (1977) chegou a comentar sobre a tendência vinda do século XIX, no interior da qual se incluiu o fordismo, de os agentes econômicos ampliarem a atenção para o fator organizativo da produção. Por outro lado, o sistema de máquinas e o sistema de máquinas moderno não produzem as melhores condições para germinação e generalização de tais formas de organização do trabalho precisamente porque a base técnica é outra, cujo princípio objetivo torna outras formas mais aderentes.

Cabe a questão de saber a respeito do desdobramento da unidade entre base técnica e organização do trabalho em setores particulares, sobretudo nas condições brasileiras. O movimento histórico-concreto dessa unidade no setor metalomecânico auxiliará na identificação das aderências entre o fordismo e as bases técnicas efetivadas no tempo.

2. Aspectos metodológicos

O trabalho está fundamentado no materialismo ontológico, com interesse central na aproximação da verdade objetiva do movimento histórico e transitório da realidade social (Lukács, 2012). A orientação científica básica é reproduzir o movimento real em seus traços essenciais e, por isso, aproxima-se das posições do realismo histórico, diferenciando-se das correntes subjetivas ou relativistas.

Essa posição serve de base para uma economia política das organizações (Guedes; Paço Cunha, 2021) que se ocupa de estudá-las, sobretudo as de natureza econômica, a partir das reciprocidades entre base econômica, superestrutura ideológica e formas de consciência, com preponderância da primeira nessa totalidade articulada. Diferencia-se da tradição da economia das empresas (Barney; Hesterly, 2006) por sustentar um enfoque que procura ultrapassar os aspectos mais epidérmicos, não admitindo as organizações econômicas como fenômenos ontologicamente jurídicos (Lawson, 2019), como na corrente dos custos de transação e as consequências para a historiografia das empresas no exemplo de Chandler (1977), ou analogamente biológicos (Donaldson, 2003), a exemplo do estrutural-funcionalismo, do positivismo e suas variantes. Diferentemente, seus fundamentos se encontram na crítica da economia política, apreendendo as organizações econômicas como formas históricas das relações sociais de produção (Paço Cunha, 2016).

Enquanto formas da relação social de produção especificamente capitalista, as organizações econômicas combinam capital e força de trabalho de modos diferenciados. Tendo em mente os processos econômicos essenciais, uma considerável parte do capital se materializa nos meios de produção (máquinas, ferramentas, instrumentos etc.) que constituem uma base técnica. Por sua vez, a força de trabalho assume qualidades distintas, podendo ser dividida e organizada de modo contingente a muitos fatores, sobretudo à base técnica que constitui sua condição de possibilidade, como discutido anteriormente. Forma-se, assim, uma unidade de reciprocidade em que prepondera a base técnica, não sem o caráter ativo da organização do trabalho.

No presente caso, tratou-se de investigar as principais modificações dessa unidade no setor metalomecânico, capturando as inflexões que alteram os padrões pré-existentes. Para realizar a investigação, procedeu-se a uma análise histórica desse setor no Brasil no período entre 1920 e 2015, considerando as mudanças tecnológicas mais decisivas nos processos de usinagem e montagem. Nesse sentido, a pesquisa realizada pode ser considerada majori-

tariamente de natureza qualitativa, utilizando-se diferentes fontes bibliográficas, documentais e estatísticas. Levando em consideração a problematização, tratou-se de estabelecer, a partir de evidências, a correspondência entre o setor analisado e o fordismo à luz das categorias que expressam os diferentes estágios de base técnica (manufatura, manufatura moderna, sistema de máquinas e sistema de máquinas moderno).

Munidos dessa abordagem geral, a pretensão da pesquisa foi ser explicativa por meio da análise das decisivas modificações técnicas e, a partir delas, amplificar as possibilidades de inferência a respeito da organização fordista do trabalho – tendo em mente que um estudo integral das reciprocidades entre base técnica e organização do trabalho deve ser ambição para futuro desdobramento.

Assim, investigamos, por um lado, materiais bibliográficos e documentais variados que contivessem a descrição dos processos produtivos dos setores em questão ao longo do tempo. As fontes utilizadas estão detalhadas no Quadro 1. O interesse foi capturar como se desenvolvia a organização do trabalho à medida que ocorriam as mudanças tecnológicas, mantendo-se as particularidades concretas do setor em primeiro plano. Em consonância ainda com esse aspecto, procedeu-se a uma investigação acerca das mudanças na composição das ocupações nos setores, procurando demarcar as alterações mais centrais na composição da força de trabalho. Isso é importante por ser capaz de iluminar o grau e a qualidade das mudanças técnicas, pois elas podem influir tanto no número de trabalhadores quanto na qualificação dos postos de trabalho.

Quadro 1 – Detalhamento das fontes utilizadas na pesquisa		
Tipo de fonte	Referência	Descrição
Fontes primárias	Brasil (1928), Brasil (1960), IBGE (1986)	Recenseamento industrial com dados sobre as profissões no setor metalomecânico.
	Cepal (1962)	Relatório elaborado sobre o estágio tecnológico no setor de produção de máquinas no Brasil e também com descrições do processo de trabalho.
	Romi (1988)	Relatório divulgado pela empresa com dados sobre o processo produtivo.
	Brasil (2021a)	Dados de comércio exterior do Brasil ligados à importação de maquinaria para o setor metalomecânico.

(continua)

Quadro 1 – Detalhamento das fontes utilizadas na pesquisa		
Tipo de fonte	Referência	Descrição
Fontes primárias	Brasil (2021b)	Dados da relação anual de informações sociais com dados sobre a força de trabalho no setor metalomecânico.
Fontes secundárias	Braghiriolli (2009), Brandão (2008), Contador (1995), Cruz, Silva e Hugerth (1982), Faria (1992), Fleury (1983), Leite (1992), Lombardi (1997), Marson (2015), Moraes Neto (1983), Pittel (2013), Reis (1964), Schmitz e Carvalho (1989), Silva (1982)	Teses, dissertações e artigos científicos que produziram pesquisas sobre o setor metalomecânico e serviram como material de apoio por apresentarem descrições técnicas dos processos de produção em períodos variados.

Fonte: elaborado pelos autores.

Os dados foram delimitados a partir de 1920 em razão dos registros amplamente reconhecidos para a década seguinte, que marcou uma inflexão nos padrões industriais nacionais. Além das tempestades políticas, tiveram lugar modificações significativas que demarcaram a trajetória futura do país. Além disso, focalizando a partir daqueles anos, aumentam as chances de evidências do fordismo, uma vez que, pelo menos em termos genéricos, delimita-se na literatura histórica as suas marcas nas iniciativas dos industrialistas, políticos e ideólogos da década imediatamente anterior (Vianna, 1978).

A obtenção dos dados se deu por meio de fontes documentais, como revistas, relatórios de empresas, anuários de entidades de classe e outras fontes secundárias como publicações acadêmicas, os censos industriais e a pesquisa industrial anual produzidos pelo Instituto Brasileiro de geografia e Estatística (IBGE) e os dados de ocupação encontrados na base de dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS).

3. Desenvolvimento desigual e combinado no setor metalomecânico: usinagem e montagem

O setor metalomecânico pode ser caracterizado em termos gerais como aquele dedicado à modificação de materiais metálicos brutos em produtos e montagem de máquinas, equipamentos e peças, sobretudo bens de capital direcionados à própria indústria e à agricultura. Excluem-se, assim, produtos

como autoveículos ou outros que possam ser entendidos como bens de consumo.

Segundo Silva (1982), há aqueles ramos do setor metalomecânico dedicados à produção contínua de produtos homogêneos e em larga escala, a exemplo da fabricação de parafusos já dominada há décadas por maquinismos autônomos aos quais os operários servem apenas como alimentadores de matéria-prima e carregadores de produtos acabados, além de empacotadores. Há também ramos dedicados à produção descontínua, envolvendo produtos de tamanhos variados (autopeças *versus* grandes tornos), mais heterogêneos e em menor escala, cujo processo histórico é mais rico para a demonstração das mudanças importantes.

Na consideração do setor metalomecânico, daremos atenção, portanto, a esse segundo ramo no qual se destacam dois estágios principais da produção e que apresentaram desenvolvimento desigual: usinagem e montagem. É interessante registrar que o setor automotivo, sobretudo no exemplo das fábricas da Ford, também apresentou uma relação entre os processos de montagem e usinagem em suas décadas iniciais, potencialmente situados em estágios técnicos desiguais. A produção em massa executada pelas linhas mecanizadas de montagem era alimentada por peças intercambiáveis, de fácil encaixe, e produzidas naqueles primeiros anos por uma usinagem semiautomatizada prematuramente (Womack; Jones; Roos, 2004) – pelo menos até a ocorrência do caminho da descentralização percorrido pelos fabricantes no setor. Enquanto nesse setor as condições necessárias e suficientes estavam reunidas para o desenvolvimento do fordismo sobretudo na montagem, o setor metalomecânico com processos descontínuos apresentou um desdobramento divergente. A análise do desenvolvimento desigual entre usinagem e montagem e, depois, sua combinação no setor metalomecânico brasileiro, possibilita uma apreensão apurada dos processos históricos conforme apresentados a seguir.

3.1 Usinagem rumo ao sistema de máquinas

Nas fases mais regredidas desse setor, podemos dizer que se, por um lado, não havia fábricas dependentes da força motriz manual¹ (IBGE, 1986), também não havia sofisticação na maquinaria empregada ou alta integração entre processos de fundição, usinagem e montagem (Marson, 2015). Esse patamar de produção mais precário e experimental seguiu de forma regular

¹ No Censo Industrial de 1907, das 13 indústrias mecânicas existentes, todas contavam com o vapor como força motriz central (IBGE, 1986).

até o final da década de 1930. Nesses casos, geralmente, as fábricas derivavam de oficinas que cresciam e adquiriam condições de iniciar as produções.

Ao mesmo tempo, é possível identificar que outra característica do setor era a concentração da força de trabalho em profissões especializadas, sobretudo as de fundição² e usinagem. Ainda em 1920, cerca de 60% dos trabalhadores no setor se concentravam em operações tais como de serralheiros, caldeireiros, limadores, modeladores, entre outros (Brasil, 1928), bastante específicas e que ainda não eram reproduzidas pelo sistema de máquinas³. Isso mostrava um direcionamento do setor para a manufatura, ao menos nesses processos de usinagem.

Entre as décadas de 1940 e 1950, com a consolidação da manufatura, a indústria metalomecânica passa a produzir consistentemente máquinas-ferramentas. A produção de tornos mecânicos no país passou de 46 unidades, em 1941, para 857 em 1950 (Marson, 2012). Esse processo representou um avanço técnico destacável, uma vez que já se encontravam, nos anos de 1960, máquinas-ferramentas em todas as fases do processo de usinagem, como serras, plainas, fresadoras, máquinas para engrenagens e os próprios tornos (CEPAL, 1962). Isso sugere que a indústria sob análise, ainda nos anos 1960, caminhava para a manufatura moderna. É interessante acompanhar que nas indústrias mais importantes do setor

O equipamento de produção é completo, eficiente e atualizado, como pode ser facilmente verificado pelo alto uso de mandris, fresadoras de vários tipos, rosqueadeiras, alargadores (fresadoras), retificadoras, engrenagens e máquinas especiais. Não faltam os conhecimentos técnicos necessários para o uso correto das máquinas, o que possibilita dominar as dificuldades da usinagem características da construção de máquinas-ferramentas, uma vez que se deseja atingir os padrões estabelecidos. (CEPAL, 1962, p. 90, tradução nossa)

Além desse avanço técnico, particularmente no processo de usinagem, a composição dos trabalhadores no setor também se modificou, uma vez que cerca de 58%, em 1960, eram mecânicos e 9% torneiros (Brasil, 1960), dimi-

² A fundição é um processo de transformação de metais, assim como a usinagem, mas mais restrito a certos tipos de peças, em que o metal é submetido a altas temperaturas e moldado (Marson, 2015). Não será considerada mais detidamente aqui por se tratar de um processo também característico de outros setores como o metalúrgico. Os processos de usinagem envolvem processos de maior precisão de desgaste mecânico (e por isso executado por tornos, prensas e fresas) para a produção de peças mais detalhadas.

³ É preciso registrar que, no período sob consideração, não havia ainda uma rubrica nos levantamentos censitários para as indústrias mecânicas especificamente. Estas estavam imiscuídas na indústria metalúrgica.

nuindo consideravelmente a presença daqueles trabalhadores muito especializados na comparação com os dados da década de 1920 citados anteriormente (Brasil, 1928). Uma ilustração adicional para esse estágio de desenvolvimento pode ser acompanhada na descrição que se debruça sobre um estudo de caso numa fábrica em São Paulo e os aspectos da usinagem de peças:

A produção de eixos de vários diâmetros e de peças de contornos complexos, como é o caso dos cames, foi simplificada com o emprego de fresas e tornos. Paralelamente, algumas máquinas especiais, como os lapidadores, usados no acabamento de válvulas hidráulicas, também tiveram de ser fabricadas. Estas válvulas exigem tolerâncias rigorosas para as folgas entre os pistões e os cilindros o que requer um super acabamento por lapidação ou espelhamento. (Cruz; Silva; Hugerth, 1982, p. 78-79)

Dessa forma, as décadas de 1960 e 1970 foram aquelas a partir das quais pudemos colecionar elementos que indicam o período mais nítido de uma manufatura em transição para uma manufatura moderna no setor brasileiro, em particular no estágio da usinagem. O avanço técnico da usinagem foi um desenvolvimento relevante, mas que ainda mantinha a dependência de trabalhadores operadores de máquinas-ferramentas. Ainda que estas se encontrassem num estágio mais sofisticado, “as peças vão passando de uma ‘ilha’ de máquina para outra em função do tipo de usinagem que requerem e um mesmo conjunto de máquinas executa uma gama bem variada de operações” (Silva, 1982, p. 85). Essas ilhas foram a solução encontrada em termos práticos, levando-se em conta as características da indústria metalomecânica em que os produtos passaram a ser fabricados num processo descontínuo. Claramente, reúnem-se nesse momento as características da manufatura moderna no estágio da usinagem dessa indústria: há uma aplicação mais difundida das máquinas-ferramentas, especialmente no processo de usinagem de peças cada vez mais mecanizado, combinado a uma diversificação da força de trabalho menos ligada às atividades muito qualificadas e dependentes de habilidades artesanais.

Na década de 1980, o estágio da usinagem de peças esboçava modificações mais definitivas na organização do trabalho e na base técnica. Isso pode ser observado pela descrição dos novos processos mais automáticos, que induziam mudanças na própria organização do trabalho:

[...] para a execução de uma operação, o preparador trocava as ferramentas, ajustava-as, posicionava a peça a ser trabalhada, iniciava o ciclo, muitas vezes desenvolvia todo o ciclo produzindo uma peça completa, explicava o procedimento para o operário que

trabalhava na máquina e este prosseguia a execução da tarefa. Geralmente isso implicava apenas o acompanhamento visual do desempenho da máquina, outras vezes implicava operações fáceis. (Fleury, 1983, p. 98)

Chama a atenção o alto grau de automação alcançado, uma vez que a tarefa requeria agora operações fáceis e a supervisão da maquinaria. É possível observarmos na descrição um exemplo de simplificação do trabalho pela incorporação de maquinaria, a qual permitia a um operário sem grande formação executar as operações, cabendo ao preparador realizar os procedimentos mais específicos. Trata-se de um processo de criação de condições para mitigar a dependência das habilidades humanas. Esses elementos caracterizam certas modificações importantes da base técnica que se fazem sentidas na própria modalidade de organização do trabalho e abrem caminho para mudanças mais radicais na própria base técnica. Ainda na década de 1980, a usinagem passou a ser inteiramente automatizada com a introdução mais massiva do comando numérico na produção (CNC). Essa introdução possibilitou mudanças drásticas, na medida em que a máquina

[...] toma para si a função de transformação da matéria, então as decisões para efeito de transformação do tarugo em peça são decisões embutidas na máquina; ao nível da relação homem-produto, fica reservada ao trabalhador apenas a tarefa de alimentar a máquina e retirar a peça. (Moraes Neto, 2003, p. 48)

Na década de 1990, desenhou-se mais claramente no horizonte a chegada dos processos de usinagem ao princípio objetivo, modificando assim o padrão da base técnica. É preciso ressaltar mais uma vez: a operação das máquinas deixa a órbita do operário que manipula instrumentos e é possível identificar a transição iniciada da manufatura moderna nesse estágio de usinagem no setor metalomecânico para o princípio do sistema de máquinas. Por conseguinte, podemos ler ainda, com mais detalhes, que

A célula de usinagem consiste num grupamento de 3 ou 4 máquinas que si o dispostas em forma de U e que possuem geralmente apenas um operador. Como a disposição das máquinas em célula acompanha o fluxo das peças, o grupamento celular permite uma grande agilização do fluxo e uma diminuição do “lead time” da peça (tempo total gasto para a produção da peça) porque, dada a integração entre as máquinas, a peça permanece menos tempo nas prateleiras. [...] Convém ressaltar, ainda, que, embora o grupamento celular possa ser organizado mesmo com máquinas

convencionais, ele é facilitado pela MFCN [Máquinas-ferramenta de controle numérico] porque uma mesma máquina pode fazer mais de uma operação. Trata-se, nesse sentido, de uma nova forma de organização do processo de trabalho que, juntamente com os equipamentos automatizados, permite uma maior integração do sistema produtivo. (Leite, 1992, p. 30)

Nesse sentido, passa-se a compreender como o princípio objetivo se apoderou do processo de usinagem, em particular ao longo da década de 1990, possibilitando uma organização do trabalho correspondente: operários passam a ocupar cada vez mais a própria supervisão do processo de produção. Constituiu-se uma forma de organizar o trabalho denominada em geral como célula em “U”, em razão da disposição das máquinas no formato da letra. Esse tipo de célula é um dos graus máximos de desenvolvimento alcançado pela indústria, ainda assim, a movimentação das peças na transição entre as máquinas fica a cargo do operador, mas suas funções se restringem de fato a supervisionar o trabalho das máquinas (Contador, 1995). Aqui, apresenta-se a automação do processo na usinagem das peças e é possível identificar uma clara transição para o sistema de máquinas, cabendo ainda observar que o transporte das peças, no entanto, seguia manualmente.

A exemplificação mais clara dessa transição passada pelos processos de usinagem no Brasil pode ser encontrada no volume de importação de máquinas que possuíam CNC. Faria (1992) constatou o aumento de mais de 800% do uso dessas máquinas no Brasil ao longo dos anos 1980, e que a maior parte delas era proveniente de fabricantes estrangeiros. De 1992 para 1998, a importação dessas máquinas cresceu mais de 300% em quilogramas e 172% em dólares correntes. Em 2003, a importação de máquinas com CNC superou a importação de máquinas sem CNC. Ademais, há um aumento exponencial nesse mesmo período da importação de centros de usinagem (entre 1992 e 2003 cresceu mais de três vezes, atingindo valor superior a 50 milhões de dólares correntes em 2003) e de máquinas-ferramentas a laser (entre 1992 e 2003, cresceu mais de quatro vezes, atingido um valor aproximado de 30 milhões de dólares correntes). Esses centros correspondem praticamente à automação da usinagem sem qualquer interferência de trabalhador qualificado (Brasil, 2021a).

Essa transição parece ter sido acelerada com o desenvolvimento de tais centros de usinagem cada vez mais sofisticados, caracterizado pela ampliação de eixos (três, quatro, cinco e sete eixos), possibilitando a produção progra-

mada de peças mais complexas e em maior velocidade (Dimitrov; Saxer, 2012). Além disso, a usinagem tem sido mais recentemente foco para desenvolvimento e aplicação de robótica (Denkena; Lepper, 2017) e a manufatura aditiva (Impressão 3D) desenha um cenário de mais modificações na produção de componentes metálicos (Ingarao *et al.*, 2018) de grande complexidade. Esses elementos sinalizam um patamar mais alto de aplicação científica e espelham uma base técnica progressivamente sofisticada. Assim, não é difícil observar que a organização do trabalho e a sua intensificação estão condicionadas pelo avanço da base técnica à qual se ajustam, dispensando um método fordista. Trata-se de uma base técnica inclusive desenvolvida correspondentemente às características de uma produção heterogênea e em menor escala, tornando-se um terreno pouco fértil para um método de mecanização do transporte de peças em uma produção intensa em força de trabalho com alto quantitativo de *outputs*.

3.2 Montagem como manufatura moderna

Por seu turno, a evolução da montagem de tornos não teve uma trajetória similar. No início, em uma das grandes fábricas posteriormente à década de 1930, é possível ver como se apresentava com características tipicamente manufatureiras, isto é, com a dependência dos trabalhadores para movimentar os produtos a serem montados. Lemos, por exemplo, que os “tornos eram levantados no barracão de montagem, na General Osório. Uma carreta empurrada por quatro ou cinco homens os conduzia depois à pintura, acabamento e expedição” (Brandão, 2008, p. 66). Ainda que isso possa aludir a certo semblante fordista, é preciso ressaltar que está ausente a mecanização da linha e que se trata da produção de bem de capital com menor escala em contraste com a produção em massa.

Posteriormente à década de 1930 e durante um longo período, o processo de montagem foi pouco modificado e não obteve condições de alcançar um desenvolvimento semelhante aos processos de usinagem por questões eminentemente objetivas, como sugerem as evidências até a década de 1960. Ainda que se possa observar algum desenvolvimento com a aplicação de métodos mais avançados na própria elaboração das peças, na montagem dos equipamentos e no controle de qualidade, tais como “dispositivos de montagem, ferramentas especiais, metrologia e instrumentos de controle, tanto nos estágios intermediários de uso quanto na montagem final” (CEPAL, 1962, p. 90, tradução nossa), a montagem na indústria metalomecânica que se ocu-

pava da produção de máquinas mais complexas, como grandes tornos, exigia as chamadas montagens concentradas. Nesse tipo de montagem, um grupo de trabalhadores “realiza todas as operações de montagem e as ajustagens necessárias, começando por reunir, em subconjuntos, as partes mais elementares e esses em conjuntos maiores, até chegar ao produto final acabado que será entregue à inspeção” (Reis, 1964, p. 74).

As evidências posteriores, já da década de 1980, reforçam a observação de que a montagem concentrada ocorria sem que existisse uma linha mecanizada a espelho do fordismo. Esse processo estacionário vigorou pela adequação ao tipo de produto. Grandes máquinas-ferramentas demandavam e ainda demandam esse processo pelo peso e tamanho dos componentes e produtos acabados, havendo, por isso, sistemas de correntes elevadas para movimentação. Outras máquinas-ferramentas mais simples, como alguns tipos de tornos, embora dispostas em linha, são montadas também de forma concentrada, mas por um grupo menor de trabalhadores num processo manual (Romi, 1988).⁴ Além disso, como já sugerido, o fato de não haver uma produção em massa, fez com que a linha fordista não fosse tão necessária. Portanto, as características intrínsecas do estágio de montagem eram por si mesmas limitadoras para esse método de intensificação do trabalho com auxílio de esteiras mecanizadas. Ainda que com alguma sofisticação do processo, as limitações objetivas exigiam ainda um processo dependente das habilidades dos operários, mantendo o processo de montagem como uma manufatura. Assim, vemos que embora o princípio manufatureiro seja uma condição necessária e habilitadora de métodos do tipo fordista, sua efetivação depende da presença de outros fatores como, no caso, tipo do produto e sua escala de produção.

Entretanto, o processo de montagem testemunhou alterações importantes na medida em que as pesquisas do final da década de 1990 já apontavam para uma participação mais significativa de alimentadores automáticos de linha de produção, para determinados tipos de peças, e significativa redução dos chamados tempos mortos (Lombardi, 1997). Isso denotava uma superação da dependência de habilidades manuais, predominante desde os anos 1960, e uma evolução para o processo de montagem diferenciada, com a divisão dos processos de montagem e distribuição entre diferentes trabalhadores. Se comparado com o setor automobilístico, contudo, o setor metalo-

⁴ Em 1985, o número de ajustadores mecânicos era destacável no setor, sendo inferior apenas aos trabalhadores ligados à usinagem (Brasil, 2021b).

mecânico demorou ao menos uma década para mobilizar as modificações na base técnica dos processos de montagem. Naquele setor, já havia, por exemplo, a utilização da robótica em processo como a soldagem desde os anos 1980 (Schmitz; Carvalho, 1989, p. 101).

Levando-se em consideração os efeitos da supracitada alteração na base técnica dos processos de montagem, verificada no final dos anos 1990, a grande mudança na composição das ocupações ocorreu entre 2005 e 2015. Em 2005, a maioria das ocupações ainda estava a cargo de trabalhadores da usinagem de metais, inclusive como uma consequência da importância desse processo no setor. Somente em 2015 eles foram superados por trabalhadores ligados à montagem (10%), passando os trabalhadores de usinagem (processo dominado pelo sistema de máquinas a essa altura) a 8%. Outras mudanças relevantes espelham o aumento de trabalhadores ligados à administração, que passaram de 7% a 8% e de alimentadores de linha de montagem, que passaram de 5% a 6% (Brasil, 2021b). Quer dizer, fica sugerido que ainda há no setor certa dependência com relação a trabalhadores qualificados para conduzir o processo de montagem das máquinas até o final.

3.3 Combinação entre manufatura e sistema de máquinas

O setor metalomecânico se apresenta com um alto grau de diversificação, especializado em muitos e diferentes ramos. Em alguns ramos desse setor, a exemplo da fabricação de peças para máquinas, é possível identificar uma importante alteração da organização do trabalho a partir de um certo hibridismo entre manufatura e sistema de máquinas por efeito das modificações técnicas acumuladas ao longo do século.

Tratou-se de um marco que concatenou, entre os anos de 1990 e 2000, a usinagem dominada pelo sistema de máquinas e a montagem mais fragmentada e ainda manual, por meio da adoção das células de produção em contraste com linhas mecanizadas de tipo fordista. As células de produção são utilizadas de formas variadas em processos de usinagem, com a predominância de máquinas, com a predominância de trabalhadores e por processo, como também em processos de montagem com as células posicionais (Contador, 1995).

No contexto desse período, alguns elementos do chamado Sistema Toyota passaram a ser frequentemente aludidos, especialmente aqueles ligados à redução dos estoques, desperdícios e deslocamentos, tendo em mira a produção enxuta. Como indicado antes em nossa discussão teórica, todas essas vantagens não são exatamente um resultado da aplicação do sistema de má-

quinas, configurando-se mais como uma inovação de organização do trabalho da manufatura moderna. Se antes desse período as evidências de fordismo no setor são muito precárias, uma germinação posterior ficaria ainda mais limitada pela presença de outras filosofias industriais.

Os elementos do toyotismo podem ser observados nesses ramos nos quais as células de produção se instauraram não em razão do avanço técnico alcançado pela usinagem, mas em razão das limitações impostas pela montagem. Há aspectos que permitem a observação de que as células possibilitam a coexistência entre os processos dependentes das habilidades manuais dos trabalhadores e aqueles processos automatizados realizados por máquinas, potencializando a produtividade daquela base técnica desigual. É interessante notar que o método de intensificação do trabalho aqui pode ser obtido por essa combinação na célula entre as operações de supervisão das máquinas e a montagem do produto e não por um método do tipo fordista de aceleração que subsistisse. Isso se reforça pela descrição a seguir, em que “E” indica a operação automática e “P” a posição na célula. Vemos que:

Após a montagem, o operador coloca a peça recém montada no equipamento E1, acionando-o para a realização da operação automática. Ele realiza a montagem dos componentes em pé [...]. A peça retirada do suporte é colocada em E4. Este equipamento, E4, deve ter sido preparado pelo operador 2, fixando neste o componente vindo de E3, para que o operador 1 possa colocar o componente principal no equipamento. Em seguida o operador 1 aciona E4 para iniciar o ciclo automático e retorna para P2. Em P2, o operador pega o eixo pronto do E1 e coloca em E2. (Braghirolli, 2009, p. 62)

Essa descrição sugere que os processos de montagem se mantêm dependentes do trabalho vivo. Os materiais que se ocupam especificamente de problemas relacionados à montagem mostram como as atividades nas células estão dependentes das habilidades dos operadores, sobretudo no encaixe dos componentes (Pittel, 2013). A mesma descrição anterior sugere o alto grau de automatização da usinagem. As células aproximam esses dois estágios, reduzindo hiatos e simplificando as operações de montagem, fazendo com que não haja “tempos mortos”. Enquanto a máquina realiza suas operações, os operadores realizam as deles. As células são, assim, a expressão mais clara da organização do trabalho, que intensifica o trabalho em um setor em que predomina o estágio técnico desigual entre manufatura e sistema de máquinas, unificados nesse modelo de células.

3.4 Síntese analítica dos resultados

A indicação geral é uma coleção de evidências que sugere que o estágio de montagem da indústria metalomecânica brasileira ainda repousa sobre o princípio da manufatura moderna. Contrariamente, o estágio de usinagem de peças foi mais intensamente modificado ao longo de todo o período, revelando diversos elementos de sistema de máquinas. Para alguns setores, é possível a combinação desses estágios em uma célula, possibilitando saltos de produtividade à revelia de um método fordista. O Quadro 1 apresenta um resumo das principais modificações e auxilia na observação mais geral.

Quadro 2 – Resumo das principais modificações no setor metalomecânico		
Período de predominância	Usinagem	Montagem
1920-1960	Pouco sofisticada e ainda concentrada em oficinas que produziam algumas máquinas em quantidade reduzida. Trabalhadores especializados em funções específicas com alta qualificação para manuseio dos equipamentos. Estágio manufatureiro.	Artesanal e, embora já dividida em seções, dependia dos próprios trabalhadores para movimentar as máquinas em processo de montagem. Estágio manufatureiro.
1960-1980	Aumento na variedade das máquinas-ferramentas dedicadas à usinagem (tornos, fresas, prensas etc.) para produzir tipos diversos de peças. Redução da variação da qualificação dos operadores. Consolidação da manufatura moderna.	Concentrada na montagem estacionária, na qual a máquina recebia as peças que eram ajustadas por um grupo de trabalhadores. Estágio manufatureiro.
1980-2000	Passa a ser dominado pelas máquinas de comando numérico, que realizam as operações sem a necessidade do operário. Aperfeiçoamento dos centros de usinagem automatizados com vários eixos. Inserção das células de produção nucleadas nas máquinas. Consolidação do princípio objetivo em direção ao sistema de máquinas.	Processo desenvolvido com montagem em linha não mecanizada (para alguns produtos mais leves, mas não para máquinas-ferramenta pesadas, por exemplo). Inserção de sistemas de movimentação elevada de peças e componentes pesados, mas ainda vigente o trabalho manual. Estágio manufatureiro.

(continua)

Quadro 2 – Resumo das principais modificações no setor metalomecânico		
Período de predominância	Usinagem	Montagem
2000–2015	Combinação entre usinagem e montagem em alguns processos descontínuos. Utilização das células de produção que combinam as máquinas automáticas de usinagem com as operações manuais dos trabalhadores para a montagem das peças e máquinas. Presença de sistema de movimentação elevada de peças e componentes. Hibridismo de manufatura e sistema de máquinas no mesmo setor.	

Fonte: elaborado pelos autores com base em Braghiriolli (2009), Brandão (2008), Brasil (1928), Brasil (1960), IBGE (1986), Brasil (2021a), Brasil (2021b), CEPAL (1962), Contador (1995), Cruz, Silva e Hugerth (1982), Faria (1992), Fleury (1983), Leite (1992), Lombardi (1997), Marson (2015), Moraes Neto (1983), Pittel (2013), Reis (1964), Romi (1988), Schmitz e Carvalho (1989) e Silva (1982).

O quadro resumido do setor metalomecânico aponta para um desenvolvimento desigual entre os estágios de usinagem e montagem. Enquanto os avanços técnicos permitiram ao estágio de usinagem assumir cada vez mais aproximadamente o caráter de sistema de máquinas em razão da inflexão do princípio que a fundamentava, o estágio de montagem apresentou condições mais limitadas, permanecendo no âmbito, até agora, do princípio manufatureiro.

Dadas as características observadas, uma organização fordista do trabalho, cuja diferença específica está na intensificação do trabalho com base na mecanização da linha, teria melhores condições de germinar no estágio de montagem. Entretanto, as evidências sugerem que não houve tal modalidade de organização do trabalho. Suas características decorrentes do tipo de produto, que exigia um modo de montagem mais estacionário, e menor escala produtiva, parecem ser fator limitador. Por sua vez, a usinagem, nos estágios manufatureiros, como no exemplo dos torneiros mecânicos qualificados que operavam as máquinas-ferramentas, estaria mais acessível a certos aspectos do taylorismo e não de aplicação de esteiras mecânicas para intensificação do

trabalho. Para esse fim, concorreram os avanços técnicos na via da automação (centros automáticos de usinagem, por exemplo) e que possibilitaram altos ganhos de produtividade e precisão, promovendo saltos qualitativos para o sistema de máquinas que inviabilizou de toda forma o método fordista de intensificação do trabalho.

Em alguns ramos foi possível combinar os estágios desiguais de usinagem e montagem no modelo de célula de produção, como vimos, habilitando a coexistência entre sistema de máquinas e manufatura em um mesmo processo produtivo. Nos pontos desse processo em que a automação ainda não foi possível, persiste o trabalhador e suas ferramentas. A combinação atende ao imperativo econômico de redução dos custos da produção em que o tempo de trabalho não é utilizado produtivamente. Assim, a intensificação do trabalho se dá à medida que o montador dos produtos também é o acionador e supervisor das máquinas automáticas de usinagem. Aqui, como antes, as condições para a difusão do método fordista são precárias.

No conjunto, temos a sugestão de que não apenas um setor, como o metalomecânico, não pode ser subordinado a um conceito amplo como “fordismo”, mas que também o desenvolvimento desigual de seus estágios alerta para as dificuldades potenciais de enquadramento de um setor inteiro sob uma e mesma rubrica conceitual que faz abstração inadequada de suas particularidades histórico-concretas. No presente caso, as tendências apontadas para o sistema de máquinas coexistem com o princípio manufatureiro em um mesmo setor, e isso fica interessantemente materializado na célula a partir da combinação de usinagem e montagem na qual os princípios objetivo (moderno) e subjetivo (arcaico) coexistem. Divergentemente ao fordismo, a intensificação do trabalho é obtida por essa combinação dos princípios e não necessariamente pela mecanização de uma linha de montagem.

Igualmente importante é o registro final de que enquanto as condições necessárias para o fordismo não estiveram inteiramente presentes para o estágio da usinagem e desapareceram inteiramente com a sua inflexão para o sistema de máquinas, a montagem manteve presente tais condições necessárias, mas não reuniu todas as condições suficientes em razão, como sublinhamos, da natureza dos produtos analisados nos ramos descontínuos e de sua escala de produção executada. Em suma, é a abordagem histórico-concreta, na qual os traçados setoriais são respeitados e as alterações técnicas e organizacionais factuais são iluminadas, a condição corretiva aos extravios do intelecto cientificamente interessado.

4. Considerações finais

A pesquisa objetivou analisar a correspondência entre o fordismo, como método de intensificação do trabalho historicamente determinado, e os processos de usinagem e montagem no setor metalomecânico brasileiro, especialmente no ramo de produção de máquinas. Partiu-se de uma delimitação específica do fordismo, não como um método aplicado generalizadamente, mas correspondente a um tipo de base técnica específica, a manufatura. Ademais, tratou-se de um método forjado por sua capacidade de viabilização de produzir, em massa, produtos de complexidade variada.

Essas características se mostraram fundamentais para explicar a não identificação do fordismo nos processos em análise no setor em tela. Não se discute a importância histórica do fordismo para levar várias indústrias ao máximo de produtividade, como a literatura dedicada registrou. O que está em discussão, de fato, é a impossibilidade histórico-concreta de generalização do fordismo. E o setor investigado ajuda a sublinhar as complexidades envolvidas, uma vez que o longo tempo de permanência dos processos de montagem do setor metalomecânico brasileiro na manufatura poderia ser uma abertura ao fordismo. Contudo, tratou-se de um setor ocupado com peças e equipamentos complexos (como grandes máquinas) que não apresentavam necessidades de produção em grande escala. O estágio de usinagem, seja operado por trabalhadores qualificados ou, depois, seja já vertido em sistema de máquinas, não se mostrou também propício para o método de intensificação do trabalho em tela. O próprio desenvolvimento desigual entre estágios de usinagem e montagem em uma mesma produção é sinal de alerta para as tendências conceituais que abstraem os traços reais. E a combinação realizada entre os estágios nas chamadas células de produção, como vimos, foi um método enfim encontrado para ampliar a produtividade.

No conjunto, observamos que o fordismo não encontrou as condições objetivas necessárias e suficientes para germinar no setor analisado. E a investigação impõe a necessidade de continuidade, principalmente na direção de proceder comparativo entre setores que desenvolveram o método fordista e aqueles que não o fizeram. Temos em mente a possibilidade comparativa entre, por exemplo, a produção de eletroeletrônicos que, por suas características e sugestões da literatura, apresentaram método fordista (Williams *et al.*, 1987), e a indústria química, que é considerada sistema de máquinas desde longa data e refratária a esse tipo de método (Moraes Neto, 2003). O mesmo pode ser sugerido para a análise comparativa do setor metalomecânico entre

países com graus variados de desenvolvimento e, portanto, em estágios diversos do processo de acumulação do capital.

Para além do aprofundamento histórico-concreto, essa linha investigativa tem o potencial de suspender as formas classificatórias predominantes de amplos períodos históricos (fordismo, pós-fordismo). Coloca também em evidência a necessidade de apuração do conhecimento científico sobre o estágio atual em muitos setores comparativamente, desde aqueles arcaicos em sua essência, porém organizados por meio de sistemas informacionais (*Uber* e similares por meio de plataformas) até os mais avançados, em que se desdobra a produção de máquinas por meio de máquinas. Nossa hipótese é que a organização manufatureira do trabalho pode ser realizada por meio de sistemas informatizados, mantendo a base técnica regredida (como no caso emblemático dos entregadores de alimentos e motoristas), enquanto os principais anúncios hodiernos de revolucionamento técnico sinalizam o desdobramento de setores rumo ao *sistema de máquinas moderno*. A totalidade do modo de produção capitalista só é apreendida pela consideração da coexistência entre setores arcaicos e avançados, além de suas reciprocidades.

Referências

ANTONACCI, M. A. M. *A vitória da razão (?)*: o Idort e a sociedade paulista. São Paulo: Marco Zero, 1993.

BARNEY, J. B.; HESTERLY, W. Organizational economics: understanding the relationship between organizations and economic analysis. In: CLEGG, S. R.; HARDY, C.; NORD, W. R. (Org.). *The SAGE handbook of organization studies*. London: SAGE, p. 115-147, 2006.

BRAGHIROLI, L. F. *Estudo da linearidade da produção em células de manufatura através de simulação a eventos discretos*. Porto Alegre: UFRGS, 2009 (Dissertação de Mestrado em Engenharia de Produção da UFRGS).

BRANDÃO, I. de L. *Oficina de sonhos*: Américo Emílio Romi, aventuras de um pioneiro. São Paulo: Editora DBA, 2008.

BRASIL. *Censo Industrial de 1960*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1960. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/100/ci_1960_v3_br.pdf>. Acesso em 1º julho 2021.

BRASIL. Ministério da Agricultura, da Indústria e do Comércio. Diretoria Geral de Estatística. *Recenseamento do Brazil*: realizado em 1º de setembro de 1920. Volume V –Salários. Rio de Janeiro, 1928. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv6480.pdf>>. Acesso em 2 julho 2021.

BRASIL. Ministério da Economia. *Estatísticas do comércio exterior em dados*. Brasília, DF, 2021a. Disponível em: <<https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/comercio-exterior/estatisticas/base-de-dados-bruta>>. Acesso em 18 junho 2021.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Relação anual de informações sociais*. Brasília, DF, 2021b. Disponível em <<http://bi.mte.gov.br/bgcaged/rais.php>>. Acesso em 27 junho 2021.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). *La fabricación de maquinarias y equipos industriales em América Latina: las maquinas-herramientas en el Brasil*. Nova York: Consejo Económico y Social, 1962.

CHANDLER, A. *The visible hand: the managerial revolution in American business*. Cambridge: Harvard University Press, 1977.

CONTADOR, J. C. Células de manufatura. *Production*. v. 5, n. 1, p. 45-64, 1995.

CORIAT, B. C. C. *Pensar pelo avesso: o modelo japonês de trabalho e organização*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1994.

CRUZ, H. N. da; SILVA, M. E. da; HUGERTH, L. A. G. *Observações sobre a mudança tecnológica no setor de máquinas ferramentas no Brasil*. Monografia de trabalho, n. 46. Buenos Aires: Programa de Investigações sobre Desenvolvimento Científico e Tecnológico na América Latina; CEPAL, 1982.

DENKANA, B.; BERGMANN, B.; LEPPER, T. Design and optimization of a machining robot. *Procedia Manufacturing*. v. 14, p. 89-96, 2017.

DIMITROV, D.; SAXER, M. Productivity improvement in tooling manufacture through high speed 5 axis machining. *Procedia CIRP*. v. 1, p. 277-282, 2012.

DONALDSON, L. Organization theory as a positive science. In: TSOUKAS, H.; KNUDSEN, C. (Org.). *The Oxford handbook of organization theory: meta-theoretical perspectives*. Oxford: The Oxford University Press, p. 39-62, 2003.

FARIA, J. H. de. *Tecnologia e processo de trabalho*. Curitiba: Editora UFPR, 1992.

FORD, H. *Minha vida e obra*. São Paulo: Companhia Gráfico-editora Monteiro Lobato, 1925.

FLEURY, A. C. Rotinização do trabalho: o caso das indústrias mecânicas. In: FLEURY, A. C.; VARGAS, N. (Org.). *Organização do trabalho*. São Paulo: Atlas, 1983.

FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). (1909). O Brasil, suas riquezas naturais, suas indústrias, v. 3. Edição fac-similar. In: FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Séries Estatísticas Retrospectivas*, v. 2, tomo 3. Rio de Janeiro: IBGE, 1986. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv17983_v2_t3.pdf>. Acesso em 1º julho 2021.

GIBBS, S. Elon Musk drafts in humans after robots slow down Tesla Model 3 production. *The Guardian*, 16 de abril de 2018. Disponível em <<https://www.theguardian.com/technology/2018/apr/16/elon-musk-humans-robots-slow-down-tesla-model-3-production>>. Acesso em 10 junho de 2021.

GOUNET, T. *Fordismo e toyotismo na civilização do automóvel*. São Paulo: Boitempo, 1999.

GUEDES, L. T.; PAÇO CUNHA, E. Financiamento do capital fixo (1970-2012): dissolvendo o paradoxo aparente entre financeirização e autofinanciamento em contexto de queda da taxa de lucro. *Revista Brasileira de Estudos Organizacionais*. v. 8, n. 1, p. 16-54, 2021.

HARARI, I. *A media máquina: procesos de trabajo, lucha de clases y competitividad en la industria automotriz argentina (1952-1976)*. Buenos Aires: Ryr, 2015.

INGARAO, G.; PRIARONE, P. C.; DENG, Y.; PARASKEVAS, D. Environmental modelling of aluminium based components manufacturing routes: additive manufacturing versus machining versus forming. *Journal of Cleaner Production*. v. 176, p. 261-275, 2018.

JESSOP, B. Regulation theory. In: RITZER, G. (Org.). *The Blackwell encyclopedia of sociology*. Malden: Blackwell Pub, p. 1-4, 2007.

KABAT, M. *Del taller a la fábrica: proceso de trabajo, industria y clase obrera en la rama del calzado, Buenos Aires 1870-1940*. Buenos Aires: Ryr, 2005

LAWSON, T. *The nature of social reality*. London: Routledge, 2019.

LEITE, M. de P. O trabalhador e a máquinas na indústria metal-mecânica. *Revista de Ciências Humanas*. São Paulo, v. 8, n. 12, 1992.

LOMBARDI, M. R. Reestruturação produtiva e condições de trabalho: percepções dos trabalhadores. *Educação & Sociedade*. v. 18, n. 61, p. 64-87, 1997.

LUKÁCS, G. *Para uma ontologia do ser social*, v. 2. São Paulo: Boitempo Editorial, 2012.

MARSON, M. D. A industrialização brasileira antes de 1930: uma contribuição sobre a evolução da indústria de máquinas e equipamentos no estado de São Paulo, 1900-1920. *Estudos Econômicos*. São Paulo, v. 45, n. 4, p. 753-785, 2015.

MARSON, M. D. Origens dos empresários da indústria de máquinas e equipamentos em São Paulo, 1870-1900. *Nova economia*. Belo Horizonte, v. 22, n. 3, p. 481-511, 2012.

MARX, K. *O capital: crítica da economia política; livro primeiro – o processo de produção do capital*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013.

MARX, K. *Grundrisse: manuscritos econômicos de 1857-1858; esboços da crítica da economia política*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2011.

MILLER, P. Industrial robots vs. humans in manufacturing at Tesla (and elsewhere). *ARC Advisory Group*, 2018. Disponível em <<https://www.arcweb.com/blog/industrial-robots-vs-humans-manufacturing-tesla-elsewhere>>. Acesso em 10 junho 2021.

MORAES NETO, B. *Marx, Taylor, Ford: as forças produtivas em discussão*. São Paulo: Brasiliense, 1988.

MORAES NETO, B. *Século XX e trabalho industrial*. São Paulo: Xamã, 2003.

PAÇO CUNHA, E. Contraditoriedade da Relação Social de Produção Especificamente Capitalista em Marx. *Revista Brasileira de Estudos Organizacionais*, 3(1), 42-62, 2016.

PAÇO CUNHA, E. Base técnica e organização do trabalho na manufatura e grande indústria: inflexão, desenvolvimento desigual e reciprocidades. *Vêrinotio – Revista on-line de Filosofia e Ciências Humanas*. Rio das Ostras, v. 25, n. 1, p. 88-128, 2019.

PAÇO CUNHA, E.; GUEDES L.T. A incongruência do taylorismo à indústria têxtil como sistema de máquinas no Brasil e nos Estados Unidos. *READ – Revista Eletrônica de Administração*. v. 27, n. 3, p. 663-692, 2021.

PAÇO CUNHA, E.; PENNA, L. N. P.; GUEDES, L. T. Da manufatura moderna à grande indústria: delimitação empírica da mudança técnica no setor de autoveículos no Brasil (1996-2017). *Cadernos EBAPE.BR*. v. 19, n. 3, p. 481-495, 2021.

PAES DE PAULA, A. P.; PAULA, K. D. Fordismo, Pós-Fordismo e Cyberfordismo: os (des)caminhos da Indústria 4.0. *Cadernos EBAPE.BR*. v. 19, n. 4, 2021.

PEARSON, G. S. *The democratization of food: tin cans and the growth of the American food processing industry, 1810-1940*. Bethlehem: Lehigh University, 2016 (Tese de Doutorado em Filosofia da Lehigh University).

PITTEL, F. M. M. *Análise ergonômica em uma célula de montagem de uma indústria metal mecânica*. Porto Alegre: UFRG, 2013 (Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização em Segurança do Trabalho da UFRGS).

RAGO, M. *Do cabaré ao lar: a utopia da cidade disciplinar – Brasil 1890-1930*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

REIS, D. A. dos. O planejamento do procedimento da montagem. *Revista de Administração de Empresas*. v. 4, n. 12, p. 73-92, 1964.

RIBEIRO, M. A. R. *Condições de trabalho na indústria têxtil paulista (1870-1930)*. São Paulo: Hucitec, 1988.

ROMI. *Perfil*. Santa Bárbara d'Oeste. 1988. Disponível em <<https://cdoc.fundacaoromi.org.br/imagens//catalogo/industrias%20romi/Geral/Rg8840.pdf>>. Acesso em 3 junho 2021.

SCHMITZ, H.; CARVALHO, R. de Q. Automation and labour in the Brazilian car industry. *The Journal of Development Studies*. v. 26 n. 1, p. 81-119 1989.

SCHMITZ, H.; CARVALHO, R. de Q. O fordismo está vivo no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, n. 27, p. 148-156, 1990.

SILVA, M. E. da. *Inovação tecnológica no setor de máquinas-ferramentas brasileiro-um estudo de caso*. Monografia de trabalho, n. 46. Buenos Aires: Programa de Investigações sobre Desenvolvimento Científico e Tecnológico na América Latina; CEPAL, 1982.

SILVA, Z. L. da. *A domesticação dos trabalhadores nos anos 30*. São Paulo: Marco Zero, 1991.

TAUILE, J. R. Automação microeletrônica e competitividade: tendências no cenário internacional. In: SCHMITZ, H.; CARVALHO, R. Q. (Orgs.), *Automação, competitividade e trabalho: a experiência internacional*. São Paulo: Hucitec, p. 131-154, 1988.

VARGAS, N. Gênese e difusão do taylorismo no Brasil. *Ciências Sociais Hoje*. São Paulo, p. 155-189, 1985.

VIANNA, L. W. *Liberalismo e sindicato no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

WILLIAMS, K.; CUTLER, T.; WILLIAMS, J.; HASLAM, C. The end of mass production? *Economy and Society*. v. 16, n. 3, p. 405-439, 1987.

WOMACK, J.; JONES, D.; ROOS, D. *A máquina que mudou o mundo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

ZANETTI, A.; VARGAS, J. T. *Taylorismo e fordismo na indústria paulista*. São Paulo: Humanitas, 2007.

A estatização da telefonia em Santa Catarina e os limites da acumulação da Companhia Catarinense de Telecomunicações (COTESC)*

The nationalization of telephony in Santa Catarina and the limits of the accumulation of Companhia Catarinense de Telecomunicações (COTESC)

Alcides Goularti Filho**

Resumo: O objetivo deste artigo é descrever e analisar a trajetória da estatização da telefonia em Santa Catarina e as ações e investimentos da Companhia Catarinense de Telecomunicações (COTESC) entre 1965, quando foi criado o Conselho Estadual de Telecomunicações, e 1973, quando a COTESC foi federalizada. O artigo inicia com uma breve reflexão sobre estatização e privatização, em uma tentativa de desvinculá-las de ideologias pré-concebidas. Em seguida, traz um panorama geral do processo de estatização da telefonia no Brasil e as iniciativas da Companhia Catarinense de Telefonia (CTC) para implantar uma rede estadual de telefonia. O estudo mais detalhado remete às ações e investimentos comandados pela COTESC entre 1969 e 1973, com análise de cada ano desse período. Em cada ano, o foco está centrado na implementação do Plano Diretor de Telecomunicação, na expansão da Rede de Emergência (1ª e 2ª fase) e da Rede Urbana Prioritária. Por fim, é feita uma análise dos limites da acumulação da COTESC, cujos investimentos começaram a ficar abaixo do esperado pela sociedade, o que, a partir de uma estratégia nacional de centralização dos serviços telefônicos, resultou na sua federalização.

Palavras-chave: Telefonia. Estatização. Economia. Santa Catarina.

Abstract: The objective of this article is to describe and analyze the trajectory of the nationalization of telephony in Santa Catarina and the actions and investments of Companhia Catarinense de Telecomunicações (COTESC) between 1965, when the State Telecommunications Council was created, and 1973, when COTESC was federalized. The article begins with a brief reflection on nationalization and privatization, in an attempt to detach them from preconceived ideologies. It then

* Submissão: 28/01/2022 | Aprovação: 01/04/2022 | DOI: 10.29182/hehe.v26i1.848

** Professor do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Socioeconômico (PPGDS) da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC), Brasil | ORCID: 0000-0002-0808-4486 | E-mail: alcides@unesc.net



presents an overview of the telephony nationalization process in Brazil and the initiatives of Companhia Catarinense de Telefonia (CTC) to implement a state telephony network. The most detailed study refers to the actions and investments commanded by COTESC between 1969 and 1973, with an analysis of each year of this period. Each year, the focus is on the implementation of the Telecommunications Master Plan, the expansion of the Emergency Network (1st and 2nd phase) and the Priority Urban Network. Finally, an analysis is made of the limits of the accumulation of COTESC, whose investments began to be below what was expected by society, which, based on a national strategy of centralization of telephone services, resulted in its federalization.

Keywords: Telephony. Nationalization. Economy. Santa Catarina.

JEL: N76. L96.

1. Entre estatizações e privatizações: qual ideologia?

O debate entre estatização e privatização marcou a história econômica recente da América Latina, sobretudo no âmbito dos ciclos desenvolvimentista e neoliberal. Se no passado mais distante, entre 1930 e 1980, a estatização estava na ordem do dia e era vista pela direita como solução necessária para desatar os nós que impediam o processo de industrialização dos países latino-americanos, entre os anos de 1980 e 1990, a privatização inverteu a agenda e pautou as ações dos governos nacionais numa aliança entre liberais e reformistas. O retorno das políticas desenvolvimentistas pós-2000, conduzidas por forças políticas de centro-esquerda, principalmente na América do Sul, não significou a retomada das estatizações, apenas com algumas exceções na Venezuela, Bolívia e Argentina, porém barrou a marcha privatizante que entrava em setores estratégicos, como o petrolífero. Novamente os ventos do neoliberalismo, agora de mãos dadas com partidos de extrema-direita, voltam a varrer as economias sul-americanas e trazem consigo a velha pauta das privatizações.

Dentro do espectro político e ideológico dicotômico, a estatização estaria no campo da esquerda, e a privatização no campo da direita. Talvez pudéssemos definir que no campo da direita se encontram aqueles que acreditam que as desigualdades advêm da marcha natural do progresso e que sua reversão é inócua, além de advogarem em defesa do livre mercado na condução do crescimento econômico. A esquerda acredita que as desigualdades são frutos de processos econômicos e sociais e sua superação pode ser feita por meio de políticas públicas. Também acreditam que o Estado e as instituições têm papel determinante na promoção do desenvolvimento socioeconômico. Como síntese, parece que a dicotomia se encontra entre mercado e Estado. Talvez o correto seja pensarmos entre o “grau” de intervenção do Estado e a “dosagem” do livre mercado.

Se do ponto de vista ideológico essa dicotomia está correta, quando pensamos a estatização e a privatização ela não se aplica à realidade na história econômica. No Brasil, e, por extensão, na maioria das grandes economias latinas, o período de maior estatização ocorreu sob a tutela de governos de direita e autoritários. Em raros momentos entre 1930 e 1980 tivemos governos mais à esquerda. As exceções foram os governos mais nacionalistas com apelo popular, com Lázaro Cardenas (1934-1940), no México, Getúlio Vargas (1950-1954) e João Goulart (1961-1964), no Brasil, e Juan Domingos Perón (1946-1955), na Argentina. No Chile, Salvador Allende (1970-1973) foi o

que mais se aproximou de um governo com características de esquerda, cujo projeto foi interrompido por um golpe militar.

As forças políticas conservadoras que conduziram o processo de estatização de vários setores estratégicos da economia durante o período de industrialização pesada foram as mesmas que aderiram aos ventos privatistas dos anos de 1990. No México, o Partido Revolucionário Institucional (PRI) foi estatizante dentro dos ideais da Revolução Mexicana, e privatizante nos anos de 1980 e 1990. Na Argentina, Juan Domingos Perón levou a cabo um projeto de industrialização também pautado na estatização, todavia o peronista Carlos Menem privatizou a ampla maioria das estatais nos anos de 1990. No Chile, os militares que apoiaram a nacionalização do cobre e a ampliação das funções do Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) foram os mesmos que apoiaram os *Chicago Boys*. E no Brasil, antigos membros da Aliança Renovadora Nacional (ARENA), que aplaudiam a estatização durante a ditadura militar (1964-1985), aderiram ao discurso privatizante juntamente com os sociais-democratas – ditos como estatizantes – no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), foram privatizados o Banco do Estado do Ceará e o Banco do Estado do Maranhão, além de haver concessões de rodovias, portos, aeroportos, ferrovias e hidrelétricas à iniciativa privada.

Se olharmos para a Europa Ocidental nos anos de 1980 e 1990, temos várias experiências de governos social-democratas que realizam profundas reformas liberalizantes em suas economias, com a privatização de empresas estatais que atuavam em setores estratégicos da economia. Em Portugal, o Partido Socialista (PS), com Mario Soares (1983-1996), iniciou o processo de privatização das estatais portuguesas constituídas após a Revolução dos Cravos. Na Espanha, o Partido Socialista Operário Espanhol (PSOE), com Felipe González (1982-1996), conduziu a abertura da economia espanhola para a iniciativa privada adquirir empresas estatais. Na França, o Partido Socialista (PS), com François Mitterrand (1981-1995), de início apresentou uma proposta de governo mais à esquerda, com possíveis estatizações, mas, por fim, também aderiu às privatizações. Esses três exemplos nos permitem afirmar que a social-democracia europeia nos anos de 1980 e 1990 foi privatizante.

Na contramão das privatizações de esquerda, em 2017 Emmanuel Macron, presidente da França, de direita, recomendou a estatização do estaleiro naval Saint Nazaire, para impedir que fosse adquirido por uma empresa chi-

nesa. A Rússia pós-1991 manteve a Gazprom, uma gigante estatal que atua na produção de gás, a Rosatom, na geração de energia nuclear, a RZD, que administra a maior malha ferroviária do mundo, e a companhia aérea Aeroflot, entre outras. Além disso, criou, em 1993, a estatal Rosneft, que se converteu em uma das maiores empresas petrolíferas do mundo. Todas foram fortalecidas pelos governos de direita de Boris Yeltsin (1991-1999) e Vladimir Putin (pós-1999). Finalmente, para evitar a quebra da General Motors nos Estados Unidos, em 2009, o governo Barack Obama, por meio do Tesouro, adquiriu 60% das ações da montadora, ou seja, estatizou-a.

Na América Latina, por que os governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff (2011-2015), considerados de esquerda, não foram estatizantes? O mesmo ocorreu com Ricardo Lagos (2000-2006) e Michelle Bachelet (2006-2010 e 2014-2018), no Chile, e Rafael Correa (2007-2017), no Equador. E por que Fernando Henrique Cardoso, um social-democrata com base epistemológica no campo da esquerda, aderiu às privatizações? Essa confusão não é tão simples de explicar ou tentar responder. Na América Latina, o que aproxima a direita estatizante, durante a industrialização (1930 e 1970), da esquerda que preserva as estatais é a defesa dos interesses nacionais. Porém, a primeira tem como objetivo apenas o fortalecimento da infraestrutura social básica para facilitar a acumulação de capital, ao passo que para a segunda os interesses nacionais estão vinculados à distribuição de renda e à promoção da justiça social.

Na atual onda privatista que emerge no Brasil, retomada pelas mãos da extrema-direita, em março de 2019, os aeroportos do Nordeste, administrados pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), foram vendidos para a estatal espanhola Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA), ou seja, enfraqueceu-se uma estatal brasileira para fortalecer uma estatal espanhola. Contudo, na Argentina de Mauricio Macri e no Chile de Sebastián Piñera, ambos de direita, não ocorreu nenhuma privatização significativa.

Este artigo tem por objetivo descrever e analisar a trajetória da estatização da telefonia em Santa Catarina e as ações e investimentos da Companhia Catarinense de Telecomunicações (COTESC) entre 1965, quando foi criado o Conselho Estadual de Telecomunicações, e 1973, quando a COTESC foi federalizada. A principal fonte de pesquisa foram os Relatórios da COTESC entre 1969 e 1972, publicados no *Diário Oficial do Estado de Santa Catarina* e as matérias publicadas no jornal *O Estado*, entre 1965 e 1973.

Destaca-se também o Plano Diretor de Telecomunicações, de 1969, e as legislações federais e estaduais, além de mensagens governamentais.

2. Estatização da telefonia no Brasil

As primeiras estatizações dos serviços telefônicos no Brasil acompanharam o mesmo movimento que ocorreu simultaneamente na Europa e na América Latina. Na França, sob regime de Vichy, em 1941, foi criada a Direction Générale des Télécommunications, empresa estatal responsável pela telefonia na zona não ocupada, que mais tarde transformou-se na France Télécom. Na Espanha franquista, em 1945, a Compañía Telefónica Nacional de España foi estatizada e forma a base da atual Telefônica. Na Itália, a estatal Società Italiana per l'Esercizio Telefonico foi fundada em 1964, e se converteu na Telecom Italia; no Portugal salazarista, em 1968, com o fim da concessão dos serviços telefônicos cedidos à Anglo-Portuguese Telephone Company, o Estado criou a empresa pública Telefones de Lisboa e Porto. Todas essas empresas foram privatizadas nos anos de 1990, por governos social-democratas. Na América Latina, em setembro de 1946, o governo argentino de Juan Domingo Perón estatizou a telefonia que era contratada principalmente pela estadunidense International Telephone & Telegraph Company (IT&T) e pela britânica Unión Telefónica (UT). Os serviços foram unificados com a criação, em 1948, da Dirección General de Teléfonos del Estado. No ano seguinte, em 1947, o governo mexicano de Miguel Alemán Valdés criou a Teléfonos de México e encampou os serviços controlados pela IT&T e a sueca Telefonaktiebolaget L. M. Ericsson. No Chile, a estatização ocorreu em 1971, durante o governo de Salvador Allende, com a aquisição da Compañía de Teléfonos de Chile, que também era controlada pela IT&T.

No Brasil, a ação mais direta do Estado na telefonia começou no governo de Juscelino Kubistchek (1956-1960) quando assinou o Decreto nº 40.439, de 29 de novembro de 1956, que nacionalizou a Companhia Telefônica Brasileira (CTB), de origem canadense, controlada pela Brazilian Traction, Light and Power Company Limited. A nacionalização transferiu a sede da companhia, que ficava em Toronto, para o Brasil. A CTB operava no Brasil desde 1910, ofertando serviços telefônicos em algumas cidades dos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. Na primeira mensagem presidencial enviada ao Congresso Nacional, em 1956, Juscelino Kubitschek fez a seguinte referência ao problema da telefonia no país:

Atividade que interessa à segurança nacional, sobretudo em seus aspectos internos, está nos propósitos do Governo mandar proceder estudos que visem à adoção de novas diretrizes no que se refere às comunicações telefônicas, ao seu estabelecimento nos vários pontos do território e as suas conexões, de forma que se estabeleça a necessária audiência prévia da União e a supervisão federal. (Brasil, p. 464, 1956b)

A telefonia não fez parte do seu Plano de Metas, cujos serviços nos estados eram prestados por companhias privadas, seja por capitalistas locais ou multinacionais, como a IT&T no Paraná e no Rio Grande do Sul. Na área das comunicações, até o final dos anos de 1950, as ações do governo federal estavam circunscritas ao Departamento de Correios e Telégrafos. No entanto, a expansão demográfica, a industrialização e o alargamento do mercado interno rebatiam no aumento da demanda por novos e melhores serviços telefônicos em todo o país. A exemplo de outros setores da economia, a demanda estava andando à frente da oferta e os investimentos privados ficavam muito aquém dos exigidos pela sociedade.

Na primeira metade dos anos de 1960, foi estruturada a política nacional de telecomunicações. O Decreto nº 50.666, de 30 de maio de 1961, criou o Conselho Nacional de Telecomunicações, que deveria elaborar estudos e propor soluções para o setor em nível nacional. Durante o governo democrático e popular de João Goulart, a telefonia assumiu um papel prioritário, tanto para o governo federal como para os estaduais. Em 27 de agosto de 1962, foi aprovada a Lei nº 4.117, que instituiu o Código Brasileiro de Telecomunicações. Pela mesma lei também foi criado o Sistema Nacional de Telecomunicações, formado por troncos e redes contínuos da telefonia; foram definidas as competências do Conselho Nacional de Telecomunicações (CONTEL), cuja função principal seria elaborar o Plano Nacional de Telecomunicações; foi constituído o Fundo Nacional de Telecomunicações, formado por tarifas definidas pelo CONTEL; e foi autorizada a criação de uma empresa pública federal com objetivo de “explorar industrialmente serviços de telecomunicações”, que mais tarde veio a ser a Empresa Brasileira de Telecomunicações (Embratel).

O Plano Nacional foi aprovado pelo Decreto nº 52.859, de 18 de novembro de 1963, cuja finalidade foi assim descrita:

Art. 2º O Plano Nacional de Telecomunicações tem por finalidade dotar o país de um sistema de telecomunicações integrado,

capaz de satisfazer às necessidades de desenvolvimento e da segurança nacional, estabelecendo comunicações rápidas, eficientes, econômicas e seguras, e possibilitando o efetivo controle e fiscalização das mesmas pelo governo federal.

O Fundo Nacional de Telecomunicações, regulamentado pelo Decreto nº 53.352, de 26 de dezembro de 1963, seria gerenciado pela Embratel, e colocaria parte dos recursos arrecadados no Plano Nacional de Telecomunicações. A Embratel já havia sido autorizada a funcionar em 1962, porém passou a existir de fato por meio da Lei nº 4.773, de 15 de setembro de 1965, que abriu um crédito especial de cinco bilhões de cruzeiros junto ao Ministério da Fazenda para pôr em marcha a execução do Plano.

Estavam dadas as condições institucionais, financeiras e normativas para que a União iniciasse uma nova etapa na história das comunicações do país por meio da intervenção direta do Estado, ofertando de forma ampliada serviços telefônicos mais eficientes e baratos.

3. Serviços privados em Santa Catarina

A telefonia, enquanto serviço de atendimento ao público, chegou a Santa Catarina em 1907, na cidade de Joinville, por meio da firma Grossenbacher & Trinks, que criou a Empresa Telefônica Joinvillense, quando inaugurou uma central manual e instalou 60 aparelhos telefônicos. Antes havia serviços nas estações de telégrafos presentes nas principais cidades do estado, além de alguns aparelhos de telefones disponíveis em algumas repartições. Florianópolis foi a segunda cidade a ser atendida pelos serviços por meio da empresa joinvillense, em 1909, quando instalou uma central manual e 100 aparelhos. Em seguida, a telefonia municipal chegou ao interior do estado, nas cidades de São José, Blumenau, Itajaí e Gaspar, que inauguraram os serviços em 1913, e em Laguna, em 1918. Em Florianópolis, os serviços foram repassados para a firma Paulo Trinks & Ehlke, que operava com restrições e dificuldade para atender à crescente demanda por novos aparelhos (Goularti Filho, 2018).

Em função dos diversos estrangulamentos que ocorriam nas cidades onde havia os serviços telefônicos, sobretudo na capital, e da necessidade de atender outras cidades catarinenses que ainda não dispunham desta “maravilha das comunicações”, em 21 de setembro de 1927 foi aprovada a Lei Estadual nº 1.578, que autorizava o executivo a conceder o privilégio para uma

O limite da CTC foram as cidades de Joaçaba e Capinzal, ou seja, não cruzou o rio do Peixe. No planalto norte foi até a cidade de Porto União. Havia ligações entre as cidades atendidas pela CTC, entretanto sem uma integração com oeste catarinense, que, nos anos de 1950, passava por uma rápida expansão demográfica, com o surgimento de novos e importantes centros urbanos. A ausência da CTC no Oeste e próximo à fronteira com a Argentina obrigou pequenos capitalistas locais a constituírem empresas municipais de telefonia para atender à demanda reprimida, que era crescente (Mapa 1). Foi assim que surgiu a Telefônica Chapecó S.A., em 1954, que mais tarde, em 1961, converteu-se na Linhas Telefônicas do Oeste S.A. Em 1959, na cidade de Concórdia, foi fundada a Sociedade Anônima de Telefones Automáticos Concórdia (SATAC). Em Xanxerê, no ano de 1964, foi fundada a Telefônica Xanxerê Ltda.; na cidade vizinha de Xaxim, no ano seguinte, 1965, a Telefônica Xaxim Ltda.; e no extremo oeste, na cidade de Itapiranga, neste mesmo ano, a Companhia Telefônica de São Pedro Canísio S.A. (Goularti Filho, 2019b).

No início dos anos de 1960, a CTC estava revelando os limites do seu crescimento, o qual não interessava mais ao governo catarinense, que almejava integrar todo o território em uma rede de telefonia aproximando o litoral da fronteira. Seguir em direção ao Oeste exigiria da empresa um hercúleo esforço técnico e vultosos recursos financeiros, ao mesmo tempo que se apresentava como uma empreitada arriscada, pois estava em marcha no país um processo de estatização dos serviços telefônicos em vários estados da federação. Em 1961, a cidade de Criciúma desintegrou-se da rede da CTC, e um grupo de empresários locais fundou Companhia Criciumense de Telefones. Na fronteira, em São Miguel do Oeste, a chegada dos serviços telefônicos ocorreu com a fundação, em 1968, da Companhia Telefônica de São Miguel do Oeste.

A CTC chegava ao seu limite e começava a investir apenas na construção de novos prédios para abrigar suas estações automáticas. Sem a modernização das linhas exigida pela “marcha acelerada das telecomunicações” e sem a ampliação da rede, a Companhia alterava sua trajetória de estabilidade financeira para uma insolvência irreversível (Goularti Filho, 2019b).

Com a deficiência na estrutura de oferta de novos aparelhos telefônicos nas cidades onde já operava a CTC e a ausência dos serviços em diversas cidades catarinenses, era de se esperar que algo seria e deveria ser feito para reverter esta situação caótica nas telecomunicações. A aprovação do Código Brasileiro de Telecomunicações, em 1962, a promulgação do Plano Nacional de Telecomunicações e a criação do Fundo Nacional de Telecomunicações,

ambas em 1963, anunciavam que o Estado brasileiro estava disposto a ampliar suas funções para melhorar os serviços de telefonia no país. A criação da Embratel, em 1965, foi o sinal de alerta de que a estatização das telecomunicações seria uma questão de tempo, de pouco tempo.

Na esfera estadual, podemos citar exemplos de estatizações que ocorreram nos estados vizinhos. No Rio Grande do Sul, por meio da Lei nº 4.073, de 30 de dezembro de 1960, foi criada a Companhia Riograndense de Telecomunicações (CRT), que após dois anos de funcionamento, por meio do Decreto nº 13.186, de 16 de fevereiro de 1962, encampou a Companhia Telefônica Nacional, subsidiária da IT&T. No Paraná, mediante a Lei nº 4.705, de 7 de março de 1963, o poder Executivo foi autorizado a criar a Telecomunicações do Paraná, que, em 1967, por meio da Lei nº 5.502, de 3 de fevereiro, encampou os bens da Companhia Telefônica Nacional, também de propriedade da IT&T. Na verdade, esse foi um movimento de dimensões nacionais, com a criação de diversas companhias estaduais de telefonia. No quadro a seguir podemos acompanhar um panorama geral da telefonia estadual no Brasil com a fundação das respectivas empresas estatais.

Quadro 1 – Panorama geral das companhias estaduais de telefonia			
Ano de fundação	Estado	Companhia	Sigla
1953	Minas Gerais	Companhia Telefônica de Minas Gerais	CTMG
1958	Bahia	Telefones da Bahia	TEBASA
1959	Pernambuco	Companhia Telefônica de Pernambuco	CTP
1960	Distrito Federal	Companhia de Telefones de Brasília	COTELB
1962	Rio Grande do Sul	Companhia Riograndense de Telefonia	CRT
1963	Paraná	Companhia de Telecomunicações do Paraná	TELEPAR
1964	São Paulo	Companhia de Telecomunicações do Estado de São Paulo	COTESP
1965	Guanabara	Companhia Estadual de Telefones da Guanabara	CETEL
1967	Ceará	Companhia de Telecomunicações do Ceará	CITELC
1969	Santa Catarina	Companhia de Telecomunicações de Santa Catarina	COTESC

Fonte: Legislações estaduais.

Minas Gerais criou sua companhia estadual em 1953, a CTMG, quando Juscelino Kubitschek era governador. Em seguida, em 1958, foi criada a TEBASA, da Bahia, e no ano seguinte a CTP, de Pernambuco. A maior estatização ocorreu com a compra da CTB por meio do Decreto nº 58.006, de 15 de março de 1966, que transferiu 65,0% das ações para a Embratel. Voltando nossa atenção a Santa Catarina, vemos que a COTESC foi criada apenas em 1969, o que indica certo atraso em relação aos outros estados da federação.

4. Primeiros passos em direção à estatização

Seguindo as orientações do governo federal, observando o movimento dos dois estados vizinhos e diante dos graves problemas na estrutura da oferta e ausência dos serviços telefônicos, o governo catarinense foi conduzido a intervir no setor. Celso Ramos (1961-1965), que pautou suas ações no Plano de Metas do Governo (PLAMEG), iniciou seu mandato sem uma definição clara para as telecomunicações. As prioridades eram energia, transporte e crédito, além das áreas sociais. O tema da telefonia, apesar de apresentar sinais de esgotamento nos investimentos privados, ainda não estava na agenda do governo estadual. Celso Ramos elaborou o PLAMEG com base nas reivindicações expressas no Documento Final (1960) escrito a partir dos Seminários Socioeconômicos realizados em 1959 nas principais cidades do estado, coordenados pela Federação das Indústrias do Estado de Santa Catarina (FIESC) (Goularti Filho, 2016). Naquele momento, a CTC ainda conseguia responder a algumas demandas, porém com dificuldades. O sinal amarelo estava aceso.

Se no início do governo Celso Ramos a telefonia ainda não estava na pauta, a partir das leis federais que formataram o Plano Nacional de Telecomunicações e a Embratel, somando-se ao esgotamento da CTC, o problema das telecomunicações passou a assumir caráter prioritário em Santa Catarina, tal como a energia e o transporte. No princípio do governo Ramos, destacamos a iniciativa do executivo estadual, por meio da Seção de Comunicações da Comissão Estadual de Energia Elétrica, na assinatura do contrato com o engenheiro Lázaro Peixoto Bayer para coordenar um estudo visando à ampliação e à melhoria do “sistema telefônico do estado”, com prazo previsto de entrega até o dia 31 de dezembro de 1962 (OE, 1962). O tema retornou à agenda governamental em março de 1965, quando foi criado o Grupo de

Trabalho das Telecomunicações em Santa Catarina, formado por membros da Secretaria de Segurança Pública, Comissão de Energia Elétrica e Banco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina (OE, 1965). O objetivo seria integrar Santa Catarina ao Plano Nacional de Telecomunicações.

Como resultado do Grupo de Trabalho e seguindo os passos das orientações federais, Celso Ramos criou o Conselho Estadual de Telecomunicações (CONTEL) por meio da Lei nº 3.635, de 10 de maio de 1965, a primeira iniciativa institucional em prol da telefonia. Competia ao CONTEL:

- a) Representar o Estado em todos os assuntos relacionados com as Telecomunicações;
- b) Elaborar e manter atualizado o Plano Estadual de Telecomunicações;
- c) Estabelecer normas, dentro das leis e regulamentos em vigor, visando à eficiência e integração de todos os serviços no Sistema Estadual de Telecomunicações;
- d) Estudar quaisquer projetos relativos às Telecomunicações que devam ser executados no Estado, encaminhando-os ao CONTEL; com as modificações que julgar convenientes. (Brasil, 1965a, n. p)

A elaboração do Plano Estadual de Telecomunicações e a integração do Sistema Estadual de Telecomunicações constituíram-se nos pilares básicos do CONTEL. O Plano deveria ser elaborado por uma equipe de especialistas, porém o novo Sistema não seria possível por meio da CTC. Para presidência do CONTEL foi indicado o coronel Danilo Klaes. O CONTEL foi extinto em 31 de dezembro de 1971, pela Lei nº 4.682 de 21 de dezembro do mesmo ano. Suas atribuições foram repassadas à COTESC.

Em seguida, por meio da Lei nº 3.642, de 08 de junho de 1965, foi criada a Companhia Catarinense de Telecomunicações S.A. (CIATEL), cuja finalidade centrava-se na “implantação, melhoria, expansão e exploração comercial dos serviços de telecomunicações no Estado, obedecidos os preceitos do Código Brasileiro de Telecomunicações e demais disposições aplicáveis” (Brasil, 1965b).

O capital inicial da companhia seria de Cr\$ 150.000.000,00, dividido em 15 mil ações nominativas de Cr\$ 10.000,00 cada uma. Se, por um lado, a CIATEL não cumpriu seus objetivos previstos na legislação e não foi constituída efetivamente como uma empresa de telefonia – o que veio a ocorrer somente com a COTESC –, por outro a simples criação de uma empresa

estatal de telefonia já anunciava os próximos passos do governo na definição da política estadual de telecomunicações.

Na esteira das orientações do Conselho Nacional de Telecomunicações, a Lei nº 3.778, de 27 de dezembro de 1965, instituiu o Fundo Estadual de Telecomunicações, que seria formado por recursos provenientes do governo federal, do orçamento estadual e de rendas provenientes de serviços de telecomunicações executados pelo governo estadual.

A CONTEL, a CIATEL e o Fundo formavam a tríade necessária à intervenção do estado nas telecomunicações em Santa Catarina. Portanto, não compensava mais a CTC investir em modernização das estações, linhas e rede, uma vez que o “final da história” já estava sendo anunciado: a estatização.

Ausentes no PLAMEG de Celso Ramos, as telecomunicações assumiram função estratégica no PLAMEG II do governo Ivo Silveira (1966-1970), fazendo parte do Setor III: Expansão Econômica, ao lado de transportes e energia (Brasil, 1965d). Na mensagem de 15 de março de 1967 enviada à Assembleia Legislativa pelo Governador Ivo Silveira, temos a seguinte passagem sobre a ausência de uma política de telecomunicações mais efetiva:

Nenhum planejamento de telecomunicações pode, ou poderá, ser feito sem a certeza da aquisição da Companhia Telefônica Catarinense e da criação de uma empresa pública estadual de telecomunicações; daí não ter sido enfatizado esforço neste sentido. (Santa Catarina, 1967, p. 351)

No início da década de 1960, emerge outro padrão de crescimento na economia catarinense, pautado no grande capital industrial, agroindustrial e no Estado. Internamente, o movimento geral da indústria catarinense passa a ser conduzido por grandes e médias empresas nos setores de alimentos, elétrico, metalomecânico, cerâmico, têxtil-vestuário, papel e celulose, madeireiro, carbonífero, moveleiro e plástico. Começa um novo período para Santa Catarina, e o capital industrial e agroindustrial passam a ser o móvel da acumulação capitalista. São setores concentrados em regiões específicas que, num primeiro momento, aprofundaram seu grau de especialização para, em seguida, inaugurar uma fase de diversificação produtiva. Os estrangulamentos no setor elétrico, no transporte rodoviário e na oferta de crédito, presentes na década passada, foram, aos poucos, sendo removidos com investimentos estatais. Na oferta de energia, a Centrais Elétricas de Santa Catarina (CELESC) foi realizando inúmeros investimentos e passou a cobrir todo o território

catarinense. No transporte, o Departamento de Estrada e Rodagem (DER) tornou-se uma das principais autarquias estatais, assumindo vultosos compromissos de pavimentar os principais eixos rodoviários. No sistema de crédito, foram criados o Banco de Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina (BDE) e o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE). Na telefonia, entretanto, a lacuna persistia e a intervenção do governo estadual foi um pouco tardia (Goularti Filho, 2016).

Estava prevista, no Plano Nacional de Telecomunicações de 1963, a constituição de um Sistema Nacional de Telecomunicações composto por sistemas básico, complementar e auxiliar:

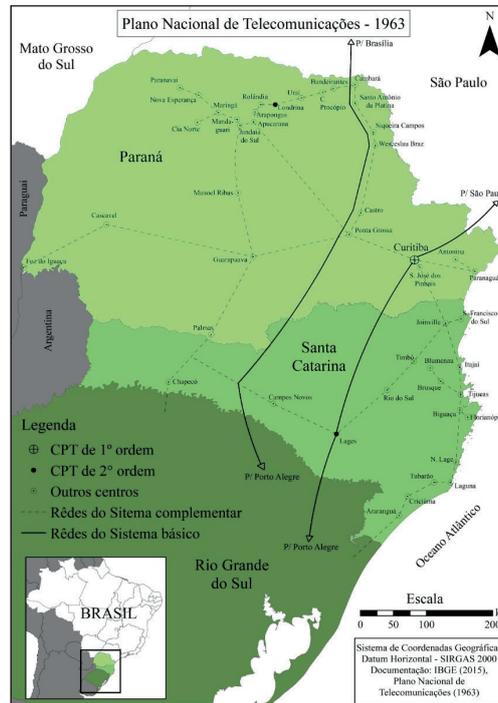
Art. 5º Sistema Básico é um conjunto de troncos e redes de alta capacidade de tráfego, permitindo a ligação entre Centros Principais de Telecomunicações de 1ª ordem.

Art. 6º Sistema Complementar é um conjunto de troncos e redes de média capacidade de tráfego, permitindo a ligação entre comunidades satélites de um Centro Principal de Telecomunicações de 1ª ordem.

Art. 7º Sistema Auxiliar é um conjunto de redes de pequena capacidade, capaz não só de permitir ligações em regiões de baixa densidade populacional e de difícil acesso, como também de assegurar, em qualquer caso, as ligações de interesses da Segurança Nacional entre os Centros Principais de Telecomunicações de Brasília e Rio de Janeiro com os principais Centros de Telecomunicações do País. (Brasil, 1963a, n. p)

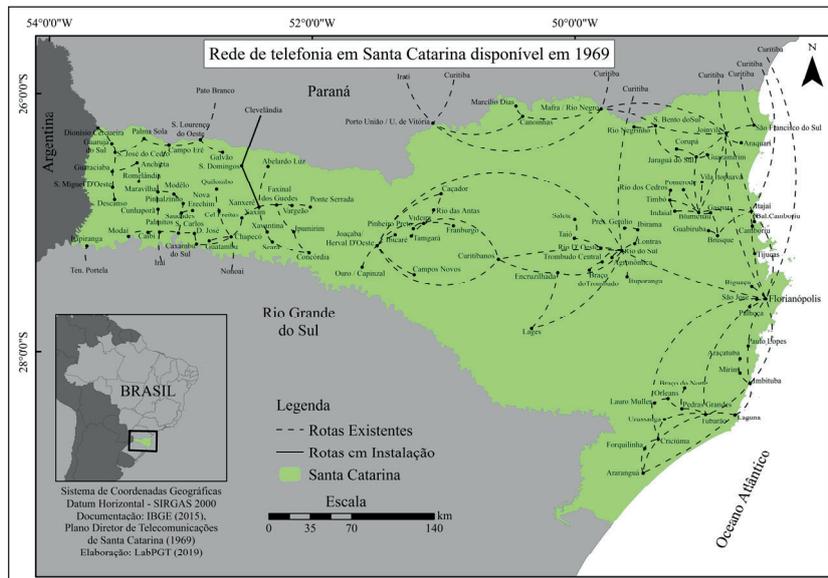
O Tronco Sul integraria São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. A Rede do Sistema Básico teria um Centro Principal de Telecomunicações em São Paulo, Curitiba e Porto Alegre. O Sistema Auxiliar ligaria Curitiba, Joinville, Itajaí e Florianópolis, com ramais para Blumenau e Lages (Mapa 2). No Sistema Auxiliar entre Curitiba e Joinville as obras estavam sob responsabilidade do Departamento de Correios e Telégrafos, e entre Curitiba e Blumenau, da Embratel (CONTEL, 1963).

Mapa 2 – Tronco Sul do Sistema Nacional de Telecomunicações (1963)



Fonte: Plano Nacional de Telecomunicações.

Mapa 3 – Linhas telefônicas em Santa Catarina em 1969



Fonte: Plano Diretor de Telecomunicações de Santa Catarina.

Sob a rigidez do AI-5, da censura e com o Congresso Nacional fechado, o Tronco Sul foi inaugurado em 26 de março de 1969 no Palácio Iguazu,

em Curitiba, pelo Presidente General Arthur Costa e Silva. No dia seguinte, Costa e Silva se dirigiu a Florianópolis, onde assinou o Decreto nº 64.301, publicado no dia 2 de abril de 1969, que autorizou a transferência dos bens e das instalações da CTC para o governo catarinense. O decreto também declarou caducas as concessões delegadas à CTC e estabeleceu um prazo de 120 dias para estruturar uma companhia estadual para realizar os serviços telefônicos em todo o território catarinense (Mapa 3).

Em seguida, por meio da Lei nº 4.299, de 17 de abril de 1969, o governo Ivo Silveira autorizou a criação da Companhia Catarinense de Telecomunicações S.A. (COTESC) que tinha os seguintes objetivos:

Art. 2º A Sociedade tem por finalidade principal a implantação, melhoria, expansão e exploração comercial dos serviços de telecomunicações no Estado, obedecidas as disposições legais atinentes à espécie.

Parágrafo único. A COTESC poderá, para a execução dos seus objetivos:

- a) adquirir bens, equipamentos e instalações em serviços e outras empresas em funcionamento;
- b) incorporar ao seu patrimônio empresas privadas ou de economia mista que se dediquem a atividades no setor de telecomunicações;
- c) constituir empresas subsidiárias. (Brasil, 1969b, n. p)

A Exposição de Motivos, anexa à Lei nº 4.299, apontava as deficiências e precariedades dos serviços prestados pela CTC e denunciava que “a persistir o atual regime de exploração, situar-se-iam apenas no âmbito das empresas de capital privado, sem possibilidades de melhoria e expansão” (OE, 1969c). O patrimônio da CTC foi incorporado pela COTESC no dia 3 de julho, sob a supervisão de Alcides Abreu, que assumiu a presidência da empresa estatal (OE, 1969e).

Estava aberto o caminho para formar uma rede estadual de telecomunicações, promover uma modernização contínua dos serviços telefônicos e ampliar a oferta de novos números/aparelhos, chegando a todas as cidades catarinenses. Diante daquelas condições materiais, não havia outra saída: ou se estatizava ou se retrocedia nas comunicações.

5. Estatização e integração do território: a COTESC em ação (1969-1973)

Neste tópico serão apresentadas as principais ações e investimentos da COTESC para melhorar e ampliar a oferta de serviços telefônicos em Santa Catarina durante a existência da companhia enquanto empresa estadual, de 1º de março de 1969, quando foi aprovada a lei estadual que autorizou a criação da empresa, até 16 de março de 1973, quando a Assembleia Geral da COTESC aprovou sua incorporação pela Telebras.

5.1 Ano de 1969

O ato oficial de instalação da COTESC, com a assinatura da Escritura Pública, ocorreu no dia 14 de julho de 1969, uma segunda-feira, no Salão de Despacho do Palácio Cruz e Souza, em Florianópolis, com a presença do governador Ivo Silveira e Alcides Abreu, que tomou posse como Diretor-Presidente da Companhia (COTESC, 1969b). Na semana seguinte, no dia 22, quarta-feira, a COTESC contratou a DK Empresa de Engenharia de Sistemas de Comunicações, de Curitiba, para elaborar um plano diretor que orientasse a política estadual de telecomunicações. O plano deveria apresentar propostas para as seguintes ações:

- estabelecimento das rotas básicas de padronização dos equipamentos;
- análise das possibilidades de melhor aproveitamento da rede instalada;
- definição de metas prioritárias;
- plano complementar para a instalação da rede pública de televisão, telex e comunicação oficial (OE, 1969d).

O prazo de entrega era de apenas 45 dias. O Plano Diretor de Telecomunicações foi entregue à COTESC no dia 15 de outubro. Composto por três volumes, o Plano traz um detalhamento da situação do sistema fragmentado de telefonia de Santa Catarina no ano de 1969, além de propor soluções para um horizonte de 20 anos, com os primeiros resultados concretos para o período de 1972 a 1975. De acordo com o Plano:

Metade dos municípios do estado não dispõe de nenhuma forma de comunicação interurbana. Grande parte das cidades localizadas no oeste só se comunica precariamente entre si através de circuitos de baixa qualidade de transmissão e de baixa confiabilidade

que operam apenas no horário comercial. Não há interligação telefônica direta do oeste com os demais centros do estado, mas de alguns pontos há conexão com o Paraná e o Rio Grande do Sul sendo possível, através destes, atingir qualquer localidade ligada ao sistema nacional. (COTESC, 1969c, p. 13)

Os investimentos e as ações previstas estavam divididos em duas grandes frentes: Rede de Emergência 1ª e 2ª fase (curto prazo) e Rede Urbana Prioritária (médio prazo). A previsão total de gasto seria de NCr\$ 166.024.100,00, cuja fonte de recursos não estava claramente definida. No quadro a seguir podemos visualizar os principais investimentos, ações e gastos previstos, expressos no Plano Diretor.

Quadro 2 – Investimentos, ações e gastos previstos no Plano Diretor de Telecomunicações	
Investimentos e ações	Referência
Total de assinantes após a implantação do Plano	42.760
Total de novos assinantes	27.786
Total de centrais urbanas	133
Total de comunidades atendidas com Postos de Serviços	61
Total de Postos de Serviços equipados com telefones moedeiros	945
Total de municípios atendidos	199
Área total construída	33.000m ²
Número de prédios	224
Número de trabalhadores	671
Número de veículos	115
Gasto com sistema urbano	NCr\$ 84.987.500,00
Gasto de comutação interurbana	NCr\$ 17.557.500,00
Gasto com sistema de transmissão de baixa capacidade	NCr\$ 21.312.300,00
Gasto com sistema de transmissão de alta capacidade	NCr\$ 21.330.000,00

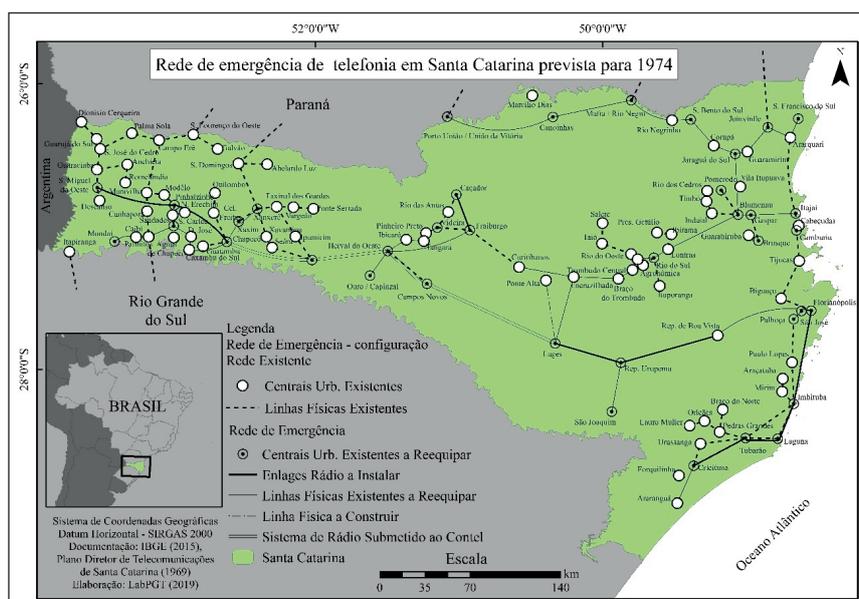
Fonte: COTESC (1969c).

Segundo Alcides Abreu, não seria possível esperar mais três anos para que os catarinenses dispusessem de um sistema minimamente razoável. Em direção ao Oeste, a necessidade de modernização e integração com a rede

da COTESC era urgente. Com base nas recomendações do Plano, em seguida foi apresentada a proposta para o Edital de Concorrência das Redes Integradas de Santa Catarina, com detalhamento dos equipamentos das estações e da rede (COTESC, 1969a). Após a entrega do Plano, Alcides Abreu viajou para Washington e Tóquio para definir possíveis empresas que forneceriam os equipamentos necessários à COTESC (OE, 1969a).

Ficou definido no edital que seria dada prioridade aos investimentos no Oeste, com a construção da Rede de Emergência em *Ultra High Frequency* (UHF), com 16 enlaces entre São Miguel do Oeste e Criciúma, passando por 13 municípios, abrangendo 85% dos usuários. Para a capital, foram disponibilizados 1.100 novos terminais telefônicos, muito aquém da demanda. Por fim, com a entrada em operação do Tronco Sul da Embratel, as principais cidades catarinenses passaram a falar com diversas cidades brasileiras e mundiais (Mapa 4). Blumenau foi a primeira cidade catarinense a ser atendida pela Discagem Direta à Distância (DDD), cuja central foi inaugurada dia 8 de dezembro (COTESC, 1970b). Para atender às demandas do oeste catarinense, foi instalada em Chapecó uma torre de UHF que se conectava com Concórdia e Joaçaba, construída pela firma Indústria Brasileira de Eletricidade S.A. (Inbelsa), uma subsidiária da Philips (OE, 1969b).

Mapa 4 – Rede de Emergência do Plano Diretor de Telecomunicações previsto para 1974



Fonte: Plano Diretor de Telecomunicações de Santa Catarina.

A COTESC encerrou o ano de 1969 com apenas quatro meses e meio de existência anunciando, na Assembleia Geral do dia 1º de dezembro de 1969, a intenção de adquirir a Telefônica Xanxerê Ltda (300 assinantes), a Linhas Telefônicas Oeste S.A. (300 assinantes), a Telefônica Xaxim Ltda (100 assinantes) e a SATAC (300 assinantes), e que mais tarde poderia atingir todas as companhias privadas e municipais.

5.2 Ano de 1970

O ano de 1970 começou com um esperado acontecimento na história da telefonia catarinense: a ligação entre Florianópolis e Chapecó. Por meio do sistema radiotelefônico interurbano de UHF, que fazia parte da Rede de Emergência da COTESC, no dia 12 de janeiro o Secretário dos Negócios do Oeste, Plínio De Nez falou com o Secretário da Casa Civil, Dib Cherem, testando o novo sistema recém-instalado no oeste catarinense (OE, 1970a). O sistema de micro-ondas entrou em operação definitiva somente em dezembro integrando Joaçaba, Videira, Caçador, Canoinhas, Itaiópolis e Mafra. A etapa final seria a ligação com São Miguel de Oeste, na fronteira com a Argentina, ou seja, a integração de todo o território (OE, 1970c).

Ao mesmo tempo que os municípios catarinenses se interligavam pelas obras da COTESC, o estado se conectava com o restante do país, inclusive com as principais cidades do mundo, por meio da inauguração da Tronco Sul e com a entrada do Brasil no sistema mundial de telecomunicações via satélite artificial.

A nova política da Embratel abriu espaço para a COTESC adquirir as empresas municipais em Joinville, Concórdia, Chapecó, Xaxim, Xanxerê, São Miguel do Oeste e Criciúma. O governo editou o Decreto nº 66.562, de 13 de maio de 1970, que outorgou à companhia a concessão para explorar os serviços telefônicos urbanos e interurbanos em todo o território catarinense. Porém, deveriam ser respeitadas as concessões regularmente outorgadas anteriormente ao decreto. A solução seria orientar as companhias locais a transferirem seu patrimônio à COTESC.

Após a aquisição das companhias telefônicas no Oeste (Telefônica Xanxerê, Linhas Telefônicas Oeste, Telefônica Xaxim, Companhia Telefônica de São Miguel do Oeste e SATAC), na reunião da Assembleia Geral de 17 de agosto de 1970 foi aprovada a decisão de adquirir a Companhia Criciunense de Telefones (CCT) (1.230 assinantes) e a Sociedade Anônima Telecomunicações de Santa Catarina (SATESC), de Joinville (2.000 assinantes)

(COTESC, 1970b). Esta segunda empresa era de propriedade da CELESC, que controlava os serviços telefônicos na cidade desde a aquisição da Empresa, em 1955 (estadualizada em 1948). A SATESC foi criada em 31 de maio de 1968, desmembrando-se da CELESC, todavia, teve vida curta (SATESC, 1968).

Para executar a Rede de Emergência, a COTESC assinou um convênio com a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), arrendando 14 terminais de equipamentos DQ-12 de fabricação Standard Electrica por um prazo de cinco anos. Os trechos dos terminais situavam-se entre Mafra, Jaraguá do Sul, Joinville, Itajaí e Florianópolis. De Blumenau seguia outra linha até Lages. Essa medida emergencial visava melhorar a qualidade dos serviços entre as maiores cidades do estado.

Outro problema urgente que a COTESC tentou resolver foi a baixa oferta de telefones em Florianópolis, que não aumentava há mais de 10 anos, com 2.200 aparelhos em operação. No final de 1970, foram disponibilizados à capital 400 novos aparelhos, sendo 200 para o Centro (Ilha) e 200 para Estreito. Segundo Alcides Abreu, Florianópolis seria atendida no início de 1971 com mais 1.600 linhas e a cidade iria receber uma nova e moderna central com capacidade para mais 10 mil assinantes (OE, 1970d). Também em Florianópolis, as praias de Ingleses e Canasvieiras, ambas no norte da Ilha, foram contempladas com os primeiros telefones públicos (os famosos “orelhões”) de Santa Catarina. Esse novo serviço público apontava os rumos da COTESC no atendimento a diversas comunidades mais distantes dos centros urbanos (OE, 1970b).

Para a sucessão de Ivo Silveira, com o fim das eleições diretas, a ditadura indicou o engenheiro Colombo Machado Salles. Dando continuidade à trajetória do planejamento, para o período 1971-1974 foi apresentado o Projeto Catarinense de Desenvolvimento (PCD), com a definição de metas e orçamentos estipulados para diversos setores da economia. Na área das telecomunicações, foram incorporadas ao PCD as metas do Plano Diretor com a previsão de acrescentar 6.100 novos aparelhos até meados de 1971. Ao todo, o setor seria beneficiado com 3,8% dos gastos previstos no PCD (Santa Catarina, 1971).

5.3 Ano de 1971

Em boa medida, os investimentos previstos pela COTESC estavam em consonância com as metas definidas pelo CONTEL que eram executadas

pela Embratel, e que para Santa Catarina estavam relacionadas aos desdobramentos do Tronco Sul, previstas no Plano Nacional de Telecomunicações, de 1963. Com a conclusão das obras do Tronco Sul, foram projetados novos investimentos, que serviram de referência para o I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) de 1972 a 1974 (Brasil, 1972d). Enquanto setor estratégico pós-1960, as telecomunicações assumiram caráter prioritário nos diversos planos de governo, seja no âmbito federal ou estadual.

O ano de 1971 iniciou com rumores de que o governo federal tinha a intenção de criar uma *holding* para centralizar os serviços de telefonia, com a federalização das companhias estaduais de telecomunicação. Em âmbito federal, a política de telecomunicações do I PND fundava-se nos princípios do fortalecimento do sistema nacional de telecomunicações e da “segurança nacional”, cuja previsão era centralizar os recursos financeiros do Fundo Nacional de Telecomunicações e as atividades produtivas dos serviços telefônicos. Na mensagem enviada ao Congresso Nacional, o governo previa a criação de uma empresa estatal para comandar o processo de centralização das telecomunicações do país:

Sob supervisão direta do Ministério, a nova organização centralizará recursos de financiamento e investimentos no setor, prestará assistência técnica e administrativa as suas subsidiárias e associadas, ditará normas operacionais, estabelecerá diretrizes gerais de planejamento regional e fixará metas de desenvolvimento e objetivos de serviço para as diversas concessionárias. (Brasil, 1972d, p. 74)

Esse anúncio do governo federal rebatia na COTESC e nas demais companhias estaduais de telefonia, que ficavam alertas e temerosas de darem passos mais adiante em relação a novos endividamentos para realização de obras.

Tais rumores não impediram que a COTESC continuasse a executar seu Plano Diretor (OE, 1971c). As obras da companhia seguiram os prazos previstos nos planos e nos contratos assinados. A Portaria de 30 de abril de 1971 do Departamento Nacional de Telecomunicações (DENTEL) autorizou a COTESC a colocar em funcionamento “em caráter precário” os enlaces da 2ª fase da Rede de Emergência que ligava o litoral à fronteira com a Argentina (DENTEL, 1971). Posteriormente, em um ato solene na cidade de Balneário Camboriú, o governo estadual deu início aos enlaces interurbanos, com a inauguração de 22 torres de UHF pelo sistema de Discagem Direta Operacional (DDO) entre as seguintes cidades: Florianópolis, Imbituba, La-

guna, Tubarão, Criciúma, Araranguá, Lages, São Joaquim, Caçador, Videira, Campos Novos, Joaçaba, Capinzal, Concórdia, Chapecó e São Miguel do Oeste (OE, 1971b). Com a entrada em operação desse moderno serviço, os municípios atendidos conectar-se-iam com o Tronco Sul, podendo falar com Porto Alegre, Curitiba, São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília. Os serviços também seriam levados ao planalto norte e ao vale do Itajaí, mas com previsão de entrar em funcionamento apenas no ano seguinte, junto à instalação de novas mesas para ligações interurbanas em Itajaí, Florianópolis, Joinville, Jaraguá do Sul, São Bento do Sul, Mafra Lages, Joaçaba e Chapecó.

Outro serviço que a COTESC começava a ofertar para atender às demandas e às pressões políticas de vários pequenos municípios do interior catarinense era a instalação de Postos de Serviços Públicos Interurbanos, que foram abertos nas cidades de Pinhalzinho, Itaiópolis, Garuva, Barra Velha, Piçarras, Penha, Ilhota, Massaranduba, Rodeio, Enseada, Ubatuba, Araçatuba, Itapericá, Gravatal, Nova Veneza e Içara (OE, 1971a). Muitos desses municípios eram atendidos pelos correios e telégrafos, portanto não significa que estavam isolados. Esse novo serviço veio ao encontro do processo de modernização das comunicações que estava em marcha no país. O primeiro passo era a instalação dos Postos de Serviços, para, em seguida, instalar mesas e construir linhas para oferecer aparelhos à população local.

Com a execução do Plano Diretor, o cenário da telefonia em Santa Catarina começava lentamente a mudar. A pressão da demanda era maior do que a capacidade de oferta. A solução mágica não apareceu com a constituição da COTESC, mas pelo menos apontava um horizonte futuro de expectativas favoráveis para as telecomunicações em Santa Catarina. As limitações orçamentárias e as dificuldades técnicas talvez fossem os maiores entraves para o setor efetivamente dar saltos quantitativos. Dentro do previsto no Plano Diretor, a Portaria nº 1.848, de 17 de setembro de 1971, do DENTEL, aprovou o Projeto Técnico Interurbano da COTESC que previa a definição e construção de novos enlaces, conforme quadro abaixo:

Quadro 3 – Enlaces do projeto técnico interurbano da COTESC previsto no Plano Diretor de Telecomunicações	
Enlace	Canalização e equipamento
Orleans – Criciúma	1 canal LME
Araranguá – Criciúma	8 canais SE-32

(continua)

Quadro 3 – Enlaces do projeto técnico interurbano da COTESC previsto no Plano Diretor de Telecomunicações	
Enlace	Canalização e equipamento
São Francisco do Sul – Joinville	1 canal LME e 4 canais K-32
Balneário Camboriú – Itajaí	8 canais K-32
São Bento do Sul – Jaraguá do Sul	8 canais SE-32
Rio Negrinho – São Bento do Sul	4 canais K-32
Blumenau – Pomerode	2 canais SE-32
Blumenau – Timbó	2 canais SE-32
Encruzilhada do Sul – Lages	2 canais K-32
Curitibanos – Lages	4 canais SE-32
Lages – Curitibanos	2 canais SE-32
Lages – Fábrica	2 canais SE-32
Joaçaba – Capinzal	3 canais SE-32
Xaxim – Chapecó	1 canal LME
Palmitos – Chapecó	1 canal LME
Blumenau – Lages	12 canais em 2 DQ-12 e 1 repetidor
Itajaí – Blumenau	12 canais em 2 DQ-12
Blumenau – Brusque	12 canais em 2 DQ-12
Itajaí – Joinville	12 canais em 2 DQ-12
Joinville – Jaraguá do Sul	12 canais em 2 DQ-12
Blumenau – São Bento do Sul	12 canais em 2 DQ-12 e 3 canais em 2 DQ-12
Blumenau – Rio do Sul	12 canais em 2 DQ-12
Itajaí – Florianópolis	12 canais em 2 DQ-12

Fonte: DENTEL (1971).

O DENTEL apenas aprovou o projeto, sua execução dependeria do financiamento de instituições bancárias com as quais a COTESC tentava negociar. O projeto técnico aprovado pelo DENTEL, incluindo as 22 torres de UHF instaladas entre o litoral e a fronteira, a ampliação de mesas telefônicas (central) e a instalação de Postos de Serviços nas pequenas cidades do interior, revela que a COTESC atuava em várias frentes com o intuito de modernizar os serviços e ampliar a oferta de números de telefones. No entanto, dois fatores externos iam de encontro aos esforços despendidos pela

companhia: o acelerado crescimento da economia catarinense (o PIB catarinense cresceu 12,7% em 1971, 13,9% em 1972 e 9,6% em 1973) e a rápida expansão demográfica (2,1 milhões de habitantes em 1960 e 2,9 milhões em 1970), conforme demonstrado na Tabela 1.

Tabela 1 – Taxa de crescimento do PIB e evolução da população em Santa Catarina (1960-1980)

Ano	PIB (em %)	População
1960		2.129.252
1965	12,7	
1966	16,5	
1967	9,7	
1968	9,5	
1969	13,7	
1970	13,2*	2.901.734
1971	12,7	
1972	13,9	
1973	9,6	
1974	14,3	
1975	11,3	
1976	13,9	
1977	7,4	
1978	7,2	
1979	13,0	
1980	15,4	3.627.933

Fonte: IBGE (1965-1979). * PIB Estimado.

5.4 Ano de 1972

Para a telefonia brasileira, e, por extensão, a catarinense, o ano de 1972 foi marcado pela criação da Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebras), por meio da Lei nº 5.792, de 11 de julho de 1972. Entre as diversas finalidades da Telebras, estava previsto executar os serviços de telecomunicações por meio de subsidiárias ou empresas associadas. O Artigo 4ª da lei previa:

A TELEBRÁS, mediante autorização do Ministro das Comunicações, poderá participar do capital de empresas concessionárias de serviços públicos de telecomunicações estaduais, municipais ou particulares, visando à unificação desses serviços e ao cumprimento do planejamento global. (Brasil, 1972b, n. p)

A pretensão era encampar as companhias estaduais e privadas para fazer da Telebras uma grande *holding* federal que gerenciasse as telefônicas. Para tanto, deveria ser criado um sistema nacional de telecomunicações padronizado. A lentidão e as dificuldades financeiras das companhias estaduais em cumprirem as metas estabelecidas em seus planos diretores obrigou o governo federal a buscar uma solução centralizada para o país dar saltos quantitativos e qualitativos no mundo das telecomunicações. Segundo diretrizes de Brasília, por intermédio da Telebras, seria feita

[...] a coordenação centralizada da implantação do Plano Integrado de Expansão Telefônica, a fim de nivelar-se ou equilibrar-se, em âmbito nacional, o sistema de telecomunicações públicas, e dar-lhe novas dimensões. O processo de aglutinação de mais de 800 empresas hoje existentes será facilitado pela instituição de uma só empresa telefônica representativa em cada Estado ou Território, tolerando-se, somente em casos excepcionais, a existência de mais de uma concessionária por Estado, tendo em vista razões históricas de desenvolvimento e condições socioeconômicas de exploração dos serviços. (Brasil, 1973a, p. 69)

Os investimentos realizados pela COTESC entre 1969 e 1971 faziam parte apenas do plano da Rede de Emergência da 1ª e 2ª fase, os quais dependiam de recursos financeiros disponíveis na Companhia e no Tesouro Estadual. Porém, a implantação efetiva do Plano, com a oferta de 42 mil novos aparelhos, dependia de vultosos recursos financeiros que não estavam disponíveis de imediato. Compensava esperar os desdobramentos das ações da Telebras, que havia anunciado a incorporação das companhias estaduais, ou seguir adiante com o Plano Diretor? A melhor opção, em 1972, seria continuar com a implementação do Plano Diretor, pois um recuo nos investimentos da COTESC novamente iria repor os problemas pretéritos da telefonia catarinense.

Em matéria publicada no jornal *O Estado* de 18 de abril de 1972, a COTESC anunciava que pretendia continuar executando o seu Plano Diretor. Após concluir as etapas da Rede de Emergência (1ª e 2ª fase), foi a vez de lançar o edital de concorrência internacional para finalmente implantar a etapa referente à Rede Urbana Prioritária, a mais complexa e mais cara. Para

viabilizar a execução das obras e a compra de equipamentos dessa etapa, a COTESC empenhava-se em obter financiamentos internos e externos. Não obstante, essa operação financeira dependeria de autorização do Ministério do Planejamento, que estava no aguardo das diretrizes anunciadas pelo Ministério das Comunicações para a criação da nova *holding* das telecomunicações (OE, 1972). A transferência do Fundo Nacional de Telecomunicações para a Telebras evitaria captar recursos no exterior para financiar a execução dos planos estaduais de ampliação da rede de telefonia.

A empresa vencedora foi a Ericsson do Brasil, cujo contrato com a COTESC foi assinado em setembro de 1972. Estava prevista a instalação de 16 novas centrais urbanas com a capacidade para atender até 42 mil terminais Crossbar-Ericsson ARF-102-MFC, além de uma central automática de trânsito interurbano para mil troncos, que atenderia até 21 cidades (COTESC, 1973a). Os novos 42 mil terminais estavam distribuídos conforme o exposto no Quadro 4.

Quadro 4 – Previsão de instalação de novos terminais dentro do Plano Diretor de Telecomunicações	
Cidade	Terminais
Florianópolis	10.000
Blumenau	6.000
Lages	4.000
Itajaí	4.000
Tubarão	4.000
Criciúma	4.000
Chapecó	2.000
Brusque	2.000
Rio do Sul	1.000
Caçador	1.000
Joaçaba	1.000
Jaraguá do Sul	1.000
Canoinhas	1.000
Curitibanos	1.000

Fonte: Santa Catarina (1973).

Em seguida, foram feitas as chamadas para a venda de telefones, por meio de três editais publicados em 17 de novembro. O primeiro para as cidades de Brusque, Caçador, Canoinhas, Chapecó, Criciúma, Curitiba, Itajaí, Jaraguá do Sul, Joaçaba, Lages, Mafra, Rio do Sul e Tubarão. O segundo edital era exclusivo para Blumenau, e o terceiro apenas para Florianópolis (COTESC, 1972a).

Paralelamente à execução da complexa etapa da Rede Urbana Prioritária do Plano Diretor, a COTESC continuou realizando outros investimentos. Em outubro e novembro, abriu edital para a construção de novas sedes em Florianópolis, Blumenau e Itajaí. Para Florianópolis estava previsto um edifício de 21 andares, um ático e um subterrâneo, com área total de 16.096,21 m² (COTESC, 1972b). O de Itajaí teria 1.264,1 m² e o de Blumenau 970,73 m², ambos com apenas dois pavimentos (COTESC, 1972c; 1972d).

O ano de 1972, o último da COTESC na qualidade de empresa estadual, encerrou com a execução da Rede de Emergências (1ª fase) e com a assinatura do contrato para executar a segunda etapa do Plano, a Rede Urbana Prioritária:

A execução da Rede de Emergência possibilitou a Santa Catarina, na área de transmissão: a implantação do sistema UHF composto de 23 estações, num total de 40 equipamentos rádio 300Mhz; 21 equipamentos Multiplex, sendo 9 com capacidade de 24 canais telefônicos e 12 com capacidade para 6 canais e outros dois equipamentos de rádio de 300MHZ, que integram os Troncos Sul, Norte e Oeste. (COTESCS, 1973a, p. 18)

Ao todo, 43 municípios foram atendidos pela Rede de Emergência com equipamentos de transmissão, mesas interurbanas e centrais. Também foram ampliadas as centrais de mais outros dez municípios e reformadas as redes de Florianópolis, Ibirama, Presidente Getúlio, Lages, Brusque, Garcia, São Bento do Sul e Canoinhas.

A execução dos serviços de substituição ou expansão da rede municipal era realizada por empresas catarinenses que apresentavam as melhores propostas nas licitações. Para realizar os serviços nas cidades de Videira, Capinzal e Jaraguá do Sul, a firma contemplada foi a do engenheiro Carlos Alberto Ganzo Fernandes, antigo proprietário da CTC. Parece que as arestas entre o governo estadual e a família Ganzo estavam sendo aparadas!

No final do ano, já eram 72 cidades catarinenses atendidas pela COTESC, porém 18 ainda operavam com o antigo sistema de telefonia manual e em outras 25 havia os Postos de Serviços Públicos Interurbanos. Em 1969,

eram 10.041 terminais e 4.876 extensões; em 1972, 15.156 terminais e 6.550 extensões (COTESC, 1973a, p. 19).

Na tabela que segue podemos acompanhar a evolução do número de assinantes de telefones em Santa Catarina entre os anos de 1967 e 1977. O período abrange desde a estatização da CTC até a execução do Plano Diretor pela Telecomunicações de Santa Catarina SA (TELESC). Um dos motivos que levou o governo estadual a encampar a CTC foi a limitada oferta de novos serviços telefônicos, estagnada há quase uma década. A entrada em operação da COTESC criou um ambiente positivo no setor, que em seguida ampliou a oferta para novos assinantes, saltando de 13.449, em 1969, para 19.896 em 1970. Entretanto, esse número pouco alterou até 1972, quando a COTESC ainda era estadual. A situação reverteu-se quando a TELESC, por meio da Telebras, financiou e executou o Plano Diretor. Em 1977, já eram 81.507 assinantes, ou seja, a oferta de novos números de telefone foi muito além do previsto inicialmente no Plano, que era de 42.000.

Tabela 2 – Evolução do número de assinantes de telefones em Santa Catarina (1967-1977)

Ano	Assinantes
1967	13.443
1968	12.481
1969	13.449
1970	19.896
1971	20.840
1972	20.469
1973	21.000
1974	21.968
1975	31.963
1976	75.581
1977	81.507

Fonte: Anuários estatísticos do Brasil, vários anos.

5.5 Ano de 1973

Para a COTESC, enquanto companhia estadual, o ano de 1973 foi muito curto. No dia 1º de novembro de 1972 foi editado o Decreto nº 71.306,

que autorizou o Ministro da Fazenda a transferir 51% das ações e 100% do crédito das empresas públicas de telecomunicação para a Telebras. Essa norma autorizava definitivamente a Telebras a incorporar as companhias estaduais de telecomunicação e a formar o monopólio estatal da telefonia no país.

Em resposta, o governo catarinense aprovou a Lei nº 4.822, de 10 de janeiro de 1973, que alterou a Lei nº 4.299, de 17 de abril de 1969, pela qual fora criada a COTESC. A nova redação do Artigo 6º, parágrafo segundo, ficou a seguinte: “§ 2º O capital da sociedade, inclusive com direito a voto, poderá ser aumentado, dispensada a participação majoritária do Estado, desde que esta permaneça em mãos do Poder Público (União, Estados, Municípios e seus órgãos da Administração Indireta)”.

Por fim, na reunião da Assembleia Geral do dia 16 de março de 1973, a Telebras foi autorizada a integralizar o capital da COTESC, tornando-se sócia majoritária. Dentro dos objetivos do Ministério das Comunicações, a Telebras foi unificando os serviços, os procedimentos e o padrão de qualidade, inclusive com a modificação do nome de todas as companhias estaduais (excluindo a do Rio Grande do Sul, a CRT, que manteve o mesmo). A partir de outubro de 1974, a empresa catarinense de telefonia assumia a marca de TELESC.

A nova companhia, agora sob o comando federal, foi responsável pela segunda etapa, a mais cara e complexa, do Plano Diretor de Telecomunicações. Em apenas cinco anos, de 1973 a 1977, o número de assinantes em Santa Catarina saltou de 21 mil para 81.507. A capacidade do alto comando estatal de alavancar recursos financeiros e de fazer investimentos de grande envergadura solucionou o problema da telefonia para a época. Ao mesmo tempo que melhoravam os serviços telefônicos, a ditadura prendia, torturava e matava ainda mais. Esse era o Brasil e Santa Catarina da época: crescimento econômico, flagelos sociais e repressão política.

6. Considerações finais

Observando a evolução do número de assinantes em Santa Catarina entre 1967 e 1977, talvez possamos entender alguns dos motivos que levaram a COTESC a estatizar a CTC e a Telebras a incorporar a COTESC. Num passado mais distante, em 1927, a CTC chegou a Santa Catarina porque as pequenas companhias privadas locais não conseguiam mais atender à crescente demanda das principais cidades catarinenses. A incapacidade técnica e

financeira da CTC para suprir a necessidade de novos serviços telefônicos e de estender suas linhas até o oeste catarinense obrigou o governo catarinense a estatizá-la em 1969. O grande arranco inicial da COTESC nos anos de 1970 e 1971, colocando em ação o plano emergencial (Rede de Emergência, 1ª e 2ª fase) para melhorar alguns serviços e integrar definitivamente o Oeste com o restante do estado, causou certa euforia no setor de telecomunicações e na sociedade.

Porém, a pressão da demanda aumentava de forma exponencial e a estrutura da oferta avançava em ritmo muito lento. A modernidade exigia mais telefones. No entanto, novamente limites técnicos e financeiros colocavam em xeque a empresa catarinense. A incorporação da COTESC pela Telebras, em 1973, além de fazer parte de uma estratégia nacional para a constituição do sistema nacional de telecomunicações, tem a ver com as restrições que a companhia catarinense já vinha enfrentando na execução da segunda fase do Plano Diretor.

Analisando o balanço contábil e financeiro da COTESC e da TELESC entre 1969 e 1974, percebe-se que a partir de 1972 a companhia já começava a registrar prejuízos, que se estendem mesmo após a federalização. A demonstração dos resultados revela os saldos negativos de Cr\$ 886.286,19 em 1972, Cr\$ 203.242,29 em 1973 e Cr\$ 1.212.759,32 em 1974. Ainda que tenha mostrado eficiência nas suas primeiras ações ao solucionar problemas urgentes, a continuidade dos déficits poderia travar os investimentos estratégicos no curto e no longo prazo, a não ser que o Tesouro Estadual estivesse disposto a saldar os débitos crescentes da companhia. Outro dado que talvez justifique a federalização foi o crescimento limitado na oferta de novos serviços, mesmo com a criação da COTESC, como pôde ser observado na Tabela 2. No entanto, acima dessas limitações técnicas e financeiras, estava a estratégia de criar um sistema nacional unificado, padronizando os investimentos e os serviços de telefonia no Brasil. A centralização comandada pela Telebras foi superior e ultrapassou as dificuldades da COTESC. Temos que lembrar que o processo de centralização foi um movimento nacional com a federalização de todas as companhias estaduais de telefonia.

Os limites da acumulação abrem possibilidade para o processo de centralização de capital. Foi assim com a constituição da CTC, em 1927, a sua estatização pela COTESC, em 1969, e a incorporação da COTESC pela Telebras, em 1973. De certa forma, a privatização da TELESC, em 1997, adquirida pelo capital externo, faz parte desse movimento de oligopolização

do capital. O que diferencia este último movimento dos três primeiros é que nos primeiros o centro do comando estava sediado no território nacional; a privatização deslocou-o para fora.

Os liberais sempre tiveram temor em relação às estatizações, que, segundo suas avaliações, são feitas por governos de esquerda. A trajetória da telefonia no Brasil revela o contrário. As estatizações colocadas em marcha pós-1964 foram feitas pela direita em complacência com o mercado financeiro e aplaudidas pela elite empresarial, dita liberal.

Referências

BRASIL. *Decreto Estadual nº 13.186, de 16 de fevereiro de 1962a*. Disponível em <<http://www.al.rs.gov.br/legislativo/legislacaoEstadual.aspx>>. Acesso em abril de 2019.

BRASIL. *Decreto nº 40.439, de 29 de novembro de 1956a*. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao>>. Acesso em abril de 2019.

BRASIL. *Decreto nº 50.666, de 30 de maio de 1961*. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao>>. Acesso em abril de 2019.

BRASIL. *Decreto nº 52.859, de 18 de novembro de 1963a*. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao>>. Acesso em abril de 2019.

BRASIL. *Decreto nº 53.352, de 26 de dezembro de 1963b*. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao>>. Acesso em abril de 2019.

BRASIL. *Decreto nº 58.006, de 15 de março de 1966*. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao>>. Acesso em: abril de 2019.

BRASIL. *Decreto nº 64.301, de 2 de abril de 1969a*. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao>>. Acesso em abril de 2019.

BRASIL. *Decreto nº 66.562, de 13 de maio de 1970*. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao>>. Acesso em abril de 2019.

BRASIL. *Decreto nº 71.306, de 1º de novembro de 1972a*. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao>>. Acesso em abril de 2019.

BRASIL. *Lei Estadual nº 3.635, de 10 de maio de 1965a*. Disponível em <<http://www.alesc.sc.gov.br//legislacao-estadual>>. Acesso em abril de 2019.

BRASIL. *Lei Estadual nº 3.642, de 8 de junho de 1965b*. Disponível em <<http://www.alesc.sc.gov.br//legislacao-estadual>>. Acesso em abril de 2019.

BRASIL. *Lei Estadual nº 3.778, de 27 de dezembro de 1965c*. Disponível em <<http://www.alesc.sc.gov.br//legislacao-estadual>>. Acesso em abril de 2019.

BRASIL. *Lei Estadual nº 3.791, de 27 de dezembro de 1965d*. Disponível em <<http://www.alesc.sc.gov.br//legislacao-estadual>>. Acesso em abril de 2019.

BRASIL. *Lei Estadual nº 4.299, de 17 de abril de 1969b*. Disponível em <<http://www.alesc.sc.gov.br//legislacao-estadual>>. Acesso em abril de 2019.

BRASIL. *Lei Estadual nº 4.682, de 31 de dezembro de 1971*. Disponível em <<http://www.alesc.sc.gov.br//legislacao-estadual>>. Acesso em abril de 2019.

BRASIL. *Lei Estadual nº 4.822, de 10 de janeiro de 1973a*. Disponível em <<http://www.alesc.sc.gov.br//legislacao-estadual>>. Acesso em abril de 2019.

BRASIL. *Lei Estadual nº 5.502, de 3 de fevereiro de 1967*. Disponível em <<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/>>. Acesso em abril de 2019.

BRASIL. *Lei nº 4.117, de 27 de agosto de 1962b*. Disponível em <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao>>. Acesso em abril de 2019.

BRASIL. *Lei nº 4.773, de 15 de setembro de 1965*. Disponível em <<https://>>

www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao.> Acesso em abril de 2019.

BRASIL. *Lei nº 5.792, de 11 de julho de 1972b*. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao>>. Acesso em abril de 2019.

BRASIL. *Mensagem ao Congresso Nacional Emílio Garrastazu Médici*. Brasília: Imprensa Nacional, 1972c. Disponível em <<http://ddsnext.crl.edu/Brazil>>. Acesso em abril de 2019.

BRASIL. *Mensagem ao Congresso Nacional Emílio Garrastazu Médici*. Brasília: Imprensa Nacional, 1973b. Disponível em <<http://ddsnext.crl.edu/Brazil>>. Acesso em abril de 2019.

BRASIL. *Mensagem ao Congresso Nacional Juscelino Kubistchek de Oliveira*. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 1956b. Disponível em <<http://ddsnext.crl.edu/Brazil>>. Acesso em abril de 2019.

BRASIL. *I Plano Nacional de Desenvolvimento*. Brasília: Imprensa Nacional, 1972d.

COMPANHIA CATARINENSE DE TELECOMUNICAÇÕES (COTESC). Ata da Assembleia Geral Extraordinária de 17 de agosto de 1970. *Diário Oficial do Estado de Santa Catarina*, n. 9.073. Florianópolis: IOESC, 1970a.

COMPANHIA CATARINENSE DE TELECOMUNICAÇÕES (COTESC). COTESC: solução definitiva para problema de telefone. *O Estado*, Florianópolis, 15 de agosto de 1973a.

COMPANHIA CATARINENSE DE TELECOMUNICAÇÕES (COTESC). Edital de aquisição de telefones: convocação para assinatura de contratos. *O Estado*, Florianópolis, 17 de novembro de 1972a.

COMPANHIA CATARINENSE DE TELECOMUNICAÇÕES (COTESC). *Edital de concorrência das redes integradas de Santa Catarina*. Florianópolis: DK Engenharia de Sistemas de Telecomunicações, 1969a.

COMPANHIA CATARINENSE DE TELECOMUNICAÇÕES (CO-TESC). Edital de concorrência n. 02/72. *O Estado*, Florianópolis, 3 de outubro de 1972b.

COMPANHIA CATARINENSE DE TELECOMUNICAÇÕES (CO-TESC). Edital de concorrência pública n. 05/72. *O Estado*, Florianópolis, 30 de novembro de 1972c.

COMPANHIA CATARINENSE DE TELECOMUNICAÇÕES (CO-TESC). Edital de concorrência pública n. 06/72. *O Estado*, Florianópolis, 30 de novembro de 1972d.

COMPANHIA CATARINENSE DE TELECOMUNICAÇÕES (CO-TESC). Escritura pública de constituição da Companhia Catarinense de Telecomunicações. *Diário Oficial do Estado de Santa Catarina*, n. 8.807. Florianópolis: IOESC, 1969b.

COMPANHIA CATARINENSE DE TELECOMUNICAÇÕES (CO-TESC). *Histórico de atividades*: julho 1969 a junho 1970. Florianópolis, 1970b.

COMPANHIA CATARINENSE DE TELECOMUNICAÇÕES (CO-TESC). *Plano Diretor de Telecomunicações*. Florianópolis: DK Engenharia de Sistemas de Telecomunicações, 1969c.

COMPANHIA CATARINENSE DE TELECOMUNICAÇÕES (CO-TESC). Relatório da Diretoria do ano de 1969. *Diário Oficial do Estado de Santa Catarina*, n. 8.973. Florianópolis: IOESC, 1970c.

COMPANHIA CATARINENSE DE TELECOMUNICAÇÕES (CO-TESC). Relatório da Diretoria do ano de 1970. *Diário Oficial do Estado de Santa Catarina*, n. 9.198. Florianópolis: IOESC, 1971.

COMPANHIA CATARINENSE DE TELECOMUNICAÇÕES (CO-TESC). Relatório da Diretoria do ano de 1972. *Diário Oficial do Estado de Santa Catarina*, n. 9.724. Florianópolis: IOESC, 1973b.

COMPANHIA CATARINENSE DE TELECOMUNICAÇÕES (CO-

TESC). Relatório da Diretoria do ano de 1973. *O Estado*, Florianópolis, 3 de março de 1974.

COMPANHIA CATARINENSE DE TELECOMUNICAÇÕES (CO-TESC). Relatório da Diretoria do ano de 1974. *O Estado*, Florianópolis, 26 de março de 1975.

CONSELHO NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES (CONTEL). Plano Nacional de Telecomunicações. *Diário Oficial da União*, n. 233. Brasília: Imprensa Nacional, 1963. Disponível em <<https://www.jusbrasil.com.br/>>. Acesso em abril de 2019.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES. Portaria de 30 de abril de 1971. *Diário Oficial da União*, n. 3.607. Brasília: Imprensa Nacional, 1971.

DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO (DOU). Portaria n. 1.848 de 17 de setembro de 1971. *Diário Oficial da União*, n. 10.034. Brasília: Imprensa Nacional, 1971.

EMPRESA BRASILEIRA DE CORREIOS E TELÉGRAFOS. Convênio entre a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos e a Companhia Catarinense de Telecomunicações. *Diário Oficial da União*, n. 2.940. Brasília: Imprensa Nacional, 1970.

GOULARTI FILHO, A. *Formação do sistema de comunicações em Santa Catarina: telefonia (1876-1927)*. PASSAGENS:REVISTA INTERNACIONAL DE HISTÓRIA POLÍTICA E CULTURA JURÍDICA. v.10, p. 274 - 300, 2018

GOULARTI FILHO, A. *Entre modernização e obsolescência: a trajetória da Companhia Telefônica Catarinense (1927-1969)*. XII CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA ECONÔMICA, 2019a, Criciúma.

GOULARTI FILHO, A. *Formação do sistema de comunicações em Santa Catarina: Telefonia (1876-1927)*. *Passagens – Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica*. Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 274-300, 2019b.

GOULARTI FILHO, A. *Formação econômica de Santa Catarina*. Florianópolis: Editora da UFSC, 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Anuário estatístico do Brasil*. Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Estatística, 1965-1979.

JORNAL O Estado. *Chapecó já fala com a capital por telefone*. 13 de janeiro de 1970a.

JORNAL O Estado. *COTESC amplia canais de ligações interurbanas*. 10 de março de 1971a.

JORNAL O Estado. *COTESC constrói linha novo no oeste do estado*. 17 de outubro de 1969a.

JORNAL O Estado. *COTESC contrata implantação das telecomunicações na região oeste*. 28 de outubro de 1969b.

JORNAL O Estado. *COTESC inaugura hoje linhas interurbanas*. 6 de maio de 1971b.

JORNAL O Estado. *COTESC pretende executar em breve o seu Plano Diretor*. 18 de abril 1972.

JORNAL O Estado. *Estudos e levantamento do sistema telefônico do estado*. 17 de agosto de 1962.

JORNAL O Estado. *Instalação de telefones tem aplauso da Câmara*. 31 de março de 1970b.

JORNAL O Estado. *Ivo cria empresa para telecomunicações em SC*. 10 de abril de 1969c.

JORNAL O Estado. *Plano da COTESC já vai a sua fase de elaboração*. 23 de julho de 1969d.

JORNAL O Estado. *Sistema de emergência da COTESC chega ao oeste*. 12 de novembro de 1970c.

JORNAL O Estado. *Telecomunicações em Santa Catarina*. 5 de março de 1965.

JORNAL O Estado. *Telefonema interurbano agora vai ser mais fácil*. 11 de fevereiro de 1971c.

JORNAL O Estado. *Telêfônica passou ontem para o acervo da COTESC*. 4 de junho 1969e.

JORNAL O Estado. *400 novos telefones até o dia 15*. 4 de dezembro 1970d.

PARANÁ. *Lei Estadual nº 4.705, de 07 de março de 1963*. Disponível em <<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/>>. Acesso em abril de 2019.

RIO GRANDE DO SUL. *Lei Estadual nº 4.073, de 30 de dezembro de 1960*. Disponível em, <<http://www.al.rs.gov.br/legislativo/legislacaoEstadual.aspx>>. Acesso em abril de 2019.

SANTA CATARINA. *Ação catarinense de desenvolvimento*, ano 2. Florianópolis: IOESC, 1973.

SANTA CATARINA. *Lei Estadual nº 1.578 de 21 de setembro de 1927. Coleções de leis, decretos e resoluções de 1927*. Florianópolis: Tipografia Moderna, 1928.

SANTA CATARINA. *Mensagem anual apresentada à Assembleia Legislativa pelo governador Ivo Silveira*. Florianópolis: IOESC, 1967.

SANTA CATARINA. *Projeto catarinense de desenvolvimento*. Florianópolis, 1971.

SANTOS, André Luiz. *O desenvolvimento da telefonia em Santa Catarina: das linhas às redes*. Florianópolis: Editora da UFSC, 2013.

SOCIEDADE ANÔNIMA TELECOMUNICAÇÕES DE SANTA CA-

TARINA. Escritura pública de constituição das telecomunicações de Santa Catarina. *Diário Oficial do Estado de Santa Catarina*, n. 8559. Florianópolis: IOESC, 1968.

Vestindo a *Wehrmacht*: as exportações brasileiras de algodão para a Alemanha, 1934-1940*

Dressing the Wehrmacht: Brazilian cotton exports to Germany, 1934-1940

Henrique Pons Agnelli**

Resumo: Este artigo investiga o crescimento do comércio brasileiro de algodão com a Alemanha entre o início do surto algodoeiro em 1934 e o fim das exportações ao país com o início da Segunda Guerra Mundial. No intuito de analisar o interesse estrangeiro pelo produto e avaliar o significado da demanda alemã pela fibra, além de compreender a importância dessas transações no conjunto das contas externas brasileiras e as percepções e implicações diplomáticas desse comércio, em especial com os Estados Unidos, o artigo resgata dados de produção, dados do setor externo e autores que tratam do desenvolvimento da cotonicultura brasileira e das relações diplomáticas e comerciais com os Estados Unidos e a Alemanha no período.

Palavras-chave: Era Vargas. Algodão. Setor externo.

Abstract: This article investigates the development of Brazilian cotton trade with Germany between the outset of the 1930's Brazilian cotton surge and the last cotton exports to Germany at the beginning of the Second World War. In order to analyze foreign interest in the product and evaluate the significance of these transactions in German demand for cotton, as well as understand its importance in the Brazilian balance of payments and its diplomatic implications, especially with the United States, this article examines production and external trade data in addition to literature regarding Brazilian cotton development and Brazilian commercial and diplomatic relations with Germany and the United States during this period.

Keywords: Vargas Era. Cotton. External trade.

JEL: F50. N56. N70.

* Submissão: 29/03/2022 | Aprovação: 16/08/2022 | DOI: 10.29182/hehe.v26i1.859

** Mestre em História Econômica pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo | ORCID: 0000-0003-2826-4182 | E-mail: henrique.agnelli@usp.br



Introdução

O artigo introduz um dos mais importantes produtos agrícolas brasileiros do período¹ no centro das relações comerciais teuto-brasileiras durante o esforço de guerra alemão, face importante da ideologicamente carregada e internacionalmente contestada aproximação entre os países. O algodão brasileiro, explorado desde a época colonial para a fabricação de tecidos simples, além de já conhecido e utilizado pelos povos indígenas, é então examinado no artigo de modo a contribuir para uma maior compreensão da economia alemã nos anos anteriores ao conflito mundial, da economia brasileira crescentemente dependente do comércio com os Estados Unidos e da relação entre Brasil e Alemanha sob uma conflituosa conjuntura internacional.

Evoluindo de 11,7 mil toneladas em 1933 (Brandis, 1952) para 288,3 mil toneladas em 1941 (IBGE, 1946), as exportações de algodão desempenhariam um importante papel na balança comercial brasileira do período, superando o serviço da dívida externa em todos os anos a partir de 1934 (geralmente em mais de duas vezes) e gerando divisas equivalentes, em média, a 19% das importações totais até 1941 (IBGE, 1936; 1941; 1946; 1947), período no qual também figuraria como segundo colocado na pauta de exportações do país, atrás apenas do café (IBGE, 1941; 1946). Tratava-se do segundo surto de exportação do produto no país e, tendo na Alemanha Nazista um de seus mais importantes destinos, o algodão produzido durante a segunda metade da década de 1930 significou mais do que um simples comércio de matérias-primas entre agentes privados de duas nações pouco interessadas na questão: tratava-se de um comércio arriscado para o Brasil, com ganhos potenciais para além das exportações em si, e de um comércio fundamental para a Alemanha, que voltava suas energias aos preparativos de guerra. Com implicações diplomáticas que ultrapassaram as relações teuto-brasileiras, o algodão foi objeto fundamental das renegociações dos acordos bilaterais entre os países e importante aspecto da relação entre Brasil e Alemanha nos anos que antecederam a Segunda Guerra Mundial.

Assim, com o objetivo de entender as razões do comércio de algodão com a Alemanha entre o ano de 1934 e as últimas remessas da fibra ao país em 1939, além de contextualizar essa dinâmica no cenário de uma expansão mais geral das exportações brasileiras de algodão, tendo o Japão como principal exemplo desse crescimento, este artigo apresenta motivos e implicações

¹ O algodão se tornaria o principal produto agrícola brasileiro em valor da produção em 1939, com as fibras de algodão ultrapassando o café no ano seguinte (IBGE, 1946).

econômicas e diplomáticas dessa aproximação entre os países a partir de base documental e historiográfica, discutindo as obras de Wilhelm Deist *et al.* (1990) e de Marcelo de Paiva Abreu (1999; 2014) à luz de estudos das relações teuto-brasileiras em geral, de leituras das condições político-econômicas do período, da perspectiva estrangeira sobre esse comércio e das interpretações de época acerca do esforço de guerra alemão. Para tanto, além de recorrer a pesquisas atuais, como as de Francisco Luiz Corsi, Luiz Felipe Bruzzi Curi e Ana Maria Dietrich, e a dados acerca desse comércio, disponíveis nos Anuários Estatísticos do IBGE, o artigo investiga autores cujos relatos remontam ao início, a meados e ao final da Segunda Guerra Mundial, como Frederick Strauss, Nicholas Kaldor e John Kenneth Galbraith, inserindo-os nas discussões acerca das decisões tomadas pelos governos e do significado desse comércio no período em questão.

Tendo em vista as transformações atravessadas pelo Brasil e pelo mundo na década de 1930, de acirramento dos conflitos internacionais e de crise do liberalismo e do multilateralismo nas relações comerciais mundiais, o artigo pretende, portanto, identificar a importância do algodão brasileiro para a economia alemã em rearmamento e para a estratégia brasileira de inserção comercial de modo a expor as relações articuladas a partir desse comércio.

A primeira seção do texto discute a expansão do comércio de algodão com a Alemanha e com o Japão no contexto do aumento das relações comerciais em geral com esses países. A seção seguinte se dedica à apresentação do comércio de compensação, circunstanciado pelo esforço de guerra alemão, pelos benefícios do modelo para o Brasil e pelas críticas estadunidenses. A terceira seção discorre acerca da dependência alemã de fibras têxteis, evidenciada por uma análise da pauta de importações do país e pela busca por produtos alternativos. A quarta seção parte desses pressupostos para debater o significado do comércio de algodão para os países. A seção final do artigo fundamenta a discussão do impacto econômico e diplomático do tratado teuto-brasileiro ao contextualizá-lo no cenário internacional, comparando-o com o comércio nipo-brasileiro que se multiplica no período essencialmente em função do algodão, oferecendo também maior compreensão acerca da perspectiva brasileira sobre essas exportações.

1. As relações comerciais durante a década de 1930

Antes e durante a Segunda Guerra Mundial, o Império Britânico se

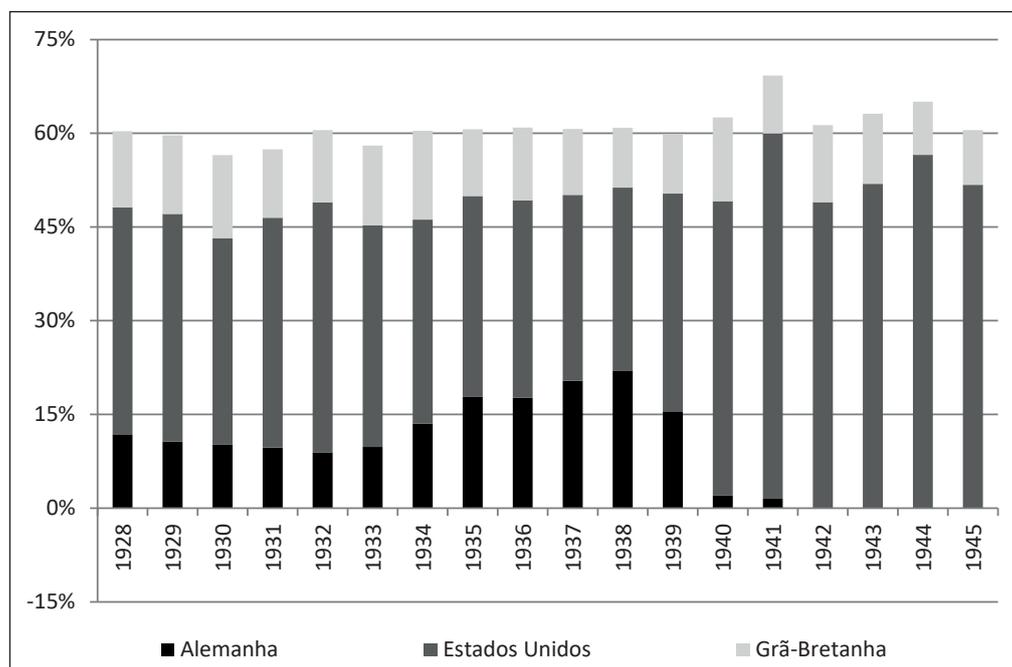
encontrava em situação privilegiada para operar suas indústrias têxteis, abastecido por suas colônias e aliados, em especial Egito, Índia e Estados Unidos. Do outro lado do conflito emergente, o esforço de guerra e o desenvolvimento econômico ampliavam a demanda por fibras têxteis e dificultavam o abastecimento das potências do Eixo, o que levou o Brasil a despontar como importante fornecedor de algodão para esses países. Essa relação seria observada desde cedo por Caio Prado Júnior, destacada pelo autor inclusive como razão para o desenvolvimento algodoeiro no período:

A Alemanha e o Japão procuram outros fornecedores para sua indústria têxtil; [...] O Brasil apresentava excelentes condições para aquele fim: a decadência da lavoura cafeeira tornara disponíveis grandes áreas de terras aproveitáveis e já preparadas, mão-de-obra abundante, recursos técnicos (transportes, aparelhamento agrônômico e comercial) que se podiam facilmente aproveitar para a nova cultura. Foi possível atacá-la em larga escala, e de um momento para outro a produção brasileira de algodão ascende para altos níveis, começando o país a figurar entre os grandes fornecedores internacionais da fibra. (Prado Júnior, 1987, p. 276-277)

De fato, o crescimento da produção brasileira de algodão seria acompanhado por importante aumento das exportações para a Alemanha e para o Japão, correspondendo o produto respectivamente a 34% e 92% das exportações totais aos países entre 1937 e 1939 (IBGE, 1941). Partindo de montantes negligenciáveis em anos anteriores, enfim, o crescimento do comércio de algodão, que superava o crescimento das relações comerciais em geral com esses países, reforçava o movimento que reduzia a importância relativa dos mais tradicionais parceiros econômicos do Brasil: Inglaterra, Estados Unidos e França.

Correspondendo a 11% das importações e exportações totais brasileiras em média nos anos de 1928 e 1929, a cifra da participação alemã não foi impactada significativamente pela crise de 1929, reduzida a 10% nos anos entre 1930 e 1933, ainda que o valor total transacionado tenha caído em 1932 à quarta parte do observado em 1928. A partir de 1934, entretanto, no momento em que o comércio exterior volta a crescer e quando tem início o surto algodoeiro, a Alemanha ganha progressivamente maior importância, evoluindo a 18% em 1935, quando supera significativamente a Inglaterra, 20% em 1937 e 22% em 1938, ponto mais baixo da participação estadunidense, em 29%. Conquistando significativos mercados no Brasil, entretanto, esse aumento seria em parte decorrente de uma sobrevalorização das faturas

Gráfico 1 – Participação dos principais parceiros comerciais no conjunto de importações e exportações brasileiras (1928-1945)



Fonte: IBGE (1941, p. 1365-1370) (1928 até 1939); IBGE (1946, p. 246-251) (1940 até 1944); IBGE, (1947, p. 281-286) (1945).

contabilizadas em *Reichsmark*, cotado acima dos marcos de compensação subsidiados de fato negociados:

As conquistas alemãs no mercado brasileiro são, contudo, exageradas pelo fato de que as importações provenientes da Alemanha estavam sobrevalorizadas em 20%, pois as estatísticas brasileiras computavam as faturas em *Reichsmark* e não em marcos de compensação. [...] Na verdade, a participação conjunta de importações provenientes da Alemanha e do Reino Unido manteve-se regularmente entre 28 e 32% do total entre 1933 e 1938, enquanto a participação norte-americana ficava em torno de 23 a 25%. O que ocorreu foi a significativa substituição de produtos britânicos por alemães. (Abreu, 1999, p. 192)²

Ampliada a participação alemã nas exportações totais de 8% em 1933 a 16% em 1935 e 19% em 1938, o destaque da Alemanha seria ainda mais claro na pauta brasileira de importações, em que o país passaria a figurar de 12% a 20% e, finalmente, 25% nos mesmos intervalos,³ sendo a principal ou

² É importante ressaltar que o gráfico ilustra uma composição de importações e exportações, não diretamente comparável com as proporções relatadas por Abreu.

³ 12%, 16% e 20% segundo Abreu (1999, p. 193). A Tabela 1 também apresenta valores oficiais potencial-

segunda mais importante, origem de diversos produtos industrializados consumidos domesticamente.

Tabela 1 – Participação alemã nas importações de alguns produtos selecionados (1936-1938)

Produto	Importação total (Mil Contos de réis)			Participação alemã		
	1936	1937	1938	1936	1937	1938
Ferramentas e utensílios	55,6	71,1	55,5	43%	43%	54%
Máquinas de fiação e tecelagem	48,9	80,0	87,1	43%	37%	37%
Ferro e aço em chapas	46,4	76,6	47,0	62%	37%	34%
Máquinas de costura	45,9	61,5	49,7	36%	35%	32%
Anilinas e correlatos	42,0	46,2	40,6	65%	69%	66%
Ferro e aço em barra	36,2	62,9	51,4	74%	62%	70%
Fármacos	25,4	27,6	58,8	61%	70%	58%
Dínamos e geradores elétricos	23,7	41,3	34,0	42%	48%	44%
Máquinas de escrever	17,5	26,7	20,7	34%	42%	39%
Adubos químicos	15,6	3,0	23,8	76%	58%	54%
Cimento	14,3	11,7	9,6	61%	76%	79%

Fonte: IBGE (1941, p. 424-431).

Com a queda da participação alemã a partir de 1939, os Estados Unidos consolidariam posição ainda mais proeminente do que a que ocupavam até então, equivalendo suas compras e vendas a 60% do total transacionado pelo Brasil em 1941. De sua posição de destaque, contudo, os Estados Unidos contestaram a ascensão alemã, e ainda que não lhe tirassem o *status* de principal parceiro comercial do Brasil,⁴ colocaram em questão o comércio teuto-brasileiro que amadurecia.

mente superestimados, resultantes da mesma diferença entre as taxas de câmbio da moeda negociada e da moeda registrada.

⁴ Abreu afirma inclusive que a participação norte-americana no mercado brasileiro “de fato aumentou entre 1933 e 1938”. Ibidem, p. 163.

2. O comércio de compensação, suas implicações diplomáticas e seus antecedentes

A inflexão observada no comércio com a Alemanha em 1934 coincide com o ano de assinatura do acordo bilateral de comércio de compensação, a partir do qual os países transacionariam mercadorias por meio de moedas inconvertíveis, capazes de adquirir produtos apenas entre os signatários do acordo e passíveis de acumulação caso não fossem utilizadas, com a promessa de compras futuras.⁵ Esse modelo de comércio garantia que qualquer mercadoria vendida à Alemanha geraria divisas que não poderiam importar produtos de outros países, assegurando o consumo brasileiro de produtos alemães, e permitia que a Alemanha poupasse suas divisas convertíveis ao mesmo tempo que importava mercadorias importantes. O sistema era uma resposta à drástica redução das reservas alemãs de ouro e de moedas estrangeiras, de 2.806 milhões de marcos em 1930 para menos de 100 milhões em 1935 (Deist *et al.* 1990), e implicava um financiamento intertemporal dos signatários do acordo à Alemanha na medida em que, diferente de um superávit comercial tradicional, os saldos em marcos de compensação não poderiam ser liquidados por meio do comércio com outras nações nem poderiam pagar dívidas com outros países, sendo saldados apenas em períodos subsequentes.

Além de conveniente para a Alemanha, a assinatura do acordo por parte do Brasil atendia a um conjunto específico de interesses nacionais, em especial a ampliação dos mercados a produtos politicamente importantes, como couros, lã, arroz, carne, fumo e banha, significativos para o Rio Grande do Sul e interessantes para a Alemanha (Abreu, 1999), maior acesso a equipamentos para reaparelhamento do exército brasileiro⁶ e a possibilidade de aquisição de produtos manufaturados com preços relativos mais favoráveis, fruto do subsídio alemão a mercadorias exportadas em marcos compensados, especialmente maquinaria e equipamentos de escritório.

⁵ “Eventuais saldos comerciais bilaterais resultariam na acumulação de depósitos inconvertíveis em mil réis ou marcos compensados caso a Alemanha ou Brasil vendessem mais do que comprassem no outro mercado.” (Abreu, 2014, p. 91).

⁶ Vale ressaltar que esse ponto não teria influenciado a decisão de assinar o acordo, segundo Abreu (1999), ainda que a expansão do comércio teuto-brasileiro tenha também beneficiado setores militares: “A sugestão de que o envolvimento dos militares teria sido importante na tomada de decisões relativa à introdução de acordos de compensação, baseado na esperança de que essa política facilitasse a aquisição de equipamento militar extremamente necessário, parece um pouco exagerada no que diz respeito a um período tão precoce.” (Abreu, 1999, p. 161).

A expansão do comércio teuto-brasileiro favorecia exportadores (que não dispunham de mercados alternativos), importadores, consumidores (que tinham acesso a bens a preços vantajosos que não seriam importados na mesma quantidade no caso de cessar o comércio de compensação) e militares. A adoção desta política era, além disto, vital do ponto de vista político, pois Vargas dependia do apoio dos estados mais afetados. (Abreu, 2014, p. 94)

No entanto, em um período de acirramento dos conflitos internacionais, no qual alinhamentos comerciais pressupunham estreitamentos mais abrangentes dos laços entre os países envolvidos,⁷ ocorria que a aproximação comercial alemã com o lar do maior contingente de filiados ao partido nazista fora da Alemanha,⁸ país governado também por um regime simpático ao modelo de Estado alemão (Dietrich, 2007), preocupava autoridades estadunidenses. Ainda que boa parte dos intelectuais e industriais influenciados pelo pensamento econômico alemão apoiasse publicamente “boas relações diplomáticas Brasil-EUA” (Curi, 2018, p. 325),⁹ os riscos para as relações com os Estados Unidos e com a Grã-Bretanha associados a esse acordo eram notórios, fato evidenciado inclusive pelas palavras de Getúlio Vargas em seu diário em maio de 1937:

O convênio alemão, feito em marcos de compensação, desperta queixas do governo americano pela concorrência desigual que faz a produtos tipicamente americanos no mercado brasileiro. Os americanos afirmam que isso constitui uma violação do nosso tratado de comércio com os Estados Unidos. A federação

⁷ O recrudescimento do armamentismo europeu, do neocolonialismo sobre povos africanos e asiáticos e das rivalidades regionais latino-americanas faria com que “o atraso econômico, a falta de estabilidade política e o despreparo das forças armadas [parecessem] à época questões a serem enfrentadas com a máxima urgência” (Corsi, 2012, p. 328), e o comércio, os capitais e os financiamentos estrangeiros necessários para o desenvolvimento dependiam de “acordos e alinhamentos entre os governos” (Corsi, 2012, p. 328). Um exemplo de cooperação militar pode ser encontrado nos escritos de Vargas em seu diário, referente a 23 de janeiro de 1937: “O dia todo foi consagrado a uma visita à fábrica de aviões da Marinha, na ilha do Governador. Foram em minha companhia os governadores de Minas e da Bahia. Visitamos as novas construções e as antigas oficinas onde estão sendo feitos 20 aviões-escola tipo alemão, havendo um engenheiro e vários operários desta nacionalidade ensinando o nosso pessoal. Assistimos às evoluções de um avião deste tipo, vindo da Alemanha como modelo, e que foi manobrado com raro brilhantismo por um piloto da reserva da Marinha.” (Vargas, 1995, p. 14).

⁸ Com algo entre 2.900 e 3.100 filiados, em parte coagidos por empresas alemãs que os empregavam, 10% dos 29.099 filiados ao partido nazista fora da Alemanha seriam imigrantes ou descendentes de imigrantes alemães no Brasil (Gertz, 1996; Lucas, 2011).

⁹ Uma cisão efetiva com os Estados Unidos significaria “implodir a base de sustentação política do regime e deixar o país à mercê de prováveis represálias norte-americanas” (Corsi, 2007, p. 253-254).

econômica constituída pelo império britânico procura restringir a entrada de nossas carnes, onerando com taxas ou reduzindo as quotas de importação. (Vargas, 1995, p. 43)¹⁰

As diversas críticas estadunidenses em distintos momentos de renegociação do acordo miravam no cerne da política comercial brasileira com a Alemanha, censurando o uso de divisas inconversíveis, inadequadas para a liquidação de dívidas e atrasados comerciais, e a política alemã de subsídio às indústrias exportadoras, responsável pela concorrência desleal com produtos estadunidenses e, portanto, danosa à cláusula de “nação mais favorecida” assinada entre os países. Autoridades brasileiras repetidamente argumentavam que o país estava comprometido com o multilateralismo e que o comércio de compensação era uma solução temporária para problemas imediatos (Abreu, 1999). De seu lado, a Alemanha negava a política de subsídios e afirmava que as medidas tomadas eram comparáveis às amplamente praticadas desvalorizações cambiais, acusando os Estados Unidos de tentar forçar o Brasil a tomar decisões prejudiciais a si próprio, além de prejudiciais à Alemanha, por meio do poder de barganha que possuíam (Abreu, 1999).

A depender da interpretação, diferentes razões levaram os Estados Unidos a optar por não agir mais diretamente e aplicar medidas retaliatórias contra o esquema de compensação. Apontadas tanto como uma defesa de seus interesses de longo prazo, que não envolvia uma afronta direta à Alemanha nem ao Brasil (Abreu, 1999), quanto uma falta de força naquele momento para impor sua agenda (Corsi, 2012), a tolerância estadunidense com o comércio bilateral teuto-brasileiro pode também ter advindo da noção de que o verdadeiro prejudicado pela expansão comercial alemã na América Latina era a Inglaterra, não os Estados Unidos,¹¹ além da ideia de que o mecanismo alemão de subsídios seria insustentável no longo prazo.

¹⁰ É curioso destacar que Abreu (1999) não vê ameaças por parte da Grã-Bretanha ao tratado assinado com a Alemanha: “O Reino Unido, apesar de obviamente atingido pela expansão do comércio de compensação, não protestou quer contra a existência de tratamento discriminatório na distribuição do câmbio, dado o precedente do acordo Roca-Runciman na Argentina, quer contra o fato de se estar negociando o marco de compensação a uma taxa inferior ao valor em ouro do *Reichsmark*, dado que a libra também se desvalorizara em relação ao seu valor em ouro.” (Abreu, 1999, p. 165).

¹¹ Sobre essa questão, cabe destacar que Marcelo de Paiva Abreu faz uma leitura semelhante: “Embora a concorrência alemã obviamente afetasse as exportações dos Estados Unidos, especialmente no caso de bens de consumo duráveis, não era bastante para minar a participação global norte-americana no mercado brasileiro, que de fato aumentou entre 1933 e 1938. Foram as importações britânicas tradicionais [...] as principais vítimas da competição alemã, apesar dos constantes protestos norte-americanos a respeito das consequências danosas para suas exportações do comércio de compensação entre Brasil e Alemanha.” (Abreu, 1999, p. 163).

Essa leitura da situação seria feita ainda antes da guerra, no contexto do esforço estadunidense de apaziguamento da Europa, por Percy Wells Bidwell, que defenderia uma política comercial paciente em resposta ao agressivo avanço comercial alemão. Tornando-se, após a guerra, diretor de estudos do Council on Foreign Affairs, entidade responsável pela revista na qual ele defende essa posição, o autor evidencia sua preocupação com a paz ao considerar as alternativas dos Estados Unidos naquele momento e defender a não interferência no comércio teuto-brasileiro em janeiro de 1939:

Os aspectos ameaçadores da política comercial alemã são em grande medida resultado do medo de que seus objetivos econômicos serão sufocados e de que o controle comercial será utilizado para um objetivo político que pode colocar em perigo a paz em todo o mundo. Nessas circunstâncias, o que os Estados Unidos deveriam fazer? (Bidwell, 1939, p. 382, tradução nossa)¹²

Os Estados Unidos não sofreram nenhuma perda significativa com exceção do México, [...] a Alemanha está desafiando o comércio estadunidense no Brasil, Chile e Uruguai, [mas] seus ganhos foram feitos em praticamente todos os casos à custa do Reino Unido, ou de algum outro país, ao invés de à custa dos Estados Unidos. (Bidwell, 1939, p. 379, tradução nossa)¹³

Esperar pacientemente pode parecer insatisfatório para aqueles cujas emoções demandam ação, mas não é de todo ilógico. Em primeiro lugar, pode-se argumentar que o tiro alemão já foi dado. Arrancadas comerciais repentinas geralmente resultam de estímulos agressivos de novas políticas comerciais. [...] Assumir que um novo ganho proporcional ou mesmo igual a esse seja possível nos próximos anos utilizando os mesmos métodos é um erro grosseiro. A curva de ganhos da Alemanha já mostra sinais de achatamento. Eventualmente, e no futuro não muito distante, a habilidade alemã de exportar e importar vai depender de sua posição econômica subjacente, de sua habilidade de produzir bem e barato. (Bidwell, 1939, p. 386, tradução nossa)¹⁴

¹² No original: “The threatening aspects of German trade policy are very largely the result of the fear that the economic objectives will be smothered, and that trade control will be utilized for a political end which may endanger the peace of the whole world. Under these circumstances, what should America do?”

¹³ No original: “The United States has suffered no serious reversals except in Mexico, [...] Germany is challenging American trade in Brazil, Chile and Uruguay. [But] The German gains in practically all cases have been made at the expense of the United Kingdom, or some other country, rather than at the expense of the United States.”

¹⁴ No original: “‘Sitting tight’ seems unsatisfactory to those whose emotions demand action. But it is not without logical justification. In the first place, it may be argued that German bolt is shot. Sudden spurts in trade activity often result from sharp stimulus of a new commercial policy. [...] But to assume that a proportionate or even an equal gain can be achieved by the same methods in the next few years is probably a gross error. The curve of German gains already shows signs of flattening out. Eventually, and in the not distant future, Germany’s ability to export and import will depend on her underlying economic position, upon her ability to produce well and cheaply.”

A conclusão da questão parece ser que a política alemã não representa nenhuma ameaça ao comércio estadunidense, ou à economia dos Estados Unidos no geral [...]. Sob essas circunstâncias, parece não haver justificativa para uma mudança de curso na política dos Estados Unidos. (Bidwell, 1939, p. 390, tradução nossa)¹⁵

Se as intenções estadunidenses com relação ao tratado de compensação teuto-brasileiro pareciam incertas, os motivos alemães eram firmes e claros. Permeada por determinantes políticas, a estratégia alemã de poupar divisas conversíveis e subsidiar exportações compensatórias de matérias-primas estrangeiras em 1934 já fazia parte do programa nazista de preparo para a guerra. Desde a subida de Hitler ao poder, com a Lei de Concessão de Plenos Poderes de 1933, a militarização do país se tornou a principal preocupação das lideranças e a economia teria de se sujeitar às mudanças necessárias para a guerra ainda em tempos de paz.¹⁶ O preparo para a guerra imperava e o aumento do número de aliados comerciais que viabilizassem o reequipamento militar do país era parte desse esforço.

A expansão comercial alemã que alcançou o Brasil ainda na primeira metade da década já seguia recomendações de especialistas militares em economia de guerra, que tomavam como conclusão da Primeira Guerra o fato de que os preparativos não deveriam ser limitados às necessidades operacionais das forças armadas. As “inesperadamente pesadas batalhas de material”¹⁷ e as dificuldades impostas pelo bloqueio inimigo, incluindo a política britânica de interceptação de carregamentos de algodão destinados a nações neutras na Europa, ensinaram que o país deveria garantir igualmente as necessidades materiais do exército e da população civil e, para tanto, deveriam atribuir ao Estado a responsabilidade por “determinar a quantidade de matérias-primas necessárias para a economia como um todo”, “armazenar bens e matérias-primas indisponíveis na futura zona de guerra” e “rearranjar sis-

¹⁵ No original: “*The conclusion of the matter seems to be that German policy presents no threat to American trade, or American economy generally [...]. Under the circumstances, there seems to be no justification for a volte face in American policy.*”

¹⁶ Cabe ressaltar que não havia demasiado espaço para dúvidas sobre a natureza belicista e expansionista do novo governo ao assumir o poder na Alemanha, conforme as declarações do ditador: “[...] aquele que não quer lutar neste mundo, onde o esforço permanente é a lei da vida, não tem o direito de existir” (Hitler, 1939 *apud* Deist *et al.*, 1990, p. 19, tradução nossa). Além disso, segundo os autores, Hitler diria em seu segundo livro que “o pacifismo era ‘vicioso’ e seus aderentes eram ‘inimigos de todas as heroicas virtudes raciais’, em busca de convencer as pessoas de que elas não precisam ‘estar prontas para derramar seu sangue na luta por mercados para seus produtos’” (Deist *et al.*, 1990, p. 20, tradução nossa).

¹⁷ A *Materialschlacht* não apenas se tornava uma nova dimensão dos conflitos militares a partir da Primeira Guerra Mundial como assumia papel determinante em seus desenlaces (Deist *et al.*, 1990).

tematicamente as relações econômicas externas tendo em vista a proteção contra o bloqueio de suprimentos” (Deist *et al.*, 1990, p. 196). Essa doutrina de garantia do abastecimento de matérias-primas condizia com a leitura feita na época, expressa pelo economista britânico Nicholas Kaldor, de que:

Assumindo que haja tempo suficiente para fortalecer os bens de capital de suas indústrias, em todas as etapas, aos requisitos da guerra, os limites finais do potencial de guerra de um país são determinados simplesmente pela quantidade e habilidade de sua mão de obra e pela riqueza de minerais das áreas sob seu controle ou com as quais ele é capaz de comercializar. (Kaldor, 1945, p. 34, tradução nossa)¹⁸

A estratégia de supervisão e regulação da aquisição, distribuição, armazenamento, venda e uso de matérias-primas por parte do governo alemão, que diferenciava a forma de planificação econômica alemã de outros sistemas em ascensão no mundo protecionista do pós-crise de 1929, estava relacionada, enfim, à ideia de “autarquia” prevalente entre ideólogos do regime, a qual ditava que a força e a autonomia de um país dependiam de sua capacidade de suprir suas próprias necessidades. As transformações da economia alemã, dessa forma, eram reflexo do conceito de “espaço vital” que guiara seu expansionismo desde antes da Primeira Guerra Mundial, de uma busca por “dominação e ocupação do espaço inerente a todos os seres vivos” (Curi; Lima; Pereira, 2019, p. 484, tradução nossa)¹⁹ que colocava a Alemanha mais uma vez em rota para uma conflagração global. Uma vez que o “comércio internacional se tornava meio de conquista de novos recursos, instrumento de expansão doméstica ao invés de meio para atingir benefícios mútuos” (Curi; Lima; Pereira, 2019, p. 487, tradução nossa),²⁰ o Estado serviria como diretor, estabelecendo as prioridades e figurando muitas vezes como principal consumidor.

Dispondo de instrumentos como ordens, proibições e benefícios financeiros apenas para fazer cumprir suas prioridades relacionadas ao rearmamento, e dificilmente interferindo diretamente nas empresas antes do início

¹⁸ No original: “Assuming that there is time enough to build up the capital equipment of its industries, in all stages, to the requirements of war, the ultimate limits to a country’s war potential are set simply by the quantity and skill of its man power, and by the richness of ores and minerals of the areas under its control or with which it is capable of trading.”

¹⁹ No original: “general phenomenon of the ‘domination/occupation of space’ (Raumbewältigung) inherent to each living being”.

²⁰ No original: “international trade became a means of conquering more resources, an instrument of domestic expansion, and not, as the free-trade doctrine postulated, a way for the countries involved to achieve mutual benefits”.

da guerra, entretanto, ocorria que o esforço de guerra antecipado, por mais que custasse ao país em termos comerciais e cambiais, não se traduzia em uma mobilização econômica geral alemã como em grande medida se propagandeava. Ao final da guerra, a leitura que já se fazia era de que a estratégia econômica alemã a partir de 1936 buscava acomodar visões distintas de lideranças militares e do comando ditatorial a respeito do objetivo expansionista comum: entre se preparar para “lutar uma guerra prolongada contra uma combinação de potências” e, ao contrário, “assegurar liderança suficiente na corrida armamentista internacional para atingir seus objetivos com golpes rápidos dados no momento certo” (Kaldor, 1945, p. 47, tradução nossa),²¹ dificilmente se poderia falar em uma economia impelida pelo esforço máximo de suas forças produtivas. Com um grau de mobilização do trabalho semelhante ao britânico antes da guerra e com uma proporção menor de pessoas empregadas em indústrias bélicas,²² seriam as matérias-primas estrangeiras que teriam o potencial de viabilizar ou arruinar o esforço de guerra alemão, que ainda contava com folgas em outras frentes: “a extrema dependência alemã de importações de toda sorte de matérias-primas sempre foi considerada sua fraqueza fatal no caso de uma guerra prolongada” (Kaldor, 1945, p. 42, tradução nossa).²³

Assim, partindo de uma economia em larga medida dependente de insumos importados e regida pelo imperativo de rearticular suas relações comerciais aos moldes dos conceitos de “autarquia” e de “espaço vital”, os esforços de reaparelhamento do exército e os mecanismos governamentais de controle da economia teriam um efeito duplo sobre a eficácia do mecanismo de comércio de compensação: enquanto o consumo interno de manufaturados aumentava a demanda por matérias-primas e exigia importações cada vez mais vultosas, ele restringia os produtos disponíveis para exportação necessários para quitar os saldos inconversíveis de seus parceiros, o que levaria inclusive à interrupção de acordos bilaterais semelhantes ao brasileiro por parte de signatários que acumulavam reservas inconversíveis em excesso. Com

²¹ No original: “*Fighting a prolonged war against a combination of major powers*”; “*secure sufficient lead in the international armament race to gain his ends through lightning blows delivered at the right moment*”.

²² Salienta-se que cabia ao setor privado a expansão da produção tanto de artigos militares quanto de armamentos, aviões e submarinos, quanto de artigos civis, uma vez que se entendia que a busca por lucro corrigiria os eventuais erros de planejamento do governo e os recursos privados e o elevado nível de desenvolvimento econômico associado às forças capitalistas permitiriam uma expansão mais veloz da indústria demandada pelo Estado (Deist, *et al.*, 1990).

²³ No original: “*Germany’s extreme dependence on imports for all kinds of raw materials was always regarded as her fatal weakness in case of a prolonged war*”.

“industriais alemães [que] comumente negligenciam os acordos de exportação em benefício dos lucrativos e menos arriscados negócios locais” (Schacht *apud* Deist *et al.*, 1990, p. 311),²⁴ o esforço de guerra alemão paradoxalmente prejudicava os mecanismos comerciais estruturados de modo a fortalecer o rearmamento.

3. A importância do algodão na economia alemã

O déficit de bens intermediários decorrente da restrição às importações e da dificuldade de ampliação da produção nacional levaria a uma crise já em meados de 1934,²⁵ incluindo uma interrupção das produções de aço e explosivos. Situação comparável despontava também na oferta de alimentos, com restrições a importações decorrentes de problemas cambiais reduzindo a ingestão calórica média e a qualidade dos alimentos disponíveis: os consumos de frutas, leite, carnes e gorduras seriam respectivamente 30%, 20%, 16% e 7% inferiores em 1937 aos observados dez anos antes, sendo o valor energético total 15% inferior à ingestão calórica anterior à Primeira Guerra, em 1913 (Strauss, 1941). Com um déficit de mais de um milhão de toneladas de proteínas (ou 15% das necessidades do país, além de 50% das necessidades de gorduras), indisponibilidade de terras para expansão do cultivo e da criação animal (contraídas as terras de cultivo, ao contrário, em 2,2 milhões de acres entre 1933 e 1938 em função da expansão de estradas, aeródromos, quartéis e fortificações), retração da mão de obra (com um êxodo rural da ordem de 18% dos trabalhadores agrícolas apenas entre 1935 e 1938), déficit de maquinário e de materiais de construção (com apenas 2% das fazendas equipadas com tratores e com o reduzido número de silos impedindo adequada expansão de cultivos entressafras) e insuficiente reposição de nutrientes do solo, a questão alimentar constituiria obstáculo central aos projetos econômicos alemães (Strauss, 1941).

²⁴ Comunicação do então ministro da economia, Hjalmar Schacht, com Hermann Göring. As discussões em torno do uso das divisas e da destinação dos produtos manufaturados seriam inclusive a razão pela qual Schacht abdicaria de seus cargos de ministro da economia e de “plenipotenciário da economia de guerra” (Deist *et al.*, 1990, p. 314).

²⁵ Em 1936, a falta de bens intermediários limitava as indústrias de munição a funcionar com apenas 70% de sua capacidade, empresas processadoras de borracha trabalhavam sem estoque, com os materiais que recebiam no dia, e indústrias automotivas tiveram de funcionar apenas dois ou três dias por semana. Tratando-se fundamentalmente de uma crise do setor externo, as autoridades governamentais não podiam recorrer à solução de desvalorização cambial para obtenção de mais divisas, uma vez que não apenas encarcerariam as importações como também tornariam a elevada dívida externa impagável (Deist *et al.*, 1990).

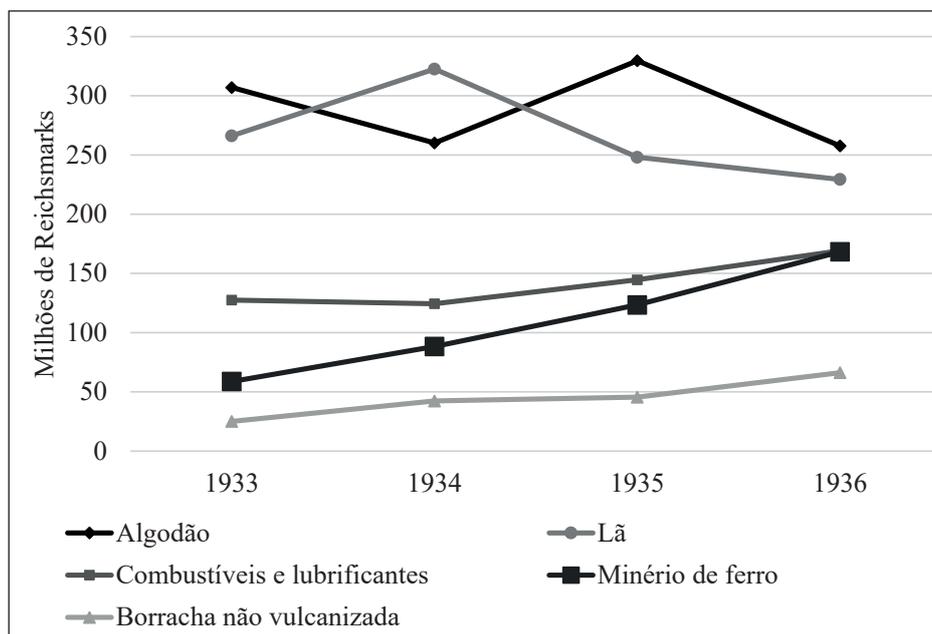
Também em 1934, uma perigosa contração da disponibilidade de algodão, cujo estoque não superava o suficiente para duas semanas de atividades das indústrias têxteis, sinalizava o início de problemas duradouros de abastecimento de fibras têxteis. Apesar de o governo reduzir as jornadas de trabalho nessas fábricas, no intuito de evitar um colapso total pela falta de matéria-prima, não se tratava de uma produção que podia ser suspensa. Ao contrário, tratando-se de um insumo necessário tanto para a uniformização das numerosas novas tropas quanto para abastecimento das indústrias voltadas ao mercado doméstico em geral, haveria uma disputa entre a destinação civil e a militar das fibras têxteis (Deist *et al.*, 1990).

Com reduzidos estoques da maioria das matérias-primas no início da guerra,²⁶ o algodão foi parte fundamental do grave problema de abastecimento alemão: o esforço de guerra demandava um fornecedor seguro da fibra que permitisse manter as atividades no setor sem onerar em demasia suas reservas cambiais. A situação era também agravada pelo fato de o algodão ser um dos produtos dos quais a Alemanha mais dependia do comércio exterior: enquanto 80% dos alimentos, 62% do zinco, 40% da gasolina, 18% do minério de ferro e 15% da borracha não vulcanizada eram produzidos domesticamente em 1936, apenas 10% dos insumos da indústria têxtil provinham do próprio país (Deist *et al.* 1990). Ocorria que, apesar do destacado problema do déficit de alimentos chamar a atenção de especialistas alemães e estrangeiros no período, com significativo esforço de reorganização comercial e expansão produtiva direcionada a essa questão, e apesar da questão da autonomia alimentar integrar o discurso acerca da “autarquia” alemã, o algodão sobressairia como problema incontornável do setor externo alemão na segunda metade da década.

A dependência do abastecimento estrangeiro e a necessidade de sustentar as atividades das indústrias têxteis tornariam o algodão o insumo mais custoso da pauta de importações alemã nos primeiros anos do esforço econômico. Correspondendo em média a 6,8% do total das importações realizadas entre 1933 e 1936, o algodão superaria qualquer outra matéria-prima no conjunto das importações alemãs do período.

²⁶ Menos de seis meses para a maioria dos produtos calculando a partir do consumo anterior à guerra, com exceção de manganês, cromo, tungstênio e ferro (Kaldor, 1945).

Gráfico 2 – Principais importações alemãs de matérias-primas (1933-1936)



Fonte: Deist *et al.* (1990, p. 256).

Sendo os produtos terminados equivalentes a menos de um décimo das importações alemãs entre 1935 e 1936 (Deist *et al.*, 1990), as matérias-primas ocupavam espaço central na pauta de importação, com destaque para as fibras têxteis naturais que equivaliam a 12,7% do total, superiores aos 7,2% referentes ao conjunto de minério de ferro, combustíveis e lubrificantes. Os alimentos, que em 1934 se tornavam aspecto central do “fortalecimento econômico e militar do Reich, [...] preliminares a qualquer preparação de guerra” (Deist *et al.*, 1990, p. 295),²⁷ e que nos anos seguintes pouco tiveram seus déficits equacionados (Strauss, 1941), não atingiam, na maioria dos casos, as cifras observadas no comércio de algodão: as expressivas importações de grãos, manteiga e vegetais custariam ao país, respectivamente, 376,1, 157 e 36,9 milhões de reichsmarks em 1934 (145%, 60% e 14% do gasto com algodão) e 107,6, 191,5, e 27,6 milhões de reichsmarks em 1936 (42%, 74% e 11%) (Deist *et al.*, 1990).²⁸

²⁷ No original: “*economic and military strengthening of the Reich, [...] safeguarding the country’s food supplies was a preliminary of any war preparations*”. A cifra de 1933 e de 1936 de 80% de produção doméstica de alimentos seria elevada para apenas 83% em 1939 (Deist *et al.* 1990).

²⁸ Os gastos totais foram calculados a partir de preços referentes a 1938-1939 e a ausência de valores específicos de importação determinou que outros alimentos, agrupados de modo distinto entre estatísticas de volume e de preço, não fossem contabilizados ou comparados ao algodão. Salienta-se, entretanto, que, em volume, os grãos seriam superados apenas pela importação de “oleaginosas” como categoria geral, e que as

O déficit crônico de fibras têxteis associado à dependência de importações da matéria-prima, ao esgotamento das reservas internacionais e à própria política de busca pela autossuficiência levaria o governo alemão inclusive a investir em fábricas de tecidos de raio, que apesar de elevarem a produção de fibras sintéticas em mais de quatro vezes entre 1935 e 1939, aumentando a autossuficiência em fibras têxteis a 43% ao final da década, produziram volumes aquém dos planejados: a produção de 63,6 mil toneladas de raio em 1935 cresceria para 278 mil toneladas em 1939, 60% do total previsto de 463,4 mil toneladas (Deis *et al.*, 1990). Para as autoridades alemãs, por fim, o algodão também demandava atenção especial pela impossibilidade de obter a fibra entre países vizinhos, dentro da zona de influência alemã, países considerados como prioritários para ampliar o comércio a fim de formar um cordão de nações aliadas ou neutras que continuariam suprindo a Alemanha em caso de um bloqueio econômico ou quando começasse a guerra. Diferente do combustível romeno, da bauxita húngara e iugoslava, da manteiga dinamarquesa, do couro e linho báltico, do ferro sueco e dos alimentos balcânicos (Deist *et al.* 1990), o algodão tinha de ser importado de mais longe.

4. O poder de barganha brasileiro

A disposição brasileira para vender segundo as condições alemãs de comércio faria do país o principal fornecedor de algodão da Alemanha nazista ao menos em 1937, quando o algodão brasileiro superaria o estadunidense em volume em 32%²⁹ e supriria 29% das importações alemãs do produto.³⁰ Em meados de 1938, com o comércio de algodão correspondendo a mais de

gorduras, entre as quais a manteiga se destacava pelo elevado valor, “representavam indubitavelmente a mais séria distorção no suprimento alemão de alimentos” (Deist *et al.* 1990, p. 299). Tendo em vista a metodologia descrita, cabe ressaltar que os gastos com grãos estão provavelmente superestimados, sendo utilizados apenas os preços do trigo no cálculo (8,7% superiores aos preços de centeio) em função da ausência de maior abertura. Considerando, entretanto, dados do IBGE (1939), o volume de centeio, cevada e aveia importados pela Alemanha em 1937 correspondeu a apenas 4,3% do volume de trigo importado, atenuando o erro esperado e viabilizando a comparação.

²⁹ Conforme dados de CQ Researcher (1939), o Brasil teria exportado 78,4 mil toneladas para a Alemanha em 1937, sendo o volume proveniente dos Estados Unidos de 64 mil toneladas, dados que sugerem uma superação da ordem de 22%. Considerando as 84,7 mil toneladas indicadas por IBGE (1941) o algodão brasileiro teria superado o estadunidense em 32% na Alemanha naquele ano. Vale destacar que Bidwell (1939) indica os mesmos montantes de 64 mil e 84,7 mil toneladas.

³⁰ Dados do IBGE (1939) indicam que as importações totais alemãs de algodão em 1937 foram da ordem de 294 mil toneladas. Dados de Deist *et al.* (1990) indicam que as importações de 1939 foram da ordem de 259 mil toneladas, o que faria as 65,2 mil toneladas brasileiras equivalentes a 25% das importações alemãs naquele ano. Considerando a informação de Bidwell (1939), de que os Estados Unidos forneceriam 26% do algodão alemão em 1937, a proporção brasileira estaria entre 32% e 34%.

um terço das exportações brasileiras para a Alemanha, o Brasil, atingindo o saldo de 30 milhões de marcos, seria o primeiro país não europeu entre os credores do sistema de compensação alemão se comparado aos saldos imediatamente anteriores à guerra, atrás da Itália (107 milhões), Holanda (55 milhões), Hungria (41 milhões) e Suíça (36 milhões) e à frente da Bulgária (22 milhões), Espanha (22 milhões), Argentina (17 milhões), Grécia (17 milhões), Romênia (17 milhões) e Iugoslávia (14 milhões) (Deist, *et al.*, 1990; Abreu, 1999).³¹

A indisposição do principal produtor e exportador de algodão do mundo a negociar por meio de divisas inconversíveis até 1937 faria do tratado de compensação com o Brasil uma estratégia valiosa para a Alemanha: manter o abastecimento das indústrias têxteis sem gastar as divisas conversíveis essenciais para as demais importações do esforço de rearmamento. Em 1937, entretanto, os Estados Unidos abririam uma exceção em seus rigorosos princípios multilaterais ao assinar um acordo de permuta de algodão com a Alemanha. O movimento, também interessante do ponto de vista comercial imediato, faria parte de uma política geral de apaziguamento por parte dos Estados Unidos, de tentativas de retomada do volume comercial anterior à crise de 1929, de aumento de 36% nos investimentos diretos em manufaturas alemãs (em um período de desinvestimento da ordem de 5% no resto da Europa) e de diversos projetos políticos no intuito de tentar impedir uma guerra da qual o país dificilmente poderia se manter fora.³² Nas palavras do embaixador estadunidense em Londres, quatro anos antes da eclosão do conflito:

Tenho muitas dúvidas se poderemos nos manter fora de uma grande conflagração europeia. Tentamos de verdade antes, sem sucesso. Portanto, a questão que se coloca é o que podemos fazer para auxiliar no apaziguamento da Europa em nome de nossos próprios interesses. (Bingham, 1935 *apud* Offner, 1977, p. 376)³³

A assinatura do acordo de permuta de algodão, cobre e petróleo estadunidenses culminou em 1939 com metade do comércio entre Alemanha e Estados Unidos sendo realizado em marcos de compensação. Não obstante esse aceleração do comércio alemão com o maior produtor e exportador

³¹ O saldo brasileiro seria reduzido, no entanto, a 5 milhões ainda em 1938.

³² “Key American diplomats often hoped that economic concessions might appease Germany politically, and they were prepared to hedge their liberal principles” (Offner, 1977, p. 376).

³³ No original: “I am more than doubtful whether we could keep out of a great European conflagration. We tried hard once before, with no success. Therefore the question arises as to what we can do in our own interest to aid an appeasement in Europe.”

da fibra, o comércio brasileiro de algodão com a Alemanha não sofreria reveses, sendo o volume recorde de 84,7 mil toneladas de 1937 quase repetido em 1938, quando seriam exportadas 81,8 mil toneladas ao país. Se a economia alemã reconhecidamente carecia de fibras naturais para abastecer suas indústrias têxteis em meio ao esforço de rearmamento, a continuidade das exportações brasileiras após a retomada do comércio alemão com os Estados Unidos seria também sintomática da robustez da oferta brasileira de algodão, que atingia no período elevado grau de aperfeiçoamento, com preços e qualidades similares aos dos produtos estadunidenses (Brandis, 1952).

As exportações de algodão para a Alemanha de 1937 e 1938 repetiam o sucesso de 1935, quando foram exportadas 82,3 mil toneladas. O ano de 1936, entretanto, entremearia o período com uma importante redução do volume exportado para a Alemanha apesar do crescimento tanto da produção brasileira (18%, ou 54,2 mil toneladas adicionais em relação a 1935) quanto das exportações brasileiras totais do produto (44%, ou 61,7 mil toneladas adicionais em relação a 1935).³⁴ Registradas apenas 41,4 mil toneladas entre os dois mais significativos anos do comércio teuto-brasileiro do período, as reduzidas exportações de 1936 decorreram de uma interrupção das vendas durante as renegociações do tratado de compensação, que teriam no algodão importante alavanca de barganha. O esforço alemão em manter o algodão dentro do tratado de compensação durante a renegociação do acordo bilateral em 1936, enfim, é uma importante evidência do interesse alemão e da importância do produto para a economia do país.

Depois de muita barganha, com a Alemanha tentando fundamentalmente aumentar suas compras de algodão, enquanto os brasileiros queriam aumentar suas exportações dos demais produtos, chegou-se a um acordo para vigorar por um ano. Este estipulava a renovação do acordo comercial NMF e um compromisso alemão de permitir a entrada de 1,6 milhão de sacas de café, além de quotas para carne, fumo, laranjas, bananas e castanhas-do-pará. O Brasil, por sua vez, comprometia-se a fornecer até 62.000 toneladas de algodão. (Abreu, 1999, p. 165-166)

Além da ideia de que as exportações do produto para a Alemanha perturbavam o comércio brasileiro de algodão em geral, não havendo garantias da continuidade e estabilidade da demanda alemã pelo produto relativamente

³⁴ Exportações adicionais absorvidas por Japão (40,8 mil toneladas adicionais), Inglaterra (39,9 mil toneladas adicionais) e outros países (21,9 mil toneladas adicionais) (Brandis, 1952; IBGE, 1937).

a outros compradores, a exclusão do algodão na retomada das exportações que antecedeu a renegociação permitiu que autoridades brasileiras aumentassem exportações de produtos de mais difícil inserção no mercado internacional e de produtos com importância política para o regime de Vargas. Usado como alavanca de barganha, enfim, o algodão evidencia contra noções estadunidenses do período de que o sucesso comercial alemão na América Latina advinha de políticas agressivas e ameaças comerciais por parte do governo alemão.³⁵ O comércio de compensação, que derivava de condições específicas de benefício mútuo, persistia mesmo diante de atritos diplomáticos que despontavam com a emergência do Estado Novo:

Logo depois do golpe que instaurou o Estado Novo, as autoridades brasileiras proibiram qualquer atividade política e cultural do Partido Nazista junto a teuto-brasileiros no Sul do Brasil. Após esperar mais de duas horas para ser atendido por Vargas, o Embaixador alemão (Karl Ritter) declarou ao presidente que, se a proibição não fosse suspensa, as relações comerciais poderiam sofrer uma interrupção. Como Ritter esperava, Vargas respondeu que não desejava tratar dessas duas questões conjuntamente. “Essas questõeszinhas”, acrescentou Vargas no seu francês lento e preciso, “não deviam prejudicar o exame de coisas mais importantes, como por exemplo a realização de grandes encomendas na Alemanha para o Exército brasileiro”. “Eu (Ritter) o interrompi dizendo se a questão ligada ao Partido lhe parecia sem importância, o melhor seria ceder, pois essa questão revestia aspecto fundamental para a Alemanha. Além disso, o desenvolvimento dos negócios, ainda que em grande escala, não possuía maior significação para nós”. Vargas deu a impressão de aceitar essa argumentação, mas, sabendo que a Alemanha necessitava matérias primas brasileiras, permitiu que a proibição continuasse. (Wirth, 1973 *apud* Albuquerque, 1981, p. 224)³⁶

O início da guerra acarretaria a já antecipada interrupção do fluxo de mercadorias provenientes tanto de países que se tornavam inimigos quanto

³⁵ “Germany was in a position to work her clearing agreements effectively only because the entire control of her trade, both domestic and foreign, was in the hands of the German Government. Germany was thus able to threaten to reduce imports of Brazilian cotton, cacao or coffee, of Turkish tobacco and Hungarian horses, unless corresponding purchases were made of German goods.” (Bidwell, 1939, p. 384).

³⁶ De fato, a proibição não seria revogada e a Alemanha não abriria mão do comércio com o Brasil. É interessante destacar, ademais, que Ritter desempenharia papel proeminente desde o início dos tratados econômicos entre o Brasil e o Terceiro Reich, nomeado embaixador após sua participação nas negociações dos acordos comerciais, quando defendia que a necessidade de industrializados do Brasil era complementar às demandas alemãs por matérias primas, em especial por algodão. Seu afastamento em setembro de 1938 resultaria, entretanto, exatamente das proibições e perseguições políticas do Estado Novo (Curi, 2018).

de países neutros impedidos de fazer comércio pelos bloqueios marítimos.³⁷ Do Brasil, que vendera ao país 355,5 mil toneladas de algodão entre 1935 e 1939 (Brandis, 1952; IBGE, 1937; IBGE, 1941), a Alemanha deixaria de receber qualquer volume a partir de 1940. Os economistas de guerra alemães perceberiam que, apesar da circunstância favorável do “Norte da Europa disposto a fornecer matérias-primas” e da ampliação do espaço econômico decorrente das anexações e invasões, a ambicionada “economia de guerra à prova de bloqueios” “poderia ser alcançada apenas parcialmente” (Deist, *et al.*, 1990, p. 357, tradução nossa).³⁸ As carências de insumos seriam agravadas, as importações de algodão em 1940 seriam menos da metade daquelas realizadas em 1939, quando o Brasil ainda abastecera o país com 65,2 mil toneladas (IBGE, 1941). A URSS, que fornecera menos de 1% do algodão importado pela Alemanha em 1939, tornar-se-ia responsável por 59% das entradas de algodão no país em 1940, com 71 mil toneladas de algodão de origem estadunidense, ilegal do ponto de vista dos bloqueios Aliados (Deist *et al.*, 1990).³⁹

Para além do fornecimento de fibras têxteis, o início das agressões passaria a revelar diversas fragilidades da economia de guerra alemã, percebidas já ao final da guerra (Galbraith, 1945) e que se somavam às dificuldades de abastecimento já previstas, distanciando a realidade do conflito do “mito da implacável competência alemã” (Galbraith, 1981, p. 204):⁴⁰ a aplicação da estratégia de guerra-relâmpago na produção industrial durante os primeiros anos de guerra acumulava estoques apenas temporários de material bélico e permitia reduções desvantajosas em sua produção, a recorrente interferência da autoridade nacional em questões técnicas prejudicava decisões envolvendo informação, inteligência, artilharia e força aérea e uma “inércia” ou letargia

³⁷ Imediatamente antes da guerra, apenas 44% das importações de alimentos e 33% das importações de matérias-primas eram consideradas asseguradas, provenientes da Itália, Tchecoslováquia, Hungria, Romênia, Iugoslávia, Bulgária, Grécia, Dinamarca, Noruega, Suécia, Finlândia, Estônia, Letônia, Lituânia, Bélgica, Holanda, Suíça e Rússia. No conjunto das importações, 60% eram consideradas de continuidade duvidosa (Deist, *et al.*, 1990).

³⁸ No original (completo): “*But generally it was being realized that a blockade-proof war economy, even with the greatest effort and in the most favourable circumstances – i.e. Northern Europe being willing to supply raw materials in a war – could be ‘achieved only to a limited extent’.*”

³⁹ A descoberta britânica de que a Rússia teria servido como corredor para o produto entrar em território alemão seria motivo de atritos entre Roosevelt e o novo embaixador britânico nos Estados Unidos, Lord Halifax, em fevereiro de 1941 (Davis, 2013).

⁴⁰ Para o autor, seria esse mito, ademais, que motivaria “um dos maiores, talvez o maior erro de cálculo da guerra” do lado aliado, a estratégia britânica e estadunidense de bombardeios também em alvos civis (que pouco lograva no sentido de reduzir a capacidade militar alemã, cerceando atividades comuns e amenizando o problema alemão de mão de obra na indústria bélica), na medida em que a crença em uma economia de guerra alemã perfeitamente mobilizada justificava ataques a qualquer alvo em atinada sinergia com a máquina de guerra do país.

produtiva, associada às restrições no comércio exterior, inibiu uma expansão das jornadas de trabalho ou introdução de turnos adicionais nas fábricas comparáveis à experiência britânica, soviética e até mesmo estadunidense.⁴¹ O problema do fornecimento de insumos divisado desde antes da guerra seria entendido por analistas internacionais, enfim, como primeira face da inadequação do esforço de guerra alemão ao conflito que o país fomentava.

5. A especificidade do comércio de compensação e o modelo nipo-brasileiro

O modelo de comércio de compensação acordado com a Alemanha para fortalecer o intercâmbio de algodão e de outras mercadorias contrastava com outros modelos comerciais estabelecidos entre Brasil e outros países no período. Motivado pelo lado alemão pela persistente dependência de matérias-primas, combustíveis e alimentos em um cenário de contas externas deterioradas, foram os benefícios para o Brasil que o levaram à assinatura e manutenção de um tratado bilateral à imagem de outros já estabelecidos pela Alemanha na Europa: propiciando importações subsidiadas de equipamentos necessários ao reaparelhamento do exército e ao processo de industrialização⁴² e criando mercados para produtos politicamente importantes de mais difícil inserção no mercado internacional, o comércio de compensação e sua defesa em face de contestações internacionais dependiam de condições políticas e comerciais específicas da relação entre os dois países. O caso do comércio nipo-brasileiro, tendo justamente no algodão seu principal produto, despontando também na segunda metade da década de 1930 e envolvendo outro país em esforço de guerra, proporciona uma referência paradigmática para compreender a distinção das relações comerciais teuto-brasileiras que motiva o estudo.

Quadruplicado o comércio internacional japonês entre o início da década de 1910 e o fim da década de 1920 (Delanghe, 1999), o Japão tinha como mais importantes produtos de exportação os tecidos de algodão e seda e a seda crua, que somavam 62% das exportações.⁴³ Produzindo em teares

⁴¹ Com uma jornada média de trabalho de 50 horas semanais e poucas indústrias prioritárias que introduziriam turnos adicionais apenas nos anos finais da guerra, pouco se poderia falar de um autêntico esforço de guerra alemão segundo (Galbraith, 1945).

⁴² Cabe destacar que o processo brasileiro de industrialização durante a década de 1930 condizia também com um esforço, ou, ao menos, discurso, industrializante deliberado por parte do governo Vargas desde sua ascensão ao poder, conforme Fonseca (2003).

⁴³ Curiosamente, a prioridade japonesa dada às exportações levaria o governo imperial a proibir o uso civil de tecidos de algodão, reservados ao exército e, especialmente, ao setor externo, de modo a maximizar as receitas de exportação. Domesticamente, a alternativa seria a substituição pelo raioim (Nogueira, 1985).

nacionais de custo equivalente a um sexto dos teares britânicos importados, o Japão conquistou não apenas o mercado asiático de tecidos de algodão, mas vendeu seus produtos da África Central ao Canadá em meio à Primeira Guerra (Nogueira, 1985). Desse comércio derivava que o principal produto de importação fosse o algodão, gênero subtropical inadequado ao cultivo no país, cujas compras equivaleram a um quarto das importações em 1928. Com a Grande Depressão e a redução da demanda internacional por produtos de seda, os tecidos de algodão ganharam ainda maior importância na pauta de exportação, passando de 18% para 23%,⁴⁴ tornando o Japão o maior exportador de tecidos de algodão do mundo, com volume 3% acima do britânico em 1933 (Nogueira, 1985).

Acumulando déficits comerciais significativos com muitos dos países de quem importava, passando por um processo de industrialização e militarização demandante de recursos, sofrendo uma piora em seus termos de troca e tendo em seu mais importante produto de exportação uma completa dependência externa para obtenção da principal matéria-prima, o algodão, o Japão se esforçava para rever sua inserção no comércio internacional em meados da década de 1930.⁴⁵ O modelo seguido pelas autoridades japonesas, entretanto, destoava daquele buscado pelo governo alemão, ainda que os países enfrentassem circunstâncias comparáveis de crise externa: como resultado da decisão declarada de “se esforçar para comprar recursos naturais [de países não familiarizados com produtos japoneses] ao ponto de que eles comprem produtos japoneses, com o propósito de torná-los clientes fiéis” (Delanghe, 1999, p. 99, tradução nossa),⁴⁶ o Japão enviaria missões a diversos países no intuito de ampliar seus mercados. O Brasil, interessante pelo tamanho de sua população, pela velocidade de seu desenvolvimento econômico e pelo conveniente crescimento de sua produção de algodão, prontamente despertou

⁴⁴ Seda crua e tecidos de seda declinaram de 44% para 17% das exportações. Os produtos que mais cresceram, maquinaria, ferro e automóveis, não atingiram conjuntamente um terço do valor das exportações de tecidos de algodão (Delanghe, 1999).

⁴⁵ A situação era agravada também pelo protecionismo do Império Britânico, que aproveitava seu imenso território colonial para conter o avanço japonês e recuperar sua supremacia no mercado mundial de tecidos. Além de cotas de importação e proibições no Egito, Somalilândia Britânica, Gâmbia, Costa do Ouro Britânica, Nigéria, Serra Leoa, Chipre, Malta, Ceilão, Malásia, Sarauaque, Ilhas Maurício, Barbados, Jamaica, Ilhas Sotavento, Trindade e Tobago, Fiji, Guiana Britânica, Honduras Britânicas e Seicheles, o verdadeiro golpe às exportações japonesas veio da tarifa de 75% imposta sobre os tecidos japoneses na Índia, que derrubou a parcela indiana das compras totais de tecidos de algodão do Japão de 28% em 1932 para 15% em 1934 (Delanghe, 1999).

⁴⁶ No original: “Japan will make an effort to buy their natural resources to the extent that they will buy its products, and this with the purpose of turning them into loyal clients”

o interesse japonês, com o relatório do líder da missão ao Brasil, Hirao Hachisaburo, declarando que:

O Brasil é grande, pouco densamente povoado e rico em recursos naturais. Portanto, era bastante natural que o Brasil, país com o potencial de se tornar o maior produtor agrícola, e o Japão, empenhado em se tornar o país mais avançado industrialmente, deveriam desenvolver relações comerciais. O problema antes era que o Brasil cultivava apenas café, um produto não consumido em grandes quantidades pelo Japão. [...] Entretanto, a produção e comercialização do café colapsaram e houve um movimento rumo a novos cultivos. Por suas condições físicas, nenhum teve tanto sucesso quanto o algodão, precisamente o produto que o Japão precisa em grandes quantidades. (Hachisaburo *apud* Delanghe, 1999, p. 99-100, tradução nossa)⁴⁷

Sob recomendação de Hachisaburo, o Japão aplicou capitais no desenvolvimento do plantio e do beneficiamento de algodão no Brasil, aproveitando a circunstância favorável dos imigrantes japoneses anteriores já estabelecidos em zonas rurais brasileiras para promover o cultivo do algodão.⁴⁸ Assim, enquanto o governo nipônico estimulou empresas japonesas a atuarem tanto no beneficiamento do produto⁴⁹ quanto no financiamento da lavoura⁵⁰ em território brasileiro, atuando diretamente a favor da expansão da economia

⁴⁷ No original: “Brazil is big, not densely populated, and rich in natural resources. Therefore, it was quite natural that Brazil, the country with the potential of becoming the biggest agricultural producer, and Japan, striving to become the world’s most advanced industrial country should develop trade relations. The problem before was that Brazil only grew coffee, a commodity not consumed in large quantities by Japan. [...] However, coffee production and trade had now collapsed, and a move towards other crops was going on. Because of physical conditions, none was as successful as cotton, precisely the commodity of which Japan needed large quantities”.

⁴⁸ Diferente dos imigrantes de demais nacionalidades que, atraídos pelo nível salarial superior, fixavam-se nos centros urbanos, os agricultores japoneses egressos dos cafezais se estabeleceram maciçamente em núcleos agrícolas. Em 1934, enquanto 10.828 japoneses viviam nas cidades, 120.811 trabalhavam no campo (Nogueira, 1985). Apesar da sujeição das listas de profissão de imigrantes a interferências, de modo a, por exemplo, facilitar a entrada de mão de obra rural, os registros oficiais sugerem um reforço dessa tendência em meados da década, com 98,6% dos 19.912 imigrantes japoneses entre 1935 e 1937 registrados como agricultores ao entrarem no Brasil. No mesmo período, cabe salientar, apenas 7% dos 14.180 imigrantes alemães que entrariam no país seriam registrados como agricultores, havendo, ainda assim, prováveis diferenças entre os registros dos diferentes nacionais. É também importante destacar que a média anual de imigrantes japoneses no Brasil entre 1924 e 1933 foi de 11.019 e que, embora a tendência de redução no contingente de imigrantes não fosse inesperada considerando o ritmo de industrialização e militarização do Japão, os dados indicam uma situação inversa daquela apontada por Caio Prado Júnior (1987, p. 276-277): “O império oriental contará para isto com a imigração de seus súditos para o Brasil que, embora já encetada desde longa data (1908), toma grande impulso depois de 1930, sendo então ativamente estimulada e oficialmente amparada”. (IBGE, 1936; 1937; 1939; 1941).

⁴⁹ Exemplos seriam a Algodoeira do Sul, Algodoeira Bratac e Brazcot, sendo esta última responsável anualmente pelo processamento de 19 mil toneladas de algodão (Nogueira, 1985).

⁵⁰ Exemplos seriam os bancos Tozan e Kaigai Kogyo Kabushiki Kaisha (Albuquerque, 1981).

do algodão no Brasil a partir de 1936 e pagando pelo produto em divisas conversíveis, sem comprometer o Brasil com acordos que colocassem em questão as condições de comércio com o maior parceiro do país, a solução encontrada pelo governo alemão na política bilateral de comércio de compensação era considerada disruptiva tanto domesticamente quanto internacionalmente.

Ocorria que, enquanto a Alemanha oferecia ao Brasil produtos e mercados importantes, a intenção japonesa de tornar seus principais fornecedores “clientes fiéis” não prosperaria: o Brasil obteria saldos comerciais progressivamente maiores com o Japão à medida que cresciam as exportações de algodão,⁵¹ não se tornando mercado significativo para qualquer produto do país. Exportando majoritariamente tecidos de algodão, tecidos de seda e seda crua, para os quais o Brasil pouco constituía mercados de importação,⁵² inexistia a possibilidade de comércio de compensação com o Japão no período, fundamentado o modelo em um intercâmbio equilibrado capaz de saldar moedas inconvertíveis acumuladas entre os países. O comércio nipo-brasileiro de algodão, com isso, torna-se também ponto de referência do interesse brasileiro no comércio de compensação com a Alemanha, sinalizando que os benefícios em preços e mercados oferecidos pela Alemanha compensavam garantias em volume feitas pelo Brasil de um produto que encontraria compradores dispostos a pagar com divisas correntes,⁵³ preferíveis ao inconveniente acúmulo de saldos inconvertíveis em um cenário de persistente crise cambial.

As exportações de 353,6 mil toneladas de algodão para o Japão e de 394,9 mil toneladas para a Grã-Bretanha entre 1934 e 1941, equivalentes a 93,8% e 104,8% das exportações do produto para a Alemanha no mesmo período, por fim, colocam em perspectiva a dimensão desse comércio, que assume significativa importância na Alemanha em esforço de guerra:

⁵¹ Em 1937, 1938 e 1939, anos nos quais o algodão corresponderia a 90,8%, 91,8% e 92,7% das exportações brasileiras ao Japão, os saldos comerciais do Brasil com o país seriam equivalentes a 64,4%, 70,8% e 75,1% das receitas de exportação respectivamente (IBGE, 1941).

⁵² Já na segunda metade da década de 1920 o Brasil importava menos de 10% dos tecidos de algodão consumidos domesticamente (Villela; Suzigan, 1973). Com relação à seda, as importações brasileiras de 197 toneladas em 1940, segundo IBGE (1946), seriam equivalentes a 0,7% das 28.402 toneladas exportadas pelo Japão em 1937, ou 0,8% das 26.235 toneladas importadas pelos Estados Unidos, conforme IBGE (1939).

⁵³ Cabe salientar que o algodão brasileiro corresponderia, em 1938, a apenas 10,7% das importações japonesas de algodão, havendo espaço (e intenção) do lado japonês para ampliar esse comércio (Delanghe, 1999).

Tabela 2 – Exportações brasileiras de algodão por destino em toneladas (1929-1945)

Ano	Total	Grã-Bretanha	Alemanha	Japão	Outros
1929	48.728	41.537	1.990	-	5.201
1930	30.416	18.721	4.353	-	7.342
1931	20.779	14.225	1.995	-	4.559
1932	515	176	132	-	207
1933	11.693	9.449	392	81	1.771
1934	126.548	66.340	21.442	1.696	37.070
1935	138.630	25.939	82.329	2.492	27.870
1936	200.313	65.821	41.403	43.328	49.761
1937	236.181	47.330	84.746	50.918	53.187
1938	268.719	50.448	81.803	60.159	76.309
1939	323.539	47.857	65.218	77.806	132.658
1940	224.265	53.143	-	64.193	106.929
1941	288.274	38.016	-	53.014	197.244
1942	153.954	32.844	-	-	121.110

Fontes: Brandis (1952) (1929 até 1935 e 1945); IBGE (1937, p. 382) (1936); IBGE (1941, p. 418) (1937 até 1939); IBGE (1946, p. 268) (1940 até 1944).

Nota: dados anteriores a 1936 não foram localizados entre os anuários estatísticos do IBGE. Entretanto, dados utilizados de Royall Brandis citam como fonte o *Brazilian Government Trade Bureau* e, para os anos de 1936 a 1944, os valores fornecidos pelo autor coincidem precisamente com os encontrados nos três anuários estatísticos do IBGE referentes a 1937, 1939-1940 e 1941-1945, convertidos valores em “bales” para quilogramas (478 libras por bale e 0,453592 quilogramas por libra).

Liderando as importações de algodão brasileiro durante os anos de 1935, 1937 e 1938, a interrupção das exportações da fibra para a Alemanha em 1936 significaria para o Brasil apenas um aumento das remessas aos demais compradores, com expansões tanto japonesas quanto britânicas virtualmente idênticas à retração do volume antes vendido à Alemanha. Essa dinâmica do comércio exterior de algodão, que reforça a leitura de um uso do produto como alavanca de barganha pelo Brasil, indica também que a constatada essencialidade do comércio de algodão para a economia alemã não encontrava equivalência do lado brasileiro: perpetuadas as exportações para o Japão Segunda Guerra adentro e persistindo significativo comércio com a Grã-Bretanha durante todo o período, o tratado de compensação de algodão com a Alemanha, ainda que peculiar em sua forma, não redundaria em volumes excepcionais comercializados ou em compromissos comerciais duradouros do Brasil com o país.

6. Conclusão

O esforço de guerra alemão, que determinou o aumento das compras de algodão brasileiro a ponto de tornar o Brasil seu principal fornecedor, permitiu que a Alemanha mantivesse o abastecimento do mais custoso artigo de sua pauta de importações sem depender de divisas conversíveis necessárias para as importações provenientes de países não signatários de acordos semelhantes. Em seu empenho em garantir o abastecimento de matérias-primas, alimentos e combustíveis no contexto de riscos crescentes de sanções ou guerra, entretanto, o algodão seguiria desalinhado às intenções das autoridades alemãs, que, movidas também pelo ideal de “autarquia” do regime, buscariam alternativas domésticas ao produto, com sucesso parcial. Em conjunto com outros insumos cujo fornecimento a Alemanha se esforçava para manter, por fim, o algodão limitava atividades industriais e inviabilizava uma mobilização plena dos fatores de produção na economia alemã, em oposição a ideias difundidas de um esforço de guerra total desde anos antes do conflito.

Para o Brasil, o tratado arriscou as relações com os Estados Unidos e comprometeu um produto que encontraria outros compradores no mercado internacional capazes de pagar em divisas conversíveis, úteis para promover de maneira mais imediata os pagamentos das dívidas externas e a recuperação das reservas de divisas. Esse comprometimento, entretanto, indicaria precisamente a disposição brasileira a ingressar nesse comércio de modo a viabilizar importações mais baratas de maquinário e equipamentos importantes para o desenvolvimento econômico do país e para o reequipamento das Forças Armadas em um período de acirramento dos conflitos internacionais. A interrupção das remessas de algodão para a Alemanha em 1936, associada ao aumento das exportações totais de algodão no mesmo ano e à retomada das vendas após o comprometimento alemão de ampliar suas importações de outros produtos, enfim, atestaria para um benefício mais amplo das exportações brasileiras de algodão sob o tratado de compensação, além das divisas inconversíveis em si, sob condições favoráveis ao Brasil de alternativas ao comércio com a Alemanha.

As relações comerciais estabelecidas entre os países sobre bases avessas à ordem multilateralista, tendo um importante ponto de sustentação no algodão brasileiro, são emblemáticas não apenas pelo lado alemão, de um país que formulava mecanismos econômicos de acordo com renovadas ambições expansionistas e que, com intuitos dessa natureza, aceitava indispor-se com as principais potências do globo. O comércio teuto-brasileiro durante a Era

Vargas, distinto de outras formas de comércio que também afloravam no período (com nações que perseguiram, inclusive, objetivos similares aos alemães), correspondeu oportunamente a objetivos nacionais brasileiros, constituídos pela primeira vez como tais num Brasil que passava a discutir comércio, indústria e desenvolvimento junto a questões de autonomia e segurança, próprias de um país contemporâneo e consoantes com as incertezas da década de 1930.

Referências

ABREU, M. de P. *O Brasil e a economia mundial: 1930-1945*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

ABREU, M. de P. *A ordem do progresso: dois séculos de política econômica no Brasil*. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2014.

ALBUQUERQUE, R. H. P. L. de. *Capital comercial, indústria têxtil e relações de produção na cotonicultura paulista (1920-1950)*. Campinas: Unicamp, 1981 (Dissertação de Mestrado em Economia da Unicamp).

BIDWELL, P. W. Latin America, Germany and the Hull Program. *Foreign Affairs*, v. 17, n. 2, p. 374-350, 1939.

BRANDIS, R. Cotton competition, U.S. and Brazil: 1929-1948. *American Journal of Agricultural Economics*. v. 34, p. 67-82, 1952.

CURI, L. F. B. *Nationalökonomie nos trópicos: pensamento econômico alemão no Brasil (1889-1945)*. São Paulo: USP, 2018 (Tese de Doutorado em História Econômica da USP).

CORSI, F. L. Política externa e desenvolvimento no Estado Novo. *Revista de História*. Juiz de Fora, v. 13, n. 2, p. 247-260, 2007.

CORSI, F. L. O projeto de desenvolvimento de Vargas, a Missão Oswaldo Aranha e os rumos da economia brasileira. In: BASTOS, P. P. Z.; FONSECA, P. C. D. (Org.). *A Era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade*. São Paulo: Editora Unesp, p. 35-66, 2012.

CQ RESEARCHER. *Foreign trade in German economy*. Washington: Editorial Research Reports, 1939. Disponível em <library.cqpress.com/cqresearcher/document.php?id=cqresrre1939030900>. Acesso em 8 setembro 2020.

CURI, L. F. B.; LIMA, D. B. M. de; PEREIRA, V. B. M. German economic strategies for Brazil: autarky and extended economic space in the 1930s. *Revista de Historia Económica, Journal of Iberian and Latin American Economic History*. v. 37, n. 3, p. 1-28, 2019.

DAVIS, J., M. *The Ministry of Economic Warfare: Anglo-American relations from 1939-1941*. Lynchburg: Liberty University, 2013.

DEIST, W.; MESSERSCHMIDT, M.; VOLKMANN, H.-E.; WETTE, W. *Germany and the Second World War: The build-up of German aggression*. Oxford: Clarendon Press, 1990.

DELANGHE, H. Japanese imports of Brazilian raw cotton in the second half of the 1930s: the beginning of significant japanese-brazilian trade and investment relations. *História econômica & história de empresas*. v. 2, n. 2, p. 83-101, 1999.

DIETRICH, A. M. *Nazismo Tropical? O Partido Nazista no Brasil*. São Paulo: USP, 2007 (Tese de Doutorado em História da USP).

FONSECA, P. C. D. Sobre a intencionalidade da política industrializante do Brasil na década de 1930. *Revista de Economia Política*. v. 23, n. 1, p. 1-16, 2003.

GALBRAITH, J. K. Germany was badly run. *Fortune*. v. 32, n. 6, 1945.

GALBRAITH, J. K. *A life in our times*. Boston: Houghton Mifflin Company, 1981.

GERTZ, R. E. Influência política alemã no Brasil na década de 1930. *Estudios interdisciplinarios de América Latina*. v. 7, n. 1, p. 85-105, 1996.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Anuário Estatístico do Brasil – 1936*. Rio de Janeiro: IBGE, 1936.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Anuário Estatístico do Brasil – 1937*. Rio de Janeiro: IBGE, 1937.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Anuário Estatístico do Brasil – 1938*. Rio de Janeiro: IBGE, 1939.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Anuário Estatístico do Brasil – 1939-1940*. Rio de Janeiro: IBGE, 1941.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Anuário Estatístico do Brasil – 1941-1945*. Rio de Janeiro: IBGE, 1946.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Anuário Estatístico do Brasil – 1946*. Rio de Janeiro: IBGE, 1947.

KALDOR, N. The German war economy. *Review of Economic Studies*. v. 13, n. 1, p. 33-52, 1945.

LUCAS, T. C. Nazismo d'além mar: conflitos e esquecimento. Porto Alegre: UFRGS, 2011 (Tese de Doutorado em História da UFRGS).

NOGUEIRA, A. R. São Paulo, o algodão e o japonês na década de trinta. *Jornal do Imigrante*. v. 8, n. 89, p. 9-26, 1985.

OFFNER, A. A. Appeasement revisited: The United States, Great Britain, and Germany, 1933-1940. *The Journal of American History*. v. 64, n. 2, p. 373-393, 1977.

PRADO JÚNIOR, C. *História Econômica do Brasil*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.

STRAUSS, F. The food problem in the German war economy. *The Quarterly Journal of Economics*. v. 55, n. 3, p. 364-412, 1941.

VARGAS, G. *Diário: volume II, 1937-1942*. São Paulo: Siciliano; Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1995.

VILLELA, A. V.; SUZIGAN, W. *Política do governo e crescimento da economia brasileira: 1889-1945*. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, Instituto de Planejamento Econômico e Social, Instituto de Pesquisas, 1973. (Série monográfica n. 10)

As reformas financeiras na China entre os anos 1970 e 1990: a formação do mercado e as consequências para o desenvolvimento econômico no país*

Financial reforms in China between the 1970's and 1990's: market formation and the consequences for economic development in the country

Ivo Costa Novais e Uallace Moreira**

Resumo: Este artigo tem como objetivo reconstruir a formação do sistema financeiro e sua importância junto à reforma econômica chinesa do final da década de 1970 até a de 1980. A hipótese defendida neste estudo é que o crescimento econômico levou o setor financeiro chinês para a atual lógica, adquirindo traço particular de forte ingerência do Estado. A reforma financeira se desenvolveu sob essas premissas, consolidando-se na abertura econômica e nos financiamentos às indústrias leves voltadas para exportação, e junto aos empreendimentos conjuntos direcionados pelas políticas do Estado, tornando-se essencial para elevar a capacidade de investimento no país e recuperar o atraso econômico e industrial existente. A expansão do sistema financeiro consolidou um robusto crescimento econômico, mediante a elevação no volume de depósitos e da participação desse crédito junto aos setores de negócios nacionais estratégicos. Desse modo, conseguiu superar o seu atraso de desenvolvimento, demonstrando ser possível acelerar e melhorar a qualidade do crescimento econômico por meio do desenvolvimento e centralização da intermediação financeira.

Palavras chaves: Centralidade Financeira. Financiamento. Reforma Econômica. China.

Abstract: This article aims to reconstruct the formation of the financial system and its importance in the Chinese economic reform from the late 1970s to the 1980s. The hypothesis defended in this study is that economic growth led the

* Submissão: 28/05/2022 | Aprovação: 07/01/2023 | DOI: 10.29182/hehe.v26i1.881

** Respectivamente: (1) Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal da Bahia (PPGE-UFBA), Brasil | ORCID: 0000-0002-0699-0944 | E-mail: ivobaira@hotmail.com | (2) Doutor em Desenvolvimento Econômico pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE-Unicamp). Professor Adjunto da Faculdade de Economia da Universidade Federal da Bahia (FCE/UFBA), Brasil | ORCID: 0000-0002-8902-816X | E-mail: uallacemoreira@gmail.com



Esta publicação está licenciada sob os termos de
Creative Commons Atribuição-Não Comercial
4.0 Internacional

Chinese financial sector to the current logic, acquiring particular traits of strong State interference. The financial reform developed under these premises, consolidating itself in the economic opening and in the financing of light industries aimed at exports, and together with joint ventures directed by the State policies, making it essential to increase the investment capacity in the country and recover the backwardness existing economic and industrial. The expansion of the financial system consolidated a robust economic growth, through the increase in the volume of deposits and the participation of this credit in strategic national business sectors. That way, managed to overcome its developmental delay, demonstrating that it is possible to accelerate and improve the quality of economic growth through the development and centralization of financial intermediation.

Keywords: Financial Centrality. Financing. Economic Reform. China.

JEL: O10. O53. P16.

Introdução

Historicamente, a necessidade de financiamento da produção existe há tempos, mas o debate mais substancial sobre desenvolvimento capitalista e financiamento emerge a partir da Revolução Industrial do século XVIII. Esta ocorre na Inglaterra, onde o regime baseado na manufatura é substituído pela indústria,¹ e surge, então, a necessidade de maior volume de capitais para tornar possível a expansão desses projetos industriais, e é nesse contexto que os bancos comerciais são constituídos (Tavares; Carvalheiro, 1985).

Na maioria dos países, essas instituições atuavam principalmente no mercado de crédito de curto prazo, que era o mais rentável. Contudo, a necessidade industrial se constitui para financiamentos com prazo de maturação mais longo, e essa divergência de interesse havia de ser resolvida. Em países que possuíam Estados protagonistas nas políticas de direcionamento e centralização desse crédito, esse processo ocorreu e se mostrou eficiente ao promover o desenvolvimento econômico. Nesse sentido, o financiamento de um processo de crescimento acelerado, sem um mercado de capitais desenvolvido, fica sujeito a grande volatilidade de capitais, principalmente quando causada por uma estrutura bancária pouco desenvolvida, exigindo maior protagonismo do Estado (Castro, 2006). Na análise de Gerschenkron (1962, p. 94), as experiências em países atrasados tendem ao insucesso “quando ignoram as peculiaridades básicas do atraso econômico”. Somente reconhecendo as particularidades e a importância das possibilidades nativas seria possível trilhar caminhos que possibilitem o saldo industrial desejado em busca de superar esse atraso.

Nesse contexto, a China se insere como uma economia que se industrializa de forma tardia, mas acelerada e com profunda transformação estrutural. Essa transformação somente foi possível amparada em um sistema financeiro em que a liderança do Estado se mostrou eficaz para financiar uma rápida expansão do investimento e do crescimento econômico a partir da segunda metade do século XX. Entender esse ritmo de crescimento passa pela compreensão do sistema financeiro chinês, que buscou superar a ausência de mecanismos de financiamento, sobretudo para os investimentos de longo prazo, por meio de políticas e decisões cruciais conduzidas e centralizadas pelo Estado (Mendonça, 2015).

¹ Essa revolução se refere às novas técnicas de produção introduzidas na Inglaterra na segunda metade do século XVIII. As principais mudanças foram a “introdução das máquinas no processo produtivo e a substituição da energia animal e humana por formas de energias inanimadas”, como a energia a vapor e a hidráulica (Saes; Saes, 2013, p. 147).

Este artigo tem como objetivo reconstruir a formação do sistema financeiro e sua importância junto à reforma econômica chinesa entre os anos de 1978 e 1989, clarificando como a sua expansão se consolidou como base para um crescimento econômico robusto, que passa pela elevação no volume de depósitos mediante a ampliação da liquidez por meio da elevação dos recursos empregados no fomento do regime produtivo e da participação junto aos setores de negócios nacionais estratégicos. A delimitação da análise nesse intervalo tem como premissa explorar o ciclo de desenvolvimento econômico, em que a proposta de consolidação do Estado chinês por meio de políticas de centralidade financeira se constitui através das reformas impostas desse período.

A hipótese defendida aqui é mostrar que foram esses fatores que levaram o setor financeiro chinês para a atual lógica centrada na atuação e no direcionamento do Estado. Assim, é mister desvendar como esse processo de construção e de reforma do sistema financeiro imposta pelo Estado tornou-se essencial para elevar a capacidade de investimento no país e recuperar o atraso econômico e industrial existente.

Todo esse processo foi conduzido por um sistema centralizado no poder do Estado e apresentou dois meios de expansão e aplicação de suas políticas. O primeiro, durante os anos de 1949 até 1976, período no qual o “Líder supremo” Mao Zedong² liderou o Partido Comunista Chinês (PCC), utilizou-se de um sistema chamado de economia planificada,³ sustentado em um sistema econômico centralizado proposto por orçamentos planejados em que a produção seria de propriedade do Estado e este determinaria as metas de desenvolvimento e de distribuição. Durante essa fase, o dilema do governo seria como dispor de recursos para promover esse desenvolvimento amparado em um sistema financeiro praticamente inexistente, além de não possuir recursos para essa expansão, por sua economia ser, após o fim da guerra civil,⁴

² Mao Zedong teve participação relevante na proclamação da República Popular, em 1º de outubro de 1949, e foi o “Líder supremo”, que era o posto de maior prestígio e relevância do governo, em função de seu prestígio no Comitê Permanente do Politburo do PCC (Comitê formado pelos mais altos líderes do partido) e na Comissão Militar Central. O governo liderado por Mao inicia no país um processo de domínio do PCC, tendo controle sobre a propaganda, os movimentos de massa, a concepção ideológica, além de integrar os militares (Souza, 2018).

³ A economia planificada era constituída com base em um planejamento centralizado e baseado em uma produção esperada. Assim, na China, o volume da produção era previsto e racionalmente planejado por especialista, em que os meios de produção são de propriedade do Estado, e a atividade econômica é controlada por uma autoridade central, que estabelece metas de produção e distribuição, estabelecendo preço e custos para as unidades de produção, assim como a proporção de quanto do produto interno bruto deve ser investido e consumido (Oliveira, 1993).

⁴ A Guerra Civil ocorreu entre 1927 a 1949, entre os nacionalistas e socialistas, após a fundação do Partido Comunista Chinês, em 1926. Esse período marca a ascensão dos comunistas ao poder. Porém, a data de sua

demasiadamente pobre. Já no segundo meio, durante os anos de 1978 até 1992, quando Deng Xiaoping⁵ era o “líder supremo”, foram implementadas as reformas do final da década de 1970, formuladas inicialmente por intermédio da ampliação da integração comercial (ampliando o processo de abertura comercial iniciada no início da década) com o investimento interno voltado para a indústria de exportação, o chamado *export-led*,⁶ apoiada em uma dinâmica descentralizada em sua atuação, porém centralizada nas funções e políticas do Estado (Shirk, 1993).

A reforma financeira se desenvolveu sob essas premissas, consolidando-se na abertura econômica e nos financiamentos às indústrias leves voltadas para exportação, e junto aos empreendimentos conjuntos direcionados pelas políticas do Estado. Para alcançar esse objetivo, além desta introdução, este estudo está dividido em mais quatro seções: na primeira seção serão apresentadas as influências teóricas que ratificam as políticas financeiras na China; na seção seguinte, uma análise sobre a construção do sistema bancário Chinês até a reforma de 1978; na quarta seção será apresentada a reforma financeira de 1978, período no qual Deng Xiaoping foi o seu “Líder supremo”, e há uma inversão de paradigma na condução das políticas econômicas no país, inclusive as políticas financeiras passando a predominar as políticas de mercado; e na última seção, as conclusões e considerações finais.

1. Influências teóricas para a experiência das políticas financeiras pós-reforma

A estratégia de centralização financeira, utilizada principalmente em países de industrialização tardia de sucesso, foi liderada por um Estado que conduziu essas economias a um novo patamar de vanguarda no cenário global e se baseou em um movimento de longo prazo que teve implicações e alcance no futuro de seu desenvolvimento, sobretudo para a arquitetura fi-

realização é controversa. Para alguns autores, o período da invasão japonesa, entre 1937 e 1945, não é caracterizado como um período de guerra civil. Outros autores incluem apenas o período pós-guerra, de 1946 a 1949 como seu lapso temporal (Bergère, 1980).

⁵ Deng Xiaoping foi líder supremo chinês de 1978 a 1992, responsável por implementar uma série de reformas, com o objetivo de alterar a estrutura do governo e o modelo planejado baseado na produção coletivizada. A estratégia adotada foi de uma abertura comercial, introduzindo elementos capitalistas, principalmente após a indústria exportadora leve, que foi inspirada no sucesso dos sul-coreanos (Salama, 2016).

⁶ *Export-led* é um crescimento impulsionado pelo aumento do coeficiente de exportações, que procurou promover exportações mediante incentivos, oferecendo ao mesmo tempo proteção significativa (Li; Jiang, 2018).

nanceira internacional em processo de grande mudança no final do século XX e início do século XXI. A China está nessa vanguarda e após esse processo passou a ocupar uma posição de liderança e hegemonia na sua participação no comércio mundial.⁷

Esse modelo não poderia apenas seguir os demais países, dado que a China possuía características próprias, com um mercado interno pouco desenvolvido e uma dinâmica de baixo desenvolvimento. Assim, a estratégia foi sustentada em um contexto teórico amparado por diretrizes que legitimam os elementos das análises de Schumpeter (1997), Hilferding (1985), Stiglitz (1993), Zysman (1983), Keynes (2012) e Minsky (2008). Essas abordagens validam os principais pontos teóricos no cenário das políticas financeiras na China e estão presentes em três conceitos que ampararam as suas políticas financeiras, que são: “Estado empreendedor, apresentado pela análise neo-Schumpeteriana; repressão financeira, teoria Minskyana; contexto de financiamento direcionado pelo Estado, presente na teoria keynesiana” (Novais et al., 2022).

A primeira análise está relacionada à teoria keynesiana e se relaciona diretamente com os resultados apresentados pela economia chinesa, que estão vinculados a um processo direcionado pelo Estado tanto na execução da sua política econômica quanto na centralização financeira. Nesse sentido, a dinâmica chinesa pode ser pensada em dois eixos: o Estado, como agente centralizador e regulador da economia; e a numa nova relação do capital, amparada em um predomínio da estrutura produtiva e no desempenho econômico. O modelo do nacional-desenvolvimentismo implementado pelo Estado chinês tinha como objetivo combinar socialismo e nacional-desenvolvimentismo a uma organização social composta por diferentes níveis de complexidade, integrando esses propósitos aos interesses oligárquicos do país (Souza, 2018).

O desafio chinês de recuperar o desenvolvimento retardatário proporcionou a “superação dos obstáculos relacionados ao financiamento das atividades produtivas”, alcançando um novo patamar de desenvolvimento econômico e social. Assim, o Estado chinês moldou essa centralidade na atuação do Estado como agente “emprestador e investidor” (Jabbour, 2019, p. 168). Para Keynes, os bancos, por ocuparem um papel central no funcionamento da economia,

⁷ A participação da China no comércio mundial, conforme dados do Banco Mundial, passou de 0,5% em 1978 para 3,6% em 1994, ficando entre os dez maiores países em transações correntes. A expansão se dá principalmente nas exportações, que atingem 4,7% do comércio mundial no referido ano (World Bank, 2020).

possuem essa capacidade, podendo criar crédito e assim alterar o patamar de atividade econômica. A centralidade de decisões financeiras nas políticas do Estado, seja por meio das instituições públicas ou no direcionamento e na centralidade dos financiamentos, orientou a teoria relacionada às decisões de políticas econômicas e o crescimento chinês desse período (Mendonça, 2015).

O segundo conceito está relacionado à teoria apresentada por Minsky (2008), que descreve a premissas de que os mercados financeiros influenciam nas decisões de investimento. Essa atuação está baseada na natureza da decisão sobre o investimento e nas condições que essas dívidas são contratadas. Desse modo, o ciclo financeiro entre os devedores e os emprestadores deve estar em plena sincronia e é fundamental para o funcionamento de uma economia capitalista. Na análise de Burlamaqui (2015, p. 290), os governos devem atuar como “supervisores prudenciais e reguladores sistêmicos globais”, mantendo tanto o controle sobre o mercado financeiro quanto a articulação entre os setores estratégicos da economia.

Em países com economias pouco desenvolvidas, o dinamismo enfraquecido do setor financeiro pode ser considerado uma falha de mercado, de acordo com os conceitos teóricos apresentados por Stiglitz (1993), e a repressão mediante o controle e a regulamentação pode ser explicada como uma correção para essa falha, limitando o deslocamento dos recursos para a atividade especulativa. Para Huang e Wang (2018), na fase inicial de reforma ocorrida na China ao final da década de 1970, a contribuição dessa repressão para o desenvolvimento econômico foi constituída mediante a manutenção da estabilidade financeira, ao promover e direcionar o investimento.

A terceira análise está relacionada ao Estado empreendedor do modelo neoschumpeteriano. Schumpeter define o papel do empreendedor e discute como os indivíduos podem preencher essa função; contudo, é a corrente neoschumpeteriana que designa o Estado como o emprestador de última instância, ou seja, aquele que assume o risco financeiro desse novo produto (Mazzucato, 2014). Nessa perspectiva, “o Estado deve assumir o risco do investimento e da criação de mercados, em vez de apenas corrigir as falhas” (Novais et al., 2022, p. 7). O último conceito está relacionado ao Estado empreendedor schumpeteriano. Na análise de Burlamaqui (2015), o Estado chinês proporcionou um pujante modelo de financiamento, que está baseado nas diretrizes teóricas da análise schumpeteriana de Estado empreendedor, sendo ele o principal agente do financiamento produtivo. Esse financiamento foi liderado pelas empresas estatais, sustentadas em uma dinâmica de centralidade

estratégica do Estado, transformando essas empresas nos principais atores responsáveis pelo crescimento econômico do país, modernizando e internacionalizando sua tecnologia e seus produtos.

Na análise de Cintra e Silva Filho (2015), ao construir um crescimento alinhado a uma política de expansão do crédito interno, induzindo as baixas taxas de juros e longos prazos de maturação, a China foi capaz de montar um sistema de crédito *finance-investimento-poupança-funding*, nos termos *minsk-yano-keynesiano-schumpeteriano*, alcançando um rápido crescimento que se mantém duradouro. Assim, essas influências teóricas identificadas na aplicação das políticas financeiras pelo Estado chinês permitiram aos agentes públicos e privados recompor, de forma individual e coletiva, os objetivos de desenvolvimento econômico que foram observados, que seriam inalcançáveis apenas por intermédio dos mecanismos de mercado.

2. Formação bancária pré-reforma de 1978

Após a consolidação da República Popular da China, em 1949, todos os bancos e empresas capitalistas foram nacionalizados em 1950, sendo unificados, e até a reforma de 1978 havia apenas um banco autorizado no país, o Banco do Povo da China (People's Bank of China – PBC) (Adler, 1957). Esse sistema era constituído por um Conselho de Estado formado pelo Ministério das Finanças para alocar investimentos de capital, que até 1954 tinha como responsável por essa alocação o Bank of Communication, e após esse período, o People's Construction Bank of China (PCBC). Contudo, esse financiamento estava sujeito à subvenção orçamentária do BPC, que era o responsável pelas operações de banco central, de banco comercial e pelas políticas de crédito nesse período.

O sistema financeiro quase entrou em colapso durante a guerra com o Japão (entre os anos de 1937 a 1945) e na parte final da Guerra Civil da China (entre os anos de 1946 a 1949). Nesse período, a economia chinesa passou por uma oferta monetária indiscriminada, que culminou em uma hiperinflação e na instabilidade macroeconômica, realidade que contribuiu para a queda do governo do Partido Nacional e a ascensão do PCC. Após a vitória do PCC na guerra civil, todos os bancos foram organizados como divisões do PBC ou simplesmente tiveram as suas atividades suspensas ou encerradas, ou ainda foram forçados a fugir e realocar seus ativos em Taiwan. “*In the transition process, the state-private corporate banks gradually changed to become branches*

of the [PBC] until all were consolidated into the mono-banking structure” (Chiu; Lewis, 2006, p. 189). Todos os fundos foram coletados pelo sistema de planejamento central e distribuídos de acordo suas políticas de crédito, já que existia pouca necessidade de intermediação financeira no período, tendo em vista a política aplicada pelo governo⁸ (Huang; Wang, 2018).

Embora definido como um sistema com apenas um banco, havia na realidade uma série de instituições bancárias na China. Entre as instituições mais importantes estavam os quatro grandes bancos até 1949, o Bank of China (BOC), o Bank of Communications, o Central Bank of China e o Farmers Bank of China; e os controlados pelo Regime Nacionalista, o Hua-bei Bank, o Beihai Bank e o Xibei Peasant Bank;⁹ além do Cooperation Bank, que viria a fundir com o Farmers Bank of China e constituir o Agricultural Bank of China (ABC). O ABC foi a exceção dessa exclusividade de atuação por parte do PBC; durante a Revolução Cultural, os negócios com alocação de crédito para o desenvolvimento rural ficaram sob sua execução, mesmo considerando a designação orçamentária e as políticas de crédito orientadas pelo PBC (Chiu; Lewis, 2006).

As medidas tomadas entre 1950 e 1978 foram implementadas pelo PBC, que era controlado pelo Ministério das Finanças e possuía a quase totalidade das operações financeiras, além de controlar mais de 90% dos ativos financeiros do país. Desse modo, mesmo com elevada capacidade de mobilizar capitais, estes não foram mobilizados para propor o financiamento interno, muito em virtude de haver um setor bancário pouco desenvolvido. Para Adler (1957), a política bancária na China era praticamente inexistente e foi reconstruída e amparada em quatro modificações principais: i) a primeira foi incorporar todo o sistema ao setor estatal, ou seja, todo o setor foi estatizado e transformado em apenas uma instituição; ii) a segunda foi a difusão de suas funcionalidades, propondo uma unificação econômica; iii) a terceira foi passar ao setor financeiro a responsabilidade de controlar e executar as políticas cambiais e fiscais do governo; iv) a quarta foi centralizar o sistema bancário, submetendo todas as decisões ao governo, responsável por mobilizar as po-

⁸ A política de planejamento era altamente centralizada no poder do Estado chinês, negando qualquer papel para os mercados, e se desenvolveu no intuito de construir um modelo de economia planificada, inspirada na política instituída pelos soviéticos, em que a produção fosse de propriedade do Estado e sustentada em metas de desenvolvimento e de distribuição (Salama, 2016).

⁹ O PBC foi estabelecido em 1º de dezembro de 1948, mediante a consolidação dos bancos Huabei Bank, o Beihai Bank e o Xibei Peasant Bank, remanescentes do regime nacionalista.

líticas públicas e sociais, transferindo os excedentes e distribuindo entre as suas esferas para se expandir.

Essas modificações, associadas às concepções dos planos de crédito e de moeda centralizadas pelo PBC, na análise de Mendonça (2015), coordenou e direcionou os financiamentos de acordo os critérios dos planos de produção do governo, os quais contemplavam principalmente os projetos agrícolas e da indústria leve, como a têxtil. Com isso, o governo pôde controlar os fluxos de caixa no mercado consumidor e a sua transferência entre as demais agências internas. O resultado foi um modelo de sistema financeiro altamente concentrado em apenas um banco estatal, situação que mudaria apenas após a reforma de 1978. Todo esse contexto condicionou a escolha, por parte do Estado nacional, por uma dinâmica de mercado financeiro centralizado que tinha o objetivo de recuperar o *status* de grandeza perdido desde o início do século XIX (Jabbour, 2019).

O volume público desses créditos estavam condicionados às políticas direcionadas do governo central que destinavam as cotas e os setores beneficiados, e esses bancos eram obrigados a executar essa política que, muitas vezes, excedia os seus níveis de caixa e passivos, obrigando-os a manter as reservas excessivamente caras junto ao PBC e a financiar projetos com retorno incerto (Hasenstab, 1999). Assim, embora a taxa de acumulação e de estoque de capital tenha demonstrado capacidade de mobilização (no período de 1952 a 1978, a taxa de investimento média foi de 29,5% do PIB), por isso ter crescido muito rapidamente, a taxa de crescimento médio anual do PIB (no período de 1952 a 1978, foi de 4,4%) ficou abaixo da média dos demais países em desenvolvimento (Fang; Garnaut; Song, 2018).

Além do limitado setor bancário, o setor não bancário praticamente não existia na China neste período. Desse modo, devido à dificuldade de financiamento como nas demais economias em desenvolvimento no período, seus planos eram essencialmente dependentes dos capitais externos, principalmente recursos dos soviéticos que até então era o seu principal parceiro econômico e também político (Bergère, 1980). Outro mecanismo comum de financiamento em demais economias em desenvolvimento seriam as emissões inflacionárias de moeda, contudo este mecanismo não foi verificado no período, como se pode observar na Tabela 1 abaixo:

Tabela 1 – Necessidade de moeda – China (100 milhões de Yuan)

Ano	Necessidade total moeda	Utilização meios de pagamento	Emissão de moeda
1957	516.7	512.2	-4.5
1962	633.2	614.0	-19.2
1965	675.7	686.5	10.8
1970	812.8	799.3	-13.5
1975	1128.2	1134.2	6.0

Fonte: NBS (1999; 2007; 2012), Oliveira (1993), elaboração própria.

Nesse sentido, como mostra a Tabela 1, a necessidade de moeda acompanhou a quantidade devidamente utilizada nos meios de pagamento, assim não houve pressão sobre a necessidade de moeda ou a implementação de políticas monetárias que impusessem essa dinâmica para elevar o fluxo monetário. Outro ponto é que esses valores também são pouco representativos, se analisados no contexto do crescimento da economia no período. Uma análise que pode ser apresentada é que devido o país ter passado um longo período de crise e guerras, as instalações existentes eram bastante precárias e qualquer investimento elevaria consideravelmente o seu valor relativo, e conseqüentemente o fluxo monetário do país. Porém, era certo que tal investimento seria insuficiente e ficou evidente no descontentamento popular e na desconfiança do próprio partido na política implementada (Oliveira, 1993).

Esse descontentamento pode ser exemplificado tanto no baixo e restrito crescimento do período que se apresenta em um contexto parcial e restrito às poucas províncias quanto na insatisfação junto às políticas que foram impostas baseadas em restrições e com grandes assimetrias entre as regiões, mostraram-se eficientes apenas no curto prazo (Yao, 2018).

Com a baixa atividade do setor bancário, coube também ao PBC regulá-la. Com isso, o mercado não bancário não conseguiu avançar e teve efetividade apenas na sua regulamentação e controle, ficando a sua atuação condicionada às intervenções do governo que era restrita a poucas províncias que consolidaram as políticas industriais (Hasenstab, 1999). Com apenas uma instituição assumindo a responsabilidade de regulamentação de todo o sistema financeiro, somado a um desenho institucional pouco representativo e à disfuncionalidade da economia, era evidente a baixa eficiência e o pouco alcance social do setor financeiro. O banco controlava o fluxo monetário, as

transações e os ativos financeiros, além de sua transferência entre os ramos da economia. Assim, a execução do Plano de Crédito foi restrita tanto em seu alcance como na sua disponibilidade de recursos (Souza, 2018).

A consolidação de uma economia em que o seu *status quo* era centralmente planejado, com um setor financeiro de alcance limitado, mostrou-se insuficiente e significava o contínuo atraso na China, evidenciando a sua vulnerabilidade política, econômica e social. A performance econômica abaixo das expectativas contrapõe-se às demais economias em desenvolvimento, principalmente quando comparada com outros países asiáticos, os quais experimentavam uma dinâmica de crescimento acelerado e mercados financeiros bem desenvolvidos (Garnaut, 2018).

Para Jabbour (2019), em grande medida, foi o excedente camponês que financiou o desenvolvimento econômico chinês nesse período, contudo esse processo se deteriorou na década de 1970 e o baixo crescimento associado ao fracasso na implementação dos planos econômicos resultou na alteração dos contratos, como medida institucional, para uma responsabilidade limitada entre camponeses e o Estado chinês. Com isso, foi permitido aos camponeses a liberação para comercializar livremente, a preço de mercado, parte do seu excedente agrícola produzido, o que representou o primeiro passo para a grande reforma que estava por vir.

3. Reforma financeira de 1978

O processo de abertura comercial e de reforma proposto pelo governo chinês coincide com a crise do modelo fordista de Bretton Woods¹⁰ e ascensão das ideias do neoliberalismo e a globalização dos mercados tanto produtivo quanto financeiro. Esse modelo se mostrou hegemônico ao redor do mundo, principalmente nas economias centrais, passando a valorizar e influenciar o

¹⁰ O sistema de Bretton Woods foi constituído durante a Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas de 1944, em Bretton Woods, nos Estados Unidos, por meio do acordo comercial entre as principais economias industrializadas do mundo. Esse acordo orientava as relações comerciais, produtivas, financeiras e tecnológicas entre esses países, sob a liderança americana. Entre pontos do acordo, estão a criação do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial, que nascem com o poder de regulamentação inferior ao desejado inicialmente por seus idealizadores, entre eles Jhon Maynard Keynes, que previa a criação de um Banco Central Mundial, o chamado *Clearing Union*, e um Fundo de Estabilização, que, juntos, tinham como finalidade o provimento de liquidez no comércio entre os países membros e de determinar certa flexibilidade nos ajustamentos dos déficits do balanço de pagamento. O *Clearing Union* foi uma proposta de criação da Instituição de União Internacional de Compensação, que seria uma espécie de Banco Central dos Bancos Centrais, mas que não obteve sucesso, mantendo nesse acordo as funções de ajustamento sob a responsabilidade do Banco Central Americano (Belluzzo, 2009).

mercado acionário em detrimento do produtivo, muitas vezes baseado em movimentos especulativos de curto prazo em vez de projetos de longo prazo. Essas mudanças influenciaram as reformas na China, mas, ao contrário da agenda neoliberal de reformas com a finalidade de limitar e reduzir o papel do Estado, na China o Estado continuou como agente central das políticas de inserção do investimento. No sistema financeiro mundial, essas influências propuseram alterações nos mercados bancários e não bancários, nas políticas de crédito e no mercado interbancário, além de influenciar na descentralização administrativa e no desenvolvimento de novas tecnologias (Souza, 2018).

Ao longo das reformas econômicas, na análise de Jabbour (2019), foi sendo consolidado um setor privado que não existia até então, avançando inclusive sobre o volume de ativos das empresas estatais, mas mantendo um processo de regulação via Estado, integrando novas empresas e mercados e passando a atuar de forma mais objetiva e direcionada. Nesse contexto, é revisto e implementado o programa chamado “Quatro Modernizações”, que é conduzido de forma mais progressiva. O plano das Quatro Modernizações foi colocado em questão no X Congresso do PCC, em 1973, e previa a modernização de quatro áreas: agricultura, indústria, ciências e tecnologia e forças armadas. Seu objetivo consistia em reestruturar as quatro áreas e restabelecer “a disciplina no trabalho, reforçar o papel dos organismos centrais de planificação, dar ao trabalho seu preço e, se necessário, reestabelecer os estímulos materiais e [...] elevar o nível de habitações reabrindo escolas e universidades”, que foram fechadas durante a revolução cultural (Bergère, 1980, p. 50).

O principal objetivo, além de modernizar as quatro áreas, era de reduzir as grandes diferenças entre a indústria e a agricultura e seria desenvolvido gradualmente, implementando as modernizações na indústria com a criação dos setores considerados mais importantes, em geral a indústria pesada, com a extensão das zonas agrícolas e recorrendo ao capital financeiro para o seu financiamento e a aquisição de novas tecnologias (Bergère, 1980). Além dessas medidas, as principais diretrizes dessa reforma foram: o direito de propriedade misto, estimulando as empresas privadas no meio urbano; os investimentos direcionados para uma indústria leve voltada à exportação; a regulação econômica orientada pelo Estado; a formação de empreendimentos conjuntos estimulados pelo Estado, com empresas públicas voltadas para o comércio exterior; e a política econômica direcionada, impulsionada por investimento público e pelo financiamento das instituições bancárias para o crescimento acelerado de setores estratégicos ou prioritários.

Com essas medidas, o Estado chinês criou as condições para que essas empresas conseguissem prosperar amparadas na modernização de infraestrutura, atraindo investimento estrangeiro e mantendo relativamente baixo, de forma deliberada, o valor da moeda chinesa. Esse processo acelerou a industrialização tanto nas áreas urbanas quanto no interior, primordialmente financiada pela poupança interna, permitindo a alavancagem do crédito pelos bancos públicos e por recursos próprios das estatais, além das reservas dos fluxos de Investimento Estrangeiro Direto (IED), alterando a estrutura das cidades e fomentando ainda mais o desenvolvimento nestas áreas (Maddison, 2007).

A reforma financeira consolidou um novo sistema bancário na China. As forças de mercado agora é que determinariam os preços que outrora seriam pré-determinados. A descentralização alterou os mecanismos de controle macroeconômicos, desenvolvendo-se por meio da cobrança de impostos, da taxa de juros e lucros e de uma política monetária que melhorou o sistema bancário com a instituição de novos bancos, principalmente direcionados aos investimentos (Chow, 2018).

3.1 A reforma do mercado bancário

Em 1983, o Conselho de Estado concedeu ao PBC a autoridade de um banco central e posteriormente transferiu operações comerciais para quatro bancos especializados: o ABC, para o setor rural; O Industrial and Commercial Bank of China (ICBC), para os setores industrial e comercial; o PCBC, para investimentos fixos de longo prazo; e o BOC para o negócio de câmbio (Qian, 1999). Embora vários dos principais bancos estatais existissem no nome antes de 1979, as suas finalidades e modos de atuação mudaram dramaticamente. O ABC foi oficialmente restabelecido em 1979 para atuar nos empréstimos rurais, junto com as cooperativas de crédito que formaram a base das políticas e financiamentos agrícolas. O PCBC foi estabelecido pela primeira vez em 1954, mas somente iniciou a sua operação com empréstimos em 1979, sendo direcionado aos projetos de construção. Em 1996 teve o seu nome alterado para China Construction Bank (BCC). O BOC, em 1980, iniciou a sua atuação junto às operações de importações e exportações, de câmbio e nas operações de crédito internacionais. O BOC manteve os direitos exclusivos para lidar com câmbio até 1985, quando o governo chinês autorizou os demais bancos especializados a operar nesse mercado. O ICBC foi fundado em 1984, com intuito de financiar os novos projetos industriais e comerciais, assumindo a posição de quarto grande banco comercial público. Essas quatro ins-

tituições financeiras constituíram o chamado *big four* (“quatro grandes”) (Hasenstab, 1999).

A função de cada banco era de fornecer apoio financeiro a um determinado setor da economia, evitando a concorrência entre eles e se especializando no seu segmento de atuação. O papel desses bancos cresceu gradativamente à medida que ocorria o declínio da alocação de recursos com base no orçamento central, e estes eram direcionados de acordo a necessidade de investimentos e aos projetos relacionados à implementação da reforma. No caso do PBC, apenas em 1983 o banco deixou de exercer as funções comerciais e de desenvolvimento, passando a desempenhar o papel de banco central, mesmo que essa efetivação só ocorra formalmente em 1995. Essa separação de funções foi decisiva para a reorganização do sistema bancário chinês, que conseguiu separar os dois níveis de funcionalidade: o PBC ficou responsável por executar as funções típicas de banco central, relacionadas à política monetária, à política cambial, de prestador de última instância e ainda de regular e supervisionar todo o sistema financeiro; os demais bancos passaram a atuar nas funções de bancos comerciais e de investimento, executando as políticas de desenvolvimento (Deos, 2015).

Outro ponto que colaborou com a reorganização do sistema foi que os quatro grandes bancos passaram a experimentar uma quantidade muito menor de restrições na construção de suas carteiras, inclusive nos direcionamentos dos empréstimos, podendo inclusive conceder financiamentos fora de sua área de especialização. Essas instituições ainda se engajaram no estabelecimento de Trust and Investment Corporations (TIC) – sociedades de investimento constituídas para realizar grandes empreendimentos e investimentos –, o que pode ser entendido como uma forma de burlar as cotas de crédito às quais estavam sujeitas. Essas sociedades alavancaram o investimento e deram grande escala aos projetos industriais realizados na China. Esses projetos foram criados sobretudo nas Zonas Econômicas Especiais (ZEEs) em áreas costeiras (Mendonça, 2015).

Como a China cresceu a níveis bastante elevados nesse período, pôde utilizar do excedente desses crescimentos, oriundos principalmente dos lucros empresariais, como recursos para financiamentos por meio do crédito bancário. Esse crédito foi disponibilizado para as próprias empresas e em um volume cada vez maior, financiando os novos projetos produtivos. Desse modo, esse processo proporcionou à China um ciclo virtuoso, no qual o crescimento e o excedente empresarial obtidos financiaram os novos projetos com volumes

ainda maiores de recursos. Em 1982 já era possível verificar os resultados dessa alteração, “dos recursos alocados para empresas industriais, 70% eram de origem orçamentária em 1978, enquanto 80% eram empréstimos bancários em 1982” (Mendonça, 2015, p. 343-344).

A grande velocidade desse desenvolvimento também tem relação com a competitividade, já que desde 1984 os quatro bancos especializados foram autorizados a competir para os depósitos e empréstimos nos mercados anteriormente monopolizados, e as empresas foram autorizadas a abrir contas com mais de um banco. No entanto, para Qian (1999), todos os quatro bancos mantiveram-se altamente especializados em suas operações, exercendo assim suas ações designadas pelo governo no sentido de promover setores considerados estratégicos para o desenvolvimento do país.

3.2 A reformas do mercado não bancário e a descentralização financeira

O mercado financeiro não bancário ainda foi bastante pequeno durante a reforma de 1978. O setor recebeu estímulos para se inserir no mercado, bem como forneceu recursos de médio e longo prazo. Contudo, apenas dentro das políticas de crédito e atuando dentro do escopo imposto pelo PBC. O objetivo era alcançar o pequeno produtor agrícola e expandir o fornecimento dos serviços bancários. Nesse sentido, houve um grande avanço ao estabelecer uma rede de cooperativas de crédito rural, principalmente localizadas nas ZEEs, mas o mercado pouco avança em outros mercados, como o mobiliário (Mendonça, 2015).

Foi estabelecida uma rede de cooperativas de crédito rural e empresarial sob a supervisão do ABC e do ICBC, buscando atender o pequeno produtor agrícola e as indústrias que se estabeleceram nessas zonas. Também foi autorizado às províncias conceder autorização de funcionamento e de utilização dos orçamentos pré-definidos para os empréstimos bancários liberados dentro do escopo do projeto, mas com alocação e volumes determinados pela necessidade do mercado (Qian, 1999).

Entre 1984 e 1988, os governos locais, em especial os localizados nas ZEEs, ganharam grande influência sobre as decisões de crédito e direcionamento dos investimentos, não só dos grandes bancos como também dos bancos regionais e das cooperativas de crédito. Após a reforma de 1978, diversos bancos e corporações financeiras sem fins lucrativos foram criadas, entre elas diversas cooperativas e instituições com a finalidade de realizar empréstimos

diretamente, com a supervisão do *big four* e controle do PBC, consolidando o processo de reestruturação do setor (Oliveira, 1993).

Após a reestruturação dos bancos não estatais, como do Bank of Communications em 1986 e do International Trust Investment Corporation (CITIC), o governo central autorizou a comercialização de operações independentes, fato que mobilizou e incentivou a criação de dezenas de cooperativas, de bancos de investimentos e de corporações sem fins lucrativos, principalmente vinculados às ZEEs. Mesmo com a supervisão e o direcionamento das políticas industriais do governo, até o final de 1997, esses bancos controlavam mais de 788 bilhões em ativos, correspondentes a um pouco mais de 8% PIB anual. Além disso, esses bancos tinham originado tanto fundos nacionais quanto internacionais. Como complemento às mudanças no setor bancário do Estado, o PBC permitiu ser mais flexível para se desenvolver rapidamente fora da rigidez do sistema bancário formal, para financiar o desenvolvimento das empresas não estatais. Na década de 1980, as TICs estavam claramente na vanguarda da inovação da China no mercado financeiro, e como não enfrentavam os regulamentos impostos sobre os bancos estaduais, puderam atrair com o sucesso empresarial os depósitos, oferecendo taxas de juros mais altas e participando de uma ampla gama de atividades de empréstimo de negócio, podendo se engajar em operações de câmbio (Hasenstab, 1999).

Mesmo escolhendo se desenvolver utilizando a economia de mercado, a China não poderia desenvolver-se espontaneamente de acordo com essas forças. Assim, esse processo passava pela atuação do Estado no direcionamento do curso produtivo e na elaboração do arcabouço institucional no qual o mercado iria operar. Nesse sentido, a estratégia, na análise de Lin e Shen (2018) era passar para as administrações locais condições administrativas e políticas de mobilizar e alocar recursos para as indústrias prioritárias voltadas para exportação, mantendo a dependência no Estado mediante subsídios e investimentos, controlando os preços de capital, a viabilidade dos negócios a seus interesses locais e a importação de outros insumos e equipamentos.

Ponderado esse processo inicial de mobilização de capital e formação bancária, a participação das instituições financeiras no mercado não bancário, mesmo crescendo consideravelmente, ainda era baixa no seu volume total. Todo o movimento de títulos públicos e ações era realizado diretamente pelos bancos, e foi limitado até 1985, pela exclusividade de sua atuação pelo BOC, além do fato de o mercado mobiliário só ter o seu marco inicial na década de 1990, quando foram criadas as duas primeiras Bolsa de Valores

chinesas, a de Shanghai Stock Exchange (SHSE), e a de Shenzhen Stock Exchange (SZSE) (Martin, 2012).

Os limites impostos ao sistema não bancário limitaram, em certa medida, o estímulo à especulação financeira ao reduzir a capacidade de atuação dessas instituições. Esses fatores limitaram a disponibilidade dos títulos públicos para financiar os grandes projetos no país, abrindo espaço para a formação das TICs, que, na análise de Deos (2015) e de Martin (2012), foi muito em virtude de todo o movimento financeiro mobiliário ser realizado até 1985 pelo banco BOC, e a Bolsa de Valores somente ter iniciado as atividades na década de 1990.

Tabela 2 – Movimento de títulos públicos no mercado mobiliário chinês de 1980 a 1990 (mil U\$)

Ano	Total	Títulos do governo	Títulos das províncias	Títulos dos municípios
1980	18.432,00	9.930,00	8.502,00	-
1981	25.722,00	15.918,00	9.102,00	702,00
1982	43.386,00	33.642,00	7.602,00	2.142,00
1983	48.338,00	37.902,00	5.922,00	4.514,00
1984	43.109,00	30.588,00	7.102,00	5.419,00
1985	66.429,00	49.870,00	8.380,00	8.179,00
1986	92.131,00	73.508,00	9.880,00	8.743,00
1987	130.741,00	105.072,00	13.660,00	12.009,00
1988	185.732,00	151.422,00	20.920,00	13.390,00
1989	222.815,00	169.847,00	31.520,00	21.448,00
1990	188.774,00	127.437,00	42.085,00	19.252,00

Fonte: NBS (1999; 2007; 2012), Oliveira (1993), World Bank (2020), elaboração própria.

A Tabela 2 mostra que mesmo com a descentralização proposta pela reforma e a possibilidade de emissões de títulos públicos, inclusive pelas províncias, o volume negociado foi bem aquém da sua necessidade de investimento. Contudo, nas ZEEs, o desenvolvimento do mercado não bancário somente pôde ser considerado significativo nas operações realizadas pelas TICs, que consistiam em operações diretas de empréstimos e depósitos (Allen et al., 2012).

A descentralização e cessão de autonomia aos bancos, quanto à decisão de conceder ou não os empréstimos, foi outro fator que acelerou o desenvolvimento local e o crescimento da produção. Com a transferência de autonomia, os quatro grandes bancos e os bancos locais tinham o poder de analisar os projetos e formular planos de crédito, possuindo autoridade de decidir se uma empresa ou um projeto possuía capacidade de pagamento e viabilidade na sua implementação (Qian, 1999). Para Shirk (1993), a reforma instituída por Deng Xiaoping buscou reduzir a centralidade na sua aplicação, delegando poderes e utilizando incentivos fiscais e materiais para despertar o entusiasmo das empresas, das localidades e dos trabalhadores.

Assim, o crescimento do mercado não bancário se constituiu em maior magnitude nas cooperativas de crédito, localizadas em grande parte nas ZEEs, e na formação das TICs, ambas no intuito de elevar a capacidade de financiamento para a economia. A menor magnitude dos demais mercados, principalmente voltado ao mercado de ações e títulos públicos, em certa medida como parte da estratégia da centralização financeira em pró do desenvolvimento, limitou o seu poder de atuação, mantendo os recursos direcionados junto às políticas de desenvolvimento com retornos no longo prazo e longe do mercado especulativo com retornos no curto prazo.

3.3 As demais reformas econômicas e sua influência no mercado de crédito

O conceito da reforma econômica da China foi implementado de forma parcial e experimental, muitas vezes começando em poucas regiões e expandido em caso de sucesso comprovado. Essas medidas se caracterizaram como uma dinâmica própria chinesa, conforme argumentou Hofman (2018, p. 64): apresentando um “*socialism with Chinese characteristics for the new era*”, *China seems to have found its own distinctive economic system, with markets and state ownership existing side by side and with industrial policy guiding the market*”. Com isso, os modelos experimentais confinados a regiões ou setores específicos permitiam ao governo reunir informações sobre os efeitos das reformas que não puderam ser antecipados. As reformas ocorrem em contexto integrado e gradual. Gradual ao serem implementadas em um espaço limitado e baseado em seu sucesso expandido para as demais regiões; e integrado ao se constituírem em conjunto, e por esse motivo, entender a reforma financeira desse período passa pelo entendimento das demais reformas.

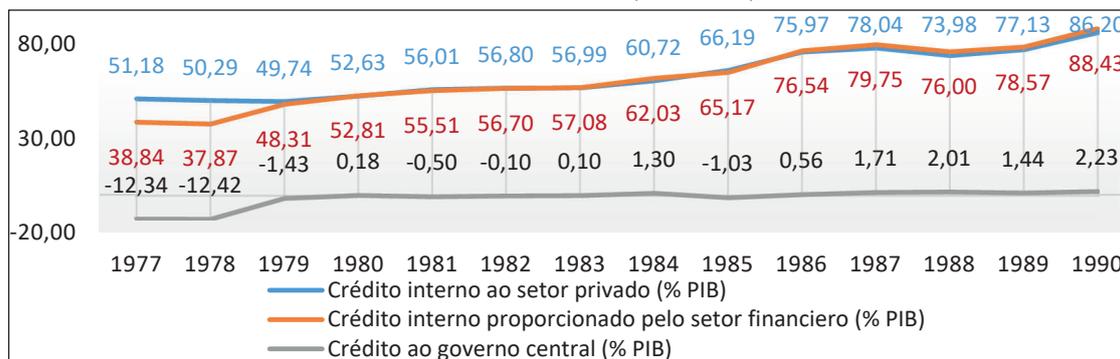
As políticas também eram necessárias para desenvolver e testar os pro-

cedimentos administrativos e as políticas complementares necessárias para implementar as reformas, as quais teriam um papel essencial em dar suporte às reformas financeiras, com a finalidade de alcançar os objetivos das grandes transformações do país. Entre 1979 e 1983, cinco grandes reformas foram perseguidas: a reforma agrária, a abertura da economia, a descentralização fiscal, a reforma das empresas estatais e a reforma financeira (Qian, 1999).

As reformas não tinham a intenção de retirar do governo central o poder de conduzir as políticas econômicas, apenas descentralizaram o seu modo de atuação, que foi conduzido de forma gradual e experimental, sendo implementados de forma integrada aos cinco setores envolvidos. Em relação à reforma financeira, objeto deste artigo, o principal objetivo foi a estruturação de um sistema que pudesse liderar o esforço de financiamento amparado nas políticas de crédito, que até então, aconteciam majoritariamente por meio de recursos orçamentários. Para Mendonça (2015), o sistema financeiro que resultou dessas reformas foi, em sua maioria, diversificado e com maior liberdade de atuação, caracterizado por uma presença mais ampla de instituições tanto bancárias como não bancárias, em que predominaram grandes bancos com participação considerável de capital público e o centralismo do Estado em sua atuação.

As reformas não tinham a intenção de retirar do governo central o poder de conduzir as políticas econômicas, apenas descentralizaram o seu modo de atuação, mantendo o modelo de centralidade financeira. Esse direcionamento proporcionou um crescimento elevado no volume de crédito para a economia chinesa no período. Conforme apresenta o Gráfico 1, o desembolso de crédito do setor financeiro total direcionado ao setor privado cresceu de forma expressiva após a reforma. Esse crescimento consolidou o mercado de crédito a partir de 1980, e praticamente todo o volume de crédito interno foi direcionado para o setor privado, principalmente para as indústrias voltadas para o mercado exportador.

Gráfico 1 – Crédito interno ao setor privado e ao governo, de 1977 a 1990 (% PIB)

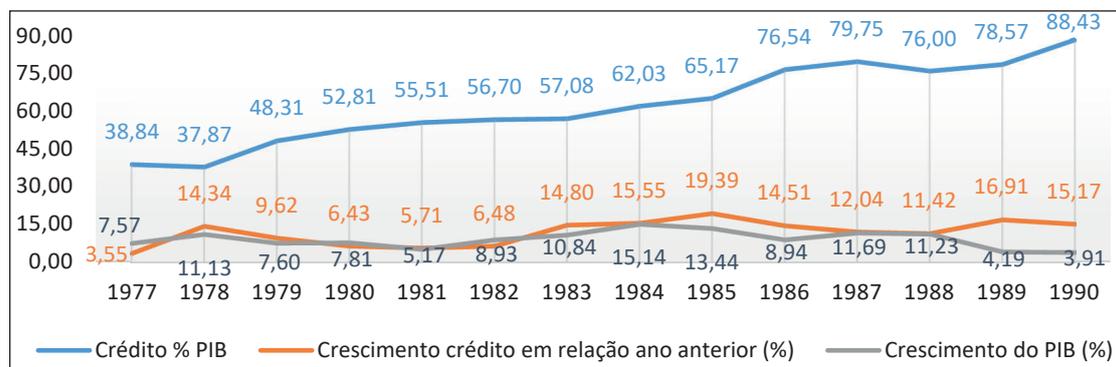


Fonte: NBS (1999; 2007; 2012), IMF (2020), World Bank (2020), elaboração própria.

Esse crescimento foi muito importante para o desenvolvimento industrial do período e evidencia a importância do crédito para esse avanço, já que foi por intermédio dessa política que o governo chinês centralizou os financiamentos planejados. Como a economia estava em pleno crescimento, o volume de crédito cresceu a percentuais ainda maiores que o crescimento do PIB. Considerando apenas o crescimento líquido, excluindo a depreciação da inflação, esse crescimento ainda supera o crescimento do PIB em praticamente todos os anos dessa análise.

Outro ponto de análise é que a elevação do crédito não estava acompanhada do crescimento da dívida pública chinesa e/ou da sua dívida externa, dando indícios de que esse crescimento se utilizou do crescimento econômico e dos respectivos recursos da poupança interna alcançados no período anterior, como subsídio para o financiamento do novo ciclo de investimentos. Esse processo proporcionou um crescimento percentual do crédito sempre superior ao crescimento do PIB, uma evidência de que esse crescimento estava realimentando, por meio da poupança, o novo ciclo de investimento, como apresentado pelo Gráfico 2, transformando esse período de elevação do crescimento em um movimento constante e duradouro.

Gráfico 2 – Crescimento do crédito em relação ao crescimento do PIB, de 1977 a 1990 (%)



Fonte: NBS (1999; 2007; 2012), IMF (2020), World Bank (2020), elaboração própria.

Assim, o financiamento via crédito desse período não pode ser creditado à elevação da dívida pública, como pode ser observado na Tabela 3, em que as dívidas internas e externas não possuem valores significativos no endividamento chinês total. Valores do déficit e da emissão de dívida tendem a se mover em conjunto, com isso o aumento dos déficits força o aumento de emissão de dívida. No entanto, no caso da economia chinesa, até meados de 1980, o governo seguiu uma tendência constante com uma elevação bastante reduzida da emissão de dívidas, enquanto o déficit orçamental, embora tenha se deteriorando um pouco, manteve-se relativamente estável (Oliveira, 1993).

Tabela 3 – Composição da dívida pública Chinesa, de 1979 a 1990 (% do PIB)

Ano	Dívida total	Dívida interna	Dívida externa	Títulos domésticos	Pagamento principal	Liquidação de títulos internos	Pagamento para o exterior	Pagamentos nacionais a bancos
1979	0,87	-	0,87	-	-	-	-	-
1980	0,95	-	0,95	-	0,63	-	0,54	0,09
1981	2,50	1,00	1,50	-	1,29	-	1,19	0,10
1982	1,58	0,83	0,76	-	1,05	-	0,94	0,11
1983	1,33	0,70	0,64	-	0,71	-	0,61	0,10
1984	1,07	0,59	0,48	-	0,40	-	0,32	0,09
1985	1,00	0,67	0,33	-	0,44	-	0,36	0,08
1986	1,36	0,61	0,74	-	0,49	0,08	0,34	0,08
1987	1,87	0,53	0,89	0,45	0,67	0,19	0,43	0,04

(continua)

Tabela 3 – Composição da dívida pública China, de 1979 a 1990 (% do PIB)

Ano	Dívida total	Dívida interna	Dívida externa	Títulos domésticos	Pagamento principal	Liquidação de títulos internos	Pagamento para o exterior	Pagamentos nacionais a bancos
1988	1,81	0,62	0,93	0,27	0,51	0,19	0,29	0,04
1989	2,41	0,33	0,85	1,23	0,43	0,11	0,27	0,04
1990	2,02	0,50	0,96	0,56	1,02	0,61	0,37	0,05

Fonte: NBS (1999; 2007; 2012), Madson (2007), Oliveira (1993), World Bank (2020), elaboração própria.

Essa descentralização e a orientação para os investimentos nas ZEEs colaborou com a entrada de investimento estrangeiro, sendo a porta para a entrada de capital e o desenvolvimento dessas regiões, como afirma Chow (2018, p. 104): “*foreign investment increased from an annual rate of less than US\$1 billion in 1978 to nearly US\$30 billion in 1998*”. O crescimento do financiamento foi o responsável pelo desenvolvimento dessas zonas, sendo puxado pelo investimento direto estrangeiro e financiado pelas exportações e pela apreciação da valorização cambial. Outras zonas econômicas e áreas especiais foram criadas para a conveniência dos investidores estrangeiros.

Em 1986 foi promulgada a legislação para estimular a entrada de novos investimentos mediante subsídios, isenções fiscais e novas orientações administrativas e legais, como a lei da falência (Garnaut, 2018). Em resposta a essas medidas, somente no primeiro semestre de 1987 mais de 461 novos empreendimentos foram autorizados, além de 264 novas cooperativas mistas e de 13 instalações de empresas com capital exclusivamente estrangeiros, somando investimentos diretos de mais de U\$\$ 1,1 bilhão (Oliveira, 1993). O volume total de investimento com percentual do PIB se elevou bastante durante essa fase, conforme apresenta a Tabela 4:

Tabela 4 – Investimento total como percentual do PIB na China, de 1978 a 1990 (% do PIB)

Ano	Investimento total	Investimento orçamento Estado	Investimento estrangeiro	Arrecadação e outros	Construções e instalações empresariais	Maquinas e equipamentos
1981	19,77	5,55	0,75	10,96	14,19	4,60
1982	23,21	5,27	1,14	13,48	16,43	5,50

(continua)

Tabela 4 – Investimento total como percentual do PIB na China, de 1978 a 1990 (% do PIB)

Ano	Investimento total	Investimento orçamento Estado	Investimento estrangeiro	Arrecadação e outros	Construções e instalações empresariais	Maquinas e equipamentos
1983	24,01	5,70	1,12	14,24	16,67	6,01
1984	25,43	5,84	0,98	15,02	16,90	7,07
1985	28,29	4,54	1,02	17,06	18,42	7,99
1986	30,59	4,47	1,35	18,32	20,19	8,35
1987	31,72	4,15	1,52	18,75	20,71	8,69
1988	31,86	2,89	1,84	19,89	20,77	8,75
1989	26,07	2,16	1,72	17,68	17,70	6,60
1990	24,29	2,11	1,53	15,89	16,18	6,27

Fonte: NBS (1999; 2007; 2012), Maddson (2007), Oliveira (1993), World Bank (2020), elaboração própria.

Os dados apontam que a formação do sistema financeiro foi direcionada para estimular a atividade produtiva, mediante o financiamento via crédito. O reflexo desse crescimento é uma economia voltada para o crescimento empresarial, principalmente de empresas estatais e com produção orientada para exportação, absorvendo os investimentos externos e os financiamentos em projetos que desenvolveram a região, proporcionando a elevação da arrecadação e a absorção ou desenvolvimento de tecnologias (Oliveira, 1990).

Diante dessas mudanças, cresce o número de empresas financeiras de capital misto, expandindo a experiência da criação de cooperativas de crédito para as demais cidades. Com essa expansão, a partir de 1986 mais de 1.200 cooperativas de crédito urbanas são autorizadas a se instalar nessas novas zonas. O intuito era, assim como no caso das cooperativas rurais, proporcionar a elevação das operações de financiamento a pequenas empresas urbanas de propriedade individual ou coletiva. Contudo, a presença de instituições totalmente estrangeiras no setor foi muito limitada nesse período, principalmente devido às regulamentações governamentais rigorosas (Mendonça, 2015).

3.4 O mercado interbancário e os investimentos em novas tecnologias no contexto das reformas de 1978

O mercado interbancário também passou por diversas mudanças devido à grande reforma implementada. A demanda por empréstimo de liquidez,

criado por intermédio do plano de crédito, fez com que a atividade interbancária crescesse de forma bastante acelerada. O mercado interbancário necessitava de uma regulação maior de sua atuação, seja mediante um banco central ou por meio de políticas governamentais, tendo em vista tratar de empréstimos entre bancos para cobrir seus balanços e orientar a taxa de juros aplicados em suas transações. Assim, a descentralização desejada no mercado bancário não era bem-vinda no mercado interbancário, o qual carece de uma maior regulamentação e intervenção para manter o sistema em um bom funcionamento.

Nesse sentido, a descentralização existente nesse mercado, na análise de Yu (2018), proporcionou um mau funcionamento com um sistema de pagamento e liquidação pouco integrados, entre as diversas regiões do país. Por conta disso, em 1986 foram desenvolvidos mercados interbancários formais nas cidades de Changzhou, Chongqing, Guangzhou, Shenyang e Wuhan, depois de experimentos com um mercado interbancário não oficial na cidade de Wenzhou em 1983. Também em 1986, o Shanghai Money Market foi aberto e viria a dominar mais de 50% das atividades do mercado interbancário ao final da década de 1990. Na análise de Hasenstab (1999, p. 130-131), desde o final de 1980, o mercado interbancário chinês permaneceu mal regulado e descentralizado, devido à negociação ineficiente, ao excesso de liquidações e à falta de harmonia entre os meios de pagamentos que ligam os diferentes mercados regionais.

Esses mercados também foram motivados pela transferência da responsabilidade do Governo central de financiar o capital de giro empresarial dos bancos, apesar de manter a quotas de créditos com base nos níveis de depósitos previstos. Entre as medidas de reformulação desse mercado, em 1984 o PBC emitiu regras de gestão dos fundos de crédito, limitando o seu saldo a descoberto em relação às quotas previstas de crédito. Essa medida visava encorajar os empréstimos interbancários em substituição às transferências diretas do PBC como crédito reembolsáveis.

Como a medida não obteve sucesso, em 1989 houve uma nova tentativa de recuperar o controle desses empréstimos não autorizados, com o governo estabelecendo seis operações regionais interbancárias de balcão em Xangai, Wuhan, Pequim, Tianjin, Shenyang, Xi'an e Chongqing, estipulando que os empréstimos interbancários não deveriam ser utilizados para financiar ativos fixos (Hasenstab, 1999). As medidas também tinham o intuito de motivar a melhora no balanço desses mercados, criando a necessidade de um melhor

acesso aos fundos líquidos, dada a incapacidade do governo para garantir o lado do passivo segundo medidas administrativas.

Na análise de Jabbour (2019, p. 151), o novo sistema bancário proporcionou a expansão creditícia criando condições para o “financiamento do investimento em setores e empresas selecionadas, regiões e infraestrutura”, consolidando o agente dinamizador tanto em quantidade quanto na qualidade dos investimentos. Para Mendonça (2015), as reformas consolidaram um novo sistema financeiro, com o estabelecimento dos quatro grandes bancos como agentes de financiamento no país, mantendo o Estado como o provedor dessas políticas de crédito, consolidando uma política de centralização financeira com a finalidade de ter um sistema financeiro voltado para contribuir para o desenvolvimento do país. No entanto, as reformas não descentralizaram o sistema e mantiveram um mercado não bancário pouco expressivo, com a finalidade de controlar a predominância de uma lógica especulativa no sistema financeiro do país.

4. Conclusão

Antes das reformas institucionais promulgadas na China em 1978, os bancos públicos não possuíam autonomia de decisão sobre os empréstimos e os bancos comerciais praticamente não existiam. Assim, a decisão quanto à concessão de crédito a empresas não passava por uma correta avaliação de seu projeto, viabilidade ou rentabilidade esperada. A reforma do sistema financeiro serviu para corrigir essa avaliação e progrediu gradualmente, principalmente nas ZEEs que tinham autonomia de decisão quanto aos investimentos prioritários e mais rentáveis.

Ficou claro que o caminho percorrido pelo sistema financeiro chinês, apresentando as teorias e reformas propostas pelo governo em 1978 e implementadas durante a década seguinte, moldaram o seu sistema e caracterizam um modelo de desenvolvimento baseado em volumosos recursos de financiamento, com as instituições estatais sendo atores essenciais, com as suas decisões e direcionamentos centralizados pelo poder do Estado.

O grande debate está relacionado ao papel do Estado na centralidade do financiamento com base nas reformas de 1978. Esse papel foi fundamental e está diretamente relacionado com as reformas e com as transformações ocorridas no sistema financeiro, que foi o grande motor de desenvolvimento e financiamento da economia. A China conseguiu, ao longo desses anos,

envolver projetos de longo prazo tanto produtivos como os voltados ao investimento em infraestrutura, direcionando-os aos interesses de suas políticas econômicas. O fortalecimento do Estado como agente de fomento do desenvolvimento na China foi capaz de obter recursos em grande escala e intermediar o risco com as instituições financeiras, que também eram públicas e agiram em prol desse objetivo.

O sistema financeiro chinês, ao desenvolver essa intermediação financeira, tornou o processo mais eficiente proporcionando melhor alocação e direcionamento dos recursos, transformando-se em um dos pilares de uma estratégia nacional na qual o Estado tem demonstrado flexibilidade em mudar, clinicamente, seu papel. Essa dinâmica, e em especial as políticas de crédito, estabeleceu uma ação direta entre poupança e investimento para acelerar e melhorar a qualidade desse crescimento, que é o que ocorreu na China nas décadas de 1970 e 1980.

Referências

ADLER, S. *La economía da China*. Buenos Aires: Editora Fondo de Cultura Económica, 1957.

ALLEN, F. *et al.* China's financial system: opportunities and challenges. Cambridge: *NBER Working Papers*. n. 17828, 2012.

ARRIGHI, G. *Adam Smith em Pequim: origens e fundamentos do século XXI*. São Paulo: Boitempo, 2008.

BELLUZZO, L. G. *Os antecedentes da tormenta: origens da crise global*. Campinas: Editora Unesp, 2009.

BERGÈRE, M.-C.. *A economia da China popular*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1980.

BURLAMAQUI, L. As finanças globais e o desenvolvimento financeiro chinês: um modelo de governança financeira global conduzido pelo Estado. In: CINTRA, M. A. M. *et al.* (Org.). *China em transformação: dimensões econômicas e geopolíticas do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Ipea, p. 277-334, 2015.

CASTRO, L. B. de. *Financiamento do desenvolvimento: teoria, experiência coreana (1950-80) e reflexões comparativas ao caso Brasileiro*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006 (Tese de Doutorado em Economia da UFRJ).

CHIU, B.; LEWIS, M. K. *Reforming China's State-owned enterprises and banks*. Northampton: Edward Elgar, 2006.

CHOW, G. C. China's economic transformation. In: GARNAUT, R.; SONG, L.; FANG, C. (Org.). *China's 40 years of reform and development: 1978-2018*. Acton: ANU Press, p. 93-116, 2018.

CINTRA, M. A. M.; SILVA FILHO, E. B. O sistema financeiro chinês: a grande muralha. In: CINTRA, M. A. M. *et al.* (Org.). *China em transformação: dimensões econômicas e geopolíticas do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Ipea, p. 425-490, 2015.

COUTINHO, M. C. Do capital financeiro de Hilferding. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*. São Paulo, n. 35, p. 5-25, 2013.

DEOS, S. S. Sistema bancário chinês: evolução e internacionalização recente. In: CINTRA, M. A. M. *et al.* (Org.). *China em transformação: dimensões econômicas e geopolíticas do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Ipea, p. 391-424, 2015.

FANG, C.; GARNAUT, R.; SONG, L. 40 years of China's reform and development: how reform captured China's demographic dividend. In: GARNAUT, R.; SONG, L.; FANG, C. (Org.). *China's 40 years of reform and development: 1978-2018*. Acton: ANU Press, p. 5-27, 2018.

INTERNACIONAL MONETARY FOUND (IMF). *IMF Data*. Disponível em <https://www.imf.org/en/Data>. Acesso em 22 fevereiro 2020.

GARNAUT, R. 40 years of Chinese economic reform and development and the challenge of 50. In: GARNAUT, R.; SONG, L.; FANG, C. (Org.). *China's 40 years of reform and development: 1978-2018*. Acton: ANU Press, p. 29-52, 2018.

GERSCHEKRON, A. *Economic backwardness in historical perspective: a book of essays*. Cambridge: The Belknap Press, 1962.

HASENSTAB, M. Financial system reform and implications. In: GARNAUT, R.; SONG, L. (Org.). *China: twenty years of reform*. Canberra: ANU Press, p. 117-148, 1999.

HILFERDING, R. *O capital financeiro*. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

HOFMAN, B. Reflections on 40 years of China's reforms. In: GARNAUT, R.; SONG, L.; FANG, C. (Org.). *China's 40 years of reform and development: 1978-2018*. Acton: ANU Press, p. 53-66, 2018.

HUANG, Y.; WANG, X. Strong on quantity, weak on quality': China's financial reform between 1978 and 2018. In: GARNAUT, R.; SONG, L.; FANG, C. (Org.). *China's 40 years of reform and development: 1978-2018*. Acton: ANU Press, p. 291-312, 2018.

JABBOUR, E. *China: socialismo e desenvolvimento, sete décadas depois*. São Paulo: Anita Garibaldi, 2019.

KEYNES, J. M. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

LI, K.; JIANG, W. China's foreign trade: reform, performance and contribution to economic growth. In: GARNAUT, R.; SONG, L.; FANG, C. (Org.). *China's 40 years of reform and development: 1978-2018*. Acton: ANU Press, p. 575-594, 2018.

LIN, J. Y.; SHEN, Z.. Reform and development strategy. In: GARNAUT, R.; SONG, L.; FANG, C. (Org.). *China's 40 years of reform and development: 1978-2018*. Acton: ANU Press, p. 117-134, 2018.

MADDISON, A. Chinese economic performance in the long run. *OECD*. Paris, v. 2, 2007.

MARTIN, M. F. China's banking system: issues for congress. *Congressional*

Research Service, 2012. Disponível em <<https://fas.org/sgp/crs/row/R42380.pdf>>. Acesso em 14 dezembro 2019.

MARTINS, M. N. *Bancos de desenvolvimento e a funcionalidade do sistema financeiro para o desenvolvimento econômico: uma avaliação do caso brasileiro entre 2000 e 2011*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2012 (Dissertação de Mestrado em Economia da UFRJ).

MENDONÇA, A. R. R. Sistema financeiro chinês: conformação, transformações e controle. In: CINTRA, M. A. M. et al. (Org.). *China em transformação: dimensões econômicas e geopolíticas do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Ipea, p. 335-390, 2015.

MINSKY, H. P. *Stabilizing an unstable economy*. New York: McGraw-Hill Books, 2008.

NATIONAL BUREAU OF STATISTICS OF CHINA (NBS). *China statistical yearbook 1999*. Beijing: China Statistical Press, 1999. Disponível em <<http://www.stats.gov.cn/ENGLISH/Statisticaldata/AnnualData/>>. Acesso em 10 novembro 2019.

NATIONAL BUREAU OF STATISTICS OF CHINA (NBS). *China statistical yearbook 2007*. Beijing: China Statistical Press, 2007. Disponível em <<http://www.stats.gov.cn/ENGLISH/Statisticaldata/AnnualData/>>. Acesso em 10 novembro 2019.

NATIONAL BUREAU OF STATISTICS OF CHINA (NBS). *China statistical yearbook 2012*. Beijing: China Statistical Press, 2012. Disponível em <<http://www.stats.gov.cn/ENGLISH/Statisticaldata/AnnualData/>>. Acesso em 10 novembro 2019.

NOVAIS, I. C.; HORTENCIO, V. E. F.; MOREIRA, U. *Keynes, Schumpeter e Minsky em Pequim: uma interpretação teórica da dinâmica da centralização financeira chinesa pós-reforma de 1978*. Cadernos De Ciências Sociais Aplicadas, 19(34), p. 65-87, 2022.

OLIVEIRA, C. T. *China: superpotência do século XXI*. São Paulo: Foglio, 1993.

QIAN, Y. The process of China's market transition (1978-98): the evolutionary, historical, and comparative perspectives. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*. Stanford, v. 151, n. 1, 1999.

SALAMA, P. Chine-Brésil: je t'aime, moi non plus. *Novos Cadernos NAEA*. Paris, v. 19, n. 1, p. 9-25, 2016.

SAES, F. A. M.; SAES, A. M. *História econômica geral*. São Paulo: Saraiva, 2013.

SCHUMPETER, J. A. *Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico*. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

SHIRK, S. L. *The political logic economic reform in China*. Berkeley: University of California Press, 1993.

SOUZA, R. *Estado e capital na China*. Salvador: EDUFBA, 2018.

STIGLITZ, J. E. *O mundo em queda livre: os Estados Unidos, o mercado livre e o naufrágio da economia mundial*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

TAVARES, M. A. R.; CARVALHEIRO, N. *O setor bancário brasileiro: alguns aspectos do crescimento e da concentração*. São Paulo: Editora IBMEC, 1985.

WORLD BANK. *World Bank Open Data*. Disponível em <<https://data.worldbank.org/>>. Acesso em 7 junho 2020.

YAO, Y. The political economy causes of China's economic success. In: GARNAUT, R. (Ed.); SONG, L. (Ed.); FANG, C. (Ed.). *China's 40 years of reform and development: 1978-2018*. Acton: ANU Press, p. 75-92, 2018.

YU, Y. The reform of China's exchange rate regime. In: GARNAUT, R.; SONG, L.; FANG, C. *China's 40 years of reform and development: 1978-2018*. Acton: ANU Press, p. 313-328, 2018.

ZYSMAN, J. *Governments, markets and growth*. London: Cornell University Press, 1983.

Os caminhos para o desenvolvimento do Brasil: revisita às interpretações de Celso Furtado e de Fernando Henrique Cardoso*

The paths for the development of Brazil: a review of the interpretations of Celso Furtado and Fernando Henrique Cardoso

Luciane Franke, Marieli Vieira e Pedro Cezar Dutra Fonseca**

Resumo: Este artigo contextualiza a condição de subdesenvolvimento do Brasil e as alternativas para superá-la comparando as abordagens de dois importantes intérpretes da formação econômica do país, Celso Furtado e Fernando Henrique Cardoso. Embora os autores se aproximem em diversos aspectos, há outros em que divergem, em especial quanto aos caminhos para superar o subdesenvolvimento do Brasil. A análise das duas perspectivas indica que, sob um prisma, Furtado busca apresentar soluções para superar o subdesenvolvimento por meio do direcionamento das forças produtivas para o desenvolvimento tecnológico e facilitar o processo de acumulação, em sentido a endogeneização do desenvolvimento, baseada nas melhorias para a coletividade e aumento da autonomia externa. Por outro lado, Cardoso vê nas relações internacionais possibilidades de acelerar os ganhos e abreviar etapas em termos tecnológicos, através de atuação responsável do Estado em um regime político democrático.

Palavras-chave: Subdesenvolvimento. Formação econômica. Brasil. Celso Furtado. Fernando Henrique Cardoso.

Abstract: This article structures the underdeveloped condition of Brazil and the alternatives to overcome it by comparing the approaches of two prominent

* Submissão: 14/03/2022 | Aprovação: 22/09/2022 | DOI: 10.29182/hehe.v26i1.856

Artigo baseado em trabalho de conclusão da disciplina de Interpretações do Brasil, no Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGE) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

** Respectivamente: (1) Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Economia do Desenvolvimento, UFRGS, Brasil | ORCID: 0000-0001-8114-2606 | E-mail: luciane.franke@hotmail.com | (2) Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Economia do Desenvolvimento, UFRGS, Brasil, e Pesquisadora FAPERGS | ORCID: 0000-0002-0446-3235 | E-mail: marihvieira18@gmail.com | (3) Professor Titular do Departamento de Economia e Relações Internacionais e Pós-Graduação em Economia do Desenvolvimento, UFRGS, Brasil, e Pesquisador do CNPq | ORCID: 0000-0002-6785-6001 | E-mail: pedro.fonseca@ufrgs.br



interpreters of the country's economic formation, Celso Furtado and Fernando Henrique Cardoso. The authors come together in several aspects but diverge in others in which they encourage the debate on interpretations, especially regarding the ways to overcome the underdevelopment of Brazil. The analysis of the two perspectives indicates that Furtado aims to present solutions to overcome underdevelopment by directing the productive forces towards technological development and facilitating the accumulation process, towards the endogenization of development, based on improvements for the community and increased external autonomy. On the other hand, Cardoso's approach comprises international relations to accelerate gains and skipping steps in the technological field, through responsible action by the State in a democratic political regime.

Keywords: Underdevelopment. Economic formation. Brazil. Celso Furtado. Fernando Henrique Cardoso.

JEL: B25. N16.

Introdução

A revisão das interpretações sobre a formação econômica do Brasil e seus efeitos sobre a condição de desenvolvimento do país é tema de pesquisa recorrente. Muitas dessas análises revisitam as obras consagradas de autores como Caio Prado Júnior, Celso Furtado, Fernando Henrique Cardoso, Florestan Fernandes, Gilberto Freyre, Ignácio Rangel, Raymundo Faoro e Sérgio Buarque de Holanda, entre outros. A contemporaneidade em analisar desenvolvimento reforça sua relevância por não ser um fenômeno datado, uma vez que ainda não é ultrapassado historicamente ao se tomar a economia brasileira. Ademais, no século XXI, o Brasil apresenta-se como uma economia de renda média, categorizado pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional como em desenvolvimento ou emergente.

O conceito de desenvolvimento e de sua categoria antitética, o subdesenvolvimento, não podem ser considerados superados, devido aos seus usos sob as mais distintas formas. Além disso, observam-se neles a plasticidade e a flexibilidade que permitem que eles se adaptem e mudem historicamente, apresentando as características preconizadas por Sartori (1970; 1984), definidas como a “viagem do conceito”. Conforme pontuado por Fonseca (2014), na terminologia de Sartori, a viagem do conceito alude ao movimento de abranger casos novos e adaptar-se historicamente.

Como é sobejamente reconhecido, o desenvolvimento da América Latina tornou-se tema de pauta da agenda de pesquisa da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) desde a sua criação, em 1948. Desde então, muitos teóricos dedicaram-se ao entendimento das particularidades do desenvolvimento econômico latino-americano, assim como das especificidades do desenvolvimento econômico brasileiro, entre eles Celso Furtado e Fernando Henrique Cardoso.

Celso Furtado fez parte da CEPAL entre 1949 e 1958, enquanto Fernando Henrique Cardoso trabalhou junto à Comissão entre 1964 e 1967. Ambos os autores foram instigados pela teoria cepalina, e, por terem atuado na CEPAL, foram influenciados pelo contexto histórico e teórico que envolve a instituição e se preocuparam com o futuro – o desenvolvimento – da América Latina, mas principalmente do Brasil, delineando uma abordagem particular e se preocupando também com o desenvolvimento social. Os autores, com suas abordagens complementares e também concorrentes, verificaram que a desigualdade presente entre os países provinha de assimetrias e iniquidades produzidas historicamente.

Embora os autores se aproximem em diversos aspectos conceituais, há aspectos que fomentam o debate de interpretações, em especial quanto aos caminhos para superar o subdesenvolvimento do Brasil. Assim, o objetivo da análise é contextualizar a condição subdesenvolvida do país e as alternativas para superá-la, comparando as abordagens de dois importantes intérpretes da formação econômica do país, Celso Furtado e Fernando Henrique Cardoso.

O método de análise usado é o comparativo, a partir de obras dos dois autores nas quais a temática do (sub)desenvolvimento é explorada. A investigação assume metodologicamente que ambos elaboraram teorias complexas e que não foram formuladas em um só trabalho – e mesmo levaram mais de uma década para serem formuladas de forma mais acabada. Todavia, foi principalmente nas décadas de 1960 e 1970 que eles deram as contribuições mais significativas no tema aqui abordado. Para delimitar o escopo da análise, centraremos na obra de Furtado *Teoria e política do desenvolvimento econômico*,¹ de 1967, e na obra *Dependência e desenvolvimento na América Latina*, publicada por Cardoso e Falleto em 1969. Essas obras possuem relevância na produção bibliográfica dos autores, além de apresentarem uma semelhança devido ao momento histórico: a perda de fôlego e as contradições emergentes do processo de industrialização por substituição de importações (ISI) verificadas a partir da segunda metade da década de 1950. No caso, ambos procuram entender as razões da crise do modelo de ISI e apontar alternativas, ou seja, os possíveis caminhos para o futuro da América Latina. Entretanto, essa seleção não elimina as referências a outras obras suas quando elas vêm elucidar ou esclarecer pontos importantes da análise.

Quanto à metodologia empregada pelos próprios autores enfocados na análise, deve-se mencionar, inicialmente, que ambos têm algo em comum, que é privilegiar os aspectos históricos e institucionais, em abordagem que se poderia chamar de transdisciplinar. Ambos recebem contribuições que se afastam do *mainstream* da economia convencional, ao recorrerem a teorias da Ciência Política, Sociologia e Antropologia, entre outras áreas. Entretanto, quanto ao *approach* teórico, Furtado é um dos nomes mais marcantes do estruturalismo cepalino, enquanto Cardoso segue uma postura mais eclética ao procurar, numa análise marcadamente sociológica, associar contribuições

¹ A obra com as reflexões pioneiras de Furtado sobre subdesenvolvimento é *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*, de 1961. Nela foram apresentadas teses bastante inovadoras para a época, como o fato de o subdesenvolvimento não ser uma etapa e que tenderia a se reproduzir, ou seja, não seria superado sem uma ação decisiva do estado, como o planejamento. Essa obra foi atualizada por ele alguns anos mais tarde e incorporada a *Teoria e política do desenvolvimento econômico*, de 1967. Nesta análise foi utilizada a edição publicada em 1983.

tanto de Karl Marx como de Max Weber, embora a referência a esses dois autores também esteja presente nas obras de Furtado aqui analisadas.²

O comparativo entre as ideias dos autores já foi explorado sob diversos aspectos. Em uma das pesquisas, Kalvan (2000) aborda as interpretações de Furtado e Cardoso quanto à forma que cada um deles incorpora e considera a ideia de nação – no sentido de Estado nacional –, assim como a relevância que conferem a ela em suas análises. O autor conclui que Furtado percebe o subdesenvolvimento como uma antítese da consolidação nacional, e, portanto, a superação da condição subdesenvolvida é requisito para alcançá-la. Todavia, ainda que Cardoso identifique esse mesmo antagonismo entre subdesenvolvimento e consolidação nacional, ele considera possível conciliar algum desenvolvimento nacional com dependência. Isso significa que uma inserção subordinada do Brasil no sistema capitalista internacional não seria uma barreira intransponível para a superação do subdesenvolvimento.

Almeida (2009), por sua vez, analisa as abordagens dos autores no que tange às expectativas de que a industrialização, ocorrida nos anos 1950, pudesse funcionar como variável dinamizadora das transformações qualitativas na economia brasileira, bem como de um modelo de desenvolvimento nacional balizado pelo mercado interno. São encontradas semelhanças entre as posições de Furtado e Cardoso em tópicos como: respeito à necessidade de intensa intervenção do Estado; substancialidade de cooperação do capital externo; e a dificuldade de acesso à tecnologia moderna. Posteriormente, ambos passam a criticar a forma de aparelhamento estatal, na qual a intervenção funcionava de modo a acentuar a concentração de renda, favorecendo as classes dominantes e ampliando as distorções sociais, com participação crescente das empresas transnacionais.

Corrêa (2013) detém-se a analisar o conceito de desenvolvimento a partir das abordagens teóricas de Furtado e Cardoso, contextualizado a partir das ideias sustentadas pela CEPAL. Apesar de partirem de metodologias distintas, ambos realçam a importância do contexto histórico, e, a partir da década de 1960, surgem as principais divergências nas interpretações de Furtado e Cardoso. Para Cardoso, o conceito de subdesenvolvimento refere-se a um determinado tipo de desenvolvimento, não mais se referindo a uma sociedade tradicional ou arcaica. Por outro lado, para Furtado, o subdesen-

² O estruturalismo cepalino pode ser considerado como a contribuição mais criativa na área de economia na América Latina no século XX. A bibliografia sobre o assunto é vasta. Indo além do propósito deste artigo, uma análise mais detalhada do método estruturalista empregado pelos teóricos da CEPAL observa-se em Rodríguez (2009), Fonseca (2009), Boianovsky (2015) e Domingues e Fonseca (2021).

volvimento seria uma situação particular, resultado da penetração de empresas capitalistas modernas em estruturas arcaicas, porém sem configurar alguma modalidade de desenvolvimento.

Sob outra perspectiva, Peres e Azevedo (2017) revisitam as obras de Furtado e Cardoso a fim de apresentar os principais elementos que constituem suas interpretações sobre o desenvolvimento econômico e a dependência, apontando pontos de convergência e divergência. Apesar de Furtado e Cardoso destacarem a importância do processo histórico para compreender o subdesenvolvimento, assim como as possibilidades e condições de desenvolvimento sob a perspectiva histórica, os autores priorizam elementos distintos. Na interpretação de Cardoso, sobressai a análise da interação de grupos e classes sociais, enquanto na abordagem de Furtado a perspectiva se dá com foco macroeconômico, que aponta para o dualismo estrutural, centro e periferia, embora não existam leis de movimento, como há em Cardoso.

Portanto, nota-se convergência entre as revisões da literatura mencionadas para elementos de similaridade e distinção entre as interpretações dos dois autores, sobretudo em relação à conceitualização de desenvolvimento. Contudo, identifica-se que discussões acerca das soluções propostas nas obras de Furtado e Cardoso suscitam a possibilidade de novas análises, como a proposta aqui. Assim, além dessa introdução, segue-se com uma revisão da interpretação de Furtado para o subdesenvolvimento e as alternativas para sua superação, na seção 1. Posteriormente, apresenta-se a abordagem de Cardoso, com enfoque na teoria da dependência e suas propostas para o desenvolvimento do Brasil, na seção 2. Por fim, a seção 3 exhibe conclusões a partir da avaliação teórica.

1. A abordagem de Celso Furtado sobre desenvolvimento

Como muitos intelectuais que fizeram parte do grupo de elaboradores da CEPAL, a obra de Furtado perpassa constantemente conceitos como o de dependência, concentração de renda, relações assimétricas entre centro e periferia, mimetismo cultural, mercado interno, dualidade estrutural. Além disso, sua produção intelectual abarca interpretações históricas sobre a formação econômica da América Latina e do Brasil.³

³ As obras de Furtado foram analisadas sob as mais diversas perspectivas. Notadamente, sua produção intelectual acerca do desenvolvimento e do subdesenvolvimento foi reportada por Mallorquin (2005) e Cepêda

O referencial teórico de Furtado é eclético, com influências reconhecidas pelo autor, entre elas o positivismo, o marxismo, as teorias de Keynes, a sociologia e a ciência política (Furtado, 1985). O positivismo, do qual ele afirma ter sofrido influência quando jovem, deve-se ao fato de buscar por uma explicação racional para o subdesenvolvimento, superando teses então vigentes que lhe atribuíam causas físicas ou biológicas, como clima e raça, e mesmo culturais, mas de alcance limitado, como a religião. A influência do marxismo se revela através de sua aceitação da existência de leis que pretendem captar as mudanças históricas, bem como as relações de poder e os conflitos de classe. Por fim, a sociologia e a ciência política influenciaram Furtado, em especial as abordagens do sociólogo Karl Mannheim (Furtado, 2014), o que dá um caráter claramente transdisciplinar a seus trabalhos.

Além disso, embora Furtado não reconheça, em suas obras notam-se ainda, de forma patente, elementos que podem ser relacionados ao economista alemão Friedrich List e ao colega na CEPAL, Raul Prebisch,⁴ bem como ao economista e cientista político austríaco Joseph Schumpeter, além do economista sueco Gunnar Myrdal e do estoniano Ragnar Nurkse.⁵ Por fim, cabe mencionar as influências provenientes do pensamento social brasileiro,⁶ através de autores como Oliveira Vianna, Caio Prado Júnior, Gilberto Freyre, Roberto Simonsen, entre outros.

Utilizando o que chamou de “conceitos clássicos”, Furtado (1983, p. 15) define que a teoria de desenvolvimento econômico “trata de explicar, numa perspectiva macroeconômica, as causas e o mecanismo do aumento persistente da produtividade do fator trabalho e suas repercussões na organização da produção e na forma como se distribui e utiliza o produto social”. Ele aponta que a tarefa explicativa se dá em dois planos: das formulações abstratas e o histórico. No primeiro, têm-se as análises do mecanismo do processo de crescimento e, no segundo, o estudo crítico, que confronta a realidade dada.

Na concepção de Furtado (1983), o ponto de partida da ideia de desenvolvimento – explicável em certas condições históricas – teve sua expressão no conceito vago de progresso, um conceito intuitivo indiretamente definido, sob a forma de produto líquido, pelos fisiocratas. Segundo o autor, no

(2008); a interpretação de Furtado sobre a política na CEPAL, incluindo menções a Cardoso, é apresentada por Fonseca (2009).

⁴ A influência de Prebisch é ressaltada por Bielschowsky (1988).

⁵ Para mobilizar conhecimentos conjuntos, observa-se que as obras de Furtado (2014) reúnem diversos autores de múltiplas áreas, inspirando-se em nível teórico e metodológico.

⁶ Ver Ricupero (2005).

campo da análise econômica, o passo determinante foi dado com a definição conceitual de fluxo de renda, cujo aumento é passível de expressão quantitativa. Efetivamente, a expansão do fluxo de renda por unidade de força de trabalho utilizada serve como indicador do processo de desenvolvimento de uma economia desde a época dos clássicos. Desse modo, não corresponde à produtividade do trabalho de uma empresa, mas um efeito global que eleva a renda *per capita*. O aumento do fluxo de renda por unidade de trabalho resulta em acumulação de capital, associada ao progresso técnico, elevando a produtividade média do fator trabalho, que, por consequência, faz a renda aumentar.

Conforme Furtado (1983), o desenvolvimento econômico possui um sentido e precisa ser induzido. Nessa perspectiva, o desenvolvimento supõe crescimento, com a ressalva de que supera esse conceito. O crescimento é definido como um aumento no fluxo de renda quando o conjunto econômico apresenta uma estrutura simples, na qual a procura não é autocriada. Dito de outra forma, a expansão da produção real de um subconjunto econômico sem necessariamente estabelecer modificações nas funções de produção. O desenvolvimento, por sua vez, implica o crescimento de um conjunto econômico de estrutura complexa, não como um aspecto de nível tecnológico, mas como expressão da diversidade das formas sociais e econômicas concebida pela divisão do trabalho social, a qual implica modificações decorrentes do aumento da produtividade média do fator trabalho incorporadas à estrutura da economia.

Nesse sentido, o crescimento somado às suas repercussões se revela nas mudanças que são introduzidas em longo prazo nas estruturas, nas relações e proporções do sistema, refletindo inclusive na distribuição de renda. O processo de desenvolvimento exige um impulso inicial e um mecanismo de propagação para viabilizar seu dinamismo. Assim, nas palavras de Furtado (1983, p. 81), para compreender o processo de desenvolvimento torna-se imprescindível “identificar os agentes responsáveis pelas decisões estratégicas e reconhecer os fatores estruturais que condicionam a propagação dos efeitos de tais decisões”.

Na construção teórica e interpretações sobre o desenvolvimento, Furtado ([1961] 2000, 1983) chama atenção para uma falha que identifica nos modelos clássicos. Esta se deve ao fato de esses modelos ignorarem que o “desenvolvimento econômico possui uma nítida dimensão histórica” (Furtado, [1961] 2000, p. 241). Nesse sentido, a análise de Furtado ([1961] 2000;

1971a) sobre subdesenvolvimento tem o ponto de partida na demonstração de que as premissas históricas que oportunizam o desenvolvimento não são encontradas nas economias subdesenvolvidas, e daí a necessidade de intervenção estatal e planejamento para viabilizá-lo.

Mallorquin (2021) ressalta que a obra de Furtado passa por uma transformação conceitual importante, entre *A economia brasileira* e *Formação econômica do Brasil*, quando a referência às categorias de “economia colonial”, “salário” ou “subsistência” passam a ceder lugar às noções de “subdesenvolvimento”, “dependência” ou “economia tipicamente exportadora”. A categoria subdesenvolvimento surge para se referir a estruturas produtivas muito específicas, cuja heterogeneidade remete à noção de economia de “subsistência”, refletindo sobre a forma de ocupação.

Além disso, na obra *Formação econômica do Brasil*, em 1959, Furtado recorre também a uma abordagem histórica para entender a origem do subdesenvolvimento brasileiro, partindo do período da colonização até o século XX. Foi através dessa abordagem que percebeu como, desde a época colonial, o país era voltado a produzir para o exterior, o que contribuiu para que a concentração de renda se desse em torno dos grandes proprietários. Essa condição levou à situação de dependência (Furtado, 1971a). Esse tema será retomado na próxima subseção, seguido por uma revisão das alternativas propostas nas obras de Furtado para alcançar o desenvolvimento.

1.1 O subdesenvolvimento no Brasil

Para contextualizar as variáveis históricas que viabilizam o desenvolvimento econômico, Furtado ([1961] 2000) recorre ao método de história comparada e analisa o processo de desenvolvimento industrial de nações desenvolvidas, como Inglaterra e Estados Unidos, destacando a relação de interdependência entre a evolução tecnológica nos países industrializados e as condições históricas do seu desenvolvimento econômico. Nesse processo, a introdução e a ampliação do uso da tecnologia foram orientadas a possibilitar combinações de fatores de produção que requeriam quantidades crescentes de capital por homem ocupado. Assim, tornava-se possível reduzir o fator trabalho e, ainda assim, manter a produção. Avanços tecnológicos nas indústrias de bens de capital possibilitam conciliar mão de obra relativamente pouco elástica e aumentos de produtividade sem pressionar a distribuição de renda, de modo a reduzir lucros e aumentar relativamente os salários.

Contudo, esse processo industrial, observado especialmente na Europa do século XVIII, estabeleceu um movimento de ruptura e se irradiou para outras regiões, categorizadas por Furtado ([1961] 2000) em três direções de expansão:

- i. desenvolvimento dentro da própria Europa ocidental, que, para manter a flexibilidade do sistema, especialmente no que se refere à oferta de mão de obra, fomentou o desenvolvimento da tecnologia nas indústrias de bens de capital;
- ii. desenvolvimento industrial para além das fronteiras europeias, marcadas por terras desocupadas e por características similares⁷ às da própria Europa;
- iii. desenvolvimento de regiões já ocupadas de natureza pré-capitalista, cujo contato foi variado, em alguns casos correspondendo apenas à abertura de novas linhas de comércio e em outros ao estímulo à produção de matérias-primas para atender os centros industriais dos países desenvolvidos. Essa linha foi marcada por um dualismo em que parte da estrutura tendia a adotar padrões de um sistema capitalista e outra parte mantinha a estrutura preexistente, constituindo o que Furtado ([1961] 2000) chamou de fenômeno do subdesenvolvimento contemporâneo.

Diante da interpretação das linhas de expansão do modelo de desenvolvimento industrial estabelecido na Europa e estendido a outras regiões, Furtado ([1961] 2000) evidencia o subdesenvolvimento como um processo histórico autônomo e não uma das etapas pela qual as economias devem passar para alcançar um grau superior de desenvolvimento. Essa peculiaridade torna-se fundamental para compreender o cerne do problema das economias subdesenvolvidas, como a América Latina, a qual se enquadra na terceira direção de expansão definida por ele.

Portanto, o subdesenvolvimento resultaria da penetração de empresas capitalistas modernas em estruturas preexistentes, em geral, arcaicas. Esse fenômeno se apresenta sob diversas formas e estágios de complexidade. Nos casos mais simples, tem-se a coexistência de empresas estrangeiras, produtoras

⁷ Foram estabelecidas, em certa medida, extensões da economia industrial europeia em países como Austrália, Canadá e Estados Unidos. Como resultado da introdução das técnicas europeias aliadas aos recursos naturais abundantes encontrados nos países, suas populações lograram desde o início elevados níveis de vida, similares aos europeus.

de bens com a finalidade de exportação em meio a economias de estruturas de subsistência ou empresas remanescentes de um sistema pré-capitalista. Nessas estruturas, a massa salarial gerada no setor exportador corresponde ao único aspecto dinâmico: assim, sua expansão resulta num maior fluxo de renda monetária na economia; por outro lado, em situações em que o setor se mantém estacionário, o crescimento da população pode pressionar no sentido de redução do salário real médio, e, por consequência, a queda da renda *per capita* (Furtado, [1961] 2000).

Nos casos mais complexos de subdesenvolvimento, como o Brasil, a economia apresenta, além dos setores exportadores e de subsistência mencionados no caso simples, também um núcleo industrial ligado ao mercado interno, capaz de atender parte da demanda de bens de capital de que necessita para o próprio crescimento econômico. Assim, esse setor atuaria substituindo as importações, mas ainda sob a sombra da concorrência dos produtos estrangeiros, a depender em boa medida da taxa de câmbio e das restrições ao balanço de pagamentos (Furtado, [1961] 2000).

Furtado ([1961] 2000), porém, pontua que, mesmo nos casos mais complexos de subdesenvolvimento, o fator dinâmico básico continua sendo relacionado ao setor externo, ainda que com efeitos multiplicadores internamente na economia. Para ele, com o crescimento da renda monetária, em virtude da demanda externa pelos produtos do setor exportador, os lucros desse núcleo industrial também se elevam, afetando favoravelmente o núcleo industrial do mercado interno e os investimentos nele realizados. Assim, o setor de subsistência perde importância relativa. Entretanto, a expansão do setor exportador também é seguida pela melhora na capacidade de importação, reduzindo a magnitude real do multiplicador interno da renda. Na sequência, essas economias tendem a enfrentar restrições externas diante da combinação de elevado nível de renda, declínio dos preços dos produtos exportados e desvalorização cambial, desencadeando um cenário favorável ao crescimento da demanda por bens de produção interna, mas o aumento da lucratividade do núcleo industrial interno não se converte em desenvolvimento.

Essa frustração em não alcançar o desenvolvimento, conforme apontado por Furtado ([1961] 2000), decorre das diferenças entre o processo ocorrido na primeira etapa do desenvolvimento industrial europeu e o verificado nas regiões já ocupadas de natureza pré-capitalista. Na Europa, o desenvolvimento industrial atuou pelo lado da oferta, uma vez que a ação empresarial acabou por criar sua própria demanda por bens de capital, proporcionando

combinações de fatores mais baratas e abundantes. Por outro lado, no subdesenvolvimento, esse processo foi induzido de fora para dentro, ou seja, essas regiões buscavam atender suas necessidades através da oferta externa, e apenas quando essa não era possível, voltaram-se para o núcleo industrial interno. Isso quer dizer que o processo é voltado à substituição de importações e não às inovações implementadas em processos produtivos, como nas economias industriais desenvolvidas.

A partir desse pano de fundo sobre as premissas históricas, a interpretação de Furtado sobre Brasil é marcada por percebê-lo como país periférico, ocupando uma posição subordinada e em condição de subdesenvolvimento à época de suas obras, predominantemente nas décadas de 1950, 1960 e 1970.

Ainda no que tange ao desenvolvimento de regiões já ocupadas de natureza pré-capitalista, Furtado (1989, p. 19) pontua que se trata de uma “ampliação dos circuitos comerciais conduzindo à formação de um sistema de divisão internacional do trabalho”. Isso significa que países periféricos serão levados a se especializar para acessarem mercados centrais tanto como compradores quanto como fornecedores. Esse processo, que compreende a forma histórica assumida pelo crescimento do capitalismo industrial, permite que as economias centrais acelerem sua acumulação, aprofundando o hiato que as diferem da periferia.

Portanto, ainda que metodologicamente desenvolvimento-subdesenvolvimento possam, à primeira vista, ser percebidos como dicotômicos, a rigor tal dicotomia não existe, pois mais lembraria uma contradição aos moldes hegelianos, em que há unidade de contrários. O subdesenvolvimento é uma das faces do sucesso obtido no desenvolvimento (Brandão, 2013). Para Furtado (1980, p. 23), “desenvolvimento e subdesenvolvimento devem ser tomados como situações históricas distintas, mas derivadas de um mesmo impulso inicial e tendendo a reforçar-se mutuamente”.

Sob essa perspectiva, Sampaio Jr (2008) assinala que, nas obras de Furtado, as análises apresentam uma condição na qual a relação centro-periferia cristaliza diferenças intransponíveis no que se refere ao ritmo de crescimento da produtividade do trabalho e dos salários reais. Tal relação limita as oportunidades proporcionadas às economias periféricas, o que as impede de alcançar e reproduzir o desenvolvimento das economias centrais.

No modelo de desenvolvimento preconizado por Furtado, o crescimento do Brasil, ao perpetuar processos de desigualdade e heterogeneidade estruturais, nas esferas social e regional, condiciona o país a se tornar uma plataforma

hospedeira de investimentos e sede do poder patrimonial, sem, contudo, alcançar o desenvolvimento (Brandão, 2013). Para superar a condição subdesenvolvida, Furtado (1984a, p. 85) acredita na industrialização. Contudo, esse desenvolvimento deve sustentar-se em um projeto social subjacente, “que dá prioridade à efetiva melhoria das condições de vida da maioria da população, o crescimento se metamorfoseia em desenvolvimento”. Portanto, requer sua implementação através da atuação do Estado. A próxima subseção explora as alternativas para a superação do subdesenvolvimento do Brasil na obra do autor.

1.2 As alternativas para superação do subdesenvolvimento do Brasil

A CEPAL acreditava que o subdesenvolvimento econômico correspondia à heterogeneidade da estrutura econômica existente nos países da periferia e que isso resultava da relação com as economias desenvolvidas. O desenvolvimento se tratava, portanto, da homogeneização da produtividade no sistema econômico como um todo, e isso aconteceria através da industrialização (Bielschowsky, 2000).

Com o surgimento do processo de integração econômica do país, Furtado (1983) sugere que a mudança na condição de subdesenvolvimento poderia ser revertida mediante sua industrialização – que causaria mudanças significativas no que foi deixado pelo passado colonial – e formação do mercado interno pela junção das economias regionais, aproveitando recursos e fatores do país.

Na obra *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*, Furtado (1961) começa analisando o sistema econômico internacional e, num passo seguinte, aborda os principais condicionantes do desenvolvimento econômico desigual. O processo de desenvolvimento econômico sempre teve no progresso técnico sua principal variável propulsora – por isso a necessidade de um projeto industrializante. A estrutura subdesenvolvida não consegue absorver toda a força de trabalho, mesmo utilizando todo o capital disponível, ao nível de produtividade existente no setor dinâmico. Dessa forma, o desenvolvimento econômico se trata do uso de novas combinações de fatores para aumentar a produtividade do trabalho, o que leva à melhora da renda social e da disponibilidade de bens e serviços para a população.

Como mencionado, para Furtado ([1961] 2000a; 1983), o subdesenvolvimento é um processo histórico autônomo que se reproduz nas relações

entre economias centrais e periféricas. Nesse sentido, Furtado (1983) interpreta que a fonte do subdesenvolvimento está na desarticulação entre a acumulação das forças produtivas e os objetos de consumo. O autor defende o papel amplo do Estado e a reestruturação do sistema produtivo como elementos-chave para que um projeto de industrialização alcance a reciprocidade entre a assimilação das novas tecnologias produzidas e o estilo de vida das pessoas. Sem a intervenção do Estado, o processo concentrador somente é interrompido com a escassez de mão de obra e sua posterior organização para reivindicar por melhores salários.

Assim, ao sugerir caminhos para alcançar o desenvolvimento da economia brasileira, Furtado (1984a) o faz chamando atenção à superação de disparidades regionais. Ilustrando as diferenças entre a região Nordeste em relação ao Centro-Sul do país, o autor pontua que o desenvolvimento não se dá através da equiparação dos níveis de renda, pois, devido às condicionantes históricas do período agroexportador, torna-se fundamental que a industrialização esteja vinculada ao mercado regional a fim de assegurar o crescimento apoiado na demanda interna. Para ele, é importante que a política de industrialização considere a dimensão continental do país e suas especificidades regionais.

Outro elemento importante para Furtado (2000b) está na definição das três dimensões do desenvolvimento, as quais, por consequência, contribuem para compreender os caminhos para economias periféricas, como o Brasil, superarem sua condição subdesenvolvida. A primeira dimensão refere-se ao aumento da eficácia do sistema social de produção, enquanto a segunda corresponde à satisfação de necessidades elementares da população, e, finalmente, a terceira e a mais ambígua dentre as três, é a realização de objetivos almejados pelos grupos dominantes da sociedade e que concorrem na utilização dos recursos escassos. A ambiguidade da terceira dimensão está na ampla gama de possibilidades que emergem entre os objetivos e as prioridades de tais setores dominantes, o que evidencia a relevância da estrutura social para a definição de objetivos nacionais para o desenvolvimento.

Enquanto nas economias periféricas os aumentos de produtividade refletem desencadeamentos decorrentes da especialização, nas economias centrais as elevações da produtividade resultam do progresso técnico. Assim, nas economias do centro as transformações se dão de modo simultâneo nas estruturas econômicas e sociais, ou seja, a pressão social da luta entre grupos de interesse faz os ganhos de produtividade serem acompanhados de ganhos nos níveis

de renda média da coletividade. Como consequência, essas economias apresentam mudanças em seu perfil de demanda e condicionam a destinação do excedente voltado ao progresso técnico (Furtado, 1983).

Por outro lado, nas economias periféricas, Furtado (1983) destaca que as alterações do sistema produtivo são movidas pelo exterior. Ao lançar o *Mito do desenvolvimento*, Furtado (1974) apresenta certo pessimismo quanto à superação do subdesenvolvimento pelos países periféricos – argumenta que a rápida industrialização dos países periféricos se deu por relações de poder com as grandes empresas dos países centrais, o que contribuiria para aumentar a distância entre o centro e a periferia. O autor menciona que, em muitos casos, a expansão do excedente é acompanhada pela simplificação do sistema produtivo, e a demanda interna acaba sendo atendida por importações. Nesse sentido, a formação da periferia está relacionada à dinamização de sua demanda e ao atraso na acumulação produtiva, com origem no modo pelo qual se deu a inserção na divisão internacional do trabalho, e na penetração dos padrões de consumo das economias centrais. Segundo Furtado (1974), o processo de acumulação tende a ser uma forma de conduzir ao aumento das diferenças entre economias centrais e periféricas.

Cabe a ressalva de que, na década de 1950, tanto Furtado como Cardoso defendiam a ideia de que o desenvolvimento econômico e social dependia da industrialização, que esta seria a principal responsável pela irradiação do progresso técnico, concepção que era corrente no pensamento cepalino – que, de acordo com Fonseca (2000), tinha na tecnologia o fator principal da posição inferior da economia latino-americana frente a economia mundial. Com seu pensamento “pessimista” em *O mito do desenvolvimento econômico*, Furtado argumenta que a industrialização das economias periféricas se direcionava às grandes empresas que controlavam as relações internacionais, e dessa forma, tratava-se de uma relação de poder, cuja tendência era aumentar cada vez mais a distância entre os países do centro e os países da periferia (Furtado, 1974).

Nota-se, na abordagem de Furtado ([1961] 2000a; 1983; 1984a), que suas pesquisas associam a gênese do subdesenvolvimento ao pesado legado do período colonial e a sua continuidade à presença de classes dominantes aculturadas, obcecadas em imitar os estilos de vida e de consumo das economias centrais. Para Furtado (1984b, p. 12), “não basta modificar a estrutura agrária; também é indispensável redirecionar o processo de industrialização”. O redirecionamento das forças produtivas ocorre a partir das decisões de

inversões do capital acumulado; porém, a acumulação assume formas diversas, a depender da cultura do país. O subdesenvolvimento seria, portanto, fruto de escolhas políticas e sociais em que a apropriação do excedente se dá em função do consumo de uma minoria e em detrimento da sociedade como um todo.

A existência de um padrão de consumo não correspondente com o processo de acumulação e progresso nos métodos produtivos é chamada de modernização e reflete numa dependência cultural, na qual há imitação dos padrões de consumo e técnicos e estes não condizem com a realidade social. Acontece, então, o que Furtado chama de armadilha histórica do subdesenvolvimento, pois a etapa de industrialização ocorrida nos países centrais não acontece da mesma maneira. Os países tidos como subdesenvolvidos não passaram pelo processo de industrialização, apenas pela modernização (Furtado, 1974).

A modernização caracteriza o pensamento “pessimista” de Furtado quanto às economias subdesenvolvidas, visto que essas economias seriam privadas da transformação estrutural qualitativa capaz de impulsioná-las em direção ao desenvolvimento. Isso porque o custo do desenvolvimento geral, no caso em que seja atingido por todos os países, seria a depredação do mundo físico e o colapso da civilização humana. Essa condição, segundo Furtado (1974, p. 70), seria “a prova definitiva de que o desenvolvimento econômico – a ideia de que os povos pobres podem algum dia desfrutar das formas de vida dos atuais povos ricos – é simplesmente irrealizável”. Ademais, seria preciso haver uma nova orientação para o processo de desenvolvimento, que permitisse uma homogeneização do consumo de forma coletiva, evitando o desperdício. Dada a diminuta possibilidade desse acontecimento, seria, portanto, concludente que as economias subdesenvolvidas nunca chegariam ao desenvolvimento das economias centrais do sistema capitalista.

Ainda assim, posteriormente, como alternativa para superar o subdesenvolvimento, Furtado sugere o direcionamento das forças produtivas para o desenvolvimento tecnológico com o objetivo de viabilizar maior e mais rápido processo de acumulação. Furtado (1984a) sintetiza em três modelos as principais experiências de endogeneização do desenvolvimento: (i) a coletivização dos meios de produção, baseado no controle coletivo das atividades econômicas de maior peso; (ii) a satisfação das necessidades básicas da coletividade; e (iii) o aumento do grau de autonomia externa, assumindo uma posição ofensiva nos mercados internacionais.

O primeiro dos modelos tem por objetivo destruir as bases das estruturas tradicionais de poder para substituir por uma lógica voltada à consecução do desenvolvimento. Nesse modelo, a experiência demonstra que a utilização do potencial produtivo define a necessidade de uma planificação centralizada como instrumento para instaurar modificações na estrutura econômica (Furtado, 1984a).

No segundo modelo, a solução para alcançar a satisfação das necessidades básicas da coletividade caracteriza-se por ser de natureza política, uma vez que “exige que parte do excedente seja deliberadamente canalizada para modificar o perfil de distribuição da renda, de forma que o conjunto da população possa satisfazer suas necessidades básicas de alimentação, saúde, moradia, educação, etc.” (Furtado, 1984a, p. 121). Contudo, Furtado alerta para a dificuldade em gerar vontade política capaz de colocar em prática um projeto desses.

Por fim, no terceiro modelo, a estratégia consiste em realizar investimentos orientados ao favorecimento de setores com capacidade competitiva externa potencial, além de possuírem um efeito indutor de desenvolvimento interno, fomentando, assim, a formação do mercado interno. No que se refere ao setor voltado para exportações, é preciso apoiá-lo em economias de escala, combinadas com avanço tecnológico e não limitando-se à abordagem das vantagens comparativas estáticas (Furtado, 1984a).

Na análise de Saes e Soares (2021), observa-se que a interpretação de Furtado e seu método fornecem um arcabouço sólido para compreender e analisar a economia brasileira em perspectiva histórica, além da base para elaboração de um conjunto de políticas com foco na transformação social. Nesse sentido, a revisão explorada nesta pesquisa corrobora essa abordagem, ao descrever a visão de Furtado para a promoção do desenvolvimento, e, mais uma vez, a vitalidade de suas ideias, uma vez que seu diagnóstico para os desafios à superação de condições de subdesenvolvimento apresenta correspondência em aspectos que vigoram na contemporaneidade econômica do país e no debate acadêmico.

Portanto, a partir das análises presentes na abordagem de Furtado ([1961] 2000a; 1983; 1984a; 2000b), tem-se patente que a condição de subdesenvolvimento deve ser superada para permitir melhores condições de vida à população e potencializar o processo de acumulação para promover o progresso técnico e aumentos de produtividade. Além disso, é enfatizada a relevância do papel do Estado não apenas para impulsionar a industrialização, mas também

como agente de mudança da estratificação social no sentido de reduzir as desigualdades.

2. Desenvolvimento e dependência: a interpretação de Fernando Henrique Cardoso

Nas discussões propostas nas obras de Cardoso, há uma afirmação recorrente por parte do autor: o curso histórico não é predeterminado e tem na política um de seus determinantes. Essa concepção de que a história se reproduz e se transforma perpassa o método de Cardoso, aproximando-se da metodologia de Florestan Fernandes, que parte de um concreto inicial, avança pelo abstrato e chega a um concreto pensado. Ademais, entende-se que, para Cardoso, na história há variáveis que mudam e outras que permanecem. Portanto, percebem-se as influências intelectuais weberianas e marxianas – relacionadas às suas pesquisas realizadas sob orientação de Florestan Fernandes (Garcia Jr., 2004) –, sobre reter na análise o que se mantém e se modifica.

Em sua tese de doutorado, publicada como livro em *Capitalismo e escravidão no Brasil meridional*, Cardoso (1962) já atribui importância às relações entre classes sociais, como um fator histórico estrutural importante na reconstituição de processos econômico-sociais. Nessa ocasião, já mencionava a incapacidade de adaptação do comportamento dos senhores de escravos de agirem como empreendedores capitalistas e optarem por trabalhadores livres. Porém, ressalta que essa perspectiva é insuficiente para explicar todos os aspectos da vida social.

Assim, a teoria da dependência elaborada por Cardoso juntamente com Enzo Faletto ([1975] 2010) se constrói sob estruturas que, embora abstratas, não podem ser invariantes, como no estruturalismo, uma vez que foram socialmente constituídas e dependem da correlação de forças entre as classes e o processo produtivo. Portanto, Cardoso (1993, p. 84) assinala que, “na perspectiva marxista, o conceito não se produz pelo desdobramento da Razão sobre si mesma”, mas nasce junto com ideologias. Com isso, tem-se a determinação abstrata representada por relações parciais e indeterminadas.

Logo, a teoria da dependência representa uma articulação de conceitos abstratos com situações concretas, e quando ocorre a passagem para o concreto, Cardoso (1993) propõe-se a distinguir os conjuntos. Essa diferenciação não ocorre nos termos de definir cada conjunto como um estudo de caso. Isso significa que toda teoria, embora seja apoiada em abstração, ao mesmo

tempo possui especificidades de acordo com as relações sociais e históricas de cada nação.

Através da abordagem teórica da dependência latino-americana, em especial a brasileira, Cardoso (1993) faz uma avaliação da evolução do pensamento sobre o desenvolvimento e a dependência econômica dos países da região. No que se refere às análises da CEPAL quanto à dependência, ele entende que elas já a reconheciam como característica das economias subdesenvolvidas. Nessa perspectiva, o processo de industrialização por substituição de importações correspondia ao intercâmbio que consistia na importação de bens industrializados viabilizada pela contrapartida de exportações tradicionais de *commodities* agrícolas. Assim, ampliava-se o gargalo que a deterioração dos termos de troca impunha ao processo de desenvolvimento e caracterizava-se uma condição de dependência externa das economias latino-americanas.

Nesse contexto, a interpretação de Cardoso (1993, p. 19) formaliza uma teoria da dependência distinta das discussões até então vigentes na CEPAL. Em sua abordagem, a ênfase estava na “existência de relações *estruturais* e *globais* que unem as situações periféricas ao Centro”. O autor expõe que os interesses das economias centrais se articulam aos interesses das classes dominantes nos países periféricos. Tal articulação vai além do comércio internacional, pois repercute na sociedade de um modo geral, através das conexões entre classes externas e internas, materializando-se, inclusive, no espectro político.

Cardoso (1993) acentua que a teoria da dependência não corresponde a uma alternativa à teoria do imperialismo, mas pode ser complementar a ela. A teoria do imperialismo explica por que os países centrais têm interesse em dominar os países periféricos ou pelo menos assegurá-los como mercados e fornecedores de matérias-primas, enquanto a teoria da dependência parte da ótica dos países periféricos. Outro ponto a sublinhar está no aspecto de que a dependência varia em cada país e época, conforme a inter-relação com economia internacional e dominação de classes. Esse elemento contribui para a compreensão do porquê de cada país responder de maneira distinta e rompe com a ideia de analisar o desenvolvimento como um processo que implica o reposicionamento entre países na divisão internacional do trabalho.

Na perspectiva de Cardoso (1995), o desenvolvimento é um processo eminentemente político, no qual se observam dois fenômenos paralelos: (i) processo fragmentário e (ii) descompasso entre crescimento e equidade. O primeiro refere-se ao fato de discussões quanto ao desenvolvimento susten-

tável, social, humano e com equidade estarem no âmago do debate; entretanto, o crescimento econômico não tem correspondência automática em benefícios em todas essas áreas. Já o segundo tem nas experiências autoritárias da América Latina sua exemplificação, uma vez que os padrões de distribuição de renda se deterioraram em alguns casos. O autor classifica como evidente que as políticas de desenvolvimento devem ser elaboradas por elementos que vão além da dinâmica econômica.

Nesse sentido, no centro da interpretação de Cardoso (1993), o desenvolvimento deixa de ser um tema estritamente econômico para ser também um tema político, consequência das lutas entre as classes e grupos de interesse, as quais nem sempre resultam em soluções favoráveis ao desenvolvimento nacional. Esse entendimento marca sua abordagem no âmbito da teoria da dependência, sua tipologia e os elementos que caracterizam a condição brasileira, conforme apresentado nas subseções que seguem.

2.1 As formas de dependência e a categorização da economia brasileira

Cardoso, assim como Furtado, entusiasmava-se com a ideia de concretizar um modelo de desenvolvimento autônomo e nacional nos países periféricos. Preocupava-se também com a distribuição mais igualitária de renda, vendo-a como uma questão importante no modelo de desenvolvimento que marcava os países periféricos.

No texto *Desenvolvimento econômico e nacionalismo*, Cardoso (1957) se preocupou em demonstrar o papel do nacionalismo, através do qual os países subdesenvolvidos teriam consciência da sua posição na perspectiva nacional e internacional e, dessa forma, buscariam o desenvolvimento econômico por meio da busca da melhora de seu padrão de vida. Buscando influenciar no destino da nação, as massas populares participariam mais intensamente da vida política.

Em 1958, com *Educação e desenvolvimento econômico*, o autor deu atenção à expansão e modificação do sistema educacional, que estava desatualizado, considerando o resultado obtido pelos países desenvolvidos. Este seria um empecilho ao desenvolvimento econômico. Também é atribuída importância às inovações tecnológicas para o desenvolvimento do capitalismo industrial. Cardoso ainda se deteve sob a história brasileira e passou a repensar o desenvolvimento como ligado ao avanço do capitalismo nos países periféricos e

acreditava na superação do subdesenvolvimento. Em meados da década de 1960, acabou mudando seu rumo teórico.

A partir de 1964, com *Empresário industrial e desenvolvimento econômico do Brasil*, Cardoso (1972a) passou a questionar se a classe burguesa teria o espírito empreendedor e como a ausência desse ímpeto poderia representar um obstáculo para o desenvolvimento. Assim, ele saiu em defesa do que seria um caminho possível para que o Brasil pudesse se industrializar, que seria a associação ao capital estrangeiro, de forma que este fornecesse o apoio necessário, seja tecnológico, seja de financiamento.

Cardoso busca entender o papel do empresário industrial no processo de desenvolvimento do capitalismo e ressalta a importância de uma menor preocupação com a construção de modelos. Segundo ele, o desenvolvimento e o subdesenvolvimento estão relacionados também às questões sociais e não apenas econômicas. Por isso, as sociedades subdesenvolvidas devem ser pensadas em sua relação com as desenvolvidas (Cardoso, 1972a).

Neste mesmo trabalho, Cardoso (1972a) busca demonstrar que, ao contrário do que se pensava, a burguesia industrial brasileira não seria capaz de levar adiante um processo de desenvolvimento autônomo, com industrialização e desenvolvimento apenas ancorado no mercado interno. Pelo contrário, essa classe disposta a inovar e liderar um processo de desenvolvimento – fazendo-se presente na economia e política – não existia no Brasil. Por ser muito recente, ainda era incapaz de reagir aos problemas existentes ou mesmo de se unir buscando o benefício comum. Diante disso, a busca pela industrialização acelerada fez com que as empresas tradicionais fossem forçadas a manter relações com organizações internacionais, buscando nesse contato a experiência e a possibilidade de modernização (Cardoso, 1972a).

A partir de então, Cardoso deixa de lado a abordagem do desenvolvimento autônomo, que poderia ser controlado internamente. Juntamente com Enzo Faletto, Cardoso escreveu *Dependência e desenvolvimento na América Latina*, em 1969. Cardoso e Faletto ([1975] 2010) relacionam processo histórico e econômico e condições estruturais, enfatizando que há um movimento específico de instauração do capitalismo nas sociedades historicamente dependentes.

Os autores criticam teorias anteriores de desenvolvimento, inclusive a cepalina. Nesse sentido, cabe mencionar que as críticas que a teoria da dependência faz à abordagem cepalina foram gestadas na própria CEPAL, como é inclusive mencionado na obra de Cardoso e Faletto ([1975] 2010). Posteriormente, Cardoso (1993), e de forma mais elogiosa, resgata a importância

do papel da CEPAL em “A originalidade da cópia: a CEPAL e a ideia de desenvolvimento”, no livro *As ideias e seu lugar: ensaios sobre as teorias do desenvolvimento*, de 1980.

Cardoso e Faletto ([1975] 2010) contestam o dualismo estrutural, em que as economias latino-americanas caminhariam de suas formações tradicionais para a forma mais moderna, estando “em desenvolvimento”. Esses conceitos seriam muito abrangentes e não seria possível distinguir o modo de ser de uma sociedade de seu funcionamento, e deveria haver conexões lógicas entre o dualismo e as diferentes etapas do processo econômico.

A dinâmica das sociedades subdesenvolvidas não se dava somente em função de fatores externos, mas deviam também ser considerados fatores sociais, como a integração das classes como condicionantes do desenvolvimento. Já o desenvolvimento é visto como um processo social e seria “o resultado da interação de grupos e classes sociais que têm um modo de relação que lhes é próprio e, portanto, interesses materiais e valores distintos, cuja oposição, conciliação ou superação dá vida ao sistema socioeconômico” (Cardoso; Faletto, [1975] 2010, p. 22).

Segundo Cardoso e Faletto ([1975] 2010, p. 27), a noção de subdesenvolvimento “caracteriza um estado ou grau de diferenciação do sistema produtivo [...] sem acentuar as pautas de controle das decisões de produção e consumo”. Além da questão econômica e social, o equilíbrio de poder entre grupos sociais também é importante para caracterização do desenvolvimento de diversos países, mas esse equilíbrio precisa ser estruturado por meio de interferência política para que a exclusão social não se intensifique.

Na teoria da dependência, Cardoso e Faletto ([1975] 2010) apontam que há situações concretas de dependência, as quais podem ser associadas a variáveis internas de cada país, as relações entre as classes sociais e as instituições. Nessa perspectiva, os autores entendem que, ao romper o pacto colonial, os países periféricos se vinculam ao mercado internacional, e, conseqüentemente, às economias centrais, de formas distintas. Essas relações não podem ser desmembradas das estruturas sociais e econômicas que as precedem, pois têm seus vínculos construídos em uma fase diferente do processo capitalista e do modo de dominação que este supõe.

Para Cardoso e Faletto ([1975] 2010), quando considerados apenas aspectos econômicos, o grau de desenvolvimento de um setor produtivo pode ser compreendido a partir de uma composição de variáveis, assim como de relações que espelham o processo de diferenciação da economia. A partir des-

sa análise, abre-se espaço para a compreensão da estrutura social. Contudo, essa perspectiva é incompleta para entender o desenvolvimento político e social, exigindo deter-se em uma análise quanto ao seu processo de formação e como atuam as forças sociais que a pressionam e condicionam.

Ademais, cada processo de dependência produz arranjos econômicos e sociais distintos no que compete aos conflitos políticos. Assim, há o desafio da análise sociológica para explicar a teoria da dependência como um todo, resguardando as diferenças de cada processo. Com isso, Cardoso e Faletto ([1975] 2010) definem tipologias que interpretam as formas de dependência, quais sejam: enclave; nacional-exportadora; e desenvolvimento industrial associado.

O enclave corresponde à forma mais radical de dependência. Nessa condição, Cardoso e Faletto ([1975] 2010) ilustram que em países da América Latina, em determinadas circunstâncias, a economia se vinculou ao mercado mundial através da produção por núcleos de atividades primárias controladas diretamente do exterior. Isso significa que o dinamismo econômico depende totalmente da economia central, por vezes com controle direto do exterior. A produção local aparece como um prolongamento e não há conexão com outros setores internos.

Os autores definem que, em alguns casos, a formação de enclaves na América Latina se expressa através da incapacidade de os setores econômicos controlados nacionalmente reagirem e competirem com as economias centrais, desestruturando-se paulatinamente. Em outros casos, a formação de enclaves nos países latino-americanos era parte da estratégia de países centrais.

A forma de dependência caracterizada pelo enclave condiciona o desenvolvimento econômico do país periférico ao dinamismo das economias centrais. Essa situação independe da iniciativa que grupos locais possam tomar. A subordinação externa faz com que os produtores locais percam a possibilidade de se organizarem e se estruturarem internamente (Cardoso; Faletto, [1975] 2010).

No que se refere à forma de dependência nacional-exportadora, Cardoso e Faletto ([1975] 2010) apontam que a economia central controla a comercialização e não a produção e, portanto, o país periférico não substitui a classe local que tem sua base produtiva herdada do período colonial. O objetivo do país dominante é assegurar a obtenção das matérias-primas de que necessita, com investimentos orientados para setores que as economias locais não eram capazes de realizar, como a infraestrutura através de investimentos

em transportes. Portanto, tem-se a dependência do mercado externo explícita na comercialização, bem como nos investimentos locais e sua rentabilidade.

Assim, Cardoso e Faletto ([1975] 2010, p. 59) inferem que “a ruptura do pacto colonial permitia o fortalecimento dos grupos produtores nacionais, posto que o novo polo hegemônico não interferia e, pelo contrário, em certos casos, até podia estimular a expansão do sistema produtivo nacional”. Contudo, tal fortalecimento dependia de alianças entre a oligarquia exportadora com outras oligarquias locais.

Na dependência nacional-exportadora, Cardoso e Faletto ([1975] 2010) interpretam que o grau de êxito econômico das economias nacionais depende de três aspectos: disponibilidade de um produto primário que seja capaz de fomentar o setor exportador herdado da colônia; oferta abundante de mão de obra; e disponibilidade de terras apropriáveis.

Por fim, na terceira forma de dependência, o chamado desenvolvimento industrial-associado, a burguesia local se associa ao capital estrangeiro visando acelerar os processos de geração de ganhos, pulando etapas e fazendo uso de tecnologia. Nesse processo, a industrialização não traz autonomia nacional em relação às economias centrais, mas outro tipo de dependência. Isso significa que a associação não traz necessariamente estagnação, nem superexploração (Cardoso; Faletto, [1975] 2010).

Cardoso e Faletto ([1975] 2010) interpretam que essa forma, caracterizada por uma situação de poder favorável à consolidação do mercado interno, estabeleceu-se em diversos países da América Latina, entre eles o Brasil. Para eles, o esquema varguista e a continuação de sua política econômica ao longo do governo Dutra (1946–1950) viabilizaram a implementação de indústrias básicas: aço, energia elétrica, transporte e petróleo. Essa posição foi fortalecida posteriormente, no segundo governo de Vargas (1950–1954), por meio de investimentos públicos em setores considerados estratégicos.

Entretanto, esse processo de industrialização teve seus custos; entre eles, os setores exportadores saíram em desvantagem em relação ao setor interno devido a práticas de controle e taxas múltiplas de câmbio. Tais avanços na política nacionalista foram interrompidos por um curto período, em uma tentativa de contrapor as pressões inflacionárias. Porém, na sequência, foi restabelecida a aliança populista-desenvolvimentista, por meio de Juscelino Kubitschek. Nesse ponto, Cardoso e Faletto ([1975] 2010) afirmam que o Brasil toma um rumo diferente: a capitalização mediante recursos externos, inaugurando assim uma nova forma de dependência em relação às nações

centrais. Os autores esclarecem que a adoção dessa política econômica significou o fortalecimento do setor industrial do Brasil e o desenvolvimento a despeito das incertezas políticas, com a ressalva de ser associado ao capital estrangeiro.

No ano de 1971, Cardoso publicou *Política e desenvolvimento em sociedades dependentes*, em que expressa a tese de que a relação de dependência que se formava no Brasil não excluía a chance de desenvolvimento, havendo possibilidade de desenvolvimento dependente, o que tornava necessário o estudo das ideologias e propostas que eram seguidas pelas burguesias industriais nestas situações (Cardoso, 1971).

Assim, a concepção de Cardoso (1971) e Cardoso e Faletto ([1975] 2010) revela a possibilidade de desenvolvimento, ainda que dependente, em alguma medida, dos países dominantes. Além disso, os autores alertam para o fato de que não presumem que o desenvolvimento capitalista pudesse ser explicado exclusivamente pela aliança com as economias centrais. Entretanto, jogam luz ao entendimento de que existem limites ao desenvolvimento industrial controlado nacionalmente, os quais refletem as dinâmicas das distintas forças sociais. Por fim, cabe mencionar que, para Cardoso (1993, p. 99), a distinção entre essas tipologias de dependência e a complexidade da periodização é da própria caracterização da condição de dependência. Tal condição supõe uma articulação entre a economia mundial e economias locais, e perpassa a relação entre a dominação internacional, bem como a dominação de classe em cada país dependente.

A próxima subseção trata da discussão da forma de desenvolvimento dependente-associado na sua concepção como uma alternativa para o desenvolvimento. Cardoso (1993) inclusive expõe que essa seria uma forma de dependência mais dinâmica.

2.2 O desenvolvimento dependente-associado: caminho para o desenvolvimento

Conforme já mencionado, Cardoso (1993) concebe o desenvolvimento como um processo social, enfatizando que até elementos muitas vezes entendidos como “puramente” econômicos guardam relações sociais subjacentes. No pano de fundo, os processos econômicos, como processos sociais, formam a base para compreender a teoria da dependência.

O modelo de desenvolvimento dependente permitia dinamismo, crescimento econômico e mobilidade social no setor urbano industrial; todavia,

também poderia o desenvolvimento dependente provocar atrito entre as classes ou mesmo desigualdades, afinal, não haveria como implantar-se um sistema “capitalista sem os capitalistas” (Cardoso, 1972b, p. 66). Para ele, o tripé em que repousa o desenvolvimento dependente associado – as empresas estatais, locais e corporações multinacionais – são os beneficiários do desenvolvimento dependente. O desenvolvimento autônomo se torna cada vez mais difícil como possibilidade histórica e as políticas estatais levam a um capitalismo dependente. A internacionalização da economia também contribuiu para aumentar a distância entre centro e periferia – a articulação das economias centrais no interior dos países periféricos penetra nessas sociedades, abrindo espaço para que os interesses dessas classes dominantes gerem consequências no interior do estado (Cardoso, 1993).

Cabe a ressalva de que a abordagem de Cardoso (1972b, 1993) não assevera que o desenvolvimento em si é inviável, mas o autônomo seria, ou pelo menos seria de difícil factibilidade. Para ele, a burguesia brasileira, ou os chamados setores hegemônicos, estariam mais dispostos ao desenvolvimento dependente-associado. Assim, uma base para viabilizar o desenvolvimento autônomo teria de partir de outros grupos sociais; entre estes, realce para a classe média, setores das forças armadas ou a tecnocracia pública. Porém, a partir da situação política experimentada no país em 1964, as pressões desses grupos de interesse estão mais alinhadas com o dinamismo que o desenvolvimento dependente-associado pode proporcionar por meio das empresas privadas, nacionais ou estrangeiras, em parceria com a atuação estatal, do que com iniciativas autenticamente nacionais.

Contudo, para compreender a interpretação de Cardoso e Faletto ([1975] 2010), torna-se relevante apresentar sua definição de desenvolvimento, que difere do enfoque dado por Furtado e gera implicações sobre suas conclusões acerca das saídas para a economia brasileira. À vista disso, Cardoso e Faletto ([1969] 2000, p. 503) salientam um aspecto relevante do desenvolvimento como o “resultado da interação de grupos e classes sociais que têm um modo de relação que lhes é próprio e, portanto, interesses materiais e valores distintos, cuja oposição, conciliação ou superação dá vida ao sistema socioeconômico”. Isso implica que o desenvolvimento não corresponde a um resultado determinado naturalmente, mas um processo que envolve tensões entre os distintos grupos com interesses sociais e políticos.

Os autores sustentam a necessidade de analisar como os países subdesenvolvidos conectaram-se historicamente ao mercado mundial e quais grupos

sociais definiram as relações estabelecidas com o exterior. Nesse aspecto, enfatizam a centralidade de a condição dependente dos países subdesenvolvidos estar associada à expansão dos países capitalistas originários. Estes últimos definem relações que se manifestam através da dominação sobre o modo de atuação do sistema econômico como um todo e, por consequência, quem serão os produtores e os consumidores. Para Cardoso e Faletto ([1969] 2000, p. 512),

[...] a dependência encontra assim não só “expressão” interna, mas também seu verdadeiro caráter como modo determinado de relações estruturais: um tipo específico de relação entre as classes e grupos que implica uma situação de domínio que mantém estruturalmente a vinculação econômica com o exterior.

No limite, tais decisões afetam o que se produz e o que se consome nas economias dependentes, estendendo-se ao funcionamento do sistema político e econômico. A consequência desse ponto remete à interpretação do desenvolvimento como um processo global, que requer análises dos graus de diferenciação estrutural das economias e os papéis que desempenham, além do momento histórico em que ocorre a integração ao mercado mundial. Em outras palavras, rejeita-se a ideia de que países subdesenvolvidos estejam replicando o caminho trilhado pelos desenvolvidos. Com isso, para alcançar o desenvolvimento há possibilidades distintas, porém limitadas aos processos históricos e às alternativas provindas do passado, como variáveis de ordem política. Nesse sentido, a concepção de Cardoso e Faletto ([1969] 2000) vai ao encontro da tese de Furtado ([1961] 2000) de que o subdesenvolvimento é um processo histórico autônomo e não uma das etapas para chegar ao desenvolvimento.

Embora a interpretação de Cardoso (1993) admitisse a simultaneidade entre dependência e desenvolvimento, pois a história não é predeterminada e sempre há espaço para o novo, apontava para a condição periférica como algo difícil de reverter. A análise fica explícita, quando o autor afirma que:

[...] quando se encaram as relações entre as economias de “desenvolvimento dependente associado” e as economias centrais não é difícil perceber que a divisão internacional do trabalho continua a operar a partir do suposto real de graus muito diferentes de riqueza, de formas de apropriação desigual do excedente internacional e do monopólio dos setores capitalistas dinâmicos pelos países centrais, o que não permite dúvidas quanto às diferenças entre as economias centrais e as dependentes. O setor de produção

de bens de capital e a geração de novas tecnologias, portanto os setores mais revolucionários a nível das forças produtivas, setores que são decisivos no esquema de reprodução ampliada do capital, continuam a localizar-se nos núcleos centrais das empresas multinacionais. E o endividamento externo é oscilante mas contínuo nas economias dependentes. (Cardoso, 1993, p. 144)

Posteriormente, Cardoso (1995) ilustrou a viabilidade da tese de possibilidade de mudança ao mencionar que países que souberam lidar com transformações ocorridas nas estruturas produtivas, enquanto lidavam com as questões sociais, alcançaram resultados superiores aos dos demais países. Como exemplo, menciona os Tigres Asiáticos.

Paradoxalmente, Cardoso (1995) considera que, à medida que se intensifica a globalização, de um lado aumenta a dependência e, de outro, a inserção internacional que pode proporcionar benefícios em função de escolhas acertadas das nações. Portanto, o autor define a sensibilidade para lidar com o ambiente internacional como um aspecto fundamental da forma de fazer política a partir de então, o que também influencia na necessidade de planejamento de longo prazo.

Na teoria da dependência preconizada por Cardoso (1995), o desenvolvimento torna-se viável em economias periféricas a partir de alguns pré-requisitos relevantes, como um regime político democrático, condição fundamental para encaminhar a solução de problemas sociais. Outro aspecto refere-se às relações internacionais, que têm no Estado um ator essencial, porém também amplamente afetado por instituições multilaterais. Em síntese, o autor afirma que a condução de políticas pelo Estado ganha um grau ainda mais elevado de exigência de responsabilidade diante do contexto da globalização. Nesse campo, Cardoso (1995) postula que não há espaço para a inércia.

3. Conclusões

As abordagens teóricas de Furtado e Cardoso guardam pontos de divergência e de consonância, apresentados sinteticamente no Quadro 1. O contexto histórico marca profundamente a teoria dos autores, que exploram a realidade latino-americana e brasileira dando especial atenção aos problemas no processo de desenvolvimento e às formas de solucioná-los.

A obra de Cardoso dialoga com a de Furtado, até a década de 1960, no que concerne ao desenvolvimento e subdesenvolvimento pelo fato de terem

acreditado na superação do subdesenvolvimento por meio de um modelo de industrialização nacional e autônoma do país. Porém, após defender a teoria do desenvolvimento nacional e autônomo, Cardoso passou a crer nos benefícios do desenvolvimento capitalista dependente, no qual associar-se com capitais estrangeiros era uma possibilidade para dinamizar o desenvolvimento das forças produtivas no Brasil – afastando-se da teoria de Furtado.

Ambos os autores pontuam a relevância da industrialização como elemento para transformações estruturais, porém têm visões distintas sobre o subdesenvolvimento. Furtado ([1961] 2000) apresenta o subdesenvolvimento como um processo histórico autônomo, o qual, mesmo nos casos mais complexos, tem seu fator dinâmico básico relacionado ao setor externo, ainda que com efeitos multiplicadores na economia interna, porém sem se converter em desenvolvimento; portanto, considera necessário superar o subdesenvolvimento. Entre os desafios, Furtado (1974) menciona as dificuldades no processo de inovação tecnológica brasileiro, visto que a acumulação de capital no país se tornou dominada por oligopólios que operam no sistema econômico internacional. O poder exercido pelas transnacionais que fazem parte desses oligopólios é direcionado à obtenção de excedentes e a técnicas de produção que não levam em conta as peculiaridades nacionais e regionais dos países, do que resulta que a ideia de dependência, nesse caso, seja conceitualmente mais geral do que o subdesenvolvimento (Furtado, 1974; 1983).

**Quadro 1 – Comparação teórica:
Celso Furtado x Fernando Henrique Cardoso**

Categorias de análise	Celso Furtado	Fernando Henrique Cardoso
<i>Referências teóricas</i>	John Maynard Keynes, Karl Mannheim, Friedrich List, Raul Prebisch, Joseph Schumpeter, Gunnar Myrdal, Ragnar Nurkse e o Marxismo	Max Weber e Karl Marx
<i>Método</i>	Estruturalismo	Max Weber e Karl Marx
<i>Desenvolvimento</i>	Superação do subdesenvolvimento através de mudanças institucionais e nas estruturas econômico-sociais.	Desenvolvimento dependente-associado. Dependência e desenvolvimento podem coexistir.

(continua)

Quadro 1 – Comparação teórica: Celso Furtado x Fernando Henrique Cardoso		
Categorias de análise	Celso Furtado	Fernando Henrique Cardoso
<i>Industrialização</i>	Convergência entre os autores sobre a relevância da industrialização para a transformação estrutural.	
<i>Crise do processo de ISI</i>	Convergência entre os autores sobre a busca de respostas para compreender as razões da crise e esforços para apontar alternativas.	
<i>Conflitos de classe/ Relações sociais</i>	Análise sob a perspectiva macroeconômica e da Economia Política.	Foco na interação entre grupos e classes sociais; também destaca fatores histórico- estruturais.
<i>Atuação do Estado</i>	Papel amplo do Estado para implementar projetos de industrialização e reverter a concentração pessoal e regional da renda; ênfase ao capital nacional, privado ou estatal.	Ator relevante e em parceria com o capital privado nacional e estrangeiro.
<i>Capital estrangeiro</i>	Atração de capital estrangeiro relacionada à capacidade de incentivar a acumulação de capital e a transferência de progresso técnico, mas também com visão crítica à divisão internacional do trabalho. Dependência dificulta o desenvolvimento e ajuda a explicar o subdesenvolvimento.	Defesa da associação ao capital estrangeiro como possibilidade para superar a estagnação econômica da primeira metade da década de 1950.

Fonte: elaboração dos autores.

Cardoso (1993), por sua vez, julga viável um desenvolvimento dependente-associado, admitindo a possibilidade de coexistência entre desenvolvimento e dependência. Com isso, identifica, formas mais dinâmicas de dependência, distintas das condições de enclave ou de colônia.

Furtado busca apresentar soluções para superar o subdesenvolvimento por meio do direcionamento das forças produtivas para o desenvolvimento tecnológico com o objetivo de viabilizar um maior e mais rápido processo de acumulação, para o qual define experiências de endogeneização do desen-

volvimento, baseadas nas melhorias para a coletividade e aumento da autonomia externa. Cardoso, por sua vez, vê nas relações internacionais possibilidades de acelerar os ganhos e pular etapas em termos tecnológicos, por meio de atuação responsável do Estado em um regime político democrático.

O maior ponto de aproximação entre as abordagens propostas pelos autores está em seus esforços para teorizar e propor caminhos de superação para uma mesma problemática que transitava por tópicos, entre os quais pontuam-se três: (a) a estagnação então verificada na América Latina; (b) a razão de o modelo nacional-desenvolvimentista ter sido derrotado em vários países, uma vez que as burguesias, em geral, apoiaram os golpes militares; e (c) a possibilidade ou não de desenvolvimento capitalista na América Latina ou, ao contrário, se haveria a inevitabilidade do socialismo.⁸ Cabe a ressalva de que nem Furtado nem Cardoso defenderam a inevitabilidade do socialismo (senão este, “fascismo”, como se dizia à época). Os dois se perguntavam qual o futuro da América Latina diante da falência de um modelo de desenvolvimentismo nacional com base na substituição de importações e que fosse capaz de acenar com mais autonomia nacional e redistribuição de renda.

Em síntese, Furtado via o desenvolvimento como uma forma de melhorar as condições sociais, e Cardoso, por sua vez, tinha a visão do desenvolvimento dependente – o qual não implicaria necessariamente na melhoria das condições sociais. Quanto ao subdesenvolvimento, enquanto Furtado defende que este se trata de um processo particular de consequência histórica, que não necessariamente conduzirá ao desenvolvimento, Cardoso entende desenvolvimento como desenvolvimentos das forças produtivas, ou seja, como oposto à estagnação econômica. Esta o capital estrangeiro poderia reverter, pois, ao se estabelecer em países dependentes, fomenta os investimentos e a adoção de novas tecnologias, o que impulsiona o crescimento, ou seja, a economia cresce, mesmo que os indicadores sociais não melhorem. Mas para Furtado, sem melhoria dos indicadores sociais não se poderia falar em desenvolvimento.

⁸ Diferente de Cardoso e Furtado, para Frank (1981) e Marini (2013), o modo de produção capitalista implica fatalmente condições opostas, contraditórias e irreconciliáveis, incapazes de ser superadas dentro de seus marcos, como, de um lado, a concentração de riqueza em um polo da sociedade, e, de outro, a pobreza absoluta da imensa maioria da população. Para os autores, as crises nos países da América do Sul caracterizam elementos em que a “libertação nacional” ou superação da dependência só seria possível com o socialismo.

Referências

ALMEIDA, J. E. de. *Subdesenvolvimento e dependência: uma análise comparada de Celso Furtado e Fernando Henrique Cardoso*. Porto Alegre: UFRGS, 2009 (Tese de Doutorado em Economia da UFRGS).

BIELSCHOWSKY, R. Cinquenta anos de pensamento na CEPAL: uma resenha. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*, v. 1. Rio de Janeiro: Record; CEPAL, p. 13-68, 2000.

BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes, 1988.

BOIANOVSKY, M. Between Lévi-Strauss and Braudel: Furtado and the historical-structural method in Latin American political economy. *Journal of Economic Methodology*, v. 22, n. 4, p. 413-438, 2015.

BRANDÃO, C. Prefácio. In: FURTADO, C. *Essencial Celso Furtado: clássicos*. Companhia das Letras, [n. p.], 2013.

CARDOSO, F. H. *Capitalismo e escravidão no Brasil meridional: o negro na sociedade escravocrata do Rio Grande do Sul*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1962.

CARDOSO, F. H. Desenvolvimento econômico e nacionalismo. *Revista Brasiliense*. São Paulo, n. 12, p. 87-97, jul.-ago. 1957.

CARDOSO, F. H. Desenvolvimento: o mais político dos temas econômicos. *Brazilian Journal of Political Economy*. v. 15, n. 4, p. 148-155, 1995.

CARDOSO, F. H. Educação e desenvolvimento econômico. *Revista Brasiliense*. São Paulo, n. 17, p. 70-81, mai.-jun. 1958.

CARDOSO, F. H. *Empresário industrial e desenvolvimento econômico*. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1972a.

CARDOSO, F. H. *As idéias e seu lugar: ensaios sobre as teorias do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1993.

CARDOSO, F. H. *O modelo político brasileiro e outros ensaios*. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1972b.

CARDOSO, F. H. *Política e desenvolvimento em sociedades dependentes*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1971.

CARDOSO, F. H.; FALETTO, Enzo. (1969). Dependência e desenvolvimento na América Latina. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.), *Cinquenta anos de pensamento da CEPAL*, v. 2. Rio de Janeiro e São Paulo: Record; CEPAL; Cofecon, 2000.

CARDOSO, F. H.; FALETTO, E. (1975). *Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

CEPÊDA, V. A. Celso Furtado e a interpretação do subdesenvolvimento. In: LIMA, M. C.; DAVID, M. D. (Org.). *A atualidade do pensamento econômico de Celso Furtado*. São Paulo: Verbena Editora, p. 43-63, 2008.

CORRÊA, C. P. *As teorias do desenvolvimento de Celso Furtado e Fernando Henrique Cardoso frente ao ideário cepalino*. Porto Alegre: UFRGS, 2013 (Dissertação de Mestrado em Ciência Política da UFRGS).

DOMINGUES, F. S.; FONSECA, P. C. D. O método estruturalista: a economia reconhece seus limites. *Nova Economia*. v. 31, p. 613-636, 2021.

FONSECA, P. C. D. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In: CALIXTRE, A.; BIANCARELLI, A.; CINTRA, M. (Org.). *Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro*. Brasília: IPEA, p. 29-78, 2014.

FONSECA, P. C. D. As origens e as vertentes formadoras do pensamento cepalino. *Revista Brasileira de Economia*. v. 54, n. 3, p. 333-358, 2000.

FONSECA, P. C. D. A política e seu lugar no estruturalismo: Celso Furtado e o impacto da Grande Depressão no Brasil. *Revista EconomiA*. v. 10, n. 4, p. 867-885, 2009.

FRANK, A. G. *Reflections on the world economic crisis*. New York: Monthly Review Press, p. 164, 1981.

FURTADO, C. *Criatividade e dependência na civilização industrial*. São Paulo: Círculo do Livro, 1978.

FURTADO, C. *Cultura e desenvolvimento em época de crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984a.

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

FURTADO, C. *Dialética do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

FURTADO, C. (1961). Elementos de uma teoria do subdesenvolvimento. In: BIELSCHOWSKY, R. (Org.), *Cinquenta anos de pensamento da CEPAL*, v. 1. Rio de Janeiro e São Paulo: Record; CEPAL; Cofecon, 2000a.

FURTADO, C. Entre inconformismo e reformismo. *Revista de Economia Política*. São Paulo, n. 4, p. 06-28, out.-dez. 1989.

FURTADO, C. *A fantasia organizada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1971a.

FURTADO, C. *Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural*. São Paulo: Paz e Terra, 2000b.

FURTADO, C. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

FURTADO, C. O Nordeste: reflexões sobre uma política alternativa de desenvolvimento. *Brazilian Journal of Political Economy*. v. 4, n. 3, p. 05-14, 1984b.

FURTADO, C. *Obra autobiográfica*. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

FURTADO, C. *Pequena introdução ao desenvolvimento*. São Paulo: Ed. Nacional, 1980.

FURTADO, C. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Editora Nacional, 1971b.

FURTADO, C. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

GARCIA JR., A. A dependência da política: Fernando Henrique Cardoso e a sociologia no Brasil. *Tempo Social*. v. 16, n. 1, p. 285-300, 2004.

KALVAN, F. R. *O lugar da nação: estudo da abordagem da nação do dual-estruturalismo de Celso Furtado e nos estudos sobre a dependência de Fernando Henrique Cardoso*. São Paulo: USP, 2000 (Tese de Doutorado em Sociologia da USP).

MALLORQUIN, C. *Celso Furtado: um retrato intelectual*. São Paulo, Rio de Janeiro: Xamã, Contraponto, 2005.

MALLORQUIN, C. El desafío de la sustitución de importaciones de las categorías occidentricas: Celso Furtado. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*. n. 78, p. 35-65, 2021.

MARINI, R. M. *Subdesenvolvimento e revolução*. Florianópolis: Insular; Instituto de Estudos Latino-Americanos (IELA), 2013. (Coleção Pátria Grande)

PERES, S. C.; AZEVEDO, L. F. Desenvolvimento e dependência: revisitando as interpretações de Celso Furtado e Fernando Henrique Cardoso. XXX CONGRESSO ALAS. 2017, Montevideo.

RICUPERO, B. Celso Furtado e o pensamento social brasileiro. *Estudos Avançados*. v. 19, p. 371-377, 2005.

RODRÍGUEZ, O. *O estruturalismo latino-americano*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

SAES, A. M.; SOARES, J. A. R. Ideias e método de Celso Furtado para pensar o século XXI. *História Econômica & História de Empresas*. v. 24, n. 1, p. 216-247, 2021.

SAMPAIO JR., P. de A. Furtado e os limites da razão burguesa na periferia do capitalismo. *Revista Economia Ensaios*. v. 22, n. 2, 2008.

SARTORI, G. Concept misformation in comparative politics. *American Political Science Review*. n. 64, p. 1033-1053, 1970.

SARTORI, G. Guidelines for concept analysis. In: SARTORI, G. (Org.), *Social science concepts: a systematic analysis*. Beverly Hills: Sage, p. 15-85, 1984.

A questão agrária brasileira nas obras de Ignácio Rangel e Milton Santos e a fronteira agrícola do Cerrado: as possibilidades de debate e interlocução*

The Brazilian agrarian issue in the works of Ignácio Rangel and Milton Santos and the agricultural frontier of the Cerrado: possibilities for debate and interlocution

Herick Vazquez Soares**

Resumo: O trabalho analisa o debate da questão agrária brasileira nas obras de Ignácio Rangel e Milton Santos, buscando estabelecer um diálogo entre as análises e categorias desses autores com o processo de constituição do Complexo Agroindustrial brasileiro e do Cerrado brasileiro como região produtiva do agronegócio. Na segunda metade do século XX, esse bioma foi integrado à divisão regional do trabalho e incorporado ao capitalismo brasileiro, o que colocou a questão agrária brasileira em novo patamar. O objetivo aqui é, a partir das categorias analíticas dos autores, debater a constituição e desenvolvimento da agropecuária capitalista na fronteira agrícola do Cerrado, levantando suas principais características e impactos socioeconômicos e espaciais. Para tanto, será feito um levantamento dos principais escritos referentes à questão agrária na obra dos autores, a comparação e o resumo das principais ideias, para então sua aplicação ao caso fronteira agrícola do Cerrado.

Palavras-chave: Agricultura. Industrialização. Cerrado. Milton Santos. Ignácio Rangel.

Abstract: The work analyzes the debate on the Brazilian agrarian question in the works of Ignácio Rangel and Milton Santos, seeking to establish a dialogue between the analyzes and categories of these authors with the process of constitution of the Brazilian Agroindustrial Complex and of the Brazilian Cerrado as a productive region of agribusiness. In the second half of the 20th century, this biome was integrated into the regional division of labor and incorporated into Brazilian capitalism, which raised the Brazilian agrarian issue to a new level. The objective

* Submissão: 14/07/2022 | Aprovação: 04/01/2023 | DOI: 10.29182/hehe.v26i1.886

** Departamento de Economia, Universidade de São Paulo (USP), Brasil | ORCID: 0000-0002-3904-1200
| E-mail: herick.soares@usp.br



here is, from the analytical categories of the authors, to discuss the constitution and development of capitalist agriculture in the Cerrado agricultural frontier, surveying its main characteristics and socioeconomic and spatial impacts. For that, a survey of the main writings referring to the agrarian question in the work of the authors will be carried out, the comparison and the summary of the main ideas, for then its application to the agricultural border case of the Cerrado.

Keywords: Agriculture. Industrialization. Cerrado. Milton Santos. Ignácio Rangel.

JEL: B29.

Introdução

É fundamental o papel da agropecuária no desenvolvimento do capitalismo brasileiro. Sua importância é destacada como vínculo com o mercado externo, com papel destacado na balança comercial e no balanço de pagamentos, como fornecedora de alimentos para o abastecimento da população urbana e como vetor de ocupação do território e produção de novos espaços econômicos. Na segunda metade do século XX, em especial entre as décadas de 1950 e 1980, foram articuladas políticas públicas setoriais, econômicas e regionais em torno do projeto de aceleração do processo de industrialização do país. No campo, esse projeto se expressou através da internalização das inovações tecnológicas oriundas da “Revolução Verde”¹ e consequente integração intersetorial entre indústria e agricultura.

Ainda no segundo governo Vargas, é debatida a necessidade de estruturação de uma indústria nacional de fertilizantes e de maquinário agrícola. A substituição de importações de fertilizantes, especialmente os fosfatados, tem início em 1953. A partir do Plano de Metas, do governo Kubitschek (1956–1961), o processo de substituição desses itens se acelera, avançando inclusive no setor de maquinário agrícola, embora as importações ainda tenham permanecido em níveis elevados até o início dos anos 1960 (Kageyama; Graziano da Silva, 1987).

Nesse contexto, o processo de modernização da agricultura acarretou sua mercantilização intrassetorial, bem como um processo de integração da agricultura à indústria por meio da alteração de seus métodos produtivos. Isso significa dizer que boa parte da demanda da agricultura passa a ser atendida pelo setor industrial, o que dinamizou a indústria de bens de capital e insumos agrícolas. Essa tendência pode ser observada pelo aumento do uso de tratores no Brasil. Segundo Kageyama e Graziano da Silva (1987), a área média relativa por trator caiu de 27.737 hectares entre 1950 para 4.073 em 1960.

Do ponto de vista espacial, o processo de ocupação e desenvolvimento econômico do Centro-Oeste nos anos 1950 também deve ser analisado dentro das perspectivas do Plano de Metas, em especial a partir da meta síntese: a construção de Brasília. As mudanças da economia brasileira nesse

¹ No Brasil, como em outras partes do mundo, ocorreu a adoção do modelo que ficou conhecido como “Revolução Verde”, que foi essencialmente a difusão de pacotes tecnológicos capazes de aumentar a produção das grandes propriedades agrícolas, elevando a integração entre agricultura e indústria no processo produtivo da agricultura e do setor alimentício de forma geral, sem questionamento da estrutura agrária ou da forma propriedade privada capitalista da terra.

período reordenaram a geopolítica de “ocupação dos vazios populacionais” e os processos de integração nacional, agora mais sujeitos à influência das necessidades do processo de industrialização.

Junto com o Plano de Metas, a construção de Brasília alterou significativamente o panorama regional do Centro-Oeste. Simultaneamente à obra da nova capital, iniciou-se a construção de diversas estradas para ligar Brasília às principais cidades do Centro-Sul e do Norte. O Estado passou a atuar claramente no sentido de dar unidade ao território nacional com o incremento de infraestrutura que possibilitasse crescimento econômico da região Centro-Oeste. Pode-se dizer que a construção de Brasília deu o pontapé inicial para consolidar a incorporação do Centro-Oeste ao capitalismo brasileiro segundo os interesses dos grandes capitais industriais nacionais, internacionais e proprietários de terra, em função dos quais o Estado passou a ter uma ação planejada e eloquente na região.

Nesse processo de integração regional, foi concretizada a opção pelo transporte rodoviário, determinando a consolidação de um importante centro dinâmico da economia nacional: a indústria automobilística. A integração da região Centro-Oeste se deu com a construção de ampla malha rodoviária, cujas principais rodovias são: Belém – Brasília; Brasília – Cuiabá; Brasília – São Paulo; Brasília – Belo Horizonte; Brasília – Barreiras (BA); São Paulo – Corumbá (Diniz, 2006). Além disso, a transferência da capital federal para o Centro-Oeste levou à instalação de um amplo aparato burocrático e de serviços e comunicação para a região.

A construção de Brasília deve ser entendida a partir de um processo histórico em que a força do nacional-desenvolvimentismo e a ação econômica do Estado mostraram-se decisivas. Essa correlação expressou-se no Plano de Metas, cujas ações e resultados também estão amplamente vinculados ao processo de internacionalização da economia e intensificação da presença de empresas estrangeiras no país. A transferência da capital para Brasília e as obras de infraestrutura relacionadas criaram parte das condições para a região se converter em uma frente pioneira, constituindo o marco inicial do processo de industrialização como fator determinante da integração econômica do Centro-Oeste e do avanço da fronteira agrícola para o Cerrado e para a Amazônia.

A partir do golpe de 1964, o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG)² introduziu inovações nas políticas econômica e monetária cujos im-

² O Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG) foi o primeiro plano econômico do governo

pactos tiveram grande relevância para a consolidação e avanço do Complexo Agroindustrial (CAI):³ constituição do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), possibilitando financiamento subsidiado para a modernização da agropecuária brasileira; medidas de subsídios à exportação por meio de isenções fiscais, crédito e taxas de juros favorecidas;⁴ adoção do sistema de minidesvalorização cambial; e abandono do câmbio fixo, abrindo a possibilidade de desvalorização mais rápida da moeda e com menos impactos à estabilidade do sistema cambial. Além disso, as inovações na base técnica da agricultura avançaram com as políticas de substituição de importações de insumos agrícolas patrocinados pelos planos de desenvolvimento, consolidando o CAI.

Na década de 1970, o principal vetor de disseminação dessas inovações foi a adaptação das sementes de soja ao clima do Cerrado, bem como a adaptação dos solos desse bioma ao plantio do grão, principais responsáveis pela incorporação do Cerrado ao capitalismo brasileiro segundo o estabelecimento de uma “vocação agropecuária” para a região. Essa incorpora o teve o ritmo e os moldes dados a partir das novas tecnologias agropecuárias e do domínio da propriedade privada capitalista da terra. Esse processo, marcado pela eleva o da concentra o fundiária, integrou agricultura e indústria e engendrou uma nova estrutura de classes, colocando a questão agrária brasileira em novos patamares, embora a pobreza e a precariza o do trabalho rural não tenham deixado de ser traços marcantes do campo brasileiro.

Por serem essas questões antigas e persistentes no campo brasileiro, há muito são objetos de estudo e investiga o por intelectuais de diversas áreas do conhecimento. Neste trabalho, pretende-se justamente fazer um levantamento do debate sobre a questão agrária entre 1950 e 2000 através das principais obras de In cio Rangel e Milton Santos. A escolha desses autores guarda rela o com a contribui o que ambos tiveram para a compreensão da questão agrária a partir das suas rela es intersetoriais e seu impacto nos espaços urbanos. Guardadas as especificidades dos autores e de suas obras, ambos apresentam análises relevantes para o entendimento da questão agrária a partir da forma como as rela es capitalistas de produ o se expandiram

brasileiro após o Golpe Militar de 1964. Tinha como objetivos principais combater a infla o, aumentar a taxa de investimentos no país, reformar o Sistema Financeiro Nacional, atrair investimentos externos e diminuir desigualdades regionais (Abreu, 1989).

³ Segundo Delgado (1985), as transforma es do período determinaram o início de um processo de mudança na base técnica da agricultura brasileira por meio de sua integra o com a indústria, tendo se formado o Complexo Agroindustrial brasileiro (CAI).

⁴ Decreto Lei n  461/69.

para o campo e impactaram a expansão das cidades, o setor industrial, o emprego e os níveis de renda da população. Suas análises ajudam a qualificar como a questão agrária se transformou e se complexificou a partir do desenvolvimento do capitalismo brasileiro na segunda metade do século XX, especialmente no que diz respeito à modernização dos processos produtivos e seus impactos sobre o setor industrial e na complexificação das relações campo-cidade.

Nesse sentido, a análise do processo de incorporação da fronteira agrícola do Cerrado ao espaço econômico nacional entre as décadas de 1950 e 1980 parece ser de grande relevância para estudo a partir das categorias e das obras dos referidos autores, haja vista que foi um dos principais acontecimentos do campo brasileiro na segunda metade do século XX e palco importante do processo de integração intersetorial entre agricultura, indústria e capital financeiro.

Para tanto, o presente artigo se divide em duas grandes etapas. Primeiro será feita uma revisão dos principais aspectos do estudo da questão agrária na obra de cada um dos autores. A partir desse levantamento analítico e da síntese das principais ideias, será feita a discussão do caso da fronteira agrícola do Cerrado a partir do processamento e análise de suas categorias analíticas.

1. Inácio Rangel: a questão agrária como obstáculo ao desenvolvimento do capitalismo no Brasil

Ignácio Rangel (1914-1994) foi militante do Partido Comunista, fez parte da Aliança Nacional Libertadora (ANL) e integrou o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB). Fez parte da assessoria econômica de Getúlio Vargas, tendo trabalhado na criação da Petrobrás e da Eletrobrás, além de ter atuado no Plano de Metas. As principais obras nas quais trata da questão agrária são: *A dualidade básica da economia brasileira* (1953), *A inflação brasileira* (1963) e *A questão agrária brasileira* (1961). Uma de suas maiores contribuições reside justamente na compreensão da questão agrária não só como um problema rural, mas como parte da dinâmica do capital e seu desdobramento espacial.

Nesse sentido, Ignácio Rangel concebeu a questão agrária a partir das suas funções no processo de acumulação de capital. Para tanto, o autor analisou as relações entre campo e indústria no processo de modernização capitalista e mostrou como a crise agrária era a base das dificuldades econômicas

e sociais do país. Para ele, havia no Brasil uma crise agrária que se expressava essencialmente por dois problemas: superprodução e superpopulação rural, crise na qual a produtividade do trabalho na agricultura desenvolvia-se em ritmo superior ao necessário com o duplo resultado de excedentes agrícolas e demográficos, sendo os últimos transformados em desemprego urbano através do êxodo rural. Esse processo aumentaria a taxa de exploração do trabalho, possibilitando o processo de industrialização sem reforma agrária até o limite de uma crise de superacumulação (Rangel, 1963).

Nessa lógica, Rangel definiu um modelo em que o setor agropecuário deveria cumprir duas funções: suprir o sistema econômico e seu comércio exterior dos bens agrícolas necessários para seu pleno funcionamento e liberar ou reter mão de obra conforme as flutuações econômicas da agricultura e dos demais setores do sistema econômico (Rangel, 2005).

A industrialização, ao aumentar a demanda por alimentos e matérias-primas e demandar divisas internacionais para a expansão de seu desenvolvimento, reconfigurou as exigências colocadas ao campo, de modo que, para atender a tais exigências, seriam necessários aumentos da produção e da produtividade rurais. Para alcançar esse objetivo, a penetração das formas capitalistas de produção na agricultura estimulou a eliminação crescente das atividades secundárias e terciárias realizadas pelo homem do campo no setor feudal,⁵ como transformação dos gêneros agrícolas, transporte, construção de casas e outras atividades de apoio à atividade agrícola cuja realização desviava recursos humanos, materiais e tempo daquelas que deveriam ser as finalidades da agricultura: produzir gêneros primários em escala suficiente para a alimentação humana, para o suprimento de matérias primas para as indústrias e para o comércio exterior.

Nesse processo de contínua especialização, a função de mecanismo regulador do mercado de trabalho do setor agrícola, absorvendo ou retendo mão de obra de acordo com as necessidades do sistema econômico, ficou comprometida em razão de a elevada concentração fundiária impedir o acesso à terra por parte dos trabalhadores que perderam suas funções no campo. Conforme as relações capitalistas penetraram no campo e estimularam a especialização nas atividades primárias, muitos trabalhadores perderam suas

⁵ Apesar de se utilizar do termo “feudal”, Ignácio Rangel não comungava com a ideia pecebista que relacionava a questão agrária brasileira com a superação de relações feudais no campo. Segundo Rangel (2005), o latifúndio brasileiro era caracterizado por formas arcaicas de organização e produção do ponto de vista interno, embora tivesse seu lado moderno nas relações com o mercado externo.

posições e migraram para os centros urbanos, desequilibrando o mercado de trabalho urbano-industrial.

Essa realidade acarretou um duplo desequilíbrio à economia brasileira: superpopulação de trabalhadores urbanos, em razão dos desempregados do campo que migravam para as cidades, e superprodução na agricultura, causada pela especialização nas atividades rurais, que derrubava os preços dos gêneros agrícolas e gerava desequilíbrios no comércio internacional:

Os problemas próprios ou propriamente agrários da presente crise agrária brasileira são as anomalias concomitantes, verso e reverso da mesma medalha, da superprodução agrícola e da superpopulação rural, desdobrando-se, a primeira, nos constantes problemas do comércio exterior e a segunda, em desemprego urbano. (Rangel, 2005b, p. 42)

Esses eram os problemas que Rangel chamava de “propriamente agrários”. Além deles, havia os “impropriamente agrários”: altos preços de certos bens agrícolas, que se davam em razão das estruturas oligopolizadas de comercialização desses bens, e escassez sazonal de mão de obra nas atividades agrícolas organizadas, especialmente a monocultura. O primeiro tinha origem no seu sistema de comercialização, organizado em monopólios e monopsonios que controlavam a compra e a venda desses bens. O segundo se originava no êxodo rural, já que a expulsão de trabalhadores do campo levava a uma escassez de mão de obra nos períodos de maior necessidade. Além disso, o alto preço da terra agravava a situação no campo, já que o aumento do valor da terra se devia principalmente à procura especulativa pela propriedade da terra, em especial contra a corrosão do valor da moeda em tempos de inflação elevada (Rangel, 2005b).

Para Rangel, tais problemas ocorriam porque a industrialização se deu sem alteração da estrutura agrária, por meio de um pacto de poder entre o latifúndio e o capital industrial. A correlação de forças políticas que tomou o poder a partir de 1930 tinha como classe hegemônica o latifúndio, que, segundo o autor, só abriu espaço para o desenvolvimento industrial em razão de ele criar condições para o surgimento de um mercado interno para os produtos agrícolas em substituição ao mercado externo, bem como produzir bens necessários para o setor agrícola, cuja importação encontrava crescentes dificuldades. Para Rangel, o capital industrial foi sócio menor do latifúndio no comando do país a partir de 1930 (Rangel, 1963).

Nesse contexto, a incapacidade de importação de bens industrializados

foi fundamental para o processo de industrialização, pois criou um cenário favorável para que esses bens fossem produzidos internamente. Ainda que o consumo interno estivesse em um momento de declínio, a incapacidade de importar criava demanda garantida para os bens produzidos internamente, um estímulo ímpar ao processo de industrialização. Essa conjuntura extremamente favorável teria dispensado a realização de uma reforma agrária para a constituição do mercado interno (Rangel, 1963).

Apesar de inicialmente possibilitar um aumento da taxa de exploração, de modo a garantir capitais para o investimento industrial, conforme o processo de industrialização avançou e o suprimento da demanda criada pelas condições adversas criadas pela crise de 29 se completou, o sistema começou a dar sinais de tendências recessivas, determinadas pelo menor crescimento da demanda em relação ao ritmo de acumulação, já que a taxa de exploração e a propensão a consumir são inversamente proporcionais. Em outras palavras, o elevado exército industrial de reserva propiciado pelo êxodo rural comprimia os salários a tal ponto que comprometia a capacidade de consumo das massas urbanas e, por consequência, a capacidade de crescimento da demanda interna, estando na origem, portanto, das crises de acumulação (Rangel, 1963).

Como a superpopulação rural era um dos problemas propriamente agrários, sua resolução passava necessariamente por mudanças na estrutura agrária, o que dificilmente aconteceria em um contexto de manutenção do latifúndio como força política dominante. Sendo assim, a solução possível para esse problema passava por uma intervenção no mercado de trabalho com vistas a minimizar o problema da escassez sazonal de mão de obra.

Para tanto, Rangel propõe a criação de pequenas propriedades fora das terras da grande fazenda capitalista, nas quais o assalariado agrícola, em especial os trabalhadores temporários, tenham assegurado o emprego produtivo quando não estão trabalhando na agricultura capitalista. Essa medida fixaria a população rural na terra mesmo nos períodos de menor demanda por mão de obra no campo, impedindo um grande fluxo de trabalhadores para os centros urbanos (Rangel, 2005b).

O segundo problema era o alto preço de certos bens agrícolas, oriundo da forma pela qual era realizada a comercialização de tais produtos. Para Rangel, esse era um setor propagador de inflação, responsável por parte importante das altas constantes de preços. O autor acreditava que os impulsos inflacionários surgiam nos setores que produzem bens inelásticos⁶ à variação

⁶ Os gêneros alimentícios são essenciais para a reprodução da classe trabalhadora, ou seja, apesar dos au-

dos preços e nos quais havia tendências à cartelização na compra dos gêneros dos produtores e na sua revenda aos consumidores. Isso significa dizer que Rangel não relacionava o alto custo dos alimentos à baixa produtividade do campo, mas às características monopolísticas do setor de comércio dos bens agrícolas, irradiador, segundo ele, de processos inflacionários.

Para resolver o problema inflacionário na raiz, ou seja, equacionar a questão da cartelização da comercialização agrícola, Rangel propunha o fortalecimento da posição do agricultor em relação aos grupos que controlavam o comércio de bens agrícolas, organizados em oligopsônios. Para tanto, sugeria uma política de preços mínimos, organização de um sistema de crédito agrícola e infraestrutura de armazenamento, de modo a evitar grandes flutuações nos preços (Rangel, 2005b).

Em relação à questão da propriedade da terra, Rangel considerava a reforma agrária como uma forma de incentivar a expansão do mercado interno, mas evidenciou a baixa possibilidade de sua concretização em um contexto, segundo ele, dominado politicamente pela aliança entre o latifúndio e o capital industrial nascente:

Ora, nada mais ilusório do que esperar que a burguesia – ligada ao latifúndio, inclusive por laços de sangue – rompa o seu pacto de poder com o latifúndio, pelo menos enquanto este não houver esgotado suas possibilidades. (Rangel, 1963, p. 37)

Para Ignácio Rangel, a resolução da questão agrária não era obstáculo fundamental para o processo de industrialização, pois possibilitava a existência de uma elevada taxa de exploração da mão de obra, cuja tendência é crescente à medida que aumenta a produtividade do trabalho não compensada por salários. Apesar disso, o não enfrentamento da questão, cujo efeito principal é a compressão da taxa de exploração do trabalho e, conseqüentemente, do consumo da massa de trabalhadores, tende a gerar uma situação de desequilíbrio. A elevada capacidade de investimento dos capitais sem um correspondente aumento da capacidade de consumo produziu um cenário de crescente capacidade ociosa conforme foi completado o processo de substituição de importações. Isso significa dizer que resolver a questão agrária seria fundamental para o processo de desenvolvimento capitalista brasileiro, por tratar-se de medida capaz de dinamizar o mercado interno, gerando novas oportunidades

mentos nos preços a demanda por tais bens permanece constante, daí a inelasticidade de sua demanda em relação à variação dos preços.

de investimento e viabilizando a continuidade do processo de acumulação de capital.

Ora, ninguém pretenderá que a economia brasileira, dados os presentes níveis e dinamismo da renda e da demanda global, já esgotou todas as suas oportunidades de investimento. Não obstante, não resta dúvida de que a presente demanda efetiva de capital é, não apenas insuficiente, como cada vez mais insuficiente. (Rangel, 1963, p. 39)

Além de explicitar as problemáticas da questão agrária no que diz respeito à sustentabilidade do processo de acumulação de capital, Rangel evidenciou o papel fundamental da questão agrária na forma como se desenrolou o processo de urbanização brasileiro. Em seu artigo de 1986, “Crise agrária e Metrópole”, Rangel muito bem relacionou as duas questões enfatizando que o ritmo acelerado do processo de urbanização brasileiro decorre do processo de especialização das atividades agrícolas. Em outras palavras, as inovações tecnológicas introduzidas no campo especializaram diversos ramos da agricultura e reduziram o espaço para a produção de autoconsumo e outras atividades não diretamente relacionadas à produção agrícola dentro do latifúndio, crescentemente suplantadas por uma monocultura tecnicamente avançada. Assim, reduzida a demanda por trabalho na agricultura e não havendo políticas de distribuição de terras, o excesso de população rural se transforma em excesso de população urbana via êxodo rural e tende a comprimir o nível dos salários industriais (Rangel, 2005b).

Em suma, ainda que Rangel reconhecesse todas as dificuldades políticas e econômicas para que fossem implantadas as medidas necessárias para a superação da questão agrária (inclusive as que não se chocavam frontalmente com o latifúndio), sua obra deixa clara a profunda relação da questão agrária com as debilidades estruturais do capitalismo brasileiro e tem alcance explicativo bastante atual ao tratar de problemas como a especialização das atividades agrícolas e seus impactos no processo de urbanização, sentidos no cotidiano das cidades e do mercado de trabalho.

2. Milton Santos e a urbanização do campo

Milton Santos (1926–2001) foi importante expoente da renovação da Geografia ocorrida no Brasil nos anos 1970. Foi professor em diversas universidades, em vários países, tendo sido reconhecido por abordar conceitos

até então pouco explorados pela Geografia, como território, espaço geográfico e lugar. Milton Santos recebeu, em 1994, o prêmio internacional *Vautrin Lud*, considerado o Nobel da Geografia. Dentre suas obras, podemos destacar *O espaço dividido* (1978), *Economia espacial: críticas e alternativas* (1979) e *A urbanização brasileira* (1993).

A obra de Milton Santos abre a possibilidade de tratar da questão agrária a partir de impactos importantes das transformações estruturais da economia brasileira ocorridas na segunda metade do século XX: a alteração da distribuição da população pelo território e a intensa urbanização, inclusive em regiões interioranas.

O acelerado processo de urbanização está, segundo Santos, ligado ao momento de constituição do meio técnico-científico sobre os territórios. Trata-se do momento histórico atual, no qual a construção ou reconstrução do espaço se dá com crescente conteúdo de ciência e técnicas de informação. Como consequência, surgem importantes mudanças na composição técnica do território, determinadas pelos investimentos em infraestrutura, e mudanças na composição orgânica do território, determinadas pela cibernética, biotecnologias, química, informática e eletrônica. O progresso da biotecnologia permitiu, por exemplo, que os solos dos cerrados fossem adaptados ao plantio de um gênero de clima temperado, como a soja (Santos, 1993).

Nessa nova realidade, passa-se de uma autonomia relativa entre subespaços para uma interdependência crescente; de uma interdependência local, entre sociedade regional e natureza, a uma espécie de socialização capitalista territorialmente ampliada de circuitos locais, cuja ligação a circuitos mais amplos se dá por alguns poucos produtos e pouquíssimos produtores. O espaço se torna mais articulado às relações funcionais determinadas pela divisão do trabalho e mais desarticulado quanto ao comando local das ações que nele se exercem, o que aumenta a demanda de empregos preenchidos por profissionais de origem urbana, atividades de escritório, em contraposição a atividades propriamente do campo.

Seria uma oposição entre espaços [...] comandando uma nova divisão regional do país e determinando novas hierarquias: entre regiões com grande conteúdo em saber (nos objetos, nas instituições e empresas, nas pessoas) e regiões desprovidas dessa qualidade fundamental em nossa época; entre regiões do mandar e regiões do fazer. (Santos, 1993, p. 51)

Assim, pode-se dizer que Milton Santos conectou a questão urbana com a questão agrária através da profunda modernização do processo produtivo e da concentração fundiária. Ambas liberaram um enorme contingente de mão de obra das atividades agrícolas e que transformaram a relação campo-cidade nesse novo contexto.

Segundo Santos (1993), o consumo produtivo – consumo das unidades produtivas, e que faz parte do processo produtivo, seja sob a forma de matérias primas, seja sob a forma de máquinas, insumos ou equipamentos – tem um potencial de criação de demanda para os diferentes subespaços, o que tornaria mais complexa a divisão do trabalho entre os centros urbanos, intensificando sua importância demográfica e econômica. Assim, as cidades médias,⁷ aquelas que constituem espaços de “gerenciamento” das atividades agrícolas, dada sua centralidade no sistema urbano, tendem a ser potencialmente beneficiadas por essa relação urbano-rural, já que elas abrigam o aparato necessário para a realização desse consumo, como agências bancárias, comércio especializado de insumos agrícolas, consultorias, escritórios e até mesmo agroindústrias.

Nessa nova realidade, essas cidades têm o papel de suprir com informação e técnica a atividade agropecuária moderna, ocupando um nicho de atividade urbana especializada e conectada com a produção regional. Visando suprir a crescente demanda por regulação e consumo produtivo, as cidades médias necessitam de investimentos públicos e privados a fim de se tornarem centros de expressão regional, “pontes entre o global e o local” (Santos; Silveira, 2001). Nesse contexto, os municípios médios passaram a apresentar taxas de crescimento significativas, condizentes com a expansão do capital no campo.

[...] a partir desse momento, a regulação do mundo rural não se faz mais no campo. Hoje, nas áreas mais desenvolvidas, todos os dados da regulação agrícola se fazem no urbano, novidade que, em muito, muda a significação, neste período, da urbanização brasileira. (Santos, 1993, p. 61)

A unidade da região agrícola compreende a inter-relação entre os mundos rural e urbano, representado por algumas cidades que abrigam atividades ligadas às atividades agrícolas e que dependem dessas atividades (Santos, 1993).

⁷ Conforme Soares (1999), o termo cidades médias é uma referência ao lugar que essas cidades ocupam no sistema econômico global, isto é, na relação entre o local e o global, levando-se em consideração também o lugar que ocupa na rede urbana.

No Brasil urbano, onde a vida de relações tende a ser mais intensa, o processo de urbanização ocorre com mais força. Por ser o meio técnico-científico o fruto da soma de ciência, tecnologia e informação ao território, ele cria “espaços inteligentes” ou “espaços do mandar”, localizados em sua maior parte no Brasil urbano, e que se contrapõem aos “espaços opacos” ou “espaços do fazer”, em sua maior parte localizados no Brasil agrícola, com dinâmicas territoriais, políticas, demográficas, culturais e econômicas diferentes (Santos, 1993).

Essa divisão do espaço evidencia a contradição do processo de urbanização do interior do Brasil: o potencial de dinamização urbana da agropecuária empresarial capitalista contrasta com cidades (em sua maioria, municípios pequenos, com menos de 20 mil habitantes) que, mesmo localizadas em regiões de produção agropecuária moderna intensiva, não conseguem diversificar suas funções urbanas e sua economia. Essa renda acaba sendo, em grande parte, drenada para médias e grandes cidades, pois estas são capazes de atrair esses capitais por meio da produção de bens e serviços. Essa dinâmica reforça disparidades espaciais históricas e evidencia a natureza controversa dos impactos das alterações do processo produtivo decorrentes da “modernização conservadora” da agropecuária (Santos, 2003).

A elevação da concentração fundiária se refletiu na supressão de formas não capitalistas de produção, como parceria e produção familiar de subsistência. Ainda que essas formas de trabalho não tenham desaparecido, muitas unidades produtivas familiares passaram a ter sua renda subordinada aos capitais agroindustriais, dado seu controle oligopolista sobre o fornecimento de insumos agrícolas e da compra das produções dessas famílias, questão também apontada por Ignácio Rangel (Martins, 1996). Além disso, houve a difusão de tecnologias que diminuíram a absorção de mão de obra não especializada. Como consequência, as cidades passaram a receber grandes contingentes populacionais que tiveram suas propriedades expropriadas, bem como trabalhadores rurais que perderam seus postos de trabalho em virtude da tecnificação do campo. (Santos, 1993).

Nesse sentido, o campo tende a não ser mais o local de moradia nem mesmo dos produtores e dos trabalhadores agrícolas. O campo tornou-se o espaço da produção agropecuária, mas não de residência da população, o que levou a uma elevação do percentual da população que reside nos núcleos urbanos. Ainda que a migração campo-cidade tenha tido impactos positivos sobre o consumo consuntivo (consumo da população para sua manutenção

e reprodução), ela não foi suficiente para dinamizar e diversificar economicamente a maior parte dos núcleos urbanos, em especial as pequenas cidades que, por não terem a centralidade que as tornasse atrativas para o setor de comércio produtivo moderno, de serviços especializados e agroindústrias, não conseguem reter os capitais produzidos em seu entorno.

Esse baixo dinamismo econômico de muitas das cidades do Brasil agrícola guarda relação com a concentração fundiária. Essa concentração impacta diretamente na forma como se distribui a renda do setor agropecuária, especialmente das culturas de exportação. Parte expressiva da renda fica concentrada nas mãos de agroindústrias nacionais e estrangeiras, enquanto a parte que fica nas localidades se concentra nos proprietários de terra. Nesse contexto, a parcela da renda destinada ao pagamento de salários é pequena, o que diminui a capacidade de dinamização do consumo e da economia local, impactando negativamente no recolhimento de impostos e na capacidade de investimento dos municípios dessas regiões, responsáveis por abrigar parte expressiva da população, inclusive grandes contingentes de trabalhadores rurais. Como resultado, nota-se baixa qualidade de vida, estrangulamento dos serviços públicos e cidades disfuncionais. Dispondo somente de serviços básicos, a maior parte das localidades urbanas das regiões agrícolas limita-se à função de reservatório de mão de obra rural e é incapaz de atender às necessidades mais especializadas de seu entorno agrícola e de sua população, que acaba tendo que recorrer aos centros de médio e grande porte quando necessário.

Os dados mostram que as cidades do agronegócio se inserem num processo de produção espacial no qual os centros urbanos são o centro de comando da agropecuária. Em 2014, 95,6% dos residentes de Mato Grosso e 92,2% dos residentes de Goiás viviam na zona urbana, taxa que só é inferior a Rio de Janeiro (97,3%), São Paulo (96,6%) e Distrito Federal (95,6%) (Girardi, 2016). À medida que os capitais agroindustriais nacionais e internacionais concentrados no Sudeste se descentralizam territorialmente para áreas onde a terra tornou-se meio de produção das *commodities* internacionais de exportação, eles não podem abrir mão da centralização urbana, já que é nas cidades que fica concentrada a maior parte das infraestruturas de armazenamento (silos) e empresas de consultoria, informação, manutenção e controle (Volochko, 2013).

Veja-se como exemplo, a relação cidade/campo, em que a atração entre subespaços com funcionalidades diferentes atende à própria produção, já que a cidade, sobretudo nas áreas mais fortemente

tocadas pela modernidade, é o lugar da regulação do trabalho agrícola. (Santos, 2006, p. 192)

É nessa esteira do processo de produção de espaços urbanos a partir das necessidades dos grandes capitais agrícolas e agroindustriais que se inserem as cidades do eixo mato-grossense da BR 163: Nova Mutum, Lucas do Rio Verde, Sorriso e Sinop.

Retomando a divisão entre regiões do mandar e regiões do fazer, Sinop, por sua centralidade na região norte de Mato Grosso e sul do Pará, bem como pelo fato de concentrar variadas atividades de serviço e de controle das que foram citadas anteriormente, constitui-se como uma região ambivalente, isto é, do mandar (ou do coordenar) e do fazer. Em outras palavras, sua força como centro polarizador de atividades relacionadas à coordenação das atividades econômicas (cujo controle real se dá de forma verticalizada a partir de outros pontos do país e do planeta) lhe garante um *status* que não pode ser reduzido à categoria de região do fazer.

A produção do espaço urbano de Sinop como local central de forças produtivas agroindustriais é marcada por práticas urbanísticas e modificações do espaço urbano típicas do processo de conversão da terra em mercadoria e da especulação imobiliária. O processo de urbanização é pautado pela dinâmica do mercado imobiliário e resulta em elevação do custo de vida e na segregação socioespacial no meio urbano, o que leva ao não atendimento de demandas por moradia popular, saneamento básico, educação, saúde e transporte para as populações mais pobres.

A paisagem de Sinop, marcada pelas largas avenidas de traçado reto, com nomes que remetem às árvores cuja exploração ajudou a erguer a cidade, como Embaúbas, Castanheiras, Figueiras, Ítalas e Jacarandás, concentra nas ruas centrais construções grandiosas e imponentes, como o Fórum, a Câmara Municipal e a Basílica, além de bairros com casas de alto padrão, cujo projeto segue as normas colocadas pela colonizadora Sinop (Sociedade Imobiliária Noroeste Paranaense) para manter a harmonia arquitetônica. Essas características dão à cidade ares de um grande empreendimento imobiliário cuja morfologia espacial segue à risca o projeto idealizado por uma incorporadora imobiliária, sem que se consiga visualizar ali características locais e marcas de acontecimentos e etapas históricas heterogêneas.

Contudo, ao se analisar alguns dos indicadores de renda e qualidade de vida de Sinop, a desigualdade surge de forma flagrante. Sinop, apesar de seu

PIB per capita de R\$ 34.078,81 em 2015, possuía, no mesmo ano, apenas 10,8% de esgotamento sanitário adequado e apenas 30,6% de ruas com urbanização adequada (bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio) (IBGE, 2018, n. p). Na mesma cidade, o rendimento médio mensal dos trabalhadores formais foi superior à média nacional em 2016, 2,4 salários mínimos, contra 1,78 da média nacional. Entretanto, no mesmo ano, 30,1% da população teve rendimento nominal mensal per *capita* de até meio salário mínimo, o que revela que boa parte da população está fora do mercado de trabalho formal (IBGE, 2017, n. p.).

3. Ignácio Rangel, Milton Santos e a questão agrária: síntese comparativa

Apesar de produzidas por autores de formações distintas e em contextos diferentes, as obras de Milton Santos e Ignácio Rangel trazem categoriais e ideias que as tornam atuais e relevantes para a análise da incorporação do Cerrado como região produtiva do agronegócio ao capitalismo brasileiro, bem como para a análise da questão agrária contemporânea. Ambos os autores destacam a importância das relações agroindustriais no entendimento da forma como o capitalismo se expandiu no campo, assim como a ligação intrínseca entre questão agrária e questão urbana.

Ignácio Rangel ressalta que a concentração dos capitais agroindustriais em grandes conglomerados oligopolistas impacta o acesso e o custo dos alimentos, o que teve desdobramentos sobre o custo da mão de obra e sobre a industrialização. Além disso, demonstra como a modernização técnica da agropecuária teve capacidade de dinamização da indústria por meio do aumento da demanda por bens de capital. Sobre a relação campo-cidade, o autor ressalta que a concentração fundiária expulsa grandes contingentes populacionais do campo, o que intensifica um processo de urbanização desorganizado e desigual, além de comprimir o nível de salários, o que impacta negativamente a demanda interna

Milton Santos também identificou o papel dos grandes conglomerados agroindustriais na agropecuária, que controlam recursos-chave, como tecnologia, acesso a mercados, crédito e capacidade logística, bem como sua influência no desenvolvimento espacial. Nesse sentido, identificou que as cidades cumprem papel fundamental na agropecuária capitalista por concentrarem as principais atividades para o desenvolvimento da agropecuária contemporânea,

cada vez mais sujeita às tecnologias e aos processos produtivos intensivos em capital. Milton Santos destacou, contudo, que são poucas as cidades que conseguem se tornar locais privilegiados de localização dos centros de comando da agropecuária capitalista. A forma de espacialização da agropecuária capitalista acentua desigualdades regionais, uma vez que são poucas as regiões que reúnem as condições de atrair capitais para as atividades de comando do setor e, como consequência, reter parte expressiva da renda da produção agrícola. Muitas cidades, apesar de serem o local de residência dos trabalhadores e das produções, constituem apenas espaços do “fazer”, ou espaços “opacos”, incapazes de reter parte expressiva da renda das atividades agropecuárias, marcadas por baixos níveis de desenvolvimento e de complexidade econômica.

As obras dos dois autores tratam da questão agrária a partir da concepção do campo como local de expansão das relações capitalistas de produção a partir da lógica dos capitais oligopolistas agroindustriais e da propriedade privada capitalista da terra.

Ignácio Rangel destaca como os problemas agrários (concentração fundiária e inchaço das cidades) e os impropriamente agrários (preço dos alimentos e escassez sazonal de mão de obra no campo) relacionam-se e geram consequências para todo o sistema econômico, especialmente a inflação dos gêneros agrícolas, importante elemento de composição dos salários e dos custos de matérias-primas. Além disso, o autor demonstra que a penetração das relações de produção capitalistas na agricultura permitiu a incorporação de modernas técnicas produtivas que aumentaram a produção e a produtividade agrícola, permitindo o desenvolvimento industrial sem a realização de reforma agrária. Vale mencionar que intelectuais vinculados à tradição cepalina, como Celso Furtado, diagnosticaram que a concentração da propriedade fundiária representava um obstáculo limitante à industrialização do Brasil. Isso ocorreria porque a concentração da propriedade fundiária causaria uma redução da oferta de alimentos nas cidades, o que elevaria a pressão sobre o custo do trabalho, inviabilizando o processo de industrialização. Além disso, Furtado ([1959] 2000) diagnosticou que a concentração fundiária elevava os níveis de desemprego ao expulsar grandes contingentes populacionais do campo para as cidades, tendência acentuada pelo modelo de industrialização brasileiro, baseado em indústrias intensivas em capital, instaladas no país com tecnologias importadas poupadoras de mão de obra.

Milton Santos, por sua vez, destaca como a penetração das relações

capitalistas de produção no campo, a partir de uma estrutura fundiária concentrada e sob hegemonia dos capitais agroindustriais, tem impactos espaciais bastante discutíveis tanto no campo quanto nas cidades. A partir da leitura dos dois autores, é possível aprimorar a compreensão sobre a expansão da agropecuária capitalista nas fronteiras do Cerrado e da Amazônia a partir de sua dinâmica espacial e de seu impacto na economia brasileira.

Quadro 1 – Quadro resumo dos principais pontos acerca da questão agrária nas obras de Ignácio Rangel e Milton Santos			
Atores	Principais pontos da análise		
	Relação Indústria x Agricultura	Relação Campo x Cidade	Principal contribuição na análise do Cerrado
Ignácio Rangel	<ul style="list-style-type: none"> • Agroindústria oligopolista faz com que haja pressão sobre preços dos alimentos. • Modernização do setor industrial aumenta demanda por bens de capital na agricultura, incentivando a integração intersetorial à jusante e à montante. 	<p>Concentração fundiária faz com que o campo libere população em excesso para as cidades, pressionando para baixo o nível de salários nas indústrias e ocasionando um crescimento urbano desordenado</p>	<p>Identificar que a concentração fundiária não constituiu obstáculo para o desenvolvimento industrial, porém acentuou distorções do capitalismo brasileiro, como a concentração de renda.</p>
Milton Santos	<ul style="list-style-type: none"> • Agropecuária sofre grande influência de capitais agroindustriais e financeiros oligopolistas, que ditam o ritmo, a intensidade e controlam os recursos-chave da atividade. • Grandes capitais agroindustriais e financeiros têm papel decisivo na forma como a atividade se desenrola no espaço. Regiões produtoras tornam-se espaços funcionais para os capitais oligopolistas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Algumas cidades são o centro de comando da agropecuária capitalista, por concentrarem as infraestruturas necessárias para seu funcionamento. • Essas são o contato entre a localidade e os centros de comando dos grandes capitais oligopolistas. As demais, podem concentrar atividades agropecuárias, mas retêm pouco da renda da atividade. 	<p>Identificou que o avanço no processo de urbanização e intensificação das relações campo-cidade se manifesta de forma desigual no espaço, com regiões do “mandar” e do “fazer” conforme sua funcionalidade e atributos para atrair capitais.</p>

Fonte: Elaboração própria.

4. O debate sobre a questão agrária e o caso do Centro-Oeste

A maior parte das análises anteriormente descritas foram produzidas em período cronológico anterior ou concomitante à incorporação do Centro-Oeste ao capitalismo brasileiro, ocorrida entre as décadas de 1950 e 1980. Ainda assim, a maior parte delas tem significativo alcance interpretativo a respeito das transformações da agricultura brasileira no contexto da industrialização e disseminação de inovações tecnológicas no campo, podendo trazer categorias importantes para a análise da incorporação dessa região ao espaço econômico nacional com base na agropecuária.

Além de ressaltar o já comentado papel do setor agrícola como regulador da oferta da mão de obra, Ignácio Rangel trata de dois temas bastante relevantes no que diz respeito ao processo de incorporação do Cerrado ao capitalismo brasileiro: os oligopólios comerciais e industriais que atuam na compra dos gêneros agrícolas e a questão do arcaico e do moderno na fronteira agrícola.

Em relação às condições oligopolistas em que atuam os capitais comerciais e industriais no setor agrícola brasileiro apontadas por Rangel, vale notar que o setor de defensivos agrícolas (herbicidas, fungicidas e inseticidas), por exemplo, está oligopolizado por cerca de sete corporações multinacionais: Syngenta (Suíça), Dupont (Estados Unidos), Dow Chemical (Estados Unidos), Bayer (Alemanha), Novartis (Suíça), Basf (Alemanha) e Milenia (Holanda/Israel). No setor de esmagamento e processamento de grãos, além da Cargill, que é a maior esmagadora de soja do Brasil, atuam Bunge, Monsanto, Dreyfus, ADM, Grupo André Maggi, Caramuru Alimentos, Brejeiro, Granol e cooperativas de produtores (Diniz, 2016).

Observa-se que tanto no setor de defensivos agrícolas como no setor de esmagamento de grãos, setor que inclui a soja, não passa de dez o número de empresas que controlam esses mercados, o que lhes confere grande poder na formação de preços dos alimentos e, logo, influência sobre os índices de inflação. Destaca-se aqui o agravante de a maioria dessas empresas não ser brasileira, apesar de a burguesia nacional ter seu espaço na agroindústria alimentar e controlar empreendimentos importantes do ramo, como o Grupo André Maggi.

No tocante à condução da modernização técnica dos processos produtivos da agricultura, Ignácio Rangel fornece uma ideia muito interessante para o caso do Centro-Oeste. A região foi incorporada de fato ao capitalismo

brasileiro a partir dos anos 1950 e, apesar da inegável aliança entre capital agroindustrial e latifúndio que permeou a incorporação da região do capitalismo brasileiro, Rangel observou, na fronteira agrícola, o surgimento de uma dissidência “progressista” do latifúndio, caracterizado por ele como semifeudal, que, junto com o capital industrial, comandaria o país no futuro. Isso porque, segundo ele, as condições essenciais para a existência do latifúndio feudal deixaram de cumprir-se por força da expansão da fronteira agrícola sobre o Cerrado, a Hileia, e a Caatinga (Rangel, 2005a). Essa dissidência foi responsável pela modernização técnica e pelo aumento da produtividade do setor, tornando-o compatível com o desenvolvimento industrial, ainda que mantida intocada a concentração fundiária.

Essa ideia torna-se bastante atual quando se leva em consideração que a emergência de lideranças políticas e econômicas ligada ao setor de grãos e à pecuária do Cerrado – como Kátia Abreu, ministra da agricultura entre 2015 e 2016, Teresa Cristina, ministra da Agricultura entre 2019 e 2022 e senadora pelo Mato Grosso do Sul, e Ronaldo Caiado, governador de Goiás, bem como a emergência de alguns grupos agroindustriais importantes da região, como o André Maggi e Caramuru Alimentos – foi um dos principais fatos da vida nacional no final do século XX e início do século XXI.

Todavia, cabe ressaltar que apesar de reconhecer algo de “progressista” nessa dissidência do latifúndio rural, Rangel mostrou que o processo de modernização do campo gerou um intenso êxodo rural, sem que essa dissidência dê qualquer sinalização de apoio a medidas que visem facilitar o acesso à terra ou melhorar as condições do mercado de trabalho rural. Essa dicotomia evidencia que o viés “progressista” dessa burguesia agrária se restringe aos avanços tecnológicos, combinados com a manutenção dos fatores que comprimem os salários e o espaço para as demandas dos assalariados rurais, garantindo o aumento crescente da mais-valia no campo.

O tratamento dado por Milton Santos à questão agrária traz contribuição relevante para o entendimento do processo de incorporação do Cerrado brasileiro à fronteira agrícola e seus impactos no espaço. Milton Santos demonstrou a profunda correlação entre a expulsão de grandes contingentes de trabalhadores para os centros urbanos com o processo de urbanização. Além de um salto qualitativo na interpretação da relação campo-cidade, a obra de Milton Santos traça um quadro bastante contundente com a realidade regional do Centro-Oeste.

A partir da década de 1950, a expansão da economia brasileira e o

crescimento demográfico favoreceram a proliferação de núcleos urbanos pelo território, inclusive nas áreas de fronteira. No Cerrado, esse fenômeno se potencializou com a moderna produção agroindustrial que se desenvolveu na região. No entanto, o autor observou que, sem que o empreendimento rural tenha sua viabilidade amplamente comprometida, o potencial de dinamização urbana do empreendimento agrícola é limitado caso a localidade em questão não detenha centralidade suficiente para reter parte dos capitais gerados pela atividade. Isso significa dizer que as elites locais detêm poder sobre os fluxos de capital cuja dinâmica é local, já os capitais oligopolistas transnacionais controlam o fluxo de capital e o funcionamento da atividade em nível mundial.

A transformação da base produtiva da agropecuária ocorrida no Centro-Oeste aponta para uma complementaridade da economia da região em relação à economia urbano-industrial do Sudeste, evidenciada pelo fato de a pecuária de corte e de leite e a produção intensiva de milho e soja terem se tornado sistemas produtivos amplamente voltados à produção de matérias-primas para indústrias que, em sua maioria, não estão enraizadas no Centro-Oeste. Essa distorção do processo de urbanização das localidades agrícolas reflete a divisão do espaço nacional entre os “espaços inteligentes” e os “espaços opacos”, ou regiões do mandar e do fazer, fruto de uma divisão regional do trabalho que determinou novas hierarquias entre as regiões dentro do país. Nessa hierarquia, a autonomia e a posição de um núcleo urbano são definidas a partir da intensidade da presença do meio tecnocientífico naquela região, determinante para a produção daquele espaço enquanto espaço “inteligente”.

A posição de uma localidade na hierarquia urbana determina sua capacidade de reter maior ou menor parte da renda da atividade agropecuária. No eixo da BR-163, onde está localizada a maior parte das “cidades da soja”, nota-se que, à exceção de Sinop, já caracterizada como espaço ambivalente, a maior parte das localidades constitui espaços “do fazer”, com capacidade limitada de retenção da renda. Tendo em vista que o principal gênero produzido na região é uma *commodity* destinada à exportação, nota-se que boa parte da renda da atividade agropecuária é escoada para o exterior via remessas de lucros das multinacionais que controlam a armazenagem, o transporte e o processamento de grãos, ou para outras regiões do país onde estão localizadas as plantas produtivas dos bens intermediários e bens de capital demandados pela sojicultura.

Sobre o aumento da produção e da produtividade agrícola baseadas no

expressivo aumento dos padrões tecnológicos da agricultura, vale mencionar que tal aumento também tem seu efeito dinamizador sobre o mercado interno e o setor industrial. A modernização técnica da agropecuária fez surgir diversas atividades especializadas sem que tenha ocorrido o enfrentamento da questão agrária. Segundo Castro (1969) a elevação dos níveis de produtividade da agricultura leva a um aumento de encomendas de alto potencial dinamizador do setor industrial. Esse potencial é maximizado, caso se consolide uma estrutura fundiária concentrada:

É que a indústria reproduzindo entre nós uma miniatura de País desenvolvido, elevou-se muito acima dos padrões imperantes nos demais setores; para que uma atividade tão atrasada como a agricultura logre fazer encomendas condizentes com o avanço da indústria, deverá a renda, que aí se gera, ser aglutinada em mãos de uma minoria capacitada para sustentar um elevado padrão de consumo e operar modernas funções de produção. (Castro, 1969, p. 133)

Novamente, percebe-se que, conforme destacou Ignácio Rangel, a resolução da questão agrária não foi obstáculo fundamental para o processo de industrialização, pois, além de possibilitar a existência de uma elevada taxa de exploração da mão de obra no setor industrial, facilitou a consolidação do setor agrícola como indutor de crescimento da indústria de bens de capital, cuja produção, intensiva em capital, é mais adaptável à grande propriedade rural. Contudo, Ignácio Rangel ressalta também que a elevada capacidade de investimento dos capitais sem um correspondente aumento da capacidade de consumo produziu um cenário de crescente capacidade ociosa, aprofundando a tendência à crise. Segundo Milton Santos, a elevada concentração fundiária e o modelo de agricultura capitalista baseado na hegemonia dos capitais agroindustriais, além de trazer problemas para o sistema econômico, faz com que o território seja ocupado a partir de uma funcionalidade ao processo de acumulação de capital. Os impactos dessa forma de produção do espaço são deletérios para o desenvolvimento das cidades, para o meio ambiente e para a própria dinâmica territorial, uma vez que as infraestruturas como transporte e energia são implantadas a partir de uma lógica mercadológica e corporativa.

5. Conclusão

A incorporação do Cerrado ao capitalismo brasileiro foi marcada por forte presença de capitais multinacionais, por uma agricultura com forte viés exportador, por elevado grau de modernização tecnológica e por elevação da produtividade sem transformação nas relações sociais de produção e sem o enfrentamento da concentração da propriedade agrária. Após o Plano de Metas, e sob forte incentivo estatal, inaugurou-se uma nova etapa do campo brasileiro, na qual a expansão do agronegócio amplamente integrado à indústria e ao capital financeiro se consolidou como indutora de várias das principais inovações tecnológicas no campo e foi responsável pelo avanço da fronteira agrícola pelo Cerrado e pela Amazônia. Não obstante as diferenças do que os autores aqui estudados defendiam e a forma como se desenvolveu a agropecuária brasileira no Cerrado, muitas das categorias desses pensadores são importantes para o seu entendimento, dada a qualidade, o alcance interpretativo e atualidade de várias das questões discutidas em suas obras.

Esse modelo de agricultura, baseado no crescente caráter industrial da produção agrícola, se difunde com base no chamado meio técnico-científico informacional e vem interiorizando o processo de urbanização. A ideia desenvolvida por Santos (2006), segundo a qual o comando da atividade agrícola se dá a partir das cidades, é essencial para a compreensão da expansão da soja pelo Cerrado brasileiro, tendo em vista que define não só um processo de mudança nas relações sociais, mas também do conteúdo material do território. No novo contexto do capitalismo mundializado, as cidades ganharam um novo papel na acumulação de capital na agricultura. Esse processo passou a definir a densidade e a constituição do território em espaço funcional de reprodução ampliada dos capitais agroindustriais oligopolistas. A atuação desses capitais ocorre, à montante e à jusante. À montante, o capital industrial age pela monopolização do consumo das propriedades rurais, com destaque para a atuação oligopolista das transnacionais produtoras de agrotóxicos, fertilizantes, sementes e maquinário agrícola, evidenciando um processo de subordinação da renda da terra ao capital monopolista internacional. À jusante, os capitais mercantis, agroindustriais e financeiros atuam de forma sintonizada num cenário de oligopsônio das grandes corporações na compra e no processamento dos produtos agrícolas, elo de maior agregação do setor alimentício.

O elevado grau tecnológico presente, por exemplo, nas lavouras de soja, bem como a dependência dos cultivos em relação a insumos e implementos

químicos fazem com que o processo produtivo do grão nas fazendas, que é a atividade agrícola propriamente dita, seja um estágio de sistema agroindustrial. Conforme destacou Ignácio Rangel, a concentração de capitais no setor agroindustrial dá a essas empresas capacidade de determinação de preços e de controle da atividade, cujos impactos se verificam no custo dos alimentos e, conseqüentemente, na inflação.

Outro ponto destacado por Rangel, e que é de grande importância para o caso da fronteira agrícola do Cerrado, é a aliança política entre a propriedade fundiária e os capitais agroindustriais monopolistas nacionais e transnacionais. Essa aliança é amalgamada pelo Estado, que atua como regulador e facilitador de arranjos regulatórios e financeiros capazes de viabilizar a estratégia do capital financeiro de apropriação dos lucros e da renda da terra através de financiamentos e do mercado de terras. Vale destacar que o Estado não atua como um bloco monolítico de poder e decisão. Sobre sua atuação, atores como empresas ou outras organizações sociais – tais como a Frente Parlamentar da Agropecuária, a Associações de Produtores, entre outras –, que, ainda que de forma assimétrica, exercem influência importante, imprimindo assim elementos de sua lógica de ação e organização à atuação estatal.

Neste estudo, verificou-se que as obras de Ignácio Rangel e Milton Santos mostram-se bastante relevantes para o entendimento da questão agrária contemporânea e da incorporação da fronteira agrícola do Cerrado ao capitalismo brasileiro. A partir das contribuições e discussões dos dois autores envolvendo a questão agrária, é possível verificar que a agroexportação, especialmente no Cerrado, desenvolveu-se baseada na monocultura e na grande propriedade, contando com uma espécie de “natureza artificial”, cuja instalação imprime uma ordenação específica do território a partir de uma lógica baseada na exportação de um produto primário, no caso, a soja. Essa dinâmica é de benefício duvidoso para o Brasil e para a maior parte da população, seja do ponto de vista do acesso e do custo dos alimentos, conforme destacou Ignácio Rangel, seja do ponto de vista espacial, conforme destacou Milton Santos. Na prática, não se assiste somente à crescente subordinação da renda gerada pelos fatores envolvidos na atividade – como terra e trabalho – aos capitais agroindustriais monopolistas, em sua maior parte transnacionais, mas também uma crescente pressão pelo aumento da produtividade desses fatores, alimentada pelo próprio sucesso do modelo. Uma dinâmica na qual, em nome de superávits comerciais e de um crescimento econômico concentrador de renda e gerador de poucos empregos, alimenta-se uma tendência de esgota-

mento dos recursos naturais. A expansão rápida e extensiva da soja e da pecuária sobre os biomas dos Cerrados e da Amazônia vincula esses espaços à lógica territorial das grandes empresas e hipoteca os usos futuros desses biomas.

Referências

ABREU, M. P. (Org.). *A ordem do progresso. Cem anos de política econômica*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

BRASIL, Decreto Lei nº 461 de 10 de fevereiro de 1969. Dispõe sobre a diminuição de alíquotas de IPI para a aquisição de máquinas e equipamentos agrícolas e outras providências. DF: Diário Oficial da União, 1969.

CASTRO, A. B. de. (1969). Agricultura e desenvolvimento no Brasil. In: CASTRO, Antônio Barros de. *Sete ensaios sobre a economia brasileira*, v. 1. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, p. 79-146, 1977.

DELGADO, G. C. *Capital financeiro e agricultura no Brasil*. São Paulo: Ícone, 1985.

DINIZ, B. P. C. *O grande cerrado do Brasil central: geopolítica e economia*. São Paulo: USP, 2006 (Tese de Doutorado em Geografia Humana da USP).

FERREIRA, I. C. B. Expansão da fronteira agrícola e urbanização. In: LAVINAS, L. (Org.). *A urbanização da fronteira*, v. 2, n. 5. Rio de Janeiro: PUBLIPUR, p. 3-26, 1987.

FURTADO, C. (1959). *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense; Publifolha, 2000. (Coleção Grandes Nomes do Pensamento Brasileiro).

GIRARDI, E. (2016). Mato Grosso: expressão aguda da questão agrária brasileira. *Confins*. n. 27. Disponível em: <10.4000/confins.10898>. Acesso em 13/03/2023.

GRAZIANO DA SILVA, J. *O que é a questão agrária*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1980. (Coleção Primeiros Passos).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *O mercado de trabalho assalariado rural brasileiro*. Brasília, DF, 2017

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. IBGE CIDADES. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br>. Acesso em 13/03/2023.

KAGEYAMA, A.; GRAZIANO DA SILVA, J. Do complexo rural aos complexos agroindustriais. In: GRAZIANO DA SILVA, J. *A nova dinâmica da agricultura brasileira*. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, p. 1-39, 1987.

MARTINS, J. S. O tempo da fronteira: retorno à controvérsia sobre o tempo histórico da frente de expansão e da frente pioneira. *Tempo Social – Revista de Sociologia da USP*. São Paulo, v. 8, n. 1, p. 25-70, 1996.

RANGEL, I. *A inflação brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Tempo Brasileiro, 1963.

RANGEL, I. *Obras reunidas*, v. 1. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005a.

RANGEL, I. *Obras reunidas*, v. 2. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005b.

SANTOS, M. *Economia especial*. São Paulo: Edusp, 2003.

SANTOS, M. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Edusp, 1993.

SANTOS, M. *A natureza do espaço*. São Paulo: Edusp, 2006.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SOARES, B. Ribeiro. Repensando as cidades médias brasileiras no contexto da globalização. *Formação*. Presidente Prudente, n. 6, p. 55-63, 1999.

VOLOCHKO, D. Da extensão do campo à centralização do urbano: elementos para o debate da produção do espaço em Mato Grosso. *Revista Mato-Grossense de Geografia*. Cuiabá, n. 16, p. 18-38, 2013.

A Economia Institucional Original no Brasil*

The Original Institutional Economics in Brazil

Maríndia Brites e Felipe Almeida**

Resumo: A Economia Institucional Original é um segmento do pensamento econômico genuinamente estadunidense. No entanto, hoje, o institucionalismo original “migrou” para outros países. O objetivo deste estudo é analisar se há uma vertente da Economia Institucional Original no Brasil. Para tal, identificamos quem são os institucionalistas originais que atuam no Brasil e analisamos o tipo de institucionalismo que eles produzem – seus artigos científicos – e o tipo de institucionalismo que eles reproduzem – o programa de suas disciplinas. Os nossos resultados apontam que não é possível afirmar que existe uma vertente da Economia Institucional Original no Brasil, mas há institucionalistas originais brasileiros – o que pode ser um primeiro passo para uma vertente institucionalista original brasileira – e há brasileiros que lidam com Economia Institucional de forma mais abrangente que o Institucionalismo Original.

Palavras-chave: Economia Institucional Original. Velha Economia Institucional. Institucionalismo Americano. Institucionalismo Brasileiro. Institucionalismo no Brasil.

Abstract: The Original Institutional Economics is a genuinely American segment of economic thought. However, nowadays, the original institutionalism “migrated” to other countries. The goal of this paper is to analyze whether there is a branch of Original Institutional Economics in Brazil. Therefore, we identify who the original institutionalists in Brazil are and analyze the type of institutionalism they produce – their papers – and the type of institutionalism they reproduce – the program of their courses. Our results show that it is not possible to affirm that there is a branch of Original Institutional Economics in Brazil, but there are Brazilian original institutionalists – which can be a first step towards a branch of Original Institutional Economics in Brazil – and there are Brazilians who deal with Institutional Economics more encompassing than Original Institutionalism.

Keywords: Original Institutional Economics. Old Institutional Economics. American Institutionalism. Brazilian Institutionalism. Institutionalism in Brazil.

JEL: B25. B52.

* Submissão: 02/06/2022 | Aprovação: 27/12/2022 | DOI: 10.29182/hehe.v26i1.882

** Respectivamente: (1) Professora do Departamento de Economia da Universidade Federal do Paraná (UFPR), Brasil | ORCID: 0000-0001-6029-116X | E-mail: marindia.brites@ufpr.br | (2) Professor do Departamento de Economia da Universidade Federal do Paraná (UFPR), Brasil | ORCID: 0000-0003-2506-9461 | E-mail: felipe.almeida@ufpr.br



Esta publicação está licenciada sob os termos de
Creative Commons Atribuição-Não Comercial
4.0 Internacional

Introdução

A Velha Economia Institucional, Economia Institucional Original (EIO) ou Institucionalismo Americano é um segmento da ciência econômica difícil de estudar. Essa dificuldade se associa à heterogeneidade dos escritos institucionalistas (Rutherford, 2011; Fiorito, 2012; Kaufman, 2017). Outro ponto controverso sobre a EIO é a sua fundação: não há consenso sobre quando esse movimento intelectual foi fundado. De acordo com os institucionalistas originais, os primeiros trabalhos de Thorstein Veblen (1857-1929) marcam o início da EIO; segundo esse arraçoado, o movimento intelectual em questão seria um fenômeno do final do século XIX (Mayhew, 1987; Hodgson, 2004a). Para os historiadores do pensamento econômico, Veblen seria uma figura de grande inspiração para a EIO, mas não um fundador do movimento. Portanto, para eles, a EIO surge apenas em 1919, com a publicação dos artigos apresentados na sessão *Economic Theory* no congresso da *American Economic Association* de 1918 (Rutherford, 1997; Kaufman, 2017).

Independentemente do rótulo fornecido a Veblen, seu papel para o institucionalismo é sempre enfatizado como fundamental. Em busca de uma análise econômica evolucionária, Veblen apresenta como hábitos de pensamento evoluem e geram uma organização econômica pautada na busca por *status*, ganhos pecuniários e interesses escusos (Gruchy, 1947). Veblen não foi a única figura fundante ou inspiradora do movimento institucionalista; a busca de John R. Commons (1862-1945) por uma perspectiva econômica que apontasse para um capitalismo razoável também o caracteriza como um pioneiro no movimento institucionalista (Gruchy, 1947; Rutherford, 1983). Obviamente, com o passar do tempo a lista de institucionalistas originais se tornou longa, a saber: Wesley Mitchell (1874-1948), Walton Hamilton (1881-1958), John Maurice Clark (1884-1963) e Clarence Ayres (1891-1972), por exemplo.

No entanto, a EIO não se desenvolveu somente em solo estadunidense. No final do século XX, já havia proeminentes institucionalistas europeus que se debruçavam sobre a EIO, o mais famoso deles sendo o institucionalista britânico Geoffrey Hodgson. A “migração” da EIO não foi monopólio europeu e hoje existem institucionalistas originais das mais diferentes nacionalidades congregados na *Association for Evolutionary Economics* (AFEE).¹

¹ A AFEE foi fundada por institucionalistas em 1965. A institucionalização da AFEE está ligada à ascensão de um novo *mainstream*, pautado na Economia Neoclássica, nos Estados Unidos. Em meados do século XX, os institucionalistas começaram a se sentir desprestigiados nos encontros da *American Economic Association*

Nessa associação, há uma premiação para institucionalistas latino-americanos, o *James H. Street Scholar Award*. A premiação é anual e na última década seis brasileiros foram agraciados com o prêmio. Isso é um indicativo de uma forte presença da EIO no Brasil. Por isso, o objetivo deste texto é analisar se há uma vertente da EIO no Brasil.

Para atingir seu objetivo, este artigo identifica e analisa dois elementos: o corpo de conhecimento da EIO utilizado pelos brasileiros e a emergência de indivíduos e comunidades no Brasil que desenvolveram e propagaram esse corpo de conhecimento. O argumento é que vertentes não são formadas apenas pela construção de ideias, mas pela inter-relação entre ideias e comunidade – ou seja, a interação social dos institucionalistas originais brasileiros – contribuiu para a divulgação e o estabelecimento da EIO, e o corpo de conhecimento da EIO contribuiu para o surgimento de indivíduos e de grupos de institucionalistas originais no Brasil.

Nesse sentido, na seção 1, são apresentados os critérios utilizados para identificar não apenas os institucionalistas originais brasileiros como também suas áreas de pesquisa dentro da EIO. Além disso, apresentamos o processo pelo qual surgiram estudiosos da EIO e como ocorreu a construção das redes sociais dos institucionalistas originais no Brasil. Na seção 2, analisamos o tipo de institucionalismo produzido na academia brasileira via um exercício bibliométrico. Comparamos mapas de cocitação de artigos produzidos pelos institucionalistas originais com institucionalistas originais brasileiros. A questão central é compreender as principais referências utilizadas pelos originais brasileiros para inferir o tipo de institucionalismo que eles produzem. A seção 3 apresenta como os institucionalistas originais brasileiros reproduzem aquilo que compreendem como institucionalismo no Brasil. Para tal, estudamos os programas das disciplinas sobre Economia Institucional por eles lecionadas. Nossas considerações finais fecham o texto.

(AEA) e, em sua revista, a *American Economic Review* (AER). A sensação era de que o institucionalismo não era mais bem-vindo na AEA e na AER; que o novo *mainstream* havia dominado esses fóruns. A AFEE foi fundada por institucionalistas e até hoje é uma casa para a EIO, embora haja abrigo para demais abordagens heterodoxas (Cavaliere; Almeida, 2017).

1. Uma breve história da Economia Institucional Original no Brasil

O primeiro desafio deste artigo foi identificar os institucionalistas brasileiros que lidam ou lidaram com a Economia Institucional Original (EIO). Dessa forma, tivemos que estabelecer um critério para a identificação dos institucionalistas brasileiros. Quando pensamos em identificação de pesquisadores no Brasil, o caminho mais direto parece ser a pesquisa por área (assunto) na Plataforma Lattes. No entanto, há uma série de abordagens econômicas que foram proclamadas ou se autointitulam institucionalistas (Rutherford, 1996). Logo, uma busca por termo poderia se revelar falha. Então, utilizamos uma pesquisa prévia antes de recorrermos à Plataforma Lattes. Em meados do século XX, os institucionalistas originais se sentiam desprestigiados nos encontros da *American Economic Association* (AEA) e nas publicações da *American Economic Review*, fóruns outrora amigáveis à EIO. Esse desprestígio foi interpretado como uma exclusão, e os institucionalistas originais fundaram a sua própria associação em 1965, a *Association for Evolutionary Economics* (AFEE), que passou a publicar o *Journal of Economic Issues* (JEI) em 1967 (Cavaliere; Almeida, 2017; Böck; Almeida, 2018).

De acordo com Bush (1991), desde a sua fundação o JEI é o principal veículo de estudos pautados na EIO. Dessa forma, recorreremos a um exercício bibliométrico para identificar autores brasileiros que publicaram no JEI. Após a identificação dos autores brasileiros que publicaram artigos no JEI, pesquisamos o currículo deles na Plataforma Lattes para verificar quais se autointitulam institucionalistas originais. Esse procedimento é necessário, pois o JEI foi fundado por institucionalistas originais e possui uma clara inclinação à EIO, embora sejam bem-vindos textos heterodoxos. Uma vez identificados os autores brasileiros que publicaram no JEI e que se identificam com a EIO – institucionalistas brasileiros, doravante –, foi igualmente possível identificar os seus escritos, alunos, ex-alunos e universidades (nas quais trabalham ou trabalharam) também via Plataforma Lattes. Esta seção apresenta como a EIO desembarcou no Brasil, identifica os primeiros institucionalistas brasileiros e, a partir deles, busca identificar outros institucionalistas originais no Brasil que foram apresentados à EIO pelos primeiros.

A história oral aponta que Ramon Garcia Fernandez (Universidade Federal do ABC – UFABC) foi o primeiro a apresentar a EIO para o público brasileiro. Fernandez é uma grande figura da heterodoxia brasileira; ele estudou o lugar da retórica na economia (Fernandez, 1996; 2000) e vem estudando

o espaço para o pluralismo na economia (Vasconcelos; Goulart; Fernandez, 2018; Fernandez; Suprinyak, 2019) e a EIO (Taioka; Almeida; Fernandez, 2020; Fernandez, 2021). Fernandez lecionou, no início dos anos 1990, uma disciplina de Microeconomia Heterodoxa, que engloba a EIO, no Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Paraná (UFPR), onde era professor. Esse é o primeiro registro do ensino institucionalista original no Brasil. Durante o doutorado, Fernandez teve contato com a EIO ao explorar a biblioteca da Universidade de São Paulo (USP), que expunha suas novas aquisições, incluindo novos números de periódicos, constando o *JEI* entre tais periódicos. Fernandez foi um autodidata no estudo da EIO. A UFABC, universidade na qual Fernandez leciona, parece ser um caso especial para a EIO no Brasil, dado que a disciplina da EIO é obrigatória para o curso de graduação – até onde sabemos, o único caso no Brasil. Além disso, no Programa de Pós-Graduação da UFABC existem duas disciplinas que levam em conta o conteúdo da EIO: Microeconomia Heterodoxa e Pluralismo em Economia e Institucionalismo Radical. Fernandez não é o único institucionalista brasileiro na UFABC. Manuel Ramon Luz (UFABC) também se identifica com a EIO. O objeto de estudo principal de Luz são os escritos de Thorstein Veblen (Luz, 2017; 2019; Luz; Hall, 2019).²

Fernandez, que foi professor na UFPR (1993–2004), disseminou a EIO na instituição. Fernandez orientou Huáscar Pessali em seu mestrado. Pessali é o primeiro institucionalista brasileiro formado na tradição da EIO que não foi autodidata. Ele recebeu seu doutorado na *University of Hertfordshire*, orientado pelo institucionalista britânico Geoffrey Hodgson.³ Como seu orientador de mestrado, Pessali também se tornou professor da UFPR e orientou outro institucionalista brasileiro, Felipe Almeida. Pessali foi professor de Almeida em seu mestrado e doutorado. Seguindo seu professor, Almeida tornou-se

² A UFABC possui muito potencial para se tornar um importante centro institucionalista original no futuro. Ela é uma universidade jovem, fundada em 2005. Em 2017, foi fundado o Programa de Pós-Graduação em Economia da UFABC. Portanto, não há ainda doutorado no programa, uma vez que, no Brasil, os programas de pós-graduação são regulamentados pelo Ministro da Educação. De acordo com o regulamento, para um programa de pós-graduação oferecer um doutorado, o mestrado deve pontuar pelo menos 4 – de 0 a 7 – duas vezes seguidas em uma avaliação que ocorre a cada quatro anos. Como receber um doutorado é o primeiro passo na carreira docente, podemos afirmar que o potencial do segmento paulista em estruturar a formação de institucionalistas originais está sendo construído.

³ Hodgson também orientou Fabiano Dalto (UFPR) e Alexandre Salles (Universidade Federal do Espírito Santo – UFES). Dalto não é abordado aqui, pois se identifica com o Pós-Keynesianismo. Salles é mais inclinado ao institucionalismo e pode ser considerado um pós-keynesiano institucionalista. Salles, Pessali e Fernandez editaram um livro sobre a EIO: *Economia Institucional: fundamentos teóricos e históricos*. Salles, Pessali e Fernandez (2017) fizeram várias traduções de trabalhos importantes sobre a EIO para o português brasileiro.

professor da UFPR.⁴ Além de Pessali e Almeida, há outro professor na UFPR que compõe a nossa amostra, Marco Cavalieri. Cavalieri não é um institucionalista *per se*, ele é um historiador da economia que lida repetidamente com a história da EIO.

Voltando aos primeiros institucionalistas brasileiros: além de Fernandez, classificamos David Dequech (Universidade Estadual de Campinas – Unicamp), Octavio Conceição (Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS) e Sebastião Guedes (Universidade Estadual Paulista – UNESP) como os pioneiros da EIO no Brasil.⁵ Dequech se interessou pela EIO em 1991 enquanto construía seu projeto de pesquisa para se candidatar ao doutorado. Três fatos chamaram sua atenção para a EIO: (1) o capítulo de Geoffrey Hodgson sobre o elo perdido entre a EIO e o Pós-Keynesianismo no livro de John Pheby (Hodgson 1989); (2) o livro de Hodgson de 1988, *Economics and Institutions* – que possivelmente chamou o interesse de Dequech por causa de (1); e (3) em 1991, Dequech frequentou o curso de um dos mais importantes pós-keynesianos brasileiros, Fernando Cardim de Carvalho (1953–2018). Em uma conversa informal, Cardim de Carvalho motivou Dequech a considerar se candidatar a um doutorado na *University of Tennessee*, um centro conhecido pelo apreço à EIO. No entanto, Dequech foi para o Reino Unido e recebeu seu doutorado em 1998, pela *University of Cambridge*, onde foi aluno de Geoffrey Harcourt. Os escritos de Dequech enfocam: (1) os significados de *mainstream*, heterodoxia e pluralismo (Dequech, 2017; 2018); (2) o lugar das instituições na tomada de decisões (Dequech, 2009; 2013); e (3) a noção de incerteza (Dequech, 2004; 2011).

Octávio Conceição, professor da UFRGS, teve contato com a EIO durante seu período na Fundação de Economia e Estatística (FEE) do Rio

⁴ Os interesses de pesquisa de Pessali parecem estar divididos em: (1) uma análise crítica da retórica de Oliver Williamson, havendo nessa agenda de pesquisa relação de coautoria entre Pessali e Fernandez, seu ex-professor (Pessali, 2009; Pessali; Fernandez, 1999); (2) empreendedorismo institucional, compartilhando Pessali esta agenda de pesquisa com seu ex-aluno, Almeida (Almeida; Pessali; de Paula, 2010; Almeida; de Paula; Pessali, 2014); e (3) a tomada de decisões em conselhos (Bassani; Gomes; Pessali, 2020; Barddal; Pessali; Gomes, 2021). Para além da agenda de investigação que partilha com seu ex-professor (empreendedorismo institucional), os interesses de investigação de Almeida parecem estar divididos em: (1) questões teóricas da EIO (Almeida, 2011; 2014); (2) leitura de questões econômicas por meio da EIO (Almeida; Mortari, 2021; Gambus; Almeida 2017); e (3) história da EIO (Almeida; Cavalieri, 2020; Cavalieri; Almeida, 2017).

⁵ Nesta seção, as informações sobre ex-alunos, universidades e produção bibliográfica foram extraídas dos currículos na Plataforma Lattes dos institucionalistas brasileiros. As informações sobre como Fernandez, Conceição e Guedes entraram em contato com a EIO foram extraídas de entrevistas com eles. Dequech forneceu informações sobre como entrou em contato com a EIO para os autores em e-mail datado de 4 de outubro de 2021.

Grande do Sul. Durante a década de 1980, buscando compreender a crise no Rio Grande do Sul (que foi um transbordamento da crise brasileira da década de 1980), os integrantes da FEE passaram a estudar a regulação e a crise no sistema capitalista. O estudo da regulação motivou Conceição a ingressar na EIO. Quando ele se tornou um candidato ao doutorado em meados da década de 1990, o Brasil lidava com um plano de estabilização econômica, o Plano Real. Segundo Conceição, o debate midiático defendia que o sucesso do plano dependeria de sua ligação com as instituições brasileiras da época. O debate sobre regulação, o Plano Real e a busca pelo conceito de instituição – que mais tarde faria Conceição encontrar os escritos de Thorstein Veblen – motivou-o a estudar a EIO em seu doutorado. Conceição estuda a convergência entre abordagens heterodoxas (Conceição; Ferrari, 2005; Conceição; Cabriani, 2019) e a leitura institucionalista da economia brasileira (Conceição, 2003; Lopes; Conceição; Pereira, 2019).⁶

Sebastião Guedes é o responsável pela divulgação dos escritos de John R. Commons no Brasil. Guedes recebeu seu bacharelado e mestrado pela Unesp, onde atualmente é professor. Durante seu doutorado, na Unicamp, estudou a integração vertical da agroindústria canavieira brasileira. Nessa perspectiva, os escritos de Oliver Williamson (1932–2020) foram apresentados a Guedes, que depois aprofundou seus estudos na Nova Economia Institucional (NEI). No entanto, ao estudar a NEI, Guedes percebeu seus limites e passou a buscar alternativas. Logo após receber seu doutorado, Guedes começou a estudar Commons. Podemos dizer que a percepção de inadequações no âmbito da NEI conduziu Guedes ao estudo da EIO. Guedes é autor do único livro sobre Commons em português brasileiro – Guedes (2019).⁷ Portanto, podemos supor que os primeiros institucionalistas brasileiros se aproximaram da EIO (1) por curiosidade desinteressada, no caso de Fernandez e Dequech, e (2) procurando por uma abordagem econômica convincente para explicar os fenômenos econômicos, no caso de Conceição e Guedes.⁸

⁶ A UFRGS e, conseqüentemente, Conceição possuem um papel importante para a disseminação do pensamento institucionalista original no Rio Grande do Sul. Herton Lopes, professor da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), ex-aluno do Conceição, e Adriano Pereira (Universidade Federal de Santa Maria – UFSM), doutor pela UFRGS, compartilham a perspectiva institucionalista lecionada por Conceição na UFRGS.

⁷ A Unesp possui uma situação similar à da UFABC. O Programa de Pós-Graduação em Economia da Unesp foi reformulado em 2003, o que atrasou a fundação do doutorado, que ocorreu apenas em 2019. Logo, o potencial para uma maior contribuição na formação de institucionalistas originais no Brasil está começando a ser explorado nessa universidade.

⁸ Cabe destacar que há potencial para a Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS) se tornar um centro institucionalista original em um futuro próximo. Dequech foi orientador do Oz Iazdi, professor da UEMS. Jonattan Castelli, ex-aluno de Conceição, é professor da mesma universidade.

2. Textos brasileiros sobre a Economia Institucional Original

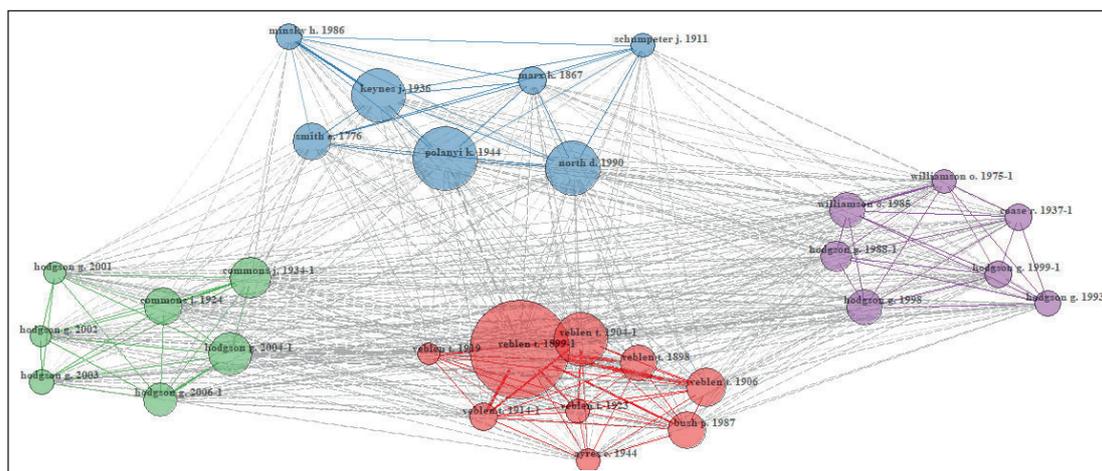
Nesta seção, a nossa análise está pautada na verificação do tipo de institucionalismo produzido na academia brasileira. Para realizar a análise, consideraremos os artigos publicados pelo JEI de 1999 até 2020. A escolha da revista como meio de identificação de textos institucionalistas já foi justificada neste artigo (o JEI é o principal veículo de divulgação de estudos pautados na EIO). Escolheu-se essa amostra – textos publicados entre 1999 e 2020 – pois os primeiros textos de autores brasileiros no JEI, a saber, Anjos (1999) e Pessali e Fernandez (1999), foram publicados em 1999. Para analisar o tipo de institucionalismo produzido por autores brasileiros, este estudo recorre à análise bibliométrica.⁹ As referências dos artigos de nossa amostra foram bibliometricamente agrupadas em redes de cocitação. A cocitação é a frequência com que dois documentos são citados conjuntamente (Small, 1973). Duas referências são consideradas cocitadas quando ambas foram referenciadas por pelo menos um artigo de nossa amostra. O *cluster* plota as referências mais relevantes, ou seja, as referências mais cocitadas. Nas figuras, as referências são representadas por círculos, e quanto maior o círculo, mais cocitações a referência obteve. Através das cocitações entre múltiplas referências, um *cluster* é evidenciado. A relação entre as múltiplas cocitações de um *cluster* sugere o seu tema.

Para analisar o tipo de institucionalismo produzido na academia brasileira, a nossa análise compara dois mapas de cocitação. Um dos mapas considera todos os textos publicados pelo JEI entre 1999 e 2020. O outro mapa considera apenas os textos publicados por profissionais da academia brasileira. Comparando um mapa de *cluster* com o outro, torna-se possível verificar se o institucionalismo produzido por professoras e professores do Brasil se assemelha àquele produzido internacionalmente e veiculado pelo JEI. A Figura 1 ilustra o mapa de cocitação de todos os textos publicados pelo JEI entre 1999 e 2020. Nessa figura, há quatro *clusters*. Há um *cluster* na parte central e no lado inferior da Figura 1 que é composto por uma série de obras de Thorstein Veblen ([1898] 1998; [1899] 2007; [1904] 2009; 1906; [1914] 2006;

⁹ A bibliometria é uma ciência composta por um conjunto de métodos estatísticos que, a partir dos dados de artigos em periódicos científicos, analisa qualitativamente os dados científicos e sua evolução ao longo do tempo. Além disso, permite a quantificação da estrutura científica, a análise das estruturas intelectuais e o estabelecimento das interações sociais entre os autores (Mählck; Persson, 2000). As informações do JEI foram extraídas do sistema *online* de arquivamento de revistas acadêmicas JSTOR. A análise de cocitação foi realizada no programa de estatística R, enfatizando-se aqui o pacote *bibliometrix*, que importa dados bibliográficos e permite o mapeamento científico.

[1919] 2005; [1923] 1997), o mais influente livro de Clarence Ayres (1944) e um texto seminal de Paul Dale Bush (Bush, 1987). Veblen é a grande figura inspiradora do movimento institucionalista nos Estados Unidos. Notadamente, os artigos que geraram esse *cluster* lidam com a obra de Veblen como um todo. Em geral, o *best-seller* de Veblen, *The theory of leisure class* (1899), tende a monopolizar o debate sobre os escritos do pensador. Esse não é o (nosso) caso; os textos que compõem o *cluster* lidam com a forte demanda de Veblen em prol de uma economia evolucionária (Veblen, [1898] 1998), a análise dos negócios e barões da indústria dissociada de uma noção de eficiência produtiva *mainstream* (Veblen, [1904] 2009; [1919] 2005), entre outros. Considerando que as citadas obras de Veblen estão no mesmo *cluster* que Ayres (1944) e Bush (1987), podemos afirmar que esse *cluster* se baseia em textos que lidam com a análise da mudança institucional através da dicotomia cerimonial-instrumental.

Figura 1 – Mapa de cocitação (artigos publicados pelo JEI)



Fonte: Elaboração própria.

A carreira de Veblen foi errática, marcada por mudanças constantes de universidade e pela ausência de “descendentes intelectuais” diretos. Dessa forma, não houve um institucionalista que foi aluno de Veblen e seguiu com o seu legado.¹⁰ Ayres, embora não tenha sido aluno de Veblen, deu continuidade a seu projeto intelectual. Ele ofereceu uma leitura da mudança institucional tal como definida por Veblen que pode ser compreendida como um aprofundamento. Alunos de Ayres e alunos de seus alunos buscaram aprimorar a

¹⁰ Por aluno, entende-se alguém que se doutorou com orientação de Veblen e manteve a sua pesquisa nas mesmas bases. Obviamente, Veblen influenciou uma grande quantidade de ex-alunos e pessoas que cursaram suas disciplinas, como Wesley Mitchell (1874-1948).

análise da mudança institucional via dicotomia cerimonial-instrumental. Dentre os alunos de Ayres, Paul Dale Bush se destaca, sendo seu texto *The theory of institutional change* (1987), que também compõe o *cluster* na parte central e inferior da Figura 1, um clássico sobre a dicotomia cerimonial-instrumental.

Há outro *cluster* – à esquerda na Figura 1 – composto apenas por obras dos institucionalistas originais John R. Commons e Geoffrey Hodgson. Commons é tido como um dos fundadores do movimento institucionalista – comumente Veblen e Commons são classificados como os primeiros institucionalistas.¹¹ Commons apresenta uma perspectiva institucionalista reformista que busca direcionar as questões econômicas para um capitalismo razoável (Guedes, 2019). O foco da análise de Commons foi a transação e o impacto de poder econômico daqueles que transacionam (Commons, 1931). Nesse contexto, as transações do mercado de trabalho e o papel dos sindicatos foram centrais para Commons (Guedes, 2019). Geoffrey Hodgson é um grande institucionalista britânico do final do século XX e início do século XXI. Hodgson dá grandes contribuições metodológicas sobre a abordagem evolucionária e grandes obras sobre teoria institucional. Por um lado, Hodgson pode ser compreendido como um vebleniano, pois desenvolve a noção de hábitos coletivamente compartilhados, como as instituições; por outro, Hodgson abandona o debate sobre o conteúdo dos hábitos, assim deixando de lado a crítica social vebleniana (Almeida, 2023). Pelo esvaziamento da crítica social, muitas vezes Hodgson é criticado pelos institucionalistas americanos contemporâneos, como, por exemplo, em Hall (2011).

Esse *cluster* composto por trabalhos de Commons e Hodgson, pode, a princípio, despertar grande curiosidade, pois, apesar de ser sempre muito elogioso quanto aos escritos de Veblen, Hodgson não tem o mesmo apreço pelas obras de Commons.¹² Dado o posicionamento crítico de Hodgson a Commons, recorreremos aos artigos publicados no JEI que citaram Hodgson e Commons conjuntamente – artigos esses que culminaram no *cluster* à esquerda na Figura 1. A nossa meta foi compreender como os dois pensadores foram citados conjuntamente. Dentre os artigos do JEI que citaram Hodgson e Commons

¹¹ Obviamente, outros são citados como institucionalistas primordiais, como Wesley Mitchell e Walton Hamilton. No entanto, Veblen e Commons são os nomes sempre presentes quando se menciona o início do movimento institucionalista.

¹² Por exemplo, de acordo com Hodgson (2004a, p. 286), “*Commons did not have the stature of a major theorist such as Alfred Marshall or Karl Marx. Furthermore, he did not have the aptitude for careful definitions or logical chains of reasoning*”.

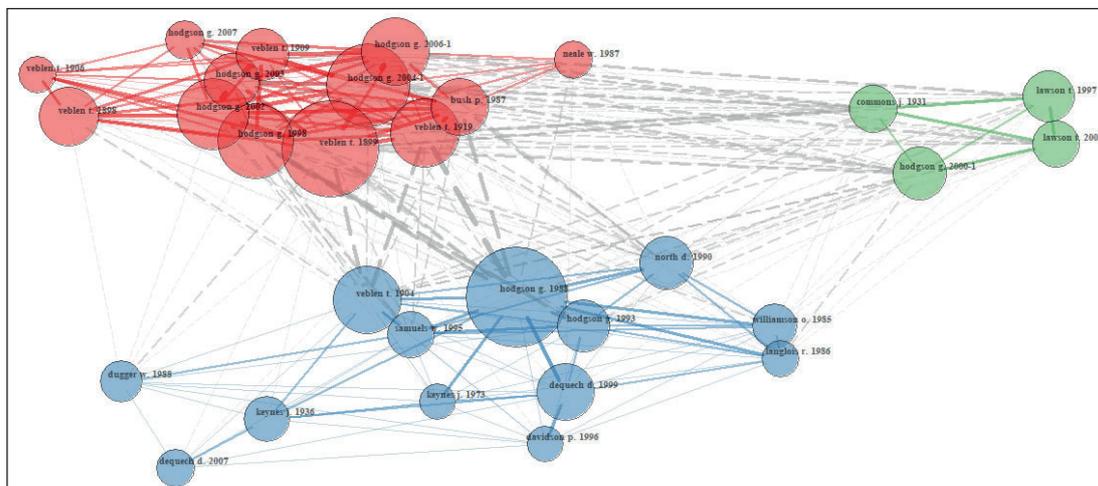
conjuntamente, os cinco textos com maior número de citações são Hodgson (2006), Hodgson (2007), Elsner (2012), Rutherford (2000) e Hodgson (2005). Estudamos esses artigos compreendendo que essa é uma amostra boa o suficiente para informar o tema e o conteúdo do *cluster*. De acordo com esses textos, não se vê um claro antagonismo entre Hodgson e Commons, como poderíamos esperar – dada a perspectiva de Hodgson sobre os escritos de Commons. Logo, concluímos que a questão central do *cluster* é uma abordagem institucional abrangente o suficiente para considerar tanto os escritos de Commons quanto os escritos de Hodgson.

Há mais dois *clusters* na Figura 1 que não se associam com o Institucionalismo Original. Um desses *clusters* fica na parte superior da Figura 1 e não possui obras institucionalistas ou possui apenas uma, uma vez que *The great transformation* ([1944] 2001), de Karl Polanyi, faz parte do *cluster*. A alternativa em relação à inexistência de obra institucionalista no *cluster* diz respeito à classificação de Polanyi como um institucionalista original. Inquestionavelmente, Polanyi foi um institucionalista. Embora não tenha feito parte do movimento do institucionalismo americano, foi absorvido por ele – vide Stanfield (1980), Wrenn (2016) e Zalewski (2018). Então, se considerarmos essa absorção, há um texto institucionalista nesse *cluster*. Independentemente da questão da classificação, há mais seis obras no *cluster* que, com certeza, não podem ser classificadas como institucionalistas originais, a saber: Keynes (1936), Marx (1867), Minsky (1986), North (1990), Smith (1776).¹³

O outro *cluster* que não se associa com o Institucionalismo Original está à direita na Figura 1. Nesse *cluster*, o afastamento em relação ao Institucionalismo Americano é menor, pois há quatro obras do Geoffrey Hodgson. No entanto, duas obras de Oliver Williamson e uma obra de Ronald Coase, pensadores relacionados à NEI, também compõem o *cluster*. A NEI é uma outra abordagem institucional que não possui associação com a EIO (Dugger, 1990; Rutherford, 1996; Maucourant, 2012). Os textos que citam as obras desse *cluster* lidam com possíveis aproximações e afastamentos entre o institucionalismo original e a NEI.

¹³ Cabe destacar que Hyman P. Minsky foi um pensador muito próximo dos institucionalistas americanos, tendo publicado diversos textos no *Journal of Economic Issues* e recebido, em 1996, o *Veblen-Commons Award*, prêmio de maior honra entre os institucionalistas originais. No entanto, tanto na historiografia quanto na heterodoxia, a classificação de Minsky como um pós-keynesiano é ponto pacífico.

Figura 2 – Mapa de cocitação (artigos publicados no JEI por autores brasileiros)



Fonte: Elaboração própria.

A Figura 2 ilustra o mapa de cocitação de textos de autoria de professores em universidades brasileiras publicados pelo JEI entre 1999 e 2020. Nesse caso, temos apenas três *clusters*. Há um *cluster*, no topo da Figura 2, composto por diversos textos de Veblen ([1898] 1998; [1899] 2007; 1906; 1909; [1919] 2005) e de Hodgson (1998, 2002, 2003, 2004b, 2006 e 2007). Além disso, dois artigos clássicos do JEI fazem parte do *cluster*: Bush (1987) e Neale (1987).¹⁴ Já apresentamos Bush (1987) como um texto clássico sobre a dicotomia cerimonial-instrumental. Neale (1987) também pode ser considerado um grande texto institucionalista sobre a análise institucional.¹⁵ Na Figura 1, há um *cluster* associado a referências de textos sobre a dicotomia cerimonial-instrumental. Isso também acontece no caso do *cluster* no topo da Figura 2, pois obras de Veblen e de Bush (1987) fazem parte do *cluster*. No

¹⁴ A mesma data de publicação de ambos os textos clássicos não é coincidência. O Institucionalismo Original viveu um momento de redescoberta na década de 1980. O estabelecimento da *Association for Evolutionary Economics (AFEE)* deu-se em contexto de grande heterogeneidade no que toca à compreensão do movimento institucionalista. Mesmo assim, a *AFEE* foi fundada com *status* de grande associação. Em 1967, a *AFEE* lançou a sua revista, o *Journal of Economic Issues*, que enfrentou grande instabilidade editorial em seus primeiros anos. Essa instabilidade cessou quando Warren Samuels assumiu a função de editor da revista em 1971, cargo que ocupou por uma década – logo, até 1981. Samuels foi um grande editor, porém era um pluralista radical, o que tornou a identidade da revista nebulosa. Dessa forma, após intenso debate sobre o que seria o institucionalismo quando da fundação da associação e certa nebulosidade quanto à identidade da revista em seus primeiros 14 anos, os institucionalistas buscaram revisitar o institucionalismo. O resultado desse processo foram os volumes 3 e 4, 1987, do *Journal of Economic Issues* (Böck; Almeida, 2018; Almeida; Cruz-e-Silva, 2020). Bush (1987) e Neale (1987) fazem parte do resultado dessa revisita ao institucionalismo.

¹⁵ Apesar do foco de Neale (1987) ser teoricamente o conceito de instituições, o desenvolvimento do texto foca mais na análise institucional do que no conceito de instituições.

entanto, os trabalhos de Hodgson não se debruçam sobre a mesma análise da mudança institucional. Hodgson analisa a mudança institucional a partir da relação agência-estrutura através da possibilidade de indivíduos modificarem instituições – causação ascendente – e instituições modificarem indivíduos – causação reconstitutiva descendente (Hodgson 2003; 2004b – textos que fazem parte do *cluster*). Além disso, os outros textos de Hodgson que compõem o *cluster* lidam com a definição do institucionalista britânico sobre economia institucional, que está tematicamente alinhada com a de Neale (1987). Dessa forma, diferente do caso da Figura 1, não há um *cluster* especificamente sobre a dicotomia cerimonial-instrumental. No entanto, há um *cluster* que aborda a dicotomia cerimonial-instrumental, mas também lida com outra perspectiva de mudança institucional – a contribuição de Hodgson ao tema – e a análise institucional. Dessa forma, podemos compreender que os institucionalistas brasileiros não seguem estritamente a abordagem de Ayres e ayresianos para a mudança institucional. Os brasileiros lidam com o tema de uma forma mais abrangente.

Há um outro *cluster* que, abaixo na Figura 2, reforça a abrangência com que os brasileiros encaram o institucionalismo. Esse *cluster* é não somente composto por obras de Veblen e Hodgson, mas também do institucionalista radical William Dugger, o institucionalista e historiador do pensamento econômico Warren Samuels, o pós-keynesiano Paul Davidson, o pós-keynesiano e institucionalista brasileiro David Dequech, John Maynard Keynes, os novo-institucionalistas North e Williamson e o austríaco Richard Langlois. Trata-se claramente de um emaranhado de referências que implica posicionamentos teórico-metodológicos antagônicos. O que une tais referências é o apreço por um papel desempenhado pelas instituições na análise econômica – convenções no caso de Keynes e pós-keynesianos. No entanto, há uma grande diversidade tanto no conceito de “instituições” quanto nos papéis que elas podem ou devem desempenhar na economia. Por isso, associamos esse *cluster* com o tema “instituições e economia”, o que significa uma preocupação não com uma escola institucionalista propriamente dita, mas com as instituições na análise econômica. Não há um *cluster* com essas características na Figura 1, o que indica que a análise de instituições e economia é uma característica dos brasileiros que realizam estudos que lidam com o institucionalismo original.

Por fim, há um *cluster*, à direita na Figura 2, composto apenas por quatro obras; Commons (1931), Hodgson (2000), Lawson (1997; 2003). Os dois primeiros são textos que apresentam elementos que compõem o institucio-

nalismo original. Os dois últimos são textos do metodólogo britânico Tony Lawson. Analisando os quatro textos conjuntamente, esse *cluster* indica estudos metodológicos sobre o institucionalismo original, mais especificamente estudos que se pautam no realismo crítico, especialidade de Lawson. Uma análise metodológica do institucionalismo original é uma peculiaridade dos estudos brasileiros, dado que um *cluster* com a mesma temática não faz parte da Figura 1.

3. Apresentação da Economia Institucional Original no Brasil

A seção anterior analisou o tipo de institucionalismo que os institucionalistas brasileiros produzem tendo a EIO como referência. A questão a ser respondida era: “Os institucionalistas brasileiros produzem EIO?”. Para tal, analisamos se a vertente teórica dos textos dos brasileiros – principais referências bibliográficas – assemelham-se à vertente teórica dos textos que lidam com EIO. Essa é uma forma de analisar se há uma vertente da EIO no Brasil. Uma outra forma é estudar como os institucionalistas brasileiros apresentam o que chamam de Economia Institucional em seus cursos. Nessa segunda forma, examina-se a compreensão dos institucionalistas brasileiros daquilo que entendem por institucionalismo e que deve ser apresentado às próximas gerações. Nesta seção, nós analisamos os programas das disciplinas dos indivíduos que identificamos como institucionalistas brasileiros no item 1 deste artigo.¹⁶

Na seção 1 deste artigo, a partir da identificação de institucionalistas brasileiros, singularizamos duas universidades nas quais há mais de um institucionalista como professor: a UFABC, onde Fernandez e Luz trabalham, e a UFPR, onde Pessali, Almeida e Cavalieri são professores. Na UFABC, Fernandez e Luz lecionam conjuntamente as disciplinas “Tópicos Avançados em Economia Institucional”, na graduação, e “Tópicos Especiais em Economia: Institucionalismo Radical”, na pós-graduação. Embora segmentadas, a oferta dessas disciplinas acontece de forma conjunta para discentes da gra-

¹⁶ O acesso aos programas das disciplinas dos institucionalistas brasileiros ocorreu de formas diferentes. Inicialmente, buscamos os programas nos sites dos departamentos e programas de pós-graduação em que os institucionalistas brasileiros atuam. Fomos felizes em apenas um caso: conseguimos o programa de Dequech via página do Instituto de Economia da Unicamp. Para termos acesso aos demais programas, enviamos e-mails aos institucionalistas brasileiros e explicamos o estudo que estávamos desenvolvendo. Felizmente, todos os demais institucionalistas brasileiros nos atenderam prontamente e enviaram os seus programas.

duação e pós-graduação. A disciplina foca na apresentação das perspectivas institucionalistas críticas da ordem econômica contemporânea. Apenas por essa definição, poderíamos assumir que a meta de Fernandez e Luz não seria apresentar a EIO na disciplina, pois ela comportaria qualquer análise institucional crítica à economia recente. No entanto, a estrutura dos cursos sugere uma forte adesão à EIO. As disciplinas são divididas em três partes: (1) os fundamentos do pensamento de Karl Polanyi; (2) os fundamentos veblenianos do Institucionalismo Radical estadunidense de William Dugger; e (3) a relação entre o institucionalismo e as propostas de aplicação da Teoria Monetária Moderna. Todos são temas caros ao debate contemporâneo da EIO.

Luz, além das disciplinas ofertadas com Fernandez, leciona “Economia Institucional I” na graduação e “Microeconomia B” na pós-graduação. A primeira apresenta: (1) os fundamentos, principais temas e autores da EIO e a crítica à economia clássica e neoclássica; (2) a NEI de Williamson e North; (3) a economia institucional contemporânea de Hodgson; e (4) a aplicação da EIO na Teoria Monetária Moderna e nas questões ambientais. A segunda disciplina não aborda a EIO exclusivamente, mas trata o comportamento dos agentes, o mercado e as instituições sob o ponto de vista da economia heterodoxa com pitadas da EIO. Dessa forma, podemos afirmar que a disciplina lecionada por Luz na graduação não explora EIO exclusivamente, mas predominantemente, e há espaço para o debate institucionalista na disciplina de microeconomia heterodoxa que Luz leciona na pós-graduação.

Na UFPR, Cavalieri não leciona uma disciplina sobre Economia Institucional. Pessali leciona disciplinas que incluem a Economia Institucional tanto na graduação quanto na pós-graduação. No Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFPR, Pessali leciona as disciplinas “Comportamento e Instituições” e “Instituições e Economia Participativa”. São apresentados os conceitos de racionalidade limitada, tomada de decisão individual e instituições no contexto das políticas públicas, no caso da primeira; e as definições de participação, representação e deliberação, no caso da segunda. As bibliografias sugeridas nas duas ementas não apresentam autores da EIO, com exceção de Commons (1931) e Hodgson (2006) na disciplina de “Comportamento e Instituições”.

Para a graduação na UFPR, Pessali oferta a disciplina “Economia e Instituições”, um curso que pode ser compreendido como uma adaptação do conteúdo da disciplina “Comportamento e Instituições” – lecionada para a pós-graduação – para a graduação. Nessa adaptação, há a inclusão de um

tópico sobre custos de transação, da NEI. Dessa forma, podemos concluir que o nome da disciplina, “Economia e Instituições”, reflete exatamente o que Pessali leciona: o papel das instituições em diferentes perspectivas econômicas sem predileção por uma abordagem específica. Almeida faz o oposto, leciona uma disciplina pautada apenas em uma única abordagem institucional, a EIO. Almeida oferta a disciplina “Economia Institucional” no programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico da UFPR. O programa tem por objetivo discutir a EIO e apresentar a perspectiva dos institucionalistas originais (Veblen, Commons, Ayres e Mitchell), além do institucionalismo contemporâneo (*Cactus Branch* e Institucionalismo Radical) e análises pautadas na EIO para compreender fenômenos econômicos latino-americanos com ênfase no Brasil.

Dequech leciona a disciplina “Economia e Instituições” no programa de Pós-Graduação em Economia da Unicamp. A ementa, apresentada como uma tentativa de apontar as limitações da economia *mainstream* e propor elementos para uma abordagem econômica alternativa, divide-se em duas partes. Na primeira, são apresentados: (1) o conceito de instituições, (2) diferentes tipos de instituições (instituições tecnológicas e instituições financeiras), (3) instituições para a economia *mainstream* e (4) instituições da ciência econômica. Na segunda parte, o programa foca na relação entre as instituições e o comportamento e o pensamento dos agentes, apresentando questões sobre ação, convenção, normas sociais, normas de comportamento, conformidade e empreendedorismo tecnológico. A bibliografia do curso é diversa, mas não aborda a EIO. Dessa forma, o programa da disciplina do Dequech possui uma similaridade com as disciplinas lecionadas por Pessali; ambas lidam com o papel das instituições na análise econômica de forma geral – não enfocam apenas uma perspectiva.

Conceição leciona a disciplina “Economia Institucional” no Programa de Pós-Graduação em Economia da UFRGS. Essa disciplina tem como objetivo apresentar o conceito de instituição e as principais abordagens institucionalistas, incluindo a EIO. Dentre os escritos dos institucionalistas originais, o curso de Conceição aborda textos dos fundadores do institucionalismo original, Veblen e Commons, e pensadores contemporâneos, como Geoffrey Hodgson e Warren Samuels, por exemplo. A NEI é apresentada mediante contribuições de Williamson, Coase e North. Além disso, o curso discute conexões entre o institucionalismo e outras escolas heterodoxas, como o Neo-Schumpeterianismo, o Pós-Keynesianismo e o Marxismo. O curso “Econo-

mia institucional: origens, desenvolvimento e impasses”, ofertado por Guedes no Programa de Pós-Graduação em Economia da Unesp, possui semelhanças com a disciplina lecionada por Conceição na UFRGS. Ambas apresentam a EIO de forma predominante no curso, mas apresentam a NEI. O curso de Guedes é dividido em institucionalismo original (Veblen, Commons, Mitchell e Ayres), NEI (Williamson, Coase, North e Elinor Ostrom), o Institucionalismo Radical e o institucionalismo contemporâneo.

Em síntese, os institucionalistas brasileiros apresentam a sua compreensão sobre o movimento institucionalista de forma diversa para as próximas gerações. Existem três tipos de cursos lecionados por institucionalistas brasileiros: (1) Dequech e Pessali lecionam disciplinas sobre instituições nas abordagens econômicas (tais cursos possuem uma relação tímida com a EIO, quando há relação); (2) Conceição e Guedes lecionam disciplinas predominantemente sobre EIO, mas NEI também faz parte do curso; (3) Fernandez, Luz e Almeida lecionam cursos voltados exclusivamente para a EIO.

4. Conclusão

Para analisar se há uma vertente da EIO no Brasil, identificamos de início quem são os institucionalistas originais brasileiros. Uma vez que o *JEI* é a principal revista dedicada ao institucionalismo original, utilizamos como critério de identificação a publicação de pelo menos um artigo no *JEI*. Como o *JEI* também publica artigos heterodoxos, para identificarmos os institucionalistas originais brasileiros excluindo os heterodoxos brasileiros que publicaram no *JEI*, utilizamos a Plataforma Lattes para verificar se as pessoas identificadas lidavam com a EIO nos seus estudos. Também via Plataforma Lattes, foi possível reconstruir a história das relações sociais e da comunidade dos institucionalistas, por meio da identificação de artigos, alunos, ex-alunos e universidades (nas quais trabalham ou trabalharam) associados aos institucionalistas brasileiros. Obviamente, estudos que utilizem outra *proxy* para identificação dos institucionalistas originais brasileiros podem identificar pessoas diferentes, abrindo-se aqui a possibilidade de nossa *proxy* ser um limitador de nosso estudo.

Uma vez identificados os institucionalistas originais brasileiros, buscamos compreender o corpo teórico da EIO no Brasil. Para tanto, baseamo-nos em duas vertentes: (1) o institucionalismo produzido pelos institucionalistas originais brasileiros e (2) o institucionalismo reproduzido (ensinado) pelos ins-

titucionalistas originais brasileiros. Para empreender essa análise (1) criamos dois mapas de cocitação, um deles baseado em todos os textos publicados no *JEI* e outro considerando somente autores brasileiros – o recorte temporal foi de 1999, quando o primeiro texto de autoria brasileira foi publicado, até 2020. Comparando os resultados dos institucionalistas em geral com os brasileiros, foi possível perceber que os brasileiros possuem uma noção mais abrangente de institucionalismo, pois tanto obras que compõem a EIO quanto outras abordagens fazem parte dos artigos dos brasileiros, sendo que o mesmo não ocorre no caso dos institucionalistas originais.

A análise de (2) reforça o resultado de (1), pois ao estudar os programas das disciplinas dos institucionalistas brasileiros percebemos uma noção abrangente de institucionalismo. Há três tipos de disciplina: (1) cursos pautados estritamente na EIO; (2) cursos focados na EIO mas que também lidam com a NEI; e (3) cursos que lidam com o papel das instituições em diversas abordagens econômicas. Dados os nossos resultados, não podemos afirmar que existe uma vertente da EIO no Brasil. Mas podemos afirmar que existem institucionalistas brasileiros que lidam com a EIO, e isso pode ser um primeiro passo para uma vertente brasileira. Além disso, existem brasileiros que pensam economia institucional de forma mais abrangente que a EIO.

Referências

ALMEIDA, F. Geoffrey Hodgson's institutional economics: veblenian origins and beyond. *Research in the History of Economic Thought and Methodology*, 2023. No prelo.

ALMEIDA, F. Vicarious learning and Institutional Economics. *Journal of Economic Issues*, v. 45, n. 4: 839–855, 2011.

ALMEIDA, F. Thorstein Veblen and Albert Bandura: a modern psychological reading of the conspicuous consumer. *Journal of Economic Issues*, v. 48 n. 1, p. 109–122, 2014.

ALMEIDA, F.; CAVALIERI, M. Understanding Clarence Ayres's criticism of an emerging mainstream and birthing institutionalism through the 1930s Ayres-Knight Debate. *Journal of the History of Economic Thought*, v. 42, n. 3, p. 401–416, 2020.

ALMEIDA, F.; CRUZ-E-SILVA, V. Allan Gruchy's view of institutionalism and the foundation and early years of the Association for Evolutionary Economics. *Revista de Economia da Anpec (EconomiA)*, v. 21, n. 3, p. 394-406, 2020.

ALMEIDA, F.; DE PAULA, N.; PESSALI, H. Institutional entrepreneurship in building the Brazilian market of functional yogurts. *British Food Journal*, v. 116, n. 1, p. 2-15, 2014.

ALMEIDA, F.; MORTARI, V. Smartphones, social networks, and fake news: institutional economics approach to decision making in the twenty-first century. *Journal of Economic Issues*, v. 55, n. 2, p. 342-348, 2021.

ALMEIDA, F.; PESSALI, H.; DE PAULA, N. Third-party certification in food market chains: are you being served? *Journal of Economic Issues*, v. 44, n. 2, p. 479-486, 2010.

ANJOS JR., M. dos. Money, trust, and culture: elements for an institutional approach to money. *Journal of Economic Issues*, v. 33, n. 3, p. 677-688, 1999.

AYRES, C. *The theory of economic progress*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1944.

BASSANI, C.; GOMES, B.; PESSALI, H. Municipal councils of tourism and democratic goods: comparative analysis between Curitiba-PR and Belo Horizonte-MG (Brazil). *Rosa dos Ventos*, v. 12, n. 1, p. 154-168, 2020.

BARDDAL, F.; PESSALI, H.; GOMES, B. Conselhos municipais de esportes das capitais brasileiras e o exercício da participação. *Journal of the Latin American Socio-cultural Studies of Sport*, v. 13, n. 1, p. 257-273, 2021.

BÖCK, R.; ALMEIDA, F. Clarence Ayres, Ayresianos e a evolução do institucionalismo vebleniano. *Economia e Sociedade*, v. 27, n. 2, p. 381-407, 2018.

BUSH, P. D. The theory of institutional change. *Journal of Economic Issues*, v. 21, n. 3, p. 1075-1116, 1987.

BUSH, P. D. Reflections on the twenty-fifth anniversary of AFEE: philo-

sophical and methodological issues in Institutional Economics. *Journal of Economic Issues*, v. 25, n. 2, p. 321-346, 1991.

CAVALIERI, M.; ALMEIDA, F. A History of the foundation and the early years of AFEE: pluralism and eclecticism in dissenting. *Journal of Economic Issues*, v. 51, n. 3, p. 613-634, 2017.

COMMONS, J. Institutional Economics. *The American Economic Review*, v. 21, n. 4, p. 648-657, 1931.

CONCEIÇÃO, O. Desenvolvimento, mudança tecnológica e instituições: notas sobre os desafios à reestruturação da economia brasileira. *Revista de Economia*, v. 27, n. 2, p. 65-86, 2003.

CONCEIÇÃO, O.; CABRIANI, C. Institucionalistas e pós-keynesianos: ensaio sobre incerteza em uma economia capitalista financeira moderna. *Economia e Sociedade*, v. 28, n. 1, p. 1-23, 2019.

CONCEIÇÃO, O.; FERRARI, F. The concept of uncertainty in post keynesian theory and in institutional economics. *Journal of Economic Issues*, v. 34, n. 3, p. 579-594, 2005.

DEQUECH, D. Applying the concept of mainstream economics outside the United States: general remarks and the case of Brazil as an example of the institutionalization of pluralism. *Journal of Economic Issues*, v. 52, n. 4, p. 904-924, 2018.

DEQUECH, D. Institutions, social norms, and decision-theoretic norms. *Journal of Economic Behavior & Organization*, v. 72 n. 1, p. 70-78, 2009.

DEQUECH, D. Logics of action, provisioning domains, and institutions: provisioning institutional logics. *Journal of Economic Issues*, v. 47, n. 1, p. 95-112, 2013.

DEQUECH, D. Some institutions (social norms and conventions) of contemporary mainstream economics, macroeconomics and financial economics. *Cambridge Journal of Economics*, v. 41, n. 6, p. 1627-1652, 2017.

DEQUECH, D. Uncertainty: individuals, institutions and technology. *Cambridge Journal of Economics*, v. 28, n. 3, p. 365-378, 2004.

DEQUECH, D. Uncertainty: a typology and refinements of existing concepts. *Journal of Economic Issues*, 45 n. 3, p. 621-640, 2011.

DUGGER, W. The new institutionalism: new but not institutionalist. *Journal of Economic Issues*, v. 24, n. 2, p. 423-431, 1990.

ELSNER, W. The theory of institutional change revisited: the institutional dichotomy, its dynamic, and its policy implications in a more formal analysis. *Journal of Economic Issues*, v. 46, n. 1, p. 1-44, 2012.

FERNANDEZ, R. McCloskey, Maki e a verdade. *Estudos Econômicos*, v. 30, n. 4, p. 597-628, 2000.

FERNANDEZ, R. A retórica e a procura da verdade em Economia. In: REGO, José Marcio (Org.). *Retórica na Economia*. São Paulo: Editora 34, p. 150-156, 1996.

FERNANDEZ, R. South America in the twenty-first century: twenty years on a roller coaster. *Journal of Economic Issues*, v. 55, n. 2, p. 306-317, 2021.

FERNANDEZ, R.; SUPRINYAK, C. Manufacturing pluralism in Brazilian economics. *Journal of Economic Issues*, v. 53, n. 3, p. 748-773, 2019.

FIORITO, L. American institutionalism at Chicago: a documentary note. *European Journal of History of Economic Thought*, v. 19, n. 5, p. 829-836, 2012.

GAMBUS, I.; ALMEIDA, F. Public policy, vested interest, and common people in Brazil in the twenty-first century. *Journal of Economic Issues*, v. 51, n. 3, p. 486-494, 2017.

GRUCHY, A. *Modern economic thought: the American contribution*. New York: Prentice-Hall, 1947.

GUEDES, S. *Introdução à teoria econômica de John Rogers Commons*. Curitiba: Appris, 2019.

HALL, J. Book review: *Darwin's conjecture: the search for general principles of social and economic evolution*, by Geoffrey M. Hodgson and Thorbjørn Knudsen. *Journal of Economic Issues*, v. 45, n. 3, p. 743-745, 2011.

HODGSON, G. The approach of Institutional Economics. *Journal of Economic Literature*, v. 36, n. 1, p. 166-192, 1998.

HODGSON, G. *Economics and institutions: a manifesto for a modern institutional economics*. Cambridge (UK): Polity Press, 1988.

HODGSON, G. The evolution of institutions: an agenda for future theoretical research. *Constitutional Political Economy*, v. 13, n. 2, p. 111-127, 2002.

HODGSON, G. *The evolution of Institutional Economics: agency, structure and Darwinism in American institutionalism*. Londres: Routledge, 2004a.

HODGSON, G. Generalizing Darwinism to social evolution: some early attempts. *Journal of Economic Issues*, v. 39, n. 4, p. 899-914, 2005.

HODGSON, G. The hidden persuaders: institutions and individuals in economic theory. *Cambridge Journal of Economics*, v. 27, n. 2, p. 159-175, 2003.

HODGSON, G. Post Keynesianism and Institutionalism: the missing link. In: PHEBY, John (Org.). *New directions in post-keynesian economics*. Aldershot (UK): Edward Elgar, p. 94-123, 1989.

HODGSON, G. Reclaiming habit for institutional economics. *Journal of Economic Psychology*, v. 25, n. 5, p. 651-660, 2004b.

HODGSON, G. The revival of veblenian Institutional Economics. *Journal of Economic Issues*, v. 41, n. 2, p. 324-340, 2007.

HODGSON, G. What are institutions? *Journal of Economic Issues*, v. 40, n. 1, p. 1-25, 2006.

HODGSON, G. What is the essence of Institutional Economics? *Journal of Economic Issues*, v. 34, n. 2, p. 317-329, 2000.

KAUFMAN, B. The origins and theoretical foundation of Original Institutional Economics reconsidered. *Journal of the History of Economic Thought*, v. 39, n. 3, p. 293-322, 2017.

KEYNES, J. M. *General theory of employment, interest and money*. Londres: Macmillan, 1936.

LAWSON, T. *Economics and reality*. Londres; Nova York: Routledge, 1997.

LAWSON, T. *Reorienting economics*. Londres; Nova York: Routledge, 2003.

LOPES, H.; CONCEIÇÃO, O.; PEREIRA, A. Limites para institucionalização de uma estratégia nacional de desenvolvimento no Brasil: uma análise das propostas “novo” e “social” desenvolvimentistas. *Desenvolvimento em Debate*, v. 7, n. 2, p. 91-111, 2019.

LUZ, M. R. Cognition, social impulse, and the principle of adaptation: insights into the Peirce-Veblen connection. *Journal of Economic Issues*, v. 53, n. 2, p. 349-354, 2019.

LUZ, M. R. Logic of scientific inquiry and the evolutionary process: in search of a veblenian descriptive model. *Journal of Economic Issues*, v. 51, n. 4, p. 891-914, 2017.

LUZ, M. R.; HALL, J. Original Institutional Economics and Political Anthropology: reflections on the nature of coercive power and vested interests in the works of Thorstein Veblen and Pierre Clastres. *Journal of Economic Issues*, v. 53, n. 2, p. 508-514, 2019.

MÄHLCK, P.; PERSSON, O. Socio-bibliometric mapping of intra-departmental networks. *Scientometrics*, v. 49, n. 1, p. 81-91, 2000.

MARX, K. *Das Kapital*. Harmondsworth: Penguin Books, 1867.

MAUCOURANT, J. New Institutional Economics and History. *Journal of Economic Issues*, v. 46, n. 1, p. 193-208, 2012.

MAYHEW, A. The beginnings of Institutionalism. *Journal of Economic Issues*, v. 21, n. 3, p. 971-998, 1987.

MINSKY, H. P. *Stabilizing an unstable economy*. New Haven: Yale University Press, 1986.

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

NORTH, D. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PESSALI, H. Metaphors of transaction cost economics. *Review of Social Economy*, v. 47, n. 3, p. 313-328, 2009.

PESSALI, H.; FERNANDEZ, R. Institutional Economics at the Micro Level? What transaction costs theory could learn from Original Institutionalism (in the spirit of building bridges). *Journal of Economic Issues*, v. 33, n. 2, p. 265-275, 1999.

POLANYI, K. (1944). *The great transformation: the political and economic origins of our time paperback*. Massachusetts: Beacon Press, 2001.

RUTHERFORD, M. American Institutionalism and the History of Economics. *Journal of the History of Economic Thought*, v. 19, n. 2, p.178-195, 1997.

RUTHERFORD, M. Institutionalism between the Wars. *Journal of Economic Issues*, v. 34, n. 2, p. 291-303, 2000.

RUTHERFORD, M. *The Institutional Movement in American economics, 1918-1947: science and social control*. New York: Cambridge University Press, 2011.

RUTHERFORD, M. *Institutions in Economics: the old and the new Institutionalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

RUTHERFORD, M. Commons's Institutional Economics. *Journal of Economic Issues*, v. 17, n. 3, p. 721-744, 1983.

SALLES, A.; PESSALI, H.; FERNANDEZ, Ramon. *Economia Institucional: fundamentos teóricos e históricos*. São Paulo: Editora Unesp, 2017.

SMALL, H. Co-citation in the scientific literature: a new measure of the relationship between two documents. *Journal of the Association for Information Science and Technology*, v. 24, n. 4, p. 265-269, 1973.

SMITH, A. *An inquiry into nature and causes of wealth of nations*. Edinburgh: William Strahan, 1776.

STANFIELD, R. The Institutional Economics of Karl Polanyi. *Journal of Economic Issues*, v. 14, n. 3, p. 593-614, 1980.

TAIOKA, T.; ALMEIDA, F.; FERNANDEZ, R.. Thorstein Veblen's Institutional Economics and Daniel Kahneman and Amos Tversky's Behavioral Economics: an analysis of convergent points. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 40, n. 4, p. 746-765, 2020.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS (UNICAMP). Instituto de Economia. *Programa das Disciplinas da Pós-Graduação*. Campinas, [s. d.]. Disponível em <<https://www.eco.unicamp.br/grade?view=article&id=2856:programas-das-disciplinas-novo&catid=35>>. Acesso em 3 fevereiro 2021.

VASCONCELOS, D.; GOULART, M.; FERNANDEZ, R.. Mais pluralismo: considerações sobre a relevância do Movimento por uma Economia Pós-Autista. *Nova Economia*, v. 28, n. 3, p. 715-743, 2018.

VEBLEN, T. (1923). *Absentee ownership and business enterprise in recent times: the case of America*. New York: Routledge, 1997.

VEBLEN, T. (1914). *The instinct of workmanship and the state of the industrial arts*. New York: Cosimo, 2006.

VEBLEN, T. The limitations of marginal utility. *Journal of Political Economy*, v. 17, n. 9, p. 620-36, 1909.

VEBLEN, T. The place of science in the modern civilization. *The American Journal of Sociology*, v. 11, n. 5, p. 585-609, 1906.

VEBLEN, T. (1904). *The theory of business enterprise*. Gloucester: Dodo Press, 2009.

VEBLEN, T. (1899). *The theory of the leisure class*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

VEBLEN, T. (1919). *The vested interests and the common man*. New York: Cosimo, 2005.

VEBLEN, T. (1898). Why is economics not an evolutionary science? *Cambridge Journal of Economics*, v. 22, p. 403–414, 1998.

WRENN, M. Neoliberalism, Polanyi's protective response, and veblenian waste. *Journal of Economic Issues*, v. 50, n. 2, p. 594–602, 2016.

ZALEWSKI, D. Uncertainty, control, and Karl Polanyi's protective response. *Journal of Economic Issues*, v. 52, n. 2, p. 483–489, 2018.

A evolução da macroeconomia à luz do conflito distributivo: uma análise a partir do conceito de duplo movimento de Karl Polanyi*

The evolution of macroeconomics in light of the distributive conflict: an analysis based on Karl Polanyi's concept of double movement

Luciano Alencar Barros**

Resumo: O presente artigo se propõe a analisar a “evolução” da macroeconomia, tanto em termos de teoria quanto de práticas econômicas, a partir da dinâmica do conflito distributivo. Nesse sentido, argumenta-se que as grandes inflexões da macroeconomia (do liberalismo do século XIX para o keynesianismo do pós-guerra, e deste para o neoliberalismo a partir dos anos 1970) se deram em contextos de desbalanceamento distributivo em favor de uma ou outra classe social. Por fim, o artigo faz algumas conjecturas acerca do futuro da macroeconomia pós pandemia.

Palavras-chave: Macroeconomia. Economia Política. História Econômica. História do Pensamento Econômico. Conflito distributivo.

Abstract: This article aims to analyze the “evolution” of macroeconomics, both in terms of theory and economic practices, based on the dynamics of distributive conflict. In this sense, it is argued that the major inflections of macroeconomics (from nineteenth-century liberalism to post-war Keynesianism, and from there to neoliberalism from the 1970s onwards) took place in contexts of distributive imbalance in favor of one or the other social class. Finally, the article makes some conjectures about the future of macroeconomics after the pandemic crisis.

Keywords: Macroeconomics; Political Economy. Economic History. History of Economic Thought. Distributive conflict.

JEL: B22. P16. N10.

* Submissão: 22/06/2021 | Aprovação: 09/09/2022 | DOI: 10.29182/hehe.v26i1.823

** Doutor em economia pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro e pesquisador pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro | ORCID: 0000-0002-4685-1607 | E-mail: luciano.barros.ufjf@gmail.com



Introdução

A compreensão dos processos que governam a trajetória da teoria econômica é uma tarefa extremamente complexa. Mas a análise de sua “evolução”, em especial a partir da abordagem da Economia Política, revela aspectos interessantes dos fatores que afetam seu movimento, permitindo a quem se propõe a tal tarefa o entendimento, não do movimento completo (dada sua complexidade e a multiplicidade de facetas que lhe tangem), mas da direção para a qual caminha.

Em primeiro lugar, é necessário destacar que o foco aqui é a análise da trajetória da macroeconomia, tanto em termos de teoria quanto de sua aplicação prática. Especificamente, pretende-se examinar o movimento da teoria econômica dominante, cujo critério de classificação como tal depende justamente de sua aplicação, na prática, pelo país capitalista hegemônico no sistema global e, por conseguinte, pelas demais nações. Ainda que a macroeconomia enquanto disciplina só tenha se constituído enquanto ramo da Economia após a publicação da Teoria Geral de Keynes, em 1936, o presente trabalho parte da virada do século XIX para o XX, justamente para entender a razão de seu surgimento, que, como se buscará defender, representa uma inflexão na teoria e na prática econômica.

Em segundo lugar, cabe ressaltar que se entende tal trajetória como um movimento de “evolução”. Até aqui o termo “evolução” apareceu entre aspas, dadas as muitas interpretações a que está sujeito. A concepção ora adotada não se associa com a definição positivista de acúmulo sucessivo de conhecimento, em um processo linear rumo, necessariamente, a uma melhor compreensão do fenômeno observado, mas ao contrário, a um processo errático – e eventualmente cíclico –, de avanços e retrocessos cuja avaliação depende de fatores objetivos e subjetivos. Os fatores objetivos dizem respeito à adaptação da teoria ao seu contexto histórico, à sua capacidade de compreensão dos processos e de embasamento de políticas que alcancem os resultados esperados. Do lado subjetivo, pesa a forma de interpretação dos fatores objetivos, o que, apesar de parecer algo pouco científico a um primeiro olhar, é facilmente compreensível quando se tem em mente que a Economia é uma ciência social com as mais importantes implicações políticas e na qual o observador é, ao mesmo tempo, também objeto de seu estudo. Eis a razão da escolha do referencial de Economia Política para subsidiar tal análise.

Ainda que a tarefa aqui colocada constitua um ato a princípio ambicioso, faz-se mister reforçar que não se propõe aqui esgotá-la, mas apenas

apontar alguns fatores relevantes que influenciam a evolução da macroeconomia. A ilusória pretensão de tal esgotamento seria tão inútil quanto a tentativa de compreensão completa dos processos sociais apenas a partir de seus fundamentos materiais, em uma abordagem economicista. Contudo, como se buscará demonstrar, a análise do conflito distributivo entre as diferentes classes sociais pode nos munir de ferramentas úteis à compreensão, necessariamente incompleta, da evolução da teoria e da prática econômica. Para isso, será adotado um arcabouço teórico compatível, a abordagem do excedente, baseado na retomada da teoria clássica levada a cabo por Sraffa e seus seguidores. Esse arcabouço será utilizado na análise da economia norte-americana¹ durante as duas grandes inflexões macroeconômicas do século XX, observadas nas décadas de 1930 e de 1970.

Tendo em vista o objetivo ora proposto, o presente artigo se divide em mais cinco seções, para além desta introdução. A seção 1 expõe o arcabouço teórico que será utilizado na presente análise, baseado na abordagem do excedente e complementada pelo conceito de “duplo movimento”, de Karl Polanyi. A partir desse arcabouço e com o auxílio de dados referentes à economia dos Estados Unidos, a seção 2 analisa a transição do liberalismo do século XIX para o keynesianismo do pós-guerra; e a seção 3, a transição deste para o monetarismo capitaneado por Milton Friedman. A seção 4 tenta sintetizar o modelo proposto de evolução da macroeconomia; e, por fim, uma última seção conclui o artigo tecendo algumas conjecturas acerca do futuro da teoria e da prática econômica a partir das análises realizadas nas seções anteriores.

1. Arcabouço teórico: abordagem do excedente e o duplo movimento

O arcabouço teórico ora adotado se baseia na retomada da abordagem clássica do excedente, tal qual proposta por Piero Sraffa e seus seguidores.² Segundo tal abordagem, é a demanda efetiva que determina o produto, tanto no curto quanto no longo prazo; a dinâmica do conflito distributivo determina os salários e a distribuição funcional da renda; e a inflação é determinada pelos custos de produção básicos (dentre os quais se destaca o salário).

¹ A opção pela utilização do caso dos Estados Unidos se justifica pela disponibilidade de dados e por se entender que essa economia é exemplar do quadro observado nas demais economias capitalistas.

² Sobre essa corrente teórica, ver Garegnani (1987) e Serrano e Medeiros (2004).

A determinação do produto agregado – em qualquer horizonte lógico ou temporal – deriva diretamente da adoção do princípio da demanda efetiva, tal qual formulado por Keynes e Kalecki. Um modelo de crescimento compatível com tal abordagem é o do Supermultiplicador Sraffiano (Serrano, 1995), segundo o qual o investimento gerador de capacidade produtiva para o setor privado é induzido pela renda agregada, de modo que o que determina o nível e a taxa de crescimento do produto são os gastos autônomos (não induzidos pela renda agregada) que não geram capacidade produtiva, como o consumo não induzido, os investimentos que não geram capacidade para o setor privado (como o público e o residencial), os gastos do governo e as exportações.

Uma vez que os gastos autônomos determinam a renda agregada, e que dentre eles se destaca o gasto público, conclui-se que, na ausência de restrição externa, o governo pode expandir seus gastos e aumentar o nível de produto e a taxa de crescimento da economia.³ Nesse sentido, caso não haja falta de divisas, a única restrição ao crescimento econômico será política. E é justamente o conceito de desaceleração da economia por meio de mudanças de política econômica e motivada por razões políticas que Kalecki introduz em seu artigo de 1943, “Aspectos políticos do pleno emprego”. Como se buscará defender na seção 3, foi justamente isso que ocorreu no fim da “Era de Ouro” do capitalismo (Marglin; Schor, 1990), quando não apenas a economia passou a crescer a taxas menores, mas o keynesianismo do pós-guerra foi eclipsado pelo monetarismo capitaneado por Milton Friedman.

Nessa abordagem é a dinâmica do conflito distributivo que governa a evolução dos salários nominais, impactando a distribuição funcional da renda. Em períodos de baixo crescimento e alto desemprego, a classe trabalhadora tem pouco poder de barganha para negociar aumentos salariais, poder este que se eleva conforme o desemprego se reduz. Períodos mais prolongados de baixo (alto) desemprego, por sua vez, tendem a gerar mudanças institucionais que fortalecem (enfraquecem) ainda mais o poder de barganha de tal classe (Kalecki, [1943]1983; Stirati, 2001).

Como os salários nominais são, em geral, o principal componente de custo das empresas, tem-se que essa dinâmica também impacta a inflação. Conforme cresce o custo unitário do trabalho, isto é, a razão entre a remuneração por hora trabalhada e a produtividade do trabalho (produto por hora

³ Uma hipótese subjacente é que o país emite sua própria moeda, na qual não encontra restrições para o financiamento. A esse respeito, ver Lerner (1943) e Pinkusfeld e Aidar (2020).

trabalhada), as empresas tendem a aumentar seus preços de acordo com as condições da concorrência, seja ela efetiva ou potencial. Analogamente, caso haja redução do custo unitário do trabalho, as empresas podem optar por reduzir seus preços ou aumentar seus *mark-ups* (também a depender do contexto concorrencial).

Para além da abordagem do excedente ora exposta, o presente artigo faz uso da concepção de Polanyi de “duplo movimento” da trajetória social, segundo a qual a sociedade oscila entre dois princípios organizadores: o liberalismo econômico, que visa à instauração de um mercado autorregulado (ou com a menor regulação possível por parte do Estado), e o princípio da proteção social, que objetiva a organização da economia de modo a preservar a sociedade dos males acarretados por um mercado desregulado. Segundo o autor, este “duplo movimento” pode ser personificado como

[...] a ação na sociedade de dois princípios organizadores, estabelecendo cada um deles fins institucionais específicos, com o apoio de determinadas forças sociais e através da utilização de métodos distintivos. Um deles era o princípio do liberalismo econômico, visando a instauração de um mercado autorregulado, contando com o apoio das classes ligadas ao comércio e utilizando em larga medida como métodos o *laissez-faire* e o livre-cambismo; o outro era o princípio da proteção social visando a conservação do homem e da natureza bem como da organização da produção, contando com o apoio variável dos mais imediatamente atingidos pela ação nociva do mercado. (Polanyi, 2013, p. 266)

A ideia de oscilação entre liberalismo (expansão do mercado e desregulação econômica) e proteção social (regulação econômica do mercado por parte do Estado) foi interpretada por autoras e autores como um movimento pendular (Dale, 2012; Capinzaik, 2015; De Grauwe, 2017; Kretschmer, 2019). Mas em primeiro lugar é preciso destacar que tal movimento não descreve apenas uma alternância entre dois polos extremos: em cada ponto no tempo há uma combinação relativa de determinado grau de liberdade do mercado e de alguma forma de intervenção do Estado na economia; e em segundo lugar, cabe frisar que tal movimento é dialético: em cada momento histórico a combinação relativa de tais princípios organizadores carrega os elementos dos momentos anteriores,⁴ com os quais as interações determinam o movimento em direção à etapa seguinte.

⁴ Friedman, ao abordar a contrarrevolução monetarista (em relação à revolução keynesiana), exprime ideia semelhante: “*A counter-revolution, whether in politics or in science, never restores the initial situation. It always produces*

Como se buscará expor nas seções seguintes, esse duplo movimento ficou bem nítido ao longo do século XX. O liberalismo do século XIX já estava em declínio ao final do primeiro quartel do século XX e soçobrou definitivamente com a crise de 1929. “O fracasso do sistema internacional desencadeou as energias da história – e os carris do seu percurso foram os instalados pelas tendências intrínsecas a uma sociedade de mercado” (Polanyi, 2013, p. 410). A crise decorrente do liberalismo requereu o aumento com mudança da intervenção do Estado na economia, em um movimento – chamado de “a grande transformação” por Polanyi (2013) e de “reforma crucial” por Kalecki e Kowalik (1991) – que se inicia na Rússia socialista, avança nos países fascistas e nas democracias liberais na década de 1930 e se consolida em diversos países do mundo com o keynesianismo do pós-guerra. O pêndulo ia em direção à proteção social.

O keynesianismo do pós-guerra, responsável pela chamada “Era de Ouro” do capitalismo, foi, por sua vez, gerando as contradições que contribuiriam para sua derrocada. Esta se deu nos turbulentos anos 1970, que, além do acúmulo de tensões sociais herdadas de décadas de baixo desemprego, testemunharam dois choques do petróleo e um inusitado cenário de estagnação econômica e aceleração inflacionária, a chamada “estagflação”. Esse cenário possibilitou uma nova ascensão do liberalismo, reformulado (e incorporando elementos do keynesianismo e do liberalismo que o precedera) em termos teóricos a partir das contribuições de Milton Friedman e posto em prática pelos diversos governos de países capitalistas ao redor do planeta. O pêndulo retornava ao liberalismo econômico.

2. “Reforma crucial” e “grande transformação”: do liberalismo ao keynesianismo

A primeira metade do século XX foi um período extremamente conturbado. Herdando o liberalismo do século anterior baseado no padrão-ouro, este período histórico observou as duas guerras mundiais, uma revolução socialista, a maior crise do capitalismo, o surgimento de governos fascistas e o advento e a ascensão do keynesianismo. E todos esses acontecimentos estão intimamente relacionados.

a situation that has some similarity to the initial one but is also strongly influenced by the intervening revolution. That is certainly true of monetarism which has benefited much from Keynes's work” (Friedman, 2012, p. 171). Vale destacar que o autor, na sequência da citação, diz que se Keynes estivesse vivo na época (1970) estaria na “linha de frente da contrarrevolução monetarista”.

A Primeira Guerra Mundial gerou o colapso de grandes impérios do século anterior e deslocou a centralidade da dinâmica econômica global da Europa para os Estados Unidos. Além disso, suas consequências catastróficas para a Rússia czarista catalisaram as mudanças sociais que desembocariam na revolução socialista de 1917, e seus impactos na grande derrotada no conflito, a Alemanha, facilitariam a ascensão do nazismo,⁵ com seus desdobramentos na Segunda Guerra.

Em consequência desse colapso na Rússia, revolução bolchevique de 1917 introduziu na geopolítica global uma nova força, o socialismo como experiência concreta. Isso obrigaria as classes capitalistas a fazer concessões econômicas e sociais para a classe trabalhadora. Além disso, a revolução Russa também instituiu permanentemente o planejamento estatal na economia, planejamento este que revelaria suas vantagens durante a crise de 1929 e seria largamente adotado no pós-guerra.

Uma das ironias deste estranho século [XX] é que o resultado mais duradouro da Revolução de Outubro, cujo objetivo era a derrubada do capitalismo, foi salvar seu antagonista, tanto na guerra quanto na paz, fornecendo-lhe o incentivo – o medo – para reformar-se após a Segunda Guerra Mundial e, ao estabelecer a popularidade do planejamento econômico, oferecendo-lhe alguns procedimentos para sua reforma. (Hobsbawm, 1995, p. 17)

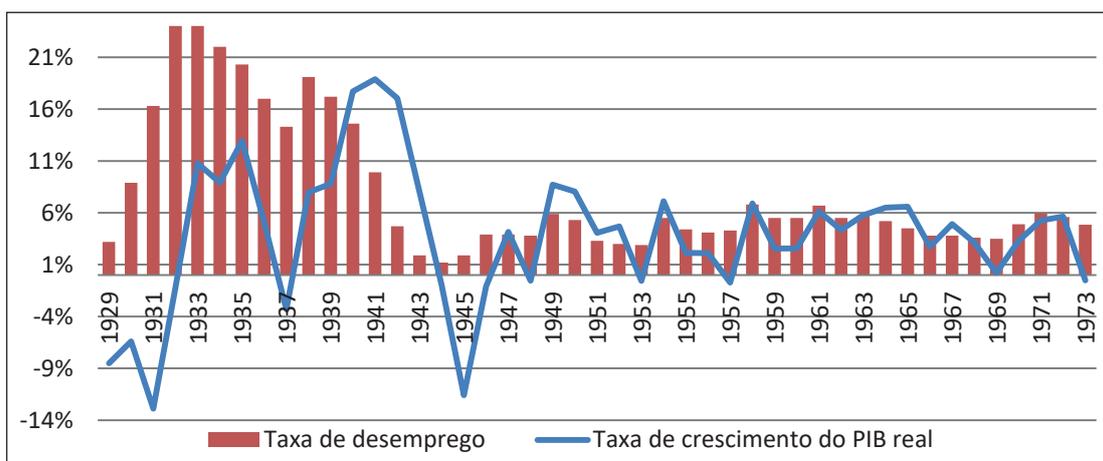
A crise de 1929 foi uma depressão sem precedentes no capitalismo mundial, com consequências catastróficas em termos de produto e emprego. Diversos fatores concorreram para a eclosão da crise, desde questões relacionadas ao sistema monetário internacional e aos fluxos de comércio (em um cenário no qual os Estados Unidos cresciam de forma rápida e a Europa recuperava seu parque produtivo depois do colapso da Primeira Guerra), até as políticas fiscais e monetárias levadas a cabo por diversos países. De um modo geral, contudo, as explicações convergem para a questão da superprodução. Segundo autores da escola da Regulação Francesa, por exemplo, a crise se deveu a um excesso de produção causado, por um lado, pelo rápido aumento da produção e da produtividade a partir da introdução de métodos tayloristas (em especial nos Estados Unidos), e, por outro, por uma demanda

⁵ Para Polanyi tal ascensão está relacionada diretamente com o declínio do liberalismo: “[...] o papel desempenhado pelo fascismo foi determinado por um único fator: a situação do sistema de mercado”. Isto é, a Primeira Guerra apenas teria acelerado o movimento de derrocada do liberalismo do século XIX, de modo que, “No período de 1924-1929, quando o restabelecimento do sistema de mercado parecia assegurado, o fascismo apagou-se completamente enquanto força política” (Polanyi, 2013, p. 403).

insuficiente, principalmente em razão das baixas taxas de crescimento dos salários (Aglietta, 1979; Lipietz, 1986).

Nos Estados Unidos, epicentro da crise, o produto interno bruto caiu mais de 26% em termos reais entre 1929 e 1933, enquanto o desemprego saltou de 3,2% da força de trabalho em 1929 para 25,2% em 1933 (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Taxa anual de crescimento do PIB real e taxa de desemprego dos Estados Unidos (1929-1973)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Bureau of Economic Analysis (BEA) e do Bureau of Labor Statistics (BLS).

Gráfico 2 – Parcela da renda nacional dos Estados Unidos apropriada pelos 10% e 1% mais ricos



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do World Inequality Database.

Este período entre o fim da década de 1920 e o início da década de 1930, além dessa queda abrupta na produção de riquezas, observou níveis muito elevados de concentração de renda. Em 1928, os 1% mais ricos dos Estados Unidos receberam a sua maior parcela da renda nacional de toda a série histórica, 21,39%, e em 1934 foi a vez dos 10% mais ricos atingirem seu pico de apropriação, ficando com 48,03% da renda (Gráfico 2). Sob a ótica da distribuição funcional, também foi nesse período (no ano de 1929) que se registrou a menor parcela salarial de toda a série histórica do PIB, 49,5% (Gráfico 5).

Essa profunda crise requereu dos Estados uma intervenção imediata na economia. Até então, o aparato de teoria econômica existente, baseado no liberalismo, ditava a autorregulação do mercado e a não intervenção do Estado na economia, mas a magnitude da crise exigiu que os governos aumentassem seus gastos para reverter a subutilização dos recursos produtivos por meio de estímulo direto à demanda efetiva. Foi também essa subutilização por um período prolongado entre o fim da Primeira Guerra Mundial e a década de 1930 na Inglaterra (em especial, a questão do desemprego) que motivou a Teoria Geral do Emprego, do Juro, e da Moeda, publicada em 1936 por John M. Keynes, e que viria justamente preencher a falta de um arcabouço teórico compatível com a nova realidade. No programa televisivo *Free to choose*, de 1980, Friedman expressou isso de forma clara:

People came to believe that free market capitalism had failed. Something was needed to replace it. At Cambridge University in England, a new orthodoxy emerged in the 30's one that has remained powerful to this day. It owes its influence to the brilliance of one man. John Maynard Keynes was unquestionably one of the greatest economists of all time. Like other economists of his generation, he found The Great Depression both a paradox and a challenge. It was a paradox because it seemed to contradict some of the fundamental principles that economists have come to take for granted. Keynes rose to the challenge by constructing a complex and sophisticated hypothesis which not only explained what had been going on, but also offered a way out way to end The Great Depression and to avoid similar episodes in the future. (Friedman, 1980, p. 10)

A principal contribuição de Keynes à teoria econômica foi a introdução do princípio da demanda efetiva, segundo o qual é a demanda que determina a oferta (revertendo, assim, a causalidade da lei de Say). Como não há nenhum mecanismo que faça com que a demanda efetiva seja igual ao produto potencial, então a subutilização de recursos na economia deixar de ser uma

situação excepcional – em razão de empecilhos à livre operação das forças de mercado –, tornando-se corriqueira. Assim, é justificada a intervenção do Estado na economia a fim de suprir insuficiências de demanda, de modo a elevar o nível de produto corrente e com isso reduzir o desemprego e a subutilização da capacidade produtiva.

Essa inflexão da prática econômica (do liberalismo para o intervencionismo, de modo a suprimir a insuficiência de demanda) e o surgimento de um aparato teórico compatível (o keynesianismo) marcam o início da macroeconomia enquanto novo ramo do conhecimento, uma subárea da economia. E essa ascensão do ativismo estatal em detrimento do liberalismo econômico inicia um processo que Kalecki e Kowalik (1991) chamam de “reforma crucial”:

The turning point was the crisis of 1929-33, which shook the foundations of the capitalist system. Its failures contrasted with the progress of the economy of USSR, which at that time was developing rapidly. The period of ‘crucial’ reform of capitalism began, especially in the two leading capitalist countries which had been most strongly affected by the crisis, Germany and the USA. With initially fairly strong opposition from the grand bourgeoisie, capitalist governments set about protecting the foundations of their system from the threat of mass unemployment. What is quite typical, though, is that this programme of improving the capitalist economy consisted, not in its planned control, but in government intervention to fill the gap of insufficient demand and to organize additional employment. (Kalecki; Kowalik, 1991, p. 471-472)

Polanyi, apesar de concordar com esse movimento de aumento do papel do Estado na economia dentro da lógica do duplo movimento rumo à proteção social, associou-o mais ao declínio do liberalismo econômico do século XIX do que a qualquer evento específico como a Grande Depressão. O caso dos Estados Unidos seria emblemático.

A explicação para o bom funcionamento dos mercados de trabalho, da terra e da moeda nos Estados Unidos entre os séculos XIX e XX se deve, segundo o autor, à abundância de mão de obra e de terras disponíveis, além da ausência de políticas cambiais. Os respectivos mercados desses fatores teriam se desenvolvido com ampla liberdade, sem o entrave de intervenções do governo. “Enquanto estas condições prevaleceram, nem o homem, nem a natureza, nem o mundo dos negócios tiveram necessidade desse tipo de proteção que só a intervenção política pode assegurar” (Polanyi, 2013, p. 353-354).

Com o tempo, porém, as condições favoráveis desses mercados foram deixando de existir, com as terras e a mão de obra se tornando escassas, e com a introdução do padrão ouro para submeter a política monetária à ação política e facilitar o comércio internacional. O sistema já estava fadado à reversão, de modo que o rápido crescimento da década de 1920 apenas exacerbou as contradições do regime de acumulação, culminando na crise que implicaria a urgente necessidade de proteção social.

Bastou cerca de uma década de prosperidade, até 1929, para causar uma depressão tão brutal que, para a enfrentar, o New Deal resolveu proteger o trabalho e a terra por meio de um fosso defensivo mais profundo e largo do que tudo o que a Europa conheceu. Foi assim que a América demonstrou, em termos impressionantes – tanto negativos como positivos –, o acerto da nossa tese: a proteção social acompanha obrigatoriamente um mercado autorregulado. (Polanyi, 2013, p. 354)

É importante pontuar que o autor trata de um movimento mais amplo. Para além das medidas de estímulo à demanda agregada, destacadas por Kalecki e Kowalik, Polanyi trata de uma mudança mais profunda no papel do Estado na economia, incluindo certo grau de organização da atividade produtiva (que não seria mais legada exclusivamente ao mercado) e a constituição de um sistema de seguridade social. Esses três pilares apoiariam o que se convencionou chamar de “Estado de bem-estar social”.

Essa transição na direção de um maior ativismo estatal foi um movimento geral, abrangendo governos da extrema-direita (fascistas) à extrema-esquerda (socialistas), passando pelas democracias liberais,⁶ e que se consolidaria com o advento da Segunda Guerra:

The Second World War accelerated the ‘crucial’ reform process. Government intervention in the expansion of markets became an institution, making it possible to limit unemployment to a few per cent, and hence in practice to accept something similar to the ‘right to work’ slogan advanced by the revolution of 1848 (in some leading capitalist countries there was event legislation to this effect). (Kalecki; Kowalik, 1991, p. 472)

Na perspectiva de Polanyi, esse movimento de intervenção do Estado na economia, a “grande transformação”, deu-se a partir de um longo pro-

⁶ “A Rússia adotou um socialismo de forma ditatorial. O capitalismo liberal desapareceu nos países que se preparavam para a guerra, como a Alemanha, o Japão e a Itália, e, em menor medida, também nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha. Mas os regimes emergentes do fascismo, do socialismo e do New Deal assemelhavam-se pelo facto de serem de parte os princípios do *laissez-faire*.” (Polanyi, 2013, p.405)

cesso de declínio do liberalismo do século XIX, enquanto para Kalecki esse mesmo processo, alcunhado de “reforma crucial”, decorre principalmente da crise de 1929. Uma coisa é certa, a intervenção do Estado na economia foi a maneira urgente como as economias capitalistas lidaram com o quadro de depressão econômica, a disparada do desemprego e a extrema concentração de renda observados nos anos 1930.⁷ Esse quadro forneceu os insumos para a teoria de Keynes, e suas consequências traumáticas – bem como a experiência da Segunda Guerra – a força para sua adoção em larga medida no pós-guerra.

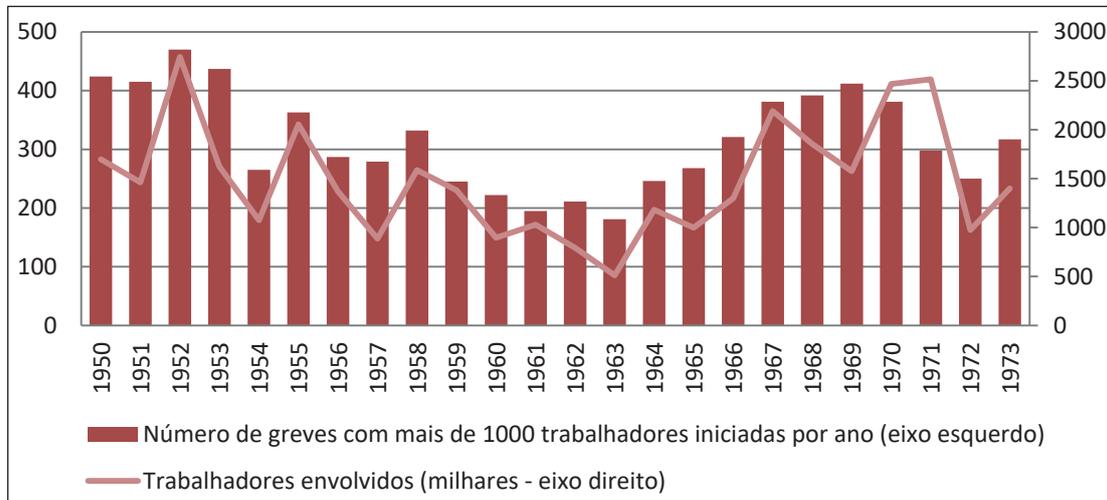
3. A volta do liberalismo: do keynesianismo ao monetarismo

O capitalismo no pós-guerra observou um período de prosperidade sem precedentes. No contexto da Guerra Fria, nos marcos de Bretton Woods e institucionalizando a presença do Estado na economia de modo a evitar eventuais insuficiências de demanda e a prover um sistema de seguridade social, o mundo como um todo cresceu em média, entre 1950 e 1973, 4,9% ao ano em termos reais, enquanto o produto *per capita* global cresceu a uma taxa anual média de 2,9% (Maddison, 2001). Esse período ficou conhecido na literatura como a “Era de Ouro” do capitalismo (Marglin; Schor, 1990).

A situação dos Estados Unidos é representativa do que se passou no resto do mundo. O produto cresceu a uma média de 3,9% em termos reais entre 1947 e 1973, período no qual a taxa de desemprego se manteve numa média de 4,6% da força de trabalho (Gráfico 1). Essa situação foi progressivamente aumentando o poder de barganha da classe trabalhadora a partir dos anos 1960. Isso porque se a curto prazo o baixo desemprego aumenta a atividade e a força do sindicalismo, a manutenção de elevados níveis de emprego por muitos anos tende a gerar instituições mais favoráveis à classe trabalhadora (Kalecki, [1983]1943; Stirati, 2001). Isto fica explícito na análise de alguns indicadores do movimento trabalhista.

⁷ “Na recessão, quer sob a pressão das massas, ou até mesmo sem ela, o investimento público financiado por endividamento do Estado será realizado para evitar o desemprego em grande escala” (Kalecki, [1943]1983, p. 6).

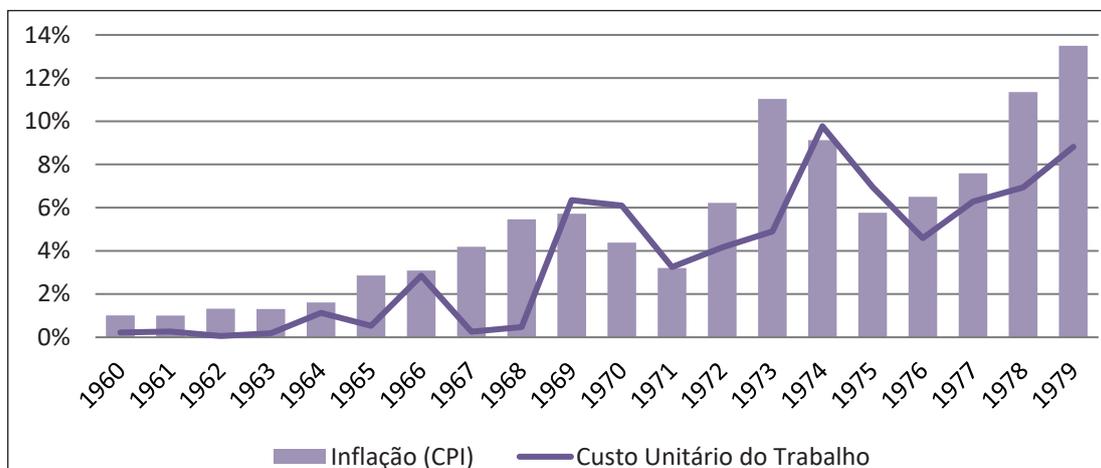
Gráfico 3 – Greves com mais de mil trabalhadores iniciadas por ano e trabalhadores envolvidos



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Handbook of US Labour Statistics (2001).

Ao longo da década de 1950, o movimento sindical foi arrefecendo a intensa atividade que marcou o imediato pós-guerra. Esse processo foi fruto de um acordo distributivo entre a classe trabalhadora e a capitalista, em que esta organizava a produção enquanto aquela recebia salários reais crescentes em linha com os ganhos da produtividade e se comprometia em manejar na atividade sindical (Bowles et al., 1986; Panitch; Gindin, 2012). A partir da década de 1960, no entanto, a situação começou a mudar. A classe trabalhadora, fortalecida, passou a intensificar sua atividade sindical, pedindo e logrando receber aumentos salariais. Isso se refletiu na dinâmica do custo unitário do trabalho e na inflação.

Gráfico 4 – Inflação e taxa de crescimento do custo unitário do trabalho nos Estados Unidos (1960-1979)

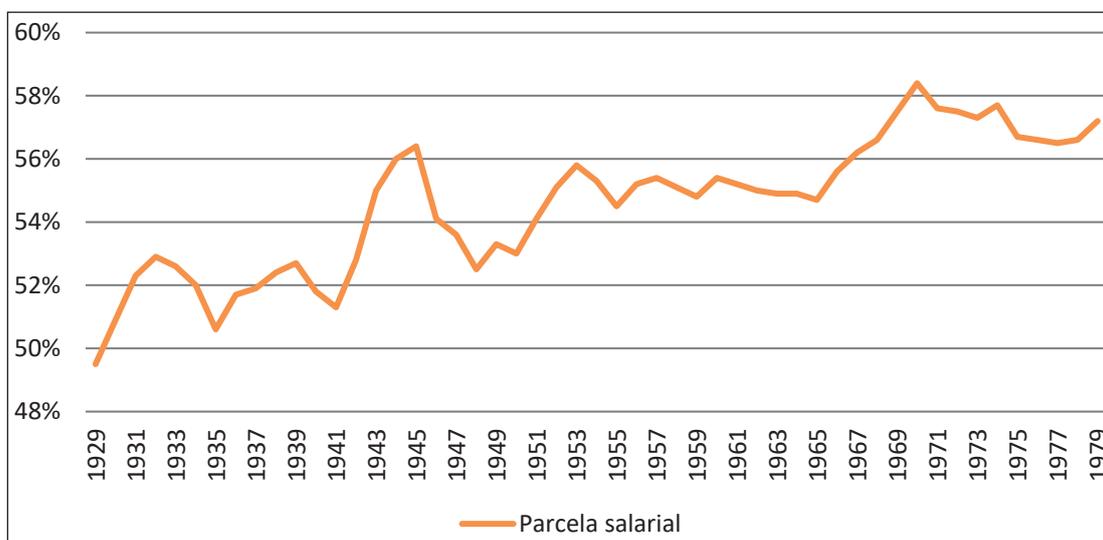


Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BLS e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

Com o aumento conjuntural (em função do cenário de baixo desemprego) e estrutural (por conta de instituições geradas na continuidade de tal cenário) do poder de barganha dos trabalhadores, houve aumentos salariais em relação à produtividade, o que se refletiu na evolução do custo unitário do trabalho e, conseqüentemente, na inflação. Esse é um movimento que se inicia no começo da década de 1960 e, portanto, precede os choques do petróleo (de 1973 e 1979). Tais choques apenas catalisaram tal processo.

O rápido crescimento do custo unitário do trabalho a partir de meados dos anos 1960 fez com que a parcela salarial, que já vinha apresentando uma tendência de crescimento, crescesse ainda mais rapidamente, chegando a atingir em 1970 o maior valor de sua série histórica: 58,4% do PIB (Gráfico 5). Também foi em 1970 que os 10% mais ricos obtiveram a menor parcela da renda nacional de toda série histórica: 34,4% (Gráficos 2 e 6). Os 1% mais ricos, por sua vez, atingiram seu mínimo da apropriação em 1976: 11,03% do PIB (Gráfico 6). Se na virada da década de 1920 para a de 1930 a distribuição de renda atingira seu máximo de concentração, agora, no início dos anos 1970, ela atingiu seu mínimo. E o pêndulo estava prestes a se mover na direção oposta.

Gráfico 5 – Parcela salarial na renda agregada dos Estados Unidos (1929-1979)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BEA. A parcela salarial inclui também as contribuições pagas pelos empregadores para a seguridade social dos trabalhadores.

Para além dessas mudanças econômicas operadas a partir de meados dos anos 1960, com aumento da parcela salarial, desconcentração de renda e queda nos lucros corporativos (Armstrong; Glyn, 1986), o cenário duradouro de baixo pleno emprego também engendrou mudanças políticas e sociais favoráveis aos trabalhadores que incomodam os capitalistas (Kalecki, [1983]1943). Esta situação recorrentemente era exposta em revistas como a *Fortune* e a *Business Week*:

“The gravest economic problem facing the Western world in the early 1970’s is cost-push inflation powered by excessive wage increases,” reported Fortune. “What is happening, throughout the Western world, is that organized labor is overreaching.” Unions were making demands on employers that could no longer be met through increased economic productivity; business therefore passed the costs on to consumers through higher prices, which in turn sparked new demands for higher wages. “The U.S. can’t afford what labor wants,” read one Business Week headline from April 1970. “In a nation where the government is formally committed to maintain full employment, what forces will restrain the perfectly human demand of labor for more money and more power?” (Phillips-Fein, 2009, p. 139-140)

Algo precisava ser feito. E de fato já vinha sendo. Desde o pós-guerra todo um sistema de propaganda a favor de valores conservadores e da classe capitalista contra a intervenção estatal na economia já vinha se desenvolvendo.

The think tanks, radio stations, magazines, and intellectual organizations that were funded by business contributions during the 1950s helped to form the infrastructure for the rise of the conservative movement. From the Mont Pelerin Society to the National Review, from Spiritual Mobilization to the American Enterprise Association, from the Foundation for Economic Education to the Manion Forum, they produced the ideas, popularized the language, and built the support for conservative economic politics at the very height of postwar liberalism. [...] All of these organizations relied on the contributions of businessmen, and all of them sought to encourage businessmen to do what they could to fight the power of the welfare state—and, more immediately, the threat of unions. (Phillips-Fein, 2009, p. 81-82)⁸

Assim, os empresários patrocinavam instituições que desenvolviam e divulgavam ideias ligadas ao liberalismo econômico – em especial, aquelas que se opunham aos sindicatos e ao Estado de bem-estar social – que com o tempo deixavam de ser defendidas apenas por ciclos restritos e passavam a contar cada vez mais com o respaldo da opinião pública.

In short, the men of the Mont Pelerin Society not only drew financial support from businessmen arguing out strategies on targeted topics and invited them to their conferences; they were well-known within conservative circles in the corporate world. [...] The ideas and arguments of the neoliberal thinkers helped to transform the opposition to unions and the welfare state from reactionary politics to good judgment in the public mind. (Phillips-Fein, 2015, p. 296-297)

O cenário caótico dos anos 1970 foi propício para a inflexão desejada. Isso porque, em face de uma inflação crescente, os governos vinham adotando medidas do tipo “*stop-and-go*”, que não logravam estabilizar os preços (que se aceleraram ao longo da década) e ainda geraram um quadro de estagnação econômica – a chamada “estagflação”. No plano teórico, a escola monetarista, capitaneada por Milton Friedman, tinha um diagnóstico que ao mesmo tempo parecia dar conta de explicar a situação macroeconômica e contemplar os interesses da classe proprietária.

As inflation gets going, government is inevitably led to undertake measures to try to repress the symptoms of inflation. The measures have the consequence of causing distortions, shortages, inefficiencies, lower output

⁸ Vale destacar que a autora se utiliza do conceito norte-americano de liberalismo, associado ao liberalismo político (e não econômico). Ao longo do artigo, ao contrário, o termo liberalismo refere-se especificamente ao liberalismo econômico.

and higher unemployment. That's the phenomenon that has been unfelicitously named "stagflation". (Friedman, 1975)

Friedman associava a inflação diretamente ao viés expansionista da política monetária, e tal viés ao interesse do governo aumentar seus gastos sem elevar a carga tributária. A inflação seria um tipo de imposto que não precisava ser votado. E mais, a forma como o governo levava a cabo sua política econômica discricionária agravava a inflação e ainda desacelerava a taxa de crescimento do produto.

Do mesmo modo como o liberalismo do século XIX mostrou-se incapaz de lidar com a situação extrema da crise do início dos anos 1930, o keynesianismo parecia incapaz de lidar com o problema da estagflação. Assim como sua ascensão representara uma revolução na economia, chamada de “revolução Keynesiana” (Klein, 1947), seu declínio e a ascensão do monetarismo pareciam corresponder à próxima revolução, ou, nas palavras de Friedman, a uma “contrarrevolução” (Friedman, 2012).

Um ponto fundamental na desconstrução do keynesianismo nos anos 1970, no campo teórico, foi justamente a reinterpretação da crise de 1929,⁹ que Friedman associou – se não como causa, no mínimo como agravante – à condução da política monetária. O autor introduziu em sua análise as expectativas dos agentes, distinguindo mudanças antecipadas na economia daquelas inesperadas, e o conceito de taxa natural de desemprego, a menor taxa de desemprego compatível com a estabilidade inflacionária. A tentativa pontual de levar os níveis de desemprego abaixo de tal taxa geraria, necessariamente, inflação, e a tentativa recorrente levaria à aceleração da inflação. O que poderia ser feito era a flexibilização do mercado de trabalho, de modo a baixar a taxa natural. Essas contribuições ainda embasam o arcabouço teórico utilizado hoje pelo *mainstream*.

Friedman argumentava que os gastos públicos que não fossem essenciais seriam uma forma ineficiente de a sociedade produzir algo que o setor privado poderia produzir de forma melhor, e que a política monetária não deveria ser conduzida de forma discricionária, mas sim seguir uma regra. A mensagem era clara: menos governo e mais mercado. Aquele deveria se restringir às suas funções essenciais, dentre as quais estava, dado o uso da moeda fiduciária não mais lastreada em ouro, a manutenção da estabilidade do valor

⁹ “Another important element that contributed to a questioning of the Keynesian doctrine was a re-examination of monetary history and particularly of the Great Depression.” (Friedman, 2012, p. 176).

da moeda. A política econômica deveria focar no combate à inflação, ainda que em detrimento do nível de emprego no curto prazo (no longo prazo a taxa de desemprego tenderia voltar ao nível natural).

Ainda que seja difícil precisar com exatidão o ponto em que ocorreu a inflexão da prática econômica, o choque dos juros iniciado em 1979 por Paul Volcker, então presidente do Federal Reserve System, é, sem dúvida, um marco. Os juros de longo prazo do tesouro americano já vinham subindo desde 1977 e em 1979 sofrem um choque, passando de 9,44% em 1979 para 13,91% em 1981. Isso jogou os Estados Unidos e o mundo na recessão,¹⁰ arrefecendo a pressão inflacionária (nos Estados Unidos, a inflação cai de 13,5% em 1979 para 3,2% em 1982). Segundo os monetaristas e seus seguidores, além do impacto direto de tal política na oferta monetária e, conseqüentemente, nos preços, o choque dos juros explicitou o compromisso da autoridade monetária com a estabilidade dos preços, o que reduziu as expectativas inflacionárias. Segundo a abordagem do excedente, contudo, tal choque na realidade representou uma inflexão no balanço de poder dentro do conflito distributivo. Isso porque os juros têm um impacto direto na distribuição¹¹ e porque a recessão gerou desemprego e reduziu o poder de barganha dos trabalhadores.

Fundamentally, the Volcker shock was not so much about finding the right monetary policy as shifting the balance of class forces in American society. Inflationary “expectations” [...] could not be broken without shattering aspirations of the working class and its collective capacity to fulfill them.
(Panitch; Gindin, 2012, p. 171)

É importante frisar que além do choque recessivo imposto na virada dos anos 1970 para os anos 1980, a política econômica passou a focar mais na inflação em detrimento do nível de emprego, e uma série de mudanças institucionais buscou flexibilizar o mercado de trabalho, reduzindo o poder de barganha dos trabalhadores (Pollin, 2002; Setterfield, 2006; Palley, 2012; Barros, 2018). Ao mesmo tempo que o socialismo se enfraquecia enquanto alternativa global, o capitalismo buscava reverter as mudanças econômicas e sociais decorrentes do keynesianismo do pós-guerra. Foi justamente isso que aconteceu, e o mundo passou a crescer a taxas menores e a concentrar renda.

¹⁰ O brusco aumento dos juros nos Estados Unidos atraiu capitais do mundo todo, obrigando os demais países a elevarem seus respectivos juros sob risco de fuga de capitais e, eventualmente, crises no balanço de pagamento.

¹¹ É o que afirma a “teoria monetária da distribuição”. A esse respeito, ver Pivetti (2014).

O produto global que crescera em média 4,9% em termos reais entre 1950 e 1973 passou a crescer em média 3% ao ano entre 1973 e 1998. Os Estados Unidos, que haviam crescido 4,2% em termos reais no primeiro período, também passaram a crescer a 3% no segundo, enquanto sua taxa média de desemprego aumentou de 4,8% entre 1950 e 1973 para 6,7% entre 1950-1998 (Maddison, 2001). E em termos distributivos houve uma tendência contínua à concentração de renda (Gráficos 6 e 7). O pêndulo movia-se novamente em direção ao liberalismo econômico, revertendo o quadro econômico e as consequências sociais observadas durante o keynesianismo do pós-guerra.

4. O pêndulo dialético da macroeconomia

Ainda que o presente artigo foque na evolução da macroeconomia no século XX – até porque ela só se constitui enquanto ramo do conhecimento, como subárea da Economia, a partir dos anos 1930 –, também é possível analisar os primeiros movimentos da economia sob a ótica da economia política.

Como bem se sabe, a teoria econômica nasceu como economia política. Desde as primeiras contribuições dos clássicos como Smith, Ricardo e Marx, na virada do século XVIII para o XIX, as classes sociais eram levadas seriamente em consideração, e o estudo do conflito distributivo pela apropriação de parcelas maiores do excedente econômico era uma questão central da ciência que nascia. O século XIX, contudo, foi bastante conturbado e testemunhou inúmeras tensões sociais. Seria mais interessante, para as classes dominantes, uma teoria econômica que preconizasse a harmonia social em lugar do conflito entre as classes. Essa seria uma das mudanças realizadas pela revolução marginalista.

O final do século XIX testemunhou uma grande mudança na teoria econômica, da unidade de análise até a nomenclatura da disciplina, passando pelos métodos e pela teoria do valor. Essa mudança, levada a cabo por economistas como Jevons, Menger e Walras, ficou conhecida como revolução marginalista. Ainda que sua análise não seja o foco do presente trabalho, vale destacar que a transição do estudo das classes sociais para o dos indivíduos – a introdução do individualismo metodológico – cumpre justamente o papel de amenizar as tensões sociais: a economia não precisava mais ser entendida como sendo composta por classes sociais conflitantes, mas sim por

indivíduos idênticos e fatores produtivos complementares, de modo que todos teriam interesse em maximizar a produção de riquezas e o bem-estar. Não tinha mais sentido falar em disputas de poder, mas apenas na operação das forças impessoais do mercado. O liberalismo econômico renovava o seu fôlego.

Como foi exposto na seção 2, o liberalismo do século XIX entrou em colapso nos anos 1930. Antes mesmo do advento do keynesianismo os governos já estavam intervindo na economia, impelidos pela urgência da situação. E a partir de 1936 a “revolução keynesiana” iria iniciar a mudança correspondente em termos de teoria econômica. O pêndulo movia-se do liberalismo para a proteção social.

O keynesianismo do pós-guerra foi responsável pelo período de prosperidade do capitalismo que vai até os anos 1970, mas também foi gerando as contradições que culminariam na sua derrocada. Como exposto na seção 3, tais contradições foram causadas basicamente pelo aumento do poder de barganha dos trabalhadores que passaram a se apropriar de parcelas cada vez maiores do excedente, bem como pelas consequentes mudanças sociais, enquanto o socialismo se enfraquecia no mundo. No campo das ideias, o conservadorismo já vinha combatendo a intervenção estatal; no plano da teoria econômica, o monetarismo oferecia um arcabouço compatível com a retomada do liberalismo; e no campo da prática, o cenário de estagflação viabilizou politicamente sua implementação. O pêndulo oscilava da proteção social para o liberalismo econômico novamente.

É válido destacar novamente que o movimento pendular ora descrito não trata apenas da alternância entre pontos extremos, mas contempla todos os casos intermediários, e que não segue um movimento temporal linear: é dialético. Assim como o keynesianismo do pós-guerra incorporou elementos do liberalismo do século XIX, o neoliberalismo incorporou elementos do keynesianismo. E cada conjunto novo de teoria e práticas econômicas tende a gerar as contradições que podem culminar na sua superação, ainda que esta possa ser catalisada ou mesmo provocada por eventos externos ao sistema econômico.

No que tange à teoria econômica, as rupturas ou inflexões expostas no presente trabalho podem ser interpretadas à luz do conceito de Thomas Kuhn de revolução científica:

[...] as revoluções científicas são deflagradas pela percepção crescente [...] de que um paradigma existente deixou de funcionar

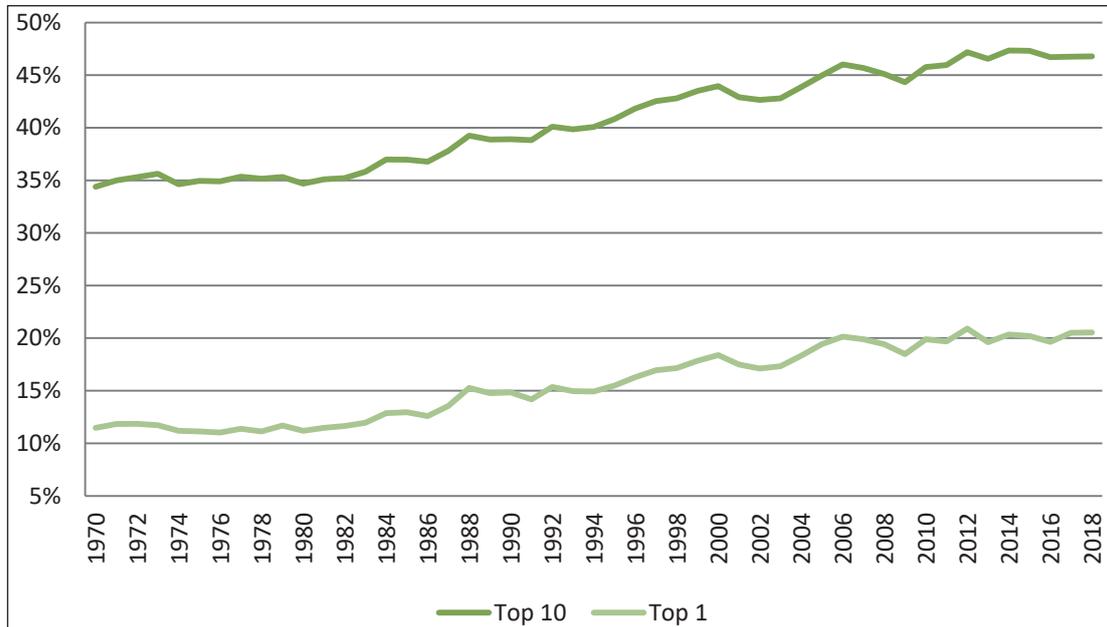
adequadamente na exploração de um aspecto da natureza para o qual o próprio paradigma chegou a abrir o caminho. No desenvolvimento político e no desenvolvimento científico a sensação de disfunção que pode levar à crise é pré-requisito da revolução. (Kuhn, 2018, p .77)

Assim como o liberalismo se desarticulou a partir da crise de 1929, o keynesianismo começou a erodir no cenário da estagflação dos anos 1970. E o atual arcabouço macroeconômico, embora tenha sofrido mudanças substanciais desde os anos 1970,¹² ainda adota alguns dos pilares do monetarismo, como as expectativas endógenas, o conceito de taxa natural de desemprego, o foco da política econômica no combate à inflação em detrimento do nível de emprego, a busca por flexibilização do mercado de trabalho, o pequeno papel legado à política fiscal e o grande peso dado à política monetária, bem como a recomendação de que esta se sujeite a regras. Os resultados, observados até hoje no desempenho macroeconômico, foram menores taxas de crescimento, maiores taxas de desemprego e concentração de renda.

A apropriação da renda pelo 1% e pelos 10% mais ricos da sociedade americana vem crescendo continuamente desde os anos 1970, alcançando, na década de 2010, níveis similares àqueles observados entre 1920 e 1930 – respectivamente, acima da casa dos 20% e de 45% da renda nacional (Gráfico 6).

¹² Alguns exemplos são: o fim do entendimento da oferta monetária como exógena e o abandono da tentativa de seu rígido controle, a adoção das expectativas racionais (em lugar das adaptativas), e a substituição do conceito de taxa natural pelo de NAIRU (a *Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment*, conceito análogo, mas aplicado a mercados não competitivos).

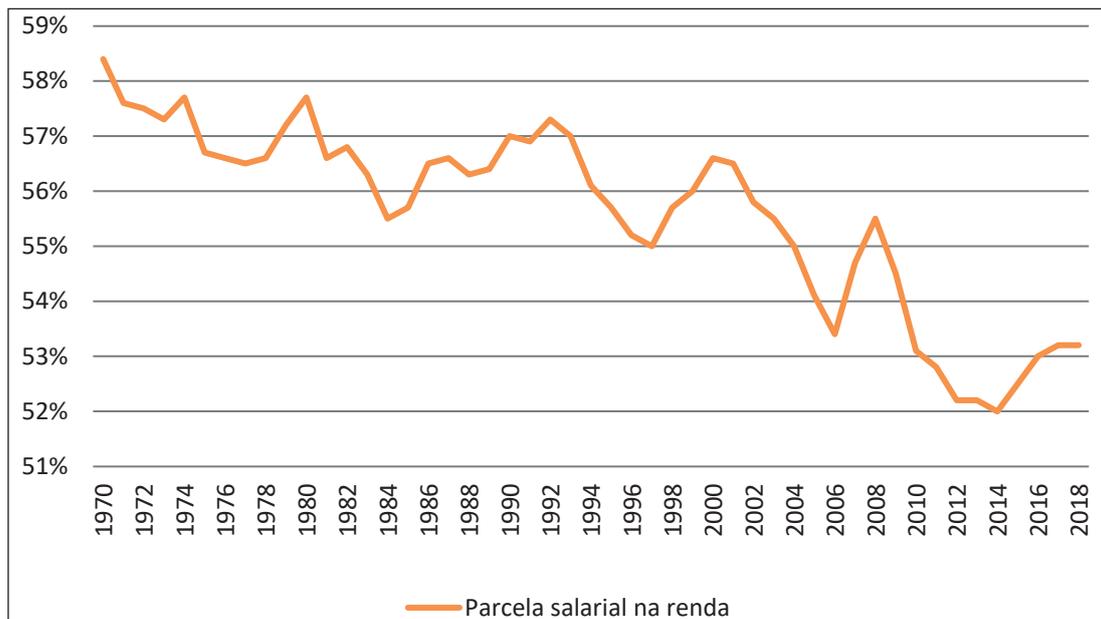
Gráfico 6 – Parcela da renda nacional dos Estados Unidos apropriada pelos 10% e 1% mais ricos (1970-2018)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do World Inequality Database.

A evolução da distribuição funcional também apresenta tendência à contínua concentração da renda nacional, isto é, à redução da parcela salarial (Gráfico 7).

Gráfico 7 – Parcela salarial na renda agregada dos Estados Unidos (1970-2018)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do BEA.

A análise levada a cabo ao longo desta seção aponta para uma questão: até que ponto esse processo de baixo crescimento e concentração da renda tende a ir? Quando haverá uma nova reversão?

5. Considerações finais

Muitos autores e autoras enxergaram na crise financeira de 2008 um possível marco no sentido de inflexão de um pêndulo, uma reversão do liberalismo para a proteção social (Dale, 2012; Capinzaik, 2015; De Grauwe, 2017; Kretschmer, 2019). Mas não foi o que se observou. Passado um keynesianismo de emergência, com socorro às instituições financeiras e estímulos à economia, rapidamente voltou-se para a mesma situação anterior à crise, de empecilhos à intervenção estatal, baixo crescimento e tendência à concentração de renda.

Observando esse cenário da década de 2010, Nancy Fraser buscou razões para o fato de a sociedade não estar se movendo rumo à proteção social: “*Why does ‘society’ not organize politically to protect itself from ‘economy’? Why is there no double movement in the twenty-first century?*” (Fraser, 2017, p. 36). A dificuldade de tal movimento, na sua interpretação, dever-se-ia principalmente à globalização, à fragmentação do mundo do trabalho e à falta de lideranças. Ainda que tais empecilhos fossem superados, a autora propõe ainda uma outra dimensão, ausente na análise de Polanyi, a da emancipação. Seria como um terceiro eixo, a levar em conta, além da questão da proteção social *versus* liberalismo econômico, pautas como imperialismo, racismo, feminismo, causas LGBTQIA+, etc. São questões fundamentais, evidenciadas ao longo do século XX, que necessariamente devem se combinar ao debate político e econômico acerca do duplo movimento de Polanyi.

Diante de toda a complexidade que envolve o debate acerca do futuro das sociedades contemporâneas, é claro que não se pretende aqui elaborar leis mecânicas que regem a evolução da teoria e da prática econômica. A missão a que se propôs este trabalho é a de analisar tal evolução à luz da dinâmica do conflito distributivo, o que, como se buscou demonstrar, revela algumas questões interessantes da evolução da macroeconomia até aqui e nos permite fazer conjecturas acerca do seu futuro. Mas antes, um reexame do passado revela alguns pontos curiosos.

Em primeiro lugar, chama a atenção a semelhança do período atual com aquele observado na virada dos anos 1920 para os de 1930. Alguns autores já

apontam para o declínio do liberalismo e para abordagens alternativas, como no debate sobre a volta do uso ativo da política fiscal (Summers, 2016), sobre taxas de juros negativas (Rogoff, 2015) e na ascensão da Modern Money Theory (Wray, 2015), mas a recuperação pós-crise de 2008 prova que o liberalismo é mais resiliente do que pode ser considerado por interpretações precipitadas. Mas o mais espantoso do contexto atual e que parece repetir a experiência de noventa anos atrás é a grande concentração de renda (inclusive em níveis parecidos) e a ascensão de governos de extrema-direita no mundo.

Dito isso, é possível olhar para frente. Ainda que a tentativa de se realizar previsões seja uma tarefa pouco recomendada no campo das ciências sociais, algumas conjecturas acerca do futuro da macroeconomia podem ser feitas. O baixo crescimento, a flexibilização e a precarização do trabalho, e a concentração de renda parecem apontar para uma inflexão rumo à proteção social em algum momento. Além disso, a pandemia do coronavírus impeliu os mais variados governos a intervir na economia para proteger suas populações e retomar o crescimento, de certa forma representando um papel de evento disruptivo, como a crise de 1929. A questão é saber até que ponto essa atuação terá sido pontual, como no pós-crise de 2008, e até que ponto se institucionalizará, como depois da Grande Depressão. Nesse sentido, até a revista conservadora *The Economist*, em artigo de julho de 2020, apontou para uma mudança mais substancial na macroeconomia: “*The rethink of economics is an opportunity. [...] What is clear is that the old economic paradigm is looking tired. One way or another, change is coming*”.

Por um lado, o quadro agudo da crise decorrente da pandemia e agravado pela guerra na Ucrânia requereu uma intervenção mais ampla, tanto em termos de escopo (estímulo à demanda, organização da produção e seguridade social) quanto temporais (dada a queda mais acentuada do PIB do que aquela observada na crise de 2008 e o posterior aumento da inflação no mundo); mas, por outro lado, a ausência de um modo de produção que se apresente como alternativa viável ao capitalismo, como foi o socialismo no século passado, permite que os capitalistas mudem o mínimo para manter seus privilégios de classe. É o que tentarão fazer.

Por fim, um último comentário. Ainda que a aceitação integral das características correspondentes às ciências sociais por parte da abordagem deste artigo possa parecer algo menos científico aos olhos de economistas que se acostumaram a complexas formalizações matemáticas, as ferramentas

da Economia Política se mostram úteis tanto para interpretar a realidade observada até aqui quanto para a realização de considerações normativas. Nesse sentido, longe de tornar mais complexo o entendimento da economia, a economia política revela que a evolução da dinâmica econômica, tanto em termos de teoria quanto de prática, está sujeita à disputa política dentro da sociedade.

Na inexistência de leis mecânicas que rejam o funcionamento da sociedade, cabe aos seres humanos, enquanto indivíduos, grupos e classes sociais, lutar para orientar a dinâmica socioeconômica em determinada direção. As condições são, sem dúvida, propícias para a inflexão – dentro da lógica do duplo movimento – rumo a uma maior intervenção estatal e a uma maior proteção social, com avanço das pautas progressistas. Cabe à luta política definir se tal inflexão ocorrerá: se os estímulos à demanda, a organização da produção e o aumento da seguridade social durarão apenas até a retomada de uma nova “normalidade” ou se irão se cristalizar em instituições para as próximas décadas.

Referências

AGLIETTA, M. *A theory of capitalist regulation: the US experience*. [s. l.]:Verso, 2015.

ARMSTRONG, P.; GLYN, A. *Accumulation, profits, state spending: data for advanced capitalist countries 1952-1983*. Oxford: Oxford Institute of Economics and Statistics, 1986.

BARROS, L. A. A “Grande Moderação” nos EUA: uma interpretação pós-keynesiana. Rio de Janeiro: UFRJ, 2018 (Dissertação de Mestrado em Economia da UFRJ).

BOWLES, S. et al. Power and profits: the social structure of accumulation and the profitability of the postwar US economy. *Review of Radical Political Economics*. v. 18, n. 1-2, p. 132-167, 1986.

BUREAU OF ECONOMIC ANALYSIS. <<https://www.bea.gov/data/gdp>>. Acesso em 20 maio 2021.

BUREAU OF LABOR STATISTICS. <<https://data.bls.gov/>>. Acesso em 18 maio 2021.

CAPINZAIKI, M. R. 2008 e a crise do status quo: uma análise Polanyiana do consenso da Globalização. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, v. 4, n. 8, p. 155-174, 2015.

DALE, G. Duplos movimentos e forças pendulares: perspectivas polanyianas sobre a era neoliberal. *Otra Economía*. v. 7, n. 12, p. 26-44, 2012.

DE GRAUWE, P. *The limits of the market: the pendulum between government and market*. Oxford: Oxford University Press, 2017.

FRASER, N. A triple movement? Parsing the politics of crisis after Polanyi. In: BUCHART, M.; KIRN, G. (Org.). *Beyond neoliberalism: social analysis after 1989*. Cham: Palgrave Macmillan, p. 29-42, 2017.

FRIEDMAN, M. *Anatomy of a crisis*. Collected works of Milton Friedman Project records. Hoover Institution Library & Archives, 1980. Disponível em <<https://miltonfriedman.hoover.org/objects/57788>>. Acesso em 24 fevereiro 2023.

FRIEDMAN, M. The counter-revolution in monetary theory. In: MATTHEWS, K.; BOOTH, P. M. (Org.). *Issues in monetary policy: the relationship between money and the financial markets*. Nova Jersey: John Wiley & Sons Inc., p. 171-183, 2012.

FRIEDMAN, M. Inflation: retrospect and prospect. Collected works of Milton Friedman Project records. Hoover Institution Library & Archives, 1984. Disponível em <<https://miltonfriedman.hoover.org/objects/56870>>. Acesso em 24 fevereiro 2023.

FRIEDMAN, M. *Is inflation a curable disease?* Collected works of Milton Friedman Project records. Hoover Institution Library & Archives, 1975. Disponível em <<https://miltonfriedman.hoover.org/objects/57682>>. Acesso em 24 fevereiro 2023.

GAREGNANI, P. Surplus approach to economics. In: EATWELL, J.; MILGATE, M.; NEWMAN, P. (Org.). *The new Palgrave dictionary of economics*. London: Macmillan, 1987.

HOBBSBAWM, E. *Era dos extremos: o breve século XX (1914-1989)*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

JACOBS, E. (Ed.). *Handbook of U.S. Labor Statistics Employment, Earnings, Prices, Productivity, and Other Labor Data*. Bernan Press, 2001.

KALECKI, Michal. Os aspectos políticos do pleno emprego. Crescimento e ciclo das economias capitalistas. São Paulo, Ed: HUCITEC, [1943] 1983.

KALECKI, M.; KOWALIK, T. Observations on the ‘crucial reform’, 1971. In: OSIATYNSKI, J. (Org.). *Collected works of Michal Kalecki*, v. II, Oxford: Clarendon Press, 1991.

KUHN, T. *A estrutura das revoluções científicas*. Santa Maria: Edição digital do tradutor, 2018.

KLEIN, L. R. *The keynesian revolution*. New York: Macmillan, 1947.

KRETSCHMER, M. *Karl Polanyi and economics: Polanyi’s pendulum in economic science*. [s. l.]: Ordnungspolitische Diskurse, 2019.

LERNER, A. P. Functional Finance and the federal debt. *Social Research*. v. 10, p. 38-51, 1943.

LIPIETZ, A. Behind the crisis: the exhaustion of a regime of accumulation. A “regulation school” perspective on some French empirical works. *Review of Radical Political Economics*. v. 18, n. 1-2, p. 13-32, 1986.

MADDISON, A. *The world economy: a millennial perspective*, Paris: OECD, 2001.

MARGLIN, S.; SCHOR, J. *The golden age of capitalism*. Oxford: Oxford University Press, 1990.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. <<https://data.oecd.org/lprdty/unit-labour-costs.htm>>. Acesso em 20 maio 2021.

PALLEY, T. The economics of the Phillips curve: formation of inflation expectations versus incorporation of inflation expectations. *Structural Change and Economic Dynamics*. v. 23, n. 3, p. 221-230, 2012.

PANITCH, L.; GINDIN, S. *The making of global capitalism: the political economy of the American Empire*. Nova York: Verso Books, 2012.

PHILLIPS-FEIN, K. Business Conservatives and the Mont Pèlerin society. In: MIROWSKI, P.; PLEHWE, D. (Org.). *The road from Mont Pèlerin: the making of the neoliberal thought collective, with a new preface*. Cambridge: Harvard University Press, p. 280-301, 2015.

PHILLIPS-FEIN, K. *Invisible hands: the making of the conservative movement from the New Deal to Reagan*. Londres: Yayasan Obor Indonesia, 2009.

PINKUSFELD, C.; AIDAR, G. Crescimento do gasto público, tributação e dívida pública. *Blog Excedente*, 21 de abril de 2020. Disponível em <<https://www.excedente.org/blog/crescimento-do-gasto-publico-tributacao-e-divida-publica/>>. Acesso em 24 fevereiro de 2023.

PIVETTI, M. Interest rates and gross profit margins in the recent experience of advanced capitalism. COLLOQUIUM “WHAT HAVE WE LEARNT ON CLASSICAL ECONOMY SINCE SRAFFA?”, 2014, Paris.

POLANYI, K. *A grande transformação*. Lisboa: Leya, 2013.

POLLIN, R. *Wage bargaining and the US Phillips Curve: was Greenspan right about traumatized workers in the 90s?* Amherst: Political Economy Research Institute, University of Massachusetts, 2002.

ROGOFF, K. Costs and benefits to phasing out paper currency. *NBER Macroeconomics Annual*. v. 29, p. 445-456, 2015.

SERRANO, F. Long period effective demand and the sraffian supermultiplier. *Contributions to Political Economy*. v. 14, n. 1, p. 67-90, 1995.

SERRANO, F.; MEDEIROS, C. O desenvolvimento econômico e a abordagem clássica do excedente econômico. *Revista de Economia Política*. v. 24, n. 2, p. 238-256, 2004.

SETTERFIELD, M. Balancing the macroeconomic books on the backs of workers: a simple Analytical Political Economy model of contemporary US capitalism. *International Journal of Political Economy*. v. 35, p. 46-63, 2006.

STIRATI, A. Inflation, unemployment and hysteresis: an alternative view. *Review of Political Economy*. v. 13, n. 4, p. 427-451, 2001.

SUMMERS, L. Secular stagnation and monetary policy. *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*. v. 98, n. 2, p. 93-110, 2016.

THE ECONOMIST. *Starting over again*. Londres, 2020. Disponível em <https://www.economist.com/briefing/2020/07/25/the-covid-19-pandemic-is-forcing-a-rethink-in-macroeconomics?fsrc=scn/fb/te/bl/ed/startingoveragainthe-covid19pandemicisforcingarethinkinmacroeconomicsbriefing&fbclid=IwAR1zXiMS44j3A3ns9BQTYEIFvaO4x9b9JaKjg3qMTnkzOk>IfS899_SfLbc>. Acesso em 22 agosto 2020.

WORLD INEQUALITY DATABASE. <<https://wid.world/data/>>. Acesso em 14 julho 2021.

WRAY L. R. *Introduction: The basics of modern money theory*. In: WRAY L. R. *Modern money theory*. Londres: Palgrave Macmillan, 2015.

Los empresarios hoteleros y el desarrollo del turismo. Una relación de intereses. Chile, 1930-1950*

Hotel entrepreneurs and tourism development. A relationship of the interest. Chile, 1930-1950

Juan Carlos Yáñez Andrade**

Resumen: El presente artículo estudia la historia de los empresarios hoteleros en Chile entre 1930 y 1950, destacando su participación en el desarrollo del turismo. Se presentan antecedentes sobre el crecimiento hotelero, sus vínculos con el turismo y se analiza la Asociación de Propietarios Hoteleros y Similares de Chile (APH) creada en 1929. Como resultado se señala que la estrategia de la APH fue vincular el desarrollo del turismo con el crecimiento de la industria hotelera, luchando en contra de una serie de medidas que consideraban atentatorias en contra de su sector, como la legislación social y los impuestos. Estas disputas condujeron a la articulación del gremio de los hoteleros y su presión para el apoyo del Estado a la construcción de hoteles.

Palabras clave: Empresarios hoteleros. Turismo. Hotelería. Chile.

Abstract: This article studies the history of hotel entrepreneurs in Chile between 1930 and 1950, highlighting their participation in the development of tourism. Background is presented on hotel growth, its links with tourism and the Asociación de Propietarios Hoteleros y Similares de Chile (APH) created in 1929 is analyzed. As a result, it is noted that the strategy of the APH was to link the development of tourism with the growth of the hotel industry, fighting against a series of measures that they considered to be detrimental to their sector, such as social legislation and taxes. These disputes led to the articulation of the hoteliers' union and its pressure for State to support the construction of hotels.

Keywords: Hotel entrepreneurs. Tourism. Hospitality. Chile.

JEL: N76. L83.

* Submissão: 11/04/2022 | Aprovação: 25/01/2023 | DOI: 10.29182/hehe.v26i1.866

El presente artículo es el resultado del proyecto Fondecyt de Iniciación financiado por la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo (ANID) n°11190167.

** Académico de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Valparaíso, Chile. | ORCID: 0000-0003-0317-3292 | E-mail: juancarlos.yanez@uv.cl



Nuestra industria es una de las pocas que se poseionan del individuo, del alma y del cuerpo, y cuyas tradiciones se transmiten de padres a hijos, más bien por conciencia profesional y espíritu de servicio que por afán de lucro.

Jorge Kuppenheim (1943, p. 3)

Introducción

La historia del turismo en América Latina ha tenido importantes avances en las últimas décadas, destacando aquellas investigaciones sobre el desarrollo de ciertos destinos turísticos, la conformación de una primera institucionalidad y el papel del turismo en la movilización política de ciertos sectores de la población, en lo que se conoce como turismo social (Santos, 2008; Armas, 2018; Comparato, 2014). El papel de la industria hotelera en el desarrollo turístico ha sido destacado como parte de la consolidación de ciudades balnearios y la creación de experiencias significativas para los viajeros (Pastoriza; Torre, 2002; Da Cunha, 2010).

En cuanto a los déficits historiográficos, se puede señalar que no existen en Chile investigaciones sobre la oferta turística presente en la primera mitad del siglo XX y, en especial, cómo los empresarios vinculados al sector desarrollaron sus estrategias para lograr un reconocimiento social y posicionarse como referentes. Por los vínculos estrechos entre turismo y hotelería, así como por la propia estrategia empresarial, las relaciones entre el sector turístico y el hotelero se hicieron evidentes desde comienzos del siglo XX. De esta forma, esta investigación se puede enmarcar tanto en la historia del turismo, como en la historia empresarial. En este último caso, la historia de los empresarios puede hacer aportes importantes en la comprensión de su papel en el crecimiento económico, en la creación de una cultura del emprendimiento y la innovación, y en su relación con el sistema político, entre otros aspectos (Llorca-Jaña; Barría, 2017).

El énfasis de esta investigación no está puesto en el desarrollo hotelero propiamente tal, ni en la importancia que tuvieron los hoteles como resorts arquitectónicos en la conquista de los territorios (Booth; Lavín, 2013) o en la creación de nuevos ámbitos de sociabilidad y distinción (Pastoriza; Torre, 2019; González; Pérez, 2020). Tampoco se aborda el papel de los hoteles en la creación de una cultura del servicio, ni tampoco en la profesionalización del personal (Yáñez, 2018). El objetivo central de este artículo es reconstruir

la historia del empresariado hotelero chileno durante las décadas de 1930 y 1940, destacando sus intereses en la promoción del turismo. Para ello mostramos algunos antecedentes sobre el desarrollo del sector, sus vínculos con el turismo, para finalmente concentrarnos en la Asociación de Propietarios de Hoteles y Similares de Chile (APH) que se formó en 1929 en el contexto de una política de avanzada en materia de turismo promovida por el gobierno de Carlos Ibáñez del Campo (1927-1931). Es interesante destacar el hecho de que la APH fuera controlada por los empresarios hoteleros, aunque dentro de sus filas también participaron empresarios gastronómicos emblemáticos de la ciudad de Santiago.

El presente artículo plantea que una vez que los hoteleros lograron reconocimiento como asociación gremial, buscaron vincular sus intereses con los del turismo nacional, afirmando que no habría desarrollo de este sector sin el crecimiento de la hotelería. A partir de ahí, estuvieron en condiciones de levantar un frente unido en contra de una serie de medidas que veían como atentatorias para su propio desarrollo. Si bien esta estrategia no siguió un curso lineal, ni estaba asegurada de antemano, consideramos que permitió alinear a un sector empresarial, que era por naturaleza disperso, en torno a un frente común y delinear, a partir de ello, un conjunto de acciones, las cuales son posibles de reconstruir a través de los principales medios de expresión gremial, y así comprender la etapa constitutiva del empresariado hotelero.

En términos metodológicos, esta investigación es de carácter cualitativa y de tipo exploratoria, donde el foco está puesto en el análisis de los principales planteamientos y debates que generaron las diferentes luchas en las cuales se embarcaron los empresarios hoteleros reunidos en torno a la APH. Esta aproximación de tipo discursiva se explica porque la entendemos como un primer acercamiento a un grupo empresarial que no ha sido objeto de estudio y porque la amplia disposición de fuentes y publicaciones facilita el objetivo de reconstruir su historia de la primera mitad del siglo XX.

En cuanto a las fuentes, podemos mencionar las revistas de la APH, *Chile Hotelero* y *Revista Oficial*, las que con interrupciones se publicaron entre 1935 y 1950. Estas revistas son importantes porque, además de su extensión en años, muestran los distintos debates y luchas en las cuales se involucró la asociación de hoteleros. Además, están los folletos de la propia APH y de organismos oficiales, junto con la prensa del periodo.

1. La industria hotelera

La formación de una industria hotelera, en tanto oferta de servicios, resulta central para comprender el desarrollo turístico de un país, así como los intereses tanto públicos como privados presentes en ese desarrollo. Hacia fines del siglo XIX y comienzos del XX se hizo evidente en muchos países latinoamericanos la necesidad de construir hoteles que respondieran a las exigencias del turista moderno, reemplazando las antiguas posadas y establecimientos familiares (Bianchi, 2019).

Cuatro países referentes del turismo latinoamericano ofrecen información importante de cómo se construyó su red hotelera. En el caso de México, su oferta se desarrolló a través de la restauración de establecimientos que habían abierto sus puertas antes de la era del turismo masivo, junto con la inauguración de nuevos hoteles dispuestos a cumplir con las expectativas de los turistas de alto poder adquisitivo, que comenzaron a llegar al país luego de la revolución (Berger, 2006; Scakett, 2010). En el caso de Cuba, al tener su foco de promoción puesto en la oferta de entretenimientos pensada para el turista de los Estados Unidos, tuvo una política dirigida a la construcción de grandes hoteles, además de casinos –El Presidente de 1927, The Palace de 1928 y el Hotel Nacional de 1930–, la cual que se vio favorecida por la exenciones tributarias (Merril, 2009). Brasil fue otra industria turística importante en el continente, cuya primera oferta de servicios se había construido durante el periodo imperial (Camargo, 2007). Al observar a los distintos actores que participaron en el desarrollo turístico, resulta evidente cómo Brasil impulsó el desarrollo de su infraestructura hotelera por medio de la inversión privada, y al igual que Cuba por medio de las exenciones impositivas. Por último, para el caso de Argentina, es posible dividir su desarrollo hotelero en dos periodos marcados por el ascenso del peronismo (Bruno, 2012). En una primera etapa, el desarrollo de la hotelería privada fue importante en las ciudades de Córdoba y Mar del Plata, caracterizada por ser una industria de lujo y espacio de sociabilidad (González; Pérez, 2020). En los años peronistas el turismo se transformó en un objeto de política pública destinado a la integración de la población al proyecto político del gobierno (Pastoriza; Torre, 2002). Los programas de vacaciones para los trabajadores se multiplicaron, lo que obligó al Estado a implementar medidas que facilitarían el desplazamiento de los trabajadores por el país, lo que redundó a su vez en el mejoramiento de las carreteras, el subsidio al transporte y la creación de atractivos que respondieran a los objetivos de construir una nueva ciudadanía

(Vejsbjerg; Núñez; Matossian, 2014). La política peronista significó un impulso en la construcción de hoteles y complejos turísticos desde la ciudad de Córdoba hasta el balneario de Mar del Plata, muchos de ellos vinculados a sindicatos y destinados a la población trabajadora (Pastoriza; Torre, 2019; Osow, 2006). De esta forma, a diferencia de Brasil y Cuba, en Argentina la política pública amplió la participación del Estado en la construcción de hoteles y permitió, además, que fuesen pensados para el mercado interno (Bruno, 2012).

Fue durante el gobierno de Carlos Ibáñez del Campo (1927-1931) que el turismo tuvo por primera vez un reconocimiento de política de Estado al aprobarse en 1929 la Ley de Turismo (Yáñez, 2018). Esta ley estableció las condiciones generales en las cuales se desarrollaría el turismo en la primera mitad del siglo XX, reconociendo que era una actividad económica relevante para el país, así como en el Estado un papel de promotor y regulador de dicha actividad. La ley creó un Departamento de Turismo, responsable, entre otras materias, de fomentar la construcción de hoteles, balnearios, termas o cualquier sitio destinado a la pernoctación o estadía de turistas, junto con la inspección de tarifas fijadas por cada establecimiento.

En las primeras décadas la promoción turística se enfocó hacia el extranjero, porque se consideraba que el turismo era una industria que debía generar recursos, y los únicos disponibles eran las divisas que dejaban los turistas que ingresaban al país (Vidal, 2019). Si bien el desarrollo hotelero tuvo un auge durante la era del salitre (1880-1930), existiendo hoteles de categoría superior, como el Royal de Valparaíso y el Odoó de Santiago, los hoteles en general adolecían de los estándares internacionales y se reducían a establecimientos con pocas habitaciones y que no siempre contaban con baño privado (Moraga, 2012). Durante la década de 1930 la construcción de hoteles estuvo muy asociada con la ocupación de los territorios, en especial en la zona sur y austral de Chile (Booth, 2008). El Hotel Pucón (1935) y el Gran Hotel de Puerto Varas (1938) fueron emblemáticos de un modelo de desarrollo hotelero enfocado en la construcción de grandes establecimientos de lujo, los cuales debían ser lugares de una oferta de servicios atractiva para el visitante extranjero, en medio de una naturaleza agreste y salvaje (Booth; Lavín, 2013). Por su parte, el Hotel O'Higgins (1934) de Viña del Mar se inauguró como parte del proyecto turístico de la ciudad, mientras que el Hotel Carrera (1940) se insertó en la remodelación del barrio cívico de Santiago. Por otra parte, si bien de manera temprana se observa la construc-

ción de casinos, como el de Viña del Mar (1931) y de Pucón (1939), en el sur de Chile, su desarrollo no tuvo un mayor impacto en la industria del turismo en la primera mitad del siglo XX (Llorca; Nazer, 2021).

El Censo Comercial e Industrial de 1937 de la Dirección General de Estadística ofrece información relevante sobre el número de alojamientos de que disponía el país (Dirección General de Estadística, 1937). De acuerdo con este censo, los hoteles, casas residenciales y pensiones pasaron de 235 en 1901 a 2.396 en 1937. Lo interesante es que el 52% de estos establecimientos se habían creado entre 1933 y 1937, lo cual muestra una industria con una importante capacidad de recuperación luego de la crisis económica de 1929. En 1939, una revista de turismo ofrece información de carácter más cualitativa sobre la oferta de hoteles en el país, que permite complementar esta información con la del Censo Industrial y Comercial de 1937. La mayor cantidad de hoteles se encontraba en la capital (17 en total), aunque los que disponían la mayor cantidad de habitaciones era el Liguria (138 habitaciones) de Valparaíso y el O'Higgins (125 habitaciones) de Viña del Mar, ciudades turísticas por excelencia (El turismo en Chile, 1939).

La APH fue crítica de la falta de hoteles en el país y, en especial, en los principales circuitos turísticos. Para 1945, Viña del Mar, capital turística del país, tenía según el registro municipal 38 hoteles, muy lejos de las ciudades turísticas de la Argentina (RO, 1945a). En 1946 la APH denunció que en Viña del Mar solo existían cuatro alojamientos de calidad para atender a los turistas más exigentes (RO, 1946c). Según otras estadísticas, Viña del Mar, tenía para 1946, 11 hoteles y 42 residenciales, con una oferta de habitaciones para 2.500 personas (LU, 1946).

La creación en 1939 de la Corporación de Fomento a la Producción –Corfo– fue un hito importante al promover la industrialización del país, y un incipiente programa de sustitución de importaciones, con fuerte presencia del Estado y los privados como colaboradores (Nazer; Camus; Muñoz, 2009). En el ámbito del turismo –y de los hoteles– la Corfo tuvo injerencia al concebir esta actividad económica como una industria clave para el desarrollo del país, aprobando en 1939 un plan de acción en el área del comercio y transporte, el cual incluía el fomento (Corfo, 1940). Proponía la creación de un comité de turismo, con participación de organismos públicos y privados vinculados al sector, así como de un presupuesto destinado a propaganda, mejoramiento de infraestructura carretera, conservación de parques nacionales, preparación del personal hotelero y guías de turismo, y, por último,

construcción de hoteles. En este último punto, se proponía la construcción de establecimientos pequeños vinculados a los circuitos turísticos, muy en línea con las demandas de la APH.

En 1941 la Corfo alineó su plan de inversión en turismo con las funciones del recién creado Consejo Nacional de Turismo –Decreto 801 del Ministerio de Fomento de 1940–, apoyando la construcción de hoteles en las provincias de Cautín, Valdivia, Osorno, y Llanquihue, en el circuito turístico de Panguipulli, Calafquen, Pirihueico y Neltume, así como en la zona cordillerana central, con el Hotel Portillo (Corfo, 1943). Es en este contexto de promoción de un modelo de desarrollo industrial, donde se promovía la participación público-privada, que se creó en 1944 el Consorcio Hotelero S.A., con participación de la Corfo e inversionistas privados, responsable de administrar los establecimientos dependientes de Ferrocarriles del Estado, así como implementar futuros proyectos de construcción (Galeno-Ibaceta, 2013). El Consorcio Hotelero se orientó a construir una red hotelera en el norte del país, que incluía hoteles en Iquique, Mamiña, Antofagasta, Copiapó, Vallenar, La Serena y Ovalle, por un monto inicial total de \$25.000.000 (Corfo, 1943). Hacia la segunda mitad de la década de 1940, el desarrollo del turismo nacional estuvo muy en línea con la participación del empresariado hotelero en el Consorcio Hotelero y en la HONSA, esta última entidad público-privada creada en 1953 y que reemplazó al Consorcio, llegando a administrar 28 establecimientos (Corfo, 1959).

En términos gremiales los empresarios hoteleros buscaron organizarse de manera temprana. Si bien resulta complejo proponer una periodificación de su movimiento asociativo, es posible identificar al menos tres grandes momentos, tomando como criterio algunas coyunturas políticas y su participación en el debate público.

Una primera etapa coincide con el gobierno de Carlos Ibáñez del Campo, donde el turismo va a tener por primera vez un reconocimiento de política de Estado. En 1929 se creó la *Asociación de Propietarios de Hoteles y Similares de Chile* (APH), liderados por los empresarios Jorge Giroux, propietario del Hotel Oddó, Jorge Kuppenheim, del Hotel Crillón, Guillermo Piola, del Hotel Victoria y Eutiquio del Barrio, del Hotel Español (APH, 1934). El objetivo central de la APH era representar a los empresarios hoteleros frente a los órganos públicos y propender al fortalecimiento del sector ante los desafíos que tenía el país en el desarrollo turístico. Dentro de los objetivos más específicos estaba el llevar a cabo estudios sobre el impacto que

tendrían la legislación social y los impuestos en el sector, así como la creación de una escuela de formación para los empleados hoteleros. Esta segunda etapa se vio truncada por la crisis económica y política que derrocó al gobierno de Ibáñez en 1931. Sin embargo, es necesario consignar en 1932 la creación, o al menos un proyecto de creación, de una *Asociación de Dueños de Hoteles, Casas Residenciales, Pensiones y Restaurantes*, la que de manera explícita se plantea organizar a los comerciantes para la defensa de sus intereses (*Asociación de Dueños de Hoteles, Casas Residenciales, Pensiones y Restaurantes*, 1932).

La segunda etapa se inicia con la reactivación de la APH en 1934 y la publicación a partir de 1935 de *Chile Hotelero*, que se transformó en su órgano de expresión. Esta etapa, que coincide con la implementación de los primeros programas y entidades que organizaron el turismo hasta 1960, enfrentó a la APH a desafíos relevantes: las leyes sociales que impactaron al sector hotelero y gastronómico, la creciente organización de su obreros y empleados, y la necesidad de inversiones para potenciar el desarrollo del sector. En este periodo se organiza la Primera Concentración Nacional del Gremio Hotelero y Similares, celebrada en julio de 1938 en el contexto de la reforma de la ley de alcoholes (APH, 1938).

La tercera, y última etapa, se inicia en 1943 con la Segunda Concentración Nacional de la Industria Hotelera y Establecimientos Similares, momento en el cual la APH se denominaba *Asociación Chilena de Hoteles, Restaurantes, Bares y Similares*, de tal forma de cumplir con los acuerdos del Primer Congreso Interamericano de Hoteles, realizado en la Ciudad de México en 1941. Es importante analizar y revisar las conclusiones de la Segunda Concentración, porque se da en un contexto donde el empresariado hotelero enfrentaba una avanzada en materia regulatoria, en especial en cuanto al impuesto al turismo, la ley de alcoholes y la supresión de la propina. En la década de 1940 los socios que pertenecían a la APH ya no eran solo los de Santiago, Valparaíso y Viña del Mar, ampliándose a ciudades turísticas como Pucón, Villarrica, Valdivia y Osorno, y del norte como Antofagasta, llegando a tener a fines de la década de 1940 cerca de mil socios agremiados (RO, 1947b). A partir de 1945 la APH comenzó a publicar *Revista Oficial*, en cuyas páginas enarbolaron las banderas de lucha de este periodo.

2. El turismo y el desarrollo hotelero

El turismo se transformó en un sector económico clave a partir de la transformación del modelo desarrollo de tipo primario exportador hacia uno de sustitución de importaciones enfocado en la generación de un mercado interno (Da Cunha; Campodónico, 2005; Grant, 2021). Los discursos se movieron de manera ambivalente entre la promoción de una oferta turística para recibir los flujos de turistas extranjeros, como también la de los connacionales, asegurando, en este último caso, una demanda interna más permanente y segura.

Si bien las estadísticas son inexistentes o no sistemáticas para conocer la evolución de los ingresos de turistas extranjeros al país, se puede señalar que en la primera mitad del siglo XX los ingresos registrados de pasajeros provenientes del exterior –sin poder diferenciar su nacionalidad– fueron por vía marítima, terrestre y aérea, con un crecimiento entre 1940 y 1950 de 10% anual, lo que permitió más que duplicar los ingresos, pasando de 46.368 en 1940 a 102.489 en 1950 (Yáñez, 2021b). Además, el foco de la política pública y empresarial apuntó a los turistas de altos ingresos, considerando que los salarios de los trabajadores eran muy bajos para costear el alojamiento en los hoteles del país. Si bien los ingresos medios de los trabajadores durante la década de 1930 tuvieron una recuperación luego de la crisis económica de 1929, hacia 1940 alcanzaban los \$10 pesos nominales diarios, los que apenas alcanza a cubrir una dieta de 2500 calorías, habitación, calefacción y transporte (Matus; Reyes, 2021).

Es en la década de 1930 cuando se consolida la imagen de Chile como un país turístico de nivel mundial, destacando, en particular, la actual región de Los Lagos, la llamada “Suiza chilena” (Booth, 2010). Las primeras guías modernas se publicaron entre fines de los años 1920 y comienzos de los años 1930, y Ferrocarriles del Estado publicó a partir de 1932 la revista *Guía del Veraneante* y desde 1933 la revista *En Viaje*. En 1937, el director del Departamento de Turismo visualizaba esta actividad como promisoría, pudiendo transformarse en “una de las fuentes de entradas más importantes”, en particular por las características naturales que presentaba el país:

Efectivamente –señalaba Domingo Oyarzun–, mientras que las riquezas que encierra nuestro suelo tienden a agotarse, las bellezas naturales y el buen clima que poseemos son, por el contrario, inamovibles. Su variación se produce de un modo tan infinitamente lento, que no es de temer que ellos terminen. El progreso mismo

de los medios de comunicación, que cada día avanzan un jalón más, es un factor, de ayuda inapreciable. (Oyarzun, 1937, p. 50)

Por su parte, Luis Cubillos, vicedirector del Departamento Consular, señaló en 1938 que el turismo era una de las actividades más favorables para mejorar la balanza comercial, al disponer el país de escenarios naturales que no se desvalorizaban y que requerían de poca inversión en su mantenimiento (Cubillos, 1938). Además, aseguró que el turismo tenía un impacto positivo en el resto de la economía, generando demandas agregadas en sectores muy diversos, como la construcción, los servicios, el transporte, entre otros. Por su parte, Humberto Valenzuela –propietario del Hotel Carrera y columnista habitual de la revista gremial– enumeró la importancia de una política protectora del turismo, destacando los efectos de la construcción de hoteles en la demanda de equipamiento para la industria nacional, en la contratación de personal especializado para cada uno de los servicios, así como en la atracción de los turistas (RO, 1945h).

Los empresarios hoteleros también destacaron la variable económica del turismo, en este caso para respaldar sus demandas de una mayor intervención del Estado en su promoción. Un miembro fundador de la APH, Jorge Giroux, reconoció en el turismo una de las industrias más productivas del país, la cual se debía encarar como “una vasta empresa de negocios” (CH, 1935f, p. 17). El “capital de belleza”, es decir el conjunto de atractivos que forman parte del paisaje turístico, tenía la ventaja –según Giroux– de ser real y estar siempre disponible, ser constante e inagotable, no exigiendo aporte posterior alguno ni corriendo riesgo de verse desvalorizado.

Para los hoteleros, el país disponía de una naturaleza prodigiosa y variada, y que tenía todo el potencial para transformarse en un destino turístico mundial de primer orden, pero que sin los servicios adecuados permanecería como una naturaleza virgen. Para M. Albandoz, secretario técnico de la APH, el verdadero turismo era mucho más que veranear o desplazarse, ya que esta última actividad no comportaba ningún aumento de riqueza para el país, sino tan solo su simple distribución (RO, 1945i). El turismo, por el contrario –señalaba Albandoz–, era una actividad generadora de riqueza al atraer importantes masas de extranjeros deseosos de conocer los paisajes y disfrutar de las experiencias que le ofrecía el país. El turismo era la “exportación invisible”, “eso que nadie se lleva pero que todos quieren gustar: paisaje, clima, playas excelentes...” (RO, 1945i, p. 28); aquello que se obtiene a cambio de dinero, “tan solo emociones y recuerdos...” (RO, 1946c, p. 32).

De esta forma, para atraer al turista extranjero se debían ofrecer, junto con los paisajes propios del país, las actividades necesarias que acompañaran el confort y las experiencias propias de todo viaje: “Queremos hacer resaltar, que el turismo no se atrae solamente y principalmente por el panorama o cuadro natural [...] además de eso, y preferiblemente junto o cerca de eso, se necesita el sitio donde ‘estar’, donde ‘pasar’ lo más acogedora y amablemente posible, en alegría que eslabone los días con las noches...” (RO, 1946b, p. 32).

Fue en esta línea de análisis, que apuntaba a destacar la importancia del turismo como actividad económica para el país, que los hoteleros vincularon este desarrollo turístico con el crecimiento del sector. En algunos casos se planteó, sin ambigüedades, que el turismo estaba subordinado al crecimiento de la hotelería (CH, 1935e). Estos establecimientos debían ofrecer los servicios necesarios y complementarios al disfrute de la naturaleza: “Sabido es, que la realidad efectiva de la industria del turismo, no será posible lograrla, en un grado de desarrollo conveniente, si no se tiene antes, en un alto nivel de eficacia y estructuración, el hotel moderno, confortable y cómodo, que exige hoy, por sobre todas las cosas, el viajero o visitante internacional” (RO, 1945g, p. 33).

Es a partir de mediados de la década de 1930, de manera coincidente y en paralelo a la importancia que se le comienza a dar al turismo en la economía nacional, que aumentan las críticas sobre la ausencia de una verdadera política turística, en especial sobre la falta de una red de caminos y de servicios hoteleros. La institucionalidad turística también fue objeto de cuestionamiento. Por citar un ejemplo, en un editorial de *El Diario Ilustrado* de 1943 se destacaba el papel que tenía en otros países el Estado en el desarrollo hotelero. Por el contrario: “Entre nosotros ha ocurrido precisamente lo contrario. Es el Estado el que aparece en calidad de perseguidor de estos negocios, con la insensata política ya hecha ordinaria, de introducir complicaciones en las leyes o por medio de la respectiva reglamentación” (EDI, 1943).

También se cuestionó la labor del Departamento de Turismo, integrado desde 1942 en la Dirección General de Informaciones y Cultura (DIC), por centrar sus esfuerzos –según se señalaba– en el cobro de los impuestos y la elaboración de guías informativas, sin una clara independencia y sentido actualizado del turismo. En este sentido, M. Albandoz, señaló:

A este respecto, es preciso renovar el trasado viejo, transformar totalmente esa ley [Ley de Turismo de 1929], dándole otro carácter

y otra extensión a sus finalidades. Y dar a la repartición del turismo, medios económicos sin regateos, no solo para la propaganda, que es de vital importancia, sobre todo en el exterior, sino para estimular, y aún para subvencionar muchas cosas e iniciativas en pro del turismo, singularmente a las empresas de transporte [...]. (RO, 1945h, p. 31)

Recordando la gestión del Departamento de Turismo, se denunció que durante las dos administraciones del Frente Popular —entre 1938 y 1946— habían cerrado en Santiago y Valparaíso más de diez hoteles y restaurantes, mientras los recursos iban a alimentar una burocracia ineficiente (RO, 1946b). En 1946, frente a los rumores del posible cierre de la DIC, Jorge Kuppenheim reiteró las críticas al gobierno de Juan Antonio Ríos (1942-1946) por el abandono del turismo, elogiando la política turística de países como Perú, Brasil y Argentina. Además, señaló lo innecesario que era tener un gran aparato burocrático, destacando como modelo de gestión a la Sección de Propaganda y Turismo de los Ferrocarriles del Estado. En todo caso propuso un ideario para el futuro Departamento de Turismo si éste permanecía en pie luego de cerrada la DIC, caracterizado por su carácter apolítico, activo, viable financieramente y de colaboración con los empresarios (RO, 1946d, p. 21).

Es así como hacia mediados de la década de 1940 había una clara comprensión de que el país no podía basar su desarrollo turístico solo en la explotación de sus paisajes —*capital de paisajes*—, sino iba acompañado, además, de una institucionalidad turística y en especial de una oferta hotelera que permitiera al país competir en el mercado internacional de viajeros: “Pero todas estas bellezas bien poco pueden significar para la economía nacional si no contamos con buenos hoteles y su correspondiente red hotelera. Lo que tenemos en materia de hoteles, es hasta ahora, casi en su totalidad, producto de la iniciativa particular, que se encuentra asfixiada por los impuestos y gravámenes de todo orden que pesan sobre la industria” (RO, 1945h).

Con el término de la Segunda Guerra Mundial, y los promisorios escenarios que se abrían para el turismo en la posguerra, los debates en torno a cómo disputar el mercado internacional de viajeros se hicieron más recurrentes en distintas revistas y periódicos. La APH vio en esto una oportunidad para reiniciar su campaña en pro de la industria, en especial en la necesidad de generar las condiciones para recibir a los miles de viajeros de los Estados Unidos que estaban dispuestos a venir al país. Según un artículo de Humberto Valenzuela, basado en un informe del gobierno de los Estados Unidos, los turistas

de ese país gastarían en el extranjero, durante la segunda mitad de la década de 1940, un total de 1.200.000.000 de dólares (RO, 1945h). Valenzuela se preguntaba si Chile podría estar en condiciones de recibir a esos turistas, demandando que todos los poderes públicos fomentaran la industria hotelera “creando para ella, si es necesario, una situación de privilegio que atraiga el interés de los capitales y asegure a las inversiones que se realicen una rentabilidad adecuada” (RO, 1945h, p. 11).

Fue en este contexto que la APH redobló las críticas al gobierno de Juan Antonio Ríos por la falta de proyectos concretos en la construcción de hoteles. Los ejemplos sobre la política hotelera de otros países se multiplicaron en la *Revista Oficial*, destacando las experiencias de Perú, Brasil y Argentina:

Argentina, Perú y Brasil, etc. lo hicieron. Se prepararon y están en condiciones de recibir turistas y de ofrecer a éstos no solo los agrados naturales, sino también los materiales que son indispensables para el buen éxito de una organización turística. Solo nosotros seguimos en el campo de los proyectos y de los planes y creyendo que la indicación de éstos puede bastarnos para hablar sistemáticamente de “industria del turismo”. (RO, n°16, 1946c, p. 39)

Sin embargo, estas críticas pueden ser consideradas un tanto exageradas, porque como se señaló en la primera sección, fue en la década de 1940 que el Estado, a través del Consorcio Hotelero S.A., formuló un programa de construcción de una red hotelera en el norte y sur del país.

3. Las luchas de la Asociación de Propietarios de Hoteles (APH)

Una vez que la APH se consolidó como referente de los intereses de la industria hotelera y vinculó su desarrollo con el del turismo, estuvo en condiciones de luchar en contra de una serie de medidas consideradas atentatorias para su sector. Para efectos de una mejor presentación de estas luchas emprendidas por los empresarios, esta sección se organiza en torno a cuatro grandes temas: la legislación social, el pago de impuestos, el control de precios y, por último, el crédito hotelero.

3.1 La legislación social

La década de 1930 comenzó en Chile con dos hitos importantes en materia social, como fueron la dictación del Código Laboral de 1931 y la creación en 1932 del Ministerio del Trabajo. En materia de organización sindical, los trabajadores de la industria hotelera y gastronómica tenían un largo historial vinculado a las corrientes mutualistas, hasta que en 1927 se creó el Sindicato Profesional de Empleados de Hoteles y Ramos Similares (Yáñez, 2021a). Las demandas principales de los trabajadores apuntaron a las mejoras en las condiciones laborales, el aumento salarial y la eliminación de la propina.

Los trabajadores hoteleros tenían un estatuto especial de cumplimiento de jornada, porque se entendía que por la naturaleza de las funciones que desempeñaban sus actividades no se consideraban de carácter continuo. El Código Laboral había establecido para los obreros hoteleros la jornada diaria de 12 horas y 72 horas semanales, con un descanso de una hora para el almuerzo, sin contemplar el descanso dominical. Por su parte, los empleados podían trabajar como máximo 56 horas a la semana, con pago extra para los domingos y feriados.

El artículo 44 del Código Laboral había determinado que el salario mínimo debía considerarse como aquel que no era inferior a los dos tercios ni superior a las tres cuartas partes del salario normal o corrientemente pagado en la misma clase de trabajo, a los obreros de las mismas aptitudes o condiciones, y en la ciudad o región en que se ejecute. Para establecer el salario mínimo se designaría una comisión mixta de patrones y obreros de la respectiva industria, siendo presidida por el Inspector Provincial y por el Gobernador en los Departamentos, actuando como secretario un Inspector del Trabajo. Sin embargo, se dejó para un reglamento especial las disposiciones sobre la creación de estas comisiones mixtas de salarios, hecho que ocurrió en la práctica con la dictación de la Ley 5350 de 1934, que reguló la industria salitrera. En su artículo 48 estableció un salario mínimo y familiar para sus trabajadores, el cual debía tomar en consideración las circunstancias generales de la industria, la productividad del trabajador, sus necesidades vitales, y las de su familia. El salario sería fijado por una comisión mixta de patrones y obreros, y tendría una duración de seis meses a un año. En consideración de que todavía no se instalaban las comisiones mixtas, la ley estableció un salario mínimo para el trabajador soltero de \$10 diarios y para el casado y padre de familia de \$15.

En este ambiente el Consejo Superior del Trabajo comenzó a discutir una propuesta de proyecto de ley sobre salario mínimo, el cual fue aprobado en marzo de 1935 para ser presentado al congreso nacional (RDT, 1935). El proyecto contemplaba un ingreso mínimo diario que no debía ser inferior a las dos terceras partes ni superior a las tres cuartas del salario normal o corrientemente pagado en cada zona del país, el cual regiría anualmente en la industria y en la agricultura. A comienzos de 1935 la APH envió al Consejo Superior del Trabajo una nota solicitando que el personal de la industria hotelera quedara excluido del salario mínimo en atención a que “su implantación crearía un problema de difícil solución para la hotelería” (CH, 1935b, p. 22). Esta oposición se explica por las arraigadas ideas que predominaban en la industria de la hospitalidad, en referencia a los altos salarios que se pagaban –según la APH– y la necesidad de aplicar una política de incentivos salariales de manera más particular y no generalizada:

Ha de tenerse cuidado –señalaba *Chile Hotelero*– al acordar beneficios pecunarios, a fin de que (particularmente en las grandes empresas) no sean otorgados en forma tan impersonal que causen al trabajador la pérdida del sentido de su responsabilidad individual en aumentar o mantener las condiciones que le hicieron posible el goce de la recompensa. (CH, 1935c, p. 24)

Sin embargo, en mayo de 1936 la APH aparece firmando un acta de creación de una comisión mixta para fijar el salario mínimo en la industria hotelera de la provincia de Santiago –Decreto 239 de la Intendencia de Santiago, del 5 de mayo de 1936–, mostrándose abierta a promover una política de conciliación con los trabajadores (CH, 1936a). La propuesta de los representantes del gremio de cocina iba desde los \$10 diarios a los \$20, junto con una jornada de diez horas y dos horas de descanso. El sindicato de empleados hoteleros, por su parte, propuso la eliminación de la propina y su inclusión como salario, por lo que las propuestas iban desde los \$150 mensuales a \$800. La APH se opuso a este petitorio, reiterando los altos salarios que pagaba la industria –no inferior a \$600 mensuales, incluida la propina–, junto con las regalías que se ofrecían a los trabajadores, como la alimentación y, en algunos casos, el alojamiento. Sin embargo, la crítica apuntó a la naturaleza de la propuesta, la cual, a decir de la APH, no correspondía a la fijación de un salario “mínimo”, sino a su “aumento”, desnaturalizando el objetivo de la comisión mixta (CH, 1936b). En su resolución final –agosto de 1936–, la comisión mixta resolvió acoger la propuesta muy cercana a la que la habían hecho los

empresarios, fijando el ingreso de garzones entre \$60 y \$100 mensuales más comida y propinas, y de \$7 a \$20 diarios para el personal de cocina, dependiendo de la actividad y la categoría del establecimiento (CMSM, 1936).

La APH también se opuso a la solicitud de los empleados de eliminar la propina y establecer un recargo del 10% en la factura, aunque, al parecer, se acogió dicha demanda en algunas ciudades y establecimientos específicos (BSH, 1938). Sin embargo, la eliminación de la propina y su inclusión en la factura se estableció en la Ley 7388 de 1942, determinando un valor adicional al consumo de un 10% en los restaurantes y de un 20% en fuentes de soda, cafeterías, bares, clubs y otros similares, en beneficio de los garzones y camareros (Yáñez, 2021a).

De esta forma, la APH continuó luchando por restaurar la propina voluntaria. En efecto, entre las conclusiones de la Segunda Concentración Nacional de la Industria Hotelera y Establecimientos Similares de mayo de 1943 estuvo la propuesta de suprimir la Ley 7388, argumentando que no se adaptaba a las distintas realidades del país: “El porcentaje existía antes de la dictación de la ley –señalaba la Segunda Concentración–, pero su existencia no arrancaba de ninguna disposición coercitiva, sino del libre y espontáneo acuerdo logrado entre patrones y obreros en las comisiones mixtas encargadas de fijar el salario mínimo de la industria” (Segunda Concentración Nacional de la Industria Hotelera y Establecimientos Similares, 1943, p. 91). Además, los empresarios ofrecieron dos argumentos adicionales. Primero, que la inclusión de la propina afectaría los consumos más altos, abultando aún más la factura, y, segundo, la propina incrementaría el costo de la mano de obra, ya que al computarse como salario aumentarían las cargas previsionales.

3.2 Pago de impuestos

Una de las grandes luchas que dio la APH fue en contra de la ley de alcoholes de 1931, en especial a partir de la propuesta de reforma aprobada en el texto refundido Decreto 1000 de 1943. Tal como se señaló en el primer número de la *Revista Oficial* de 1945:

En estos instantes nos encontramos enfrentados en una lucha tenaz y difícil, en pro del progreso y la dignificación de nuestras industrias y comercio, amenazados hoy por diversas leyes y proyectos de leyes anti-progresistas, como lo son la de alcoholes y valores de patentes, que restringen e impiden el desarrollo de la hotelería y similares [...]. (RO, 1945d, p. 3)

Tres aspectos de la ley de alcoholes fueron los más cuestionados por la APH. En primer lugar, se había establecido una nueva patente para los establecimientos que expendían alcohol, lo que incluía a restaurantes y hoteles, lo que sumado a la patente comercial y la de hotel o restaurante de turismo que había establecido la ley de rentas municipales de 1944, implicaban una carga tributaria difícil de soportar, en especial para el mediano y pequeño empresario. En segundo lugar, el art. 148 de la ley de alcoholes obligaba a los restaurantes a separar sus diferentes giros de negocios, lo que suponía que muchos de ellos tenían que hacer cambios en infraestructura para seguir funcionando. Por último, se prohibía la venta de bebidas alcohólicas cerca de lugares como escuelas, conventillos, cites, mercados, ferias y fábricas, entre otros, limitando la expansión de dichos establecimientos.

La importancia de la disputa en torno a la ley de alcoholes radica en que muestra un cierto estado de ánimo de los empresarios hoteleros en el periodo de estudio. La ley fue recibida por la APH como una acción que iba dirigida directamente a atacar la industria del turismo, la que pudiendo estar bien intencionada en su origen, en la práctica dificultaba el funcionamiento de hoteles y restaurantes. Si bien, en una perspectiva general, los impuestos no parecían significar un impacto mayor para el funcionamiento de hoteles y restaurantes, al menos en los de primera categoría, el aparato de inspección que echaron a andar las leyes antes mencionadas fue de tal magnitud que los hoteleros se vieron a sí mismo como empresarios perseguidos.

De esta forma, la adaptación de una industria, que vivía del entretenimiento y de la diversión, a una legislación que buscaba regular la producción, venta y consumo de alcohol, era de por sí compleja, y se hizo aún más difícil al verse obligados los empresarios a competir por la asignación de patentes comerciales o adaptarse a horarios rígidos de funcionamiento, así como el tener que contratar asesores legales y tributarios. La APH afirmaba que la ley de alcoholes había hecho descender de manera “catastrófica” el turismo:

Ha transformado el entretenimiento en una actividad sórdida y clandestina, que permite el enriquecimiento de una serie de individuos que viven al margen de la ley, en tanto que el honesto comerciante que ha gastado fuertes capitales en mantener un establecimiento que prestigie al país, debe mantenerlo cerrado precisamente en las horas en que el turista se lanza a las calles en busca de un rato de alegría. (RO, 1947d, p. 28)

3.3 Control de precios

A la legislación social y el aumento de los impuestos, se sumaron las regulaciones que afectaron al sector por la acción del Comisariato General de Subsistencia y Precios, organismo creado en 1932 y responsable de controlar los precios de los productos de primera necesidad (Henríquez, 2014; Díaz, 2021). Fue a fines de la década de 1930 que los empresarios hoteleros comenzaron a tener problemas con el funcionamiento del Comisariato, cuando en 1939, por Decreto 373, y en consideración de la alta demanda por alimentación en restaurantes, cafeterías, quintas de recreo, entre otros, se determinó que los dueños de estos establecimientos debían entregar listas de precios que servirían de base para su fijación. Estos precios registrarían por seis meses, debiendo los locales publicar en lugar visible las listas, siendo fiscalizados por inspectores de los comisariatos departamentales y locales, y por los inspectores del Servicio de Turismo (RO, 1945f). Sin embargo, por la acción del Departamento Jurídico de la APH, dicho decreto fue suspendido, al menos temporalmente.

En 1943, con la Ley 7747, llamada Ley Económica, dictada para enfrentar los efectos económicos de la Segunda Guerra Mundial, se estableció que el Comisariato estaría bajo la dependencia directa del Presidente de la República a través del Ministerio de Economía y Comercio, creando un Consejo de Subsistencia y Precios con participación de organismos públicos, así como del gremio de comerciantes e industriales. En este contexto de mayor institucionalidad del Comisariato, y de aumento de su ámbito de intervención, se redactó un decreto que ordenaba a restaurantes, hoteles, fuentes de soda y otros establecimientos similares a fijar en un lugar visible los precios de las bebidas y artículos alimenticios que ofrecían al público (RO, 1945c). La APH contrató, argumentando que las listas de precios no podían ser aplicadas en una industria como la de la restauración donde se trabajaba en base a platos preparados para menús y a la carta, variando diariamente y siendo elaborados con materias primas de alta calidad, cuyos precios no estaban siempre regulados. Luego de diversas reuniones durante 1943 y primer semestre de 1944, la APH acordó con el Comisariato que los empresarios hoteleros y de la restauración harían listas de precios de gaseosas, cervezas, sándwich, y de un plato al día, las que serían visadas por el Comisariato con un timbre para ser expuestas al público. Sin embargo, por Decreto 8916 de 1946, se determinó que los hoteles, restaurantes, fuentes de soda, cafeterías, entre otros, comprendían áreas de primera necesidad, por lo cual debían

mantener a la vista del público los precios de todos los artículos y no solo de algunos (RO, 1948b).

Mirado en perspectiva, y en consideración de que el Comisariato siguió pretendiendo a fines de la década de 1940 fijar los precios de los artículos de venta en hoteles y restaurantes, la APH se opuso a la inspección porque vio en ella una vía para fijar de manera arbitraria los precios (RO, 1947a). De hecho, frente a las prerrogativas que en la práctica se daban algunos inspectores del Comisariato, la APH recordó que éste no tenía atribuciones para fijar los precios de los artículos de consumo, sino que dicha prerrogativa recaía en el Ministerio de Economía y Comercio (RO, 1948a). Fue en este ambiente de regulaciones y controles por parte del Comisariato que la APH responsabilizó a los inspectores de crear un ambiente de persecución hacia la industria y provocar el desinterés de los inversionistas en la construcción de hoteles y restaurantes (RO, 1945e).

3.4 Crédito hotelero

Un aspecto que fue constante en el posicionamiento de la APH fue el reclamo por la falta de hoteles que tenía el país y que atentaba contra el turismo, demandando un apoyo financiero del Estado para el desarrollo del sector. En contra de lo que se podría esperar, la apuesta de la APH apuntó tanto a mejorar el equipamiento de los hoteles ya existentes, así como a la construcción de alojamientos pequeños y medianos, dejando de lado aquellos de lujo o modelos de *Gran Hotel* (RO, 1947c). Las razones eran diversas, pero se puede sintetizar en el argumento de que los establecimientos de pequeña y mediana categoría podían estar en mejores condiciones para recibir el flujo de turistas extranjeros en periodo estival y de connacionales durante el resto del año. Con ello la APH –controlada por los propietarios de los grandes hoteles– esperaba que con la construcción de establecimientos de mediana y pequeña categoría se ampliara la oferta de habitaciones hacia un público al que no apuntaban los hoteles de lujo. Lo interesante, como se mostrará a continuación, es que esta posición de la APH terminó coincidiendo con la política de la Corfo, proclive a partir de la década de 1940 a promover el turismo interno de clase media.

De manera temprana la Empresa de Ferrocarriles del Estado propuso en 1934 la creación de una Caja de Crédito Hotelero que apoyara la construcción de hoteles a lo largo del país, en consideración de que:

[...] la industria hotelera es tal vez la única que no tiene cabida dentro de las actividades de dichas instituciones. Y si se considera que el turismo puede ser para el país una fuente de entradas comparable a la de muchas de las grandes industrias, y que a su desarrollo está íntimamente ligado el mejoramiento de los hoteles, se comprende la importancia de llenar el vacío que existe en materia de crédito para estos últimos. (EV, 1934, p. 21).

El Congreso Nacional de Turismo de 1934 apoyó entre sus resoluciones la creación de una caja de crédito hotelero, proyecto presentado por la APH y que tenía por objeto la constitución de un capital inicial de 2.000.000 de pesos, no con el fin de construir nuevos hoteles, sino de “transformar, paulatina y racional los que existen actualmente” (CH, 1935e, p. 23). La APH no se cerraba a la construcción de nuevos establecimientos, incluso de lujos, pero —señalaba— cuando las corrientes turísticas del extranjero lo hicieran necesario en el futuro. Sin embargo, esta primera política de financiamiento se llevó a cabo a través de un modo más bien indirecto y de poco alcance, como fue la Ley de Crédito Industrial 5687 de 1935 en cuyo artículo 2 se especificaba el apoyo a la construcción de hoteles.

Un aspecto que destacar de la Ley de Crédito Industrial fue el interés manifestado por la APH de incidir en la asignación de los fondos, para lo cual se estableció en su reglamento que la APH emitiría un informe ante cada solicitud de crédito, el cual sería tomado en cuenta por el Consejo de Crédito Industrial para su otorgación. Con esto la APH se aseguraba de tener un control en la asignación de los créditos, favoreciendo a sus asociados. De ahí los llamados a los hoteleros que no fuesen parte de la APH a sumarse a la organización gremial (CH, 1935d).

La APH continuó reiterando la necesidad de promover la construcción de hoteles pequeños y medianos dirigidos al turismo interno, y capaz de adaptarse a un turismo menos exigente en lujos, aunque más permanente en su demanda que el turismo extranjero. De esta forma, si durante la década de 1930 la APH fue crítica del turismo interno y, en especial, del social, el cual —señalaba— no ayudaba a crear riqueza, a partir de la década de 1940 promovió de manera explícita el turismo interno: “Todo turismo seriamente enfocado, en Chile, debe tener como base el turismo nacional, la posibilidad de que la gran masa de chilenos se movilice dentro del país, lo conozca y dé vida a nuevas regiones. La experiencia hotelera nos enseña que no hay mejor turista que el nacional” (RO, 1947c, p. 18).

Al final se comprende que la APH apoyó una ley de crédito hotelero en la medida que la entendían como una instancia que iría a financiar las mejoras de los establecimientos ya existentes, más que a la creación de nuevos. Además, al destinar fondos para la construcción de alojamientos medianos y pequeños, se asegurarían condiciones crediticias que no implicasen un alza en los precios de los servicios, permitiendo el acceso del llamado “turista mediano”, es decir ni popular, ni de lujo (RO, 1950).

Durante la década de 1940 se hizo evidente que la sección hotelera de la Caja de Crédito Industrial no había cumplido su tarea de apoyar las mejoras de los hoteles existente, ni menos construir nuevos establecimientos. Es en este contexto que se hace necesario reiterar la importancia de la creación en 1944 por parte de la Corfo del Consorcio Hotelero S.A., en especial su programa de construcción de una red de hoteles en el norte del país. En 1946 el Departamento de Turismo elaboró, en colaboración con la APH, un proyecto de ley de fomento que iba en directo apoyo a la construcción de hoteles, los que debían ser de tamaño pequeño y mediano, beneficiándose de las exenciones tributarias y de la eliminación de derechos de internación de los materiales necesarios para su construcción (RO, 1946a).

Este proyecto del Departamento de Turismo no fue enviado al congreso, aunque sirvió de base para la propuesta de fomento hotelero presentada en julio de 1947 por el gobierno de Gabriel González Videla. Entre las consideraciones del proyecto estaba lo siguiente:

Es asimismo imperativo del Supremo Gobierno, en cumplimiento de su programa de desarrollo industrial del país, dar al turismo, como fuente de riqueza nacional, una organización que permita incorporarlo definitivamente al consorcio de nuestra producción con el carácter de una verdadera empresa industrial. (CD, 1947, p. 920)

Se creaba un Consejo de Fomento Hotelero, con participación pública y privada, dependiente de la Corfo y destinada a administrar un fondo de fomento. Dicho proyecto es coincidente con las propuestas que había realizado históricamente la APH, en consideración del tipo de hoteles que se buscaba construir y las exenciones tributarias (RO, 1947a).

Sin embargo, hacia fines de la década de 1940 se produce una importante crisis en la política turística del gobierno de Gabriel González Videla, al decidir en 1948 el cierre de la DIC donde estaba radicado el Departamento de Turismo. En este contexto, y sin poder avanzar ningún proyecto de

fomento hotelero, siguió siendo la Corfo, a través del Consorcio Hotelero S.A., la responsable de administrar y ejecutar los presupuestos destinados a la construcción de hoteles.

4. Conclusiones

El objetivo de esta investigación fue el reconstruir la estrategia del empresariado hotelero, la cual consistió en promover el desarrollo del turismo vinculándolo con el crecimiento de su propio sector. En distintos momentos, y a través de los diferentes espacios de expresión gremial, los empresarios hoteleros manifestaron durante el periodo de estudio su preocupación por la persecución que veían, según ellos, del Estado y al observar un desinterés de parte de las autoridades por el turismo nacional.

Si bien en un inicio el desarrollo turístico y hotelero dependió de un esfuerzo fundamentalmente privado, los hoteleros manifestaron a partir de la década de 1930 la necesidad de que el Estado apoyara este esfuerzo. Las razones apuntaron a relevar el hecho de que el turismo era una industria relevante para el país y, de acuerdo con las experiencias de otras naciones, una importante fuente de ingresos y proyección cultural. Sin embargo, en el transcurso de los años, y tal como hemos mostrado en esta investigación, el gremio hotelero mostró sus dudas sobre el compromiso de las autoridades en la promoción del turismo, ante la ausencia, según se decía, de una política turística clara.

La labor de la APH entre 1930 y 1950 se orientó a enfrentar una serie de acciones provenientes del Estado consideradas como atentatorias para su sector. Gran parte de esos esfuerzos estuvieron dirigidos a luchar en contra de las medidas que afectaban financieramente al sector y que a los ojos de los empresarios hoteleros impedían su desarrollo. En esta investigación se han identificado cuatro grandes luchas que enfrentó el gremio hotelero, como fueron el alza de los impuestos, la legislación social, el control de precios y el crédito hotelero. Lo interesante de estas luchas es que permitieron unir al empresariado en torno a un frente común y potenciar el liderazgo de la APH, ya que el número de sus agremiados creció constantemente y fue esta sindical patronal la que participó de todas las comisiones responsables de formular una política turística en el periodo de estudio.

El mayor interés del Estado en promover las condiciones de un desarrollo turístico a través de la construcción de una red hotelera se materializó

en la creación en 1944 del Consorcio Hotelero S. A. con participación público-privada. Esta política fue coincidente con el interés manifestado por la APH en promover la construcción de alojamientos medianos y pequeños para responder tanto a las necesidades del turista extranjero como del turista nacional. En este contexto, una de las propuestas más importantes se orientó a promover el crédito hotelero, visto como necesario para la construcción de hoteles en los circuitos turísticos y así responder a la demanda de los turistas extranjeros y de los connacionales. Sin embargo, el balance hacia fines del periodo de estudio es más bien crítico, considerando que el peso, y riesgo, en la construcción de hoteles recayó en la Corfo, mientras que los privados los administraban a través de un consejo público-privado como fue la HONSA, cercano al modelo corporativo propuesto por algunos autores (Larrañaga, 2010).

En una mirada que busca cuestionar este énfasis en la construcción de hoteles, se observa que no hubo el mismo interés en desarrollar un centro de formación profesional para el personal de la industria, pese a que hubo referencias a su creación en diferentes momentos y se citaron ejemplos a seguir de México, Perú y Argentina. Este retraso en el país en fundar un centro de formación profesional destinado al personal hotelero y gastronómico abrió una brecha histórica con aquellas naciones que pudieron crear de manera temprana una cultura del servicio, distancia que no ha podido ser cerrada del todo en las últimas décadas.

Referencias

ARMAS, F. *Una historia del turismo en el Perú*. El Estado, los visitantes y los empresarios (1800-2000). Lima: Universidad de San Martín de Porres, 2018. 2 v.

ASOCIACIÓN DE DUEÑOS DE HOTELES, CASAS RESIDENCIALES, PENSIONES Y RESTAURANTES. *Para la defensa de sus derechos e intereses*. Santiago: Imprenta El Esfuerzo, 1932.

ASOCIACIÓN DE PROPIETARIOS DE HOTELES Y SIMILARES DE CHILE (APH). *Memoria*. Santiago: Imprenta Casa Amarilla, 1934.

ASOCIACIÓN DE PROPIETARIOS DE HOTELES Y SIMILARES DE

CHILE (APH). *Cuestionario y conclusiones de la Gran concentración Nacional del Gremio de Hotelería y Similares*. Santiago, 1938.

BERGER, D. *The development and promotion of México tourism industry*. New York: Palgrave Macmillan, 2006.

BIANCHI, P. La edificación hotelera en Mendoza (Argentina) impulsada por las leyes de fomento del turismo, durante el periodo neoconservador (1932-1943). *Registros*. n. 2, p. 29-51, 2019.

BOLETÍN SINDICAL HOTELERO (BSH). Santiago, 1 de enero de 1938.

BOOTH, R. Turismo y representación del paisaje. La invención del sur de Chile en la mirada de la *Guía del Veraneante* (1932-1962). *Nuevo Mundo-Mundos Nuevos*, n. 8. En línea. Débats, mis en ligne le 16 février 2008.

BOOTH, R. “El paisaje aquí tiene un encanto fresco y poético”. Las bellezas del sur de Chile y la construcción de la nación turística. *Revista de Historia Iberoamericana*. n. 1, p. 10-32, 2010.

BOOTH, R.; LAVIN, C. Un hotel para contener el sur. *ARQ*. n. 83, p. 56-61, 2013.

BRUNO, P. Los hoteles de turismo (1930-1955): piezas claves del territorio turístico de la Argentina. *Registros. Revista De Investigación Histórica*. N. 9, p. 54-80, 2012.

CÁMARA DE DIPUTADOS (CD). Sesión n. 20 ordinaria, 22 de julio de 1947.

CAMARGO, H. L. *Uma pré-história do turismo no Brasil. Recreações Aristocráticas e Lazeres Burgueses (1808-1850)*. San Pablo: Editora ALEPH, 2007.

CHILE HOTELERO (CH). Acerca de la creación de la Caja de Crédito Hotelero. Santiago, n. 1, febrero de 1935a.

CHILE HOTELERO (CH). Asociación de propietarios hoteleros. Santiago, n. 4, mayo de 1935b.

CHILE HOTELERO (CH). Comisión mixta para tratar sobre el salario mínimo en la industria hotelera. Santiago, n. 16, mayo de 1936a.

CHILE HOTELERO (CH). Como debemos estimular al personal de nuestros hoteles. Santiago, n. 10, noviembre de 1935c.

CHILE HOTELERO (CH). Crédito hotelero. Santiago, n. 9, octubre de 1935d.

CHILE HOTELERO (CH). El hotelero y la industria hotelera. Santiago, n. 1, febrero de 1935e.

CHILE HOTELERO (CH). Estudio sobre el turismo. Santiago, n. 3, abril de 1935f.

CHILE HOTELERO (CH). Respuesta de la Asociación de Propietarios de Hoteles y Similares de Chile a las presentaciones anteriores. Santiago, n.17, junio de 1936b.

COMISIÓN MIXTA DE SALARIO MÍNIMO (CMSM). *Fijación del salario mínimo de la industria hotelera y similares*. Santiago, 1936.

COMPARATO, G. Matices populistas: La política turística de Getulio Vargas (1937-1954) y de Juan Domingo Perón (1946-1952). *Trashumante – Revista Americana de Historia Social*. n. 3, p. 116-133, 2014.

CORFO. *Plan de acción inmediata de comercio y transporte*. Santiago: Imprenta Universo, 1940.

CORFO. *Cinco años de labor, 1939-1943*. Santiago: Corfo, 1943.

CORFO. *Veinte años de labor, 1930-1959*. Santiago: Corfo, 1959.

CUBILLOS, L. El fomento del turismo em Chile. *Economía y Finanzas*. n. 9, 1938.

DA CUNHA, N. *Montevideo ciudad balnearia (1900-1950)*. El municipio y el

fomento del turismo. Montevideo: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 2010.

DA CUNHA, N; CAMPODÓNICO, R. Aportes al estudio comparativo del turismo en el Cono Sur (1900-1930). *América Latina en la Historia Económica*. n. 25, p. 39-60, 2005.

DÍAZ, J. De la Gran Depresión hasta la Segunda Guerra Mundial (c.1930-1947). In: LLORCA, M.; ROY, M. *Historia Económico de Chile desde la Independencia*. Santiago: Editorial Ril, p. 145-179, 2021.

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA. *Censo industrial y comercial*. Santiago: República de Chile, 1937.

EL DIARIO ILUSTRADO (EDI). La industria hotelera. Santiago, 27 de junio de 1943.

EL TURISMO EN CHILE. Santiago: Edit. Guillermo Palacios, 1939.

ENVIAJE (EV). La Empresa de los Ferrocarriles propone la creación de una Caja de Crédito Hotelero. Santiago, n. 6, abril de 1934.

GALENO-IBACETA, C. Turismo y arquitectura moderna en el reconocimiento de los territorios desérticos del norte de Chile: el Consorcio Hotelero Nacional y Honsa. *AS*. n. 44, p. 93-105, 2013.

GONZÁLEZ, M.; PÉREZ, S. Distinción, descanso y confort: los grandes hoteles como avanzada de la Argentina turística (1886-1914). *Claves – Revista de Historia*. n. 10, p. 7-35, 2020.

GRANT, A. (Org.). *The business of leisure. Tourism history in Latin America and the Caribbean*. Lincoln: University of Nebraska Press, 2021.

HENRÍQUEZ, R. *En 'Estado Sólido'*. Políticas y politización en la construcción estatal. Chile, 1920-1950. Santiago: Ediciones Universidad Católica, 2014.

KUPPENHEIM, J. *Segunda Concentración Nacional de la industria hotelera y establecimientos similares*. Santiago, 1943.

LARRAÑAGA, O. El Estado de Bienestar en Chile: 1910-2010. In: LAGOS, R. (Org.). *Cien años de luces y sombras*, v. 2. Santiago: Taurus, p. 1-81, 2010.

LA UNIÓN (LU). La industria hotelera. Valparaíso: 19 de enero de 1946.

LLORCA-JAÑA, M.; BARRÍA, D. *Empresas y empresarios en la historia de Chile: 1810-1930*. Santiago: Editorial Universitaria, 2017.

LLORCA-JAÑA, M.; NAZER, J.R. The development of the casino industry in Chile. *Business History Review*. n. 95, p. 517-541, 2021.

MATUS, M.; REYES, N. Precios y salarios en Chile, 1886-2009. In: LLORCA, M.; ROY, M. *Historia Económico de Chile desde la Independencia*. Santiago: Editorial Ril, p. 677-723, 2021.

MERRIL, D. *Negotiating Paradise*. U.S tourism and empire in twentieth-century Latin América. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2009.

MORAGA, E. *Historia de la hotelería en Chile. 1890-1930*. Tesis para optar al título de Ingeniero en Turismo y Hotelería. Santiago: Universidad Andrés Bello, 2012.

NAZER, R.; CAMUS, P.; MUÑOZ, I. (2009). *Historia de la Corporación de Fomento de la Producción. Corfo, 1939-2009*. Santiago: Corfo, 2009.

OSOW, S. El desarrollo turístico en la Argentina durante el siglo XX: la política turística peronista (1946-1955). La Plata: UNLP, 2010 (Tesis de Doctorado en Sociología de la UNLP).

OYARZUN, D. *En viaje*, n. 9, septiembre de 1937.

PASTORIZA, E.; TORRE, J. C. La democratización del bienestar. In: TO-

RRE, J. C. (Org.). *Nueva historia Argentina*, v. VIII. Buenos Aires: Sudamericana, p. 257-312, 2002.

PASTORIZA, E.; TORRE, J. C. *Mar del Plata: un sueño de los argentinos*. Buenos Aires: Edhasa, 2019.

REVISTA DEL TRABAJO (RDT). Informa y envía proyecto sobre salario mínimo. Santiago, n. 3, marzo de 1935.

REVISTA OFICIAL (RO). Cuenta anual de la Asociación. Santiago, n. 33, diciembre de 1947a.

REVISTA OFICIAL (RO). El crédito hotelero. Santiago, n. 64, septiembre de 1950.

REVISTA OFICIAL (RO). El Director del Departamento de Turismo impulsa un plan de construcciones hoteleras que estimamos muy acertado. Santiago: n.11, enero de 1946a.

REVISTA OFICIAL (RO). El problema de la fijación de precios en los hoteles y restaurantes. Santiago, n. 6, agosto de 1945a.

REVISTA OFICIAL (RO). En el país para el turismo, donde todo está dispuesto. Santiago, n. 17, julio de 1946b.

REVISTA OFICIAL (RO). Fijación de precios por el Comisariato. Santiago, n. 38, junio de 1948a.

REVISTA OFICIAL (RO). Informe oficial recibido por la Comisión de esta Asociación. Santiago, n. 25, marzo-abril de 1947b.

REVISTA OFICIAL (RO). La importante labor cumplida por la Ofician Jurídica durante el presente año. Santiago, n. 10, diciembre de 1945c.

REVISTA OFICIAL (RO). La REVISTA OFICIAL (RO) de la Asociación Chilena de Hoteles y Similares renace fuerte y digna del gremio. Santiago, n. 1, marzo de 1945d.

REVISTA OFICIAL (RO). Las causas que originan el desinterés del capital privado. Santiago, n. 4, junio de 1945e.

REVISTA OFICIAL (RO). Lo que dicen las estadísticas. Santiago, n. 6, agosto de 1945f.

REVISTA OFICIAL (RO). Para fomentar el turismo es indispensable la construcción de hoteles. Santiago, n. 3, mayo de 1945g.

REVISTA OFICIAL (RO). Sin hoteles no hay turismo. Santiago, n. 16, junio de 1946c, p. 32.

REVISTA OFICIAL (RO). Sobre atribuciones del Comisariato en la fijación de precios a Restaurantes y similares. Santiago, n. 40, agosto de 1948b.

REVISTA OFICIAL (RO). Turismo de América. Santiago, n. 9, noviembre de 1945h.

REVISTA OFICIAL (RO). Turismo en Chile. Santiago, n. 19, septiembre de 1946d.

REVISTA OFICIAL (RO). ¿Turismo de verano y local o turismo de todo tiempo? Santiago, n. 9, noviembre de 1945i.

REVISTA OFICIAL (RO). Turismo y hoteles. Santiago, n. 32, noviembre de 1947c.

REVISTA OFICIAL (RO). Turismo y ley de alcoholes. Santiago, n. 24, febrero de 1947d.

SANTOS, J. O turismo na era Vargas e o Departamento de Imprensa e Propaganda – DIP. *Cultur – Revista de Cultura e Turismo*. n. 2, p. 102-115, 2008.

SCAKETT, A. Fun in Acapulco. In: BERGER, D.; GRANT, A. *Holiday in Mexico*. Critical reflections on tourism and tourist encounters. Duke: University Press, p. 161-182, 2010.

SEGUNDA CONCENTRACIÓN NACIONAL DE LA INDUSTRIA HOTELERA Y ESTABLECIMIENTOS SIMILARES. Santiago, 1943.

VIDAL, P. Se nos desconoce y se nos ignora como país turístico. El problema de la propaganda turística en Chile entre 1929 y 1959. *Apuntes – Revista De Ciencias Sociales*. n. 85, p. 23-52, 2019.

VEJSBJERG, L.; NÚÑEZ, P.; MATOSSIAN, B. Transformation of Frontier National Parks into tourism sites. The North Andean Patagonia Experience (1934-1955). *Alma Tourism*. n. 10, p. 1-22, 2014.

YÁÑEZ, J.C. El Instituto de Educación Hotelera de Chile. Una experiencia pionera de formación en el campo de la hospitalidad. *Estudios y Perspectivas en Turismo*. n. 1, p. 178-193, 2018.

YÁÑEZ, J.C. Entre obreros y empleados. Los inicios de la lucha por el reconocimiento en la industria hotelera y gastronómica. *Cuadernos de Historia*. n. 55, p. 163-189, 2021a.

YÁÑEZ, J. C. El turismo y los inicios de una industria en Chile (1910-1950). *América Latina en la Historia Económica*. n. 28, p. 1-21, 2021b.

Resenha bibliográfica*

Book review

SOUZA, Bruno Gabriel Witzel; GARDENAL, Leonardo Antonio Santin (Orgs.). *Ibicaba (1817-2017): entendendo, vivendo e construindo futuros*. Campinas: Pontes Editores, 2021.

Maria Alice Rosa Ribeiro**

Em comemoração aos 200 anos da fazenda Ibicaba, Bruno Gabriel Witzel de Souza e Leonardo Antonio Santin Gardenal organizaram o *Colóquio Internacional: Ibicaba, 200 anos*, realizado entre 31 de agosto e 1º de setembro de 2017. Um dos êxitos daquele evento concretizou-se com o lançamento, em 2021, do livro *Ibicaba (1817-2017): entendendo, vivendo e construindo futuros*, no qual foram reunidas as contribuições dos participantes do colóquio e de convidados que se associaram às comemorações dos 200 anos.

A originalidade da obra emerge à primeira vista na concepção da estrutura elaborada pelos organizadores. Ela se divide em quatro partes: a primeira, *entendendo*, volta-se à compreensão da fazenda, inserida no contexto de temas que entrecruzaram sua existência, fundação, implantação, desenvolvimento e transformações ao longo do século XIX até a segunda década do século XXI. Ocupando mais de dois terços da obra, a seção reúne doze textos analíticos, redigidos por pesquisadores(as), sociólogos(as) e historiadores(as) econômicos(as).

A segunda parte, *vivendo*, traz nove entrevistas, realizadas pelos organizadores. Elas têm algo incomum, não coincidem com a forma clássica da entrevista, com perguntas diretas e respostas objetivas. São depoimentos/relatos dos antigos moradores e trabalhadores, do antigo administrador e do atual proprietário, que nos contam suas experiências e vivências. Com um

* Submissão: 03/04/2022 | Aprovação: 07/09/2022 | DOI: 10.29182/hehe.v26i1.862

** Departamento de Economia, Universidade Estadual Paulista “Júlio Mesquita Filho”, UNESP, Campus Araraquara; Centro de Memória Unicamp, Brasil | ORCID: 0000-0002-2598-9068 | E-mail: mariaalice-rosaribeiro@gmail.com



mergulho na memória, eles resgatam episódios e momentos que marcaram suas vidas, na infância, na adolescência e nos trabalhos em Ibicaba. Essa seção é uma verdadeira produção de fonte documental, formada pelas percepções dos trabalhadores sobre as transformações passadas pela antiga economia cafeeira até os dias atuais. Sem dúvida, uma preciosidade para pesquisadores da história econômica, social e cultural da sociedade paulista.

A terceira parte, intitulada *construindo futuros*, corresponde a uma breve contribuição na forma de notas dos representantes dos países de origem dos antigos trabalhadores de Ibicaba: Suíça, Itália e Alemanha.

Por fim, a quarta e última parte mostra uma coleção de imagens pictóricas e fotográficas de Ibicaba. Aqui cabe um destaque especial às pinturas de um dos antigos trabalhadores, Francisco Frederico Olivato, que colocou em telas as memórias de sua infância e sua juventude em Ibicaba.

Ibicaba ainda está lá. Não a sede construída pelo seu fundador, o senador Vergueiro, Nicolau Pereira de Campos Vergueiro, mas a erguida, em 1910, pelos segundos proprietários, os irmãos José e Simão Levy, descendentes de antigos colonos alemães que chegaram à fazenda em 1857. Hoje, a fazenda encontra-se nas mãos da terceira família proprietária, a de José Theodoro Hayden Carvalhaes. A mudança de propriedade foi acompanhada, de certa forma, pelas transformações na organização produtiva, nas lavouras, na criação etc. Ibicaba foi, no começo, canavieira, depois migrou para o café, cultura que permaneceu por mais de um século em suas terras. Por volta de meados do século XX, voltou ao princípio, à cana de açúcar e à pecuária. Hoje, Ibicaba atende à demanda por turismo rural histórico, educacional e cultural de uma parcela da população (capítulo 1). O livro nos conduz pela história de Ibicaba e pela história de milhares de mulheres e homens que por lá passaram: escravizados, imigrantes, trabalhadores, patrões, proprietários.

Nesta resenha, pretendo chamar a atenção do leitor para alguns tópicos desenvolvidos nos doze capítulos da primeira parte. Ibicaba notabilizou-se por seu fundador, senador Vergueiro, liderança do Partido Liberal do Império; por ter vivenciado a primeira experiência de introdução de trabalho livre de imigrantes na lavoura cafeeira e por ter sido palco de uma revolta dos colonos/parceiros liderada pelo mestre-escola suíço Thomas Davatz, em 1856. Ao regressar para seu cantão, expulso da fazenda, ele escreveu um livro, relatando os acontecimentos daquele tumultuado ano. Publicado em 1858, tal livro abalou a política emigratória dos cantões suíços e de governos austríacos e alemães, o que resultou na proibição da emigração para o Brasil. O livro de

Davatz foi traduzido pelo historiador Sérgio Buarque de Holanda, em 1941, projetando a luta dos colonos para além das fronteiras da fazenda, do município e do estado de São Paulo e enriquecendo os estudos sobre imigração e sobre a transição do trabalho escravo para o trabalho livre na agricultura cafeeira paulista.

Quem foi o senador Vergueiro? Nicolau Pereira de Campos Vergueiro (1778-1859) era de origem portuguesa, formado em leis pela Universidade de Coimbra, influenciado pelas ideias do iluminismo ilustrado pombalino e do liberalismo econômico. Depois de diplomado, veio para o Brasil, onde passou a exercer advocacia em 1802. Casou-se com Maria Angélica de Vasconcelos, filha de um rico proprietário de terras em Itu e prima da Dona Genebra de Barros Leite, esposa do homem mais rico de São Paulo, brigadeiro Luiz Antonio de Souza, seu sócio. Mas, afinal, quem foi o Senador aqui no Brasil? Essa é a questão que permeia vários capítulos (1, 2 e 4), pois sua atuação penetrou quase todas as atividades econômicas e discussões políticas que atravessaram a sociedade paulista do seu tempo. Não há um único ramo em que sua presença não tenha sido decisiva; jamais agiu como espectador, sempre foi o protagonista. Político, senhor de engenho, proprietário de terras e escravos, líder da revolta liberal de 1842, cafeeiro, criador do *sistema de parceria* com imigrantes vindos para o café etc. Atuou na distribuição de sesmarias, na apropriação das terras doadas pela coroa; na implantação de lavouras de cana e de engenhos de açúcar; na cafeeiro; na escravidão de africanos e crioulos, sendo um dos maiores proprietário de escravos de Limeira (capítulo 6); na definição de um esquema de introdução do trabalho livre de imigrantes portugueses, suíços e prussianos/alemães, quando o tráfico de escravizados africanos entrava em rota de extinção (capítulos 7, 9, 10 e 11); na construção de estradas de rodagem (capítulo 8); na intermediação de contratos de trabalhadores para a lavoura cafeeira, por meio da firma Vergueiro & Cia. (1846); na comercialização, na exportação de café e na importação de bens manufaturas em Santos etc. Os negócios do Senador sempre foram mesclados por matrimônios bem arranjados com vistas à preservação do patrimônio e à continuidade da expansão da riqueza em terras, em escravizados e nos lucros dos negócios de intermediação de trabalhadores livres imigrantes e de comercialização de açúcar e café etc.

Nos negócios de terras, Nicolau Vergueiro foi juiz das sesmarias, avaliava e fiscalizava as medições. Aproveitando-se dessa condição, obteve parte da sesmaria do Morro Azul, onde montou a fazenda Ibicaba, em 1817

(capítulo 4). Fazenda de cana de açúcar, de produção de mantimentos e criação de animais, Ibicaba fornecia também matéria-prima para os engenhos Taquaral, Monte Alegre e Limoeiro, que Vergueiro mantinha em sociedade com o brigadeiro Luiz Antonio de Souza em Piracicaba. Com o falecimento do Brigadeiro em 1819, houve a divisão da sociedade em 1825. Nicolau Vergueiro e a família mantiveram, entre outras propriedades, a fazenda Ibicaba de 1817 até 1889, quando foi vendida para os irmãos Levy (capítulo 3), que permaneceram com a propriedade até 1975, vendendo-a para a família Hayden Carvalhaes. Obviamente que, ao longo das sucessivas mudanças de proprietários, por falecimento ou venda, a dimensão territorial da propriedade foi sofrendo fracionamentos entre herdeiros e compradores. Esse aspecto, o fracionamento das terras por sucessivas gerações e herdeiros, não foi explorado no livro. O leitor pode intuir que as dimensões não eram as originais, principalmente pelos depoimentos e pelos relatos dos antigos moradores e trabalhadores. Aos poucos os legados de terras eram fragmentados. Assim, a Ibicaba de 1889 não era mais aquela fundada por Nicolau Vergueiro em 1817. Talvez a primeira divisão de terras tenha ocorrido quando do falecimento do senador Vergueiro em 1859, porém para termos certeza seria necessário conhecer o inventário *post mortem* dele. Outra divisão de terras deve ter ocorrido com os herdeiros de José Levy, que receberam frações de terras da antiga Ibicaba, vendida por José Vergueiro em 1889 aos Levy. Uma parte de terras e benfeitorias já havia sido vendida para a Usina Iracema (dos Ometto). Finalmente, uma menor fração de terras foi vendida pelos Levy para a família Hayden Carvalhaes, que manteve, entretanto, a sede construída em 1910 pelos próprios Levy.

O que notabilizou a atuação de Vergueiro na fazenda Ibicaba foi seu projeto de colonização bastante *sui generis* em relação aos projetos em vigor na década de 1820. Na prática, os projetos adotados pelo governo de D. João VI e de D. Pedro I, no Império, visavam à colonização para povoar, como as colônias alemãs e portuguesas instaladas no sul do país, por exemplo. O governo arcava com a doação de terras e mais um subsídio anual para as famílias. Vergueiro considerava que esse tipo de colonização não atendia aos interesses de São Paulo. Opunha-se radicalmente à doação de terras para os colonos e à ajuda anual por ser onerosa aos cofres públicos, mas fundamentalmente por não solucionar o problema de braços para a lavoura cafeeira diante da perspectiva de extinção do tráfico internacional de escravos. Mesmo não tendo sido aplicada, a primeira lei de abolição do tráfico de escravizados africanos

de 1831 lançou uma ameaça à extinção definitiva e estimulou Vergueiro a pôr em execução sua proposta com um empréstimo do governo imperial para trazer famílias portuguesas para sua fazenda Ibicaba sob o *sistema de parceria*.¹ Essa primeira tentativa não obteve resultados positivos devido à revolta liberal de 1842, da qual o próprio Vergueiro era uma das lideranças. Passada a revolta liberal liderada por senhores de engenho e proprietários de escravos, Vergueiro voltou à carga com seu plano de trazer braços europeus sob o regime de parceria para substituir uma parte dos escravizados nas lavouras de café e de gêneros alimentícios. Após a concessão de um empréstimo isento de juros do governo imperial, Vergueiro fundou a firma *Vergueiro & Cia* (1845) para importar e intermediar trabalhadores para cafeicultores nos municípios de Limeira, Rio Claro, Campinas e para comercializar café e outros gêneros em Santos. Por meio da firma, Vergueiro formou a *Colônia Senador Vergueiro* com mais de 400 pessoas de língua alemã em 1847. Inaugurava-se, assim, a colonização na concepção do Senador. Como podemos concluir, não se tratava de colonizar para povoar, mas de trazer trabalhadores para substituírem o trabalho escravo que a cada dia se tornava mais escasso e caro, comprometendo a expansão da economia cafeeira. O *sistema de parceria* seguiu funcionando por quase dez anos, e alguns fazendeiros de Campinas, Amparo, Pirassununga etc. foram estimulados a demandar os serviços da firma *Vergueiro & Cia*. Até que eclodiu a revolta de 1856. A *revolta dos parceiros* de Ibicaba fez ruir o *sistema de parceria* não completamente, pois ele continuou, mas em bem menor escala. O cerne do problema estava no pagamento da viagem e da manutenção dos imigrantes até que os frutos da colheita os remunerassem. Na verdade, como mostram os capítulos 2 e 4, os imigrantes eram engolidos tanto por dívidas com os governos dos cantões suíços que emprestavam recursos para a viagem até o Brasil quanto por Vergueiro, que adiantava recursos para manutenção e cobrava o transporte de Santos à fazenda e os juros sobre o total da dívida. Foi o mestre de escola e missionário Davatz quem melhor descreveu a situação aviltante dos colonos, enganados na pesagem do café colhido, no câmbio etc. e tratados pelos proprietários e administradores como escravizados (capítulo 5). Embora sem resultar em solução definitiva, o *sistema de parceria* significou a primeira experiência na longa transição do trabalho escravo ao livre.

¹ O *sistema de parceria* consistia em dividir o resultado líquido entre o proprietário e o chefe da família do colono.

As falhas no *sistema de parceria* somente seriam resolvidas 28 anos depois da revolta dos parceiros, em 1884, por meio da aprovação, pela Assembleia Legislativa da província de São Paulo, da proposta de Martinho Prado Jr. que transferia ao governo provincial o compromisso de custear as passagens dos imigrantes dos portos europeus a Santos. A medida aliviava não só os fazendeiros dos empréstimos para custear as despesas de transporte, mas também os imigrantes que chegavam às fazendas livres de dívidas. Esse foi o esquema que engendrou a solução do problema da mão de obra em São Paulo antes mesmo da abolição da escravidão. A política de imigração subsidiada, como ficou conhecida, e o colonato² foram mantidos por longos anos, a primeira por mais de 40 anos, e a segunda, por quase um século até a chegada dos *boias-frias* nos anos de 1960–1970. Ambos promoveram a vinda de uma grande massa de imigrantes, principalmente italianos, para os trabalhos no café. Entretanto, o sucesso da resolução da questão do trabalho para a economia cafeeira não se fez sem a existência de um imenso contingente de trabalhadores desempregados e miseráveis nos países europeus que ingressaram tardiamente na economia capitalista. À população depauperada europeia restou como único recurso para superar a fome e o desemprego a travessia do oceano para trabalhar nas lavouras de café escravistas de São Paulo.

O tema da imigração recebeu especial atenção dos organizadores do livro. Ao longo dos capítulos, os imigrantes foram objeto de análise particularmente em três capítulos (9, 10 e 11), os quais discutem as condições de vida e trabalho das três principais nacionalidades presentes em Ibicaba: portugueses, alemães ou povos de língua alemã (austriacos, suíços etc.) e italianos.

Percebemos que, na abordagem da questão do trabalho, há um apagamento da presença de trabalhadores brasileiros pobres e livres. Nesse sentido, o livro *Ibicaba (1817-2017)* se ressentir de uma explicação sobre o papel dos trabalhadores livres nascidos no Brasil nos trabalhos da lavoura cafeeira e na fazenda. Eles não participaram nos contingentes de trabalhadores livres em Ibicaba?

Ou não é possível ter os registros de homens e mulheres brasileiros livres e pobres, pois eles não figuram nos inventários, não sendo parte da riqueza a ser legada aos herdeiros? Ou por não serem imigrantes estrangeiros, há pouca relevância em nomeá-los, uma vez que não exigem contrapartida

² Colonato é o contrato de remuneração composto por uma parte fixa por tarefa e outra variável determinada pela quantidade colhida de café.

de pagamento de dívidas tomadas pelos proprietários para custear as despesas de transporte e manutenção?

Em que pese a importância das experiências da introdução do trabalho livre do imigrante, até 1888 não houve pleno domínio do trabalhador livre estrangeiro nas atividades ligadas à cafeicultura e à lavoura de alimentos e criação de animais em Ibicaba. Dois anos antes da abolição da escravidão, havia em Ibicaba 320 escravizados adultos; 136 ingênuos, 27 libertos e 270 colonos (capítulo 3, p. 98). Isso reforça a ideia de que o trabalho de escravizados dominou o século XIX praticamente todo. Mesmo depois da abolição do tráfico no Atlântico em 1850, o número de escravizados superava o de livres estrangeiros. Em 1875, Ibicaba possuía o maior contingente de escravos do município de Limeira, 419 escravizados, segundo o livro de classificação de escravos para efeito da utilização do fundo de emancipação (capítulo 6, p. 170). Fica para o leitor a conclusão de que os escravizados foram essenciais para expandir a economia cafeeira em Limeira e em Ibicaba.

Outro tópico que chama atenção foi a atividade do senador Vergueiro e de seu filho José Vergueiro na promoção da melhoria dos meios de comunicação, estradas, e dos meios de transporte, tropas de muares, carroças, carros de boi (capítulo 8). Antes da chegada das ferrovias, ambos, pai e filho, estiveram envolvidos com a obtenção de concessões para construir estradas de terra e macadamizada. O senador, com as estradas de São Paulo a Campinas; Piracicaba, Araraquara a Rio Grande, Goiás e Mato Grosso; o filho, com a estrada da Maioridade ou estrada Vergueiro, descida da Serra do Mar para Cubatão. Essa é mais uma das atividades dos Vergueiro que mostrava a preocupação com a redução dos fretes e da mão de obra nos serviços de transporte. Com certeza representava um ganho particular na forma de pagamento pelo serviço prestado, mas também uma melhoria da infraestrutura que poderia ser usufruída por todos, contribuintes e usuários, cafeicultores e senhores de engenho, cuja produção se escoava do planalto para Santos. Esses traçados de caminhos e estradas dos Vergueiro recuperavam algumas trilhas indígenas e serviram tempos depois para orientar a construção das estradas de ferro.

Para desenvolver as estradas de rodagem, o senador Vergueiro montou um gabinete topográfico que funcionou como escola de aprendizagem e treinamento de técnicas de projetar, nivelar e construir caminhos. Nessas iniciativas de Vergueiro se reconhece o espírito do iluminismo português, tão caro à Universidade de Coimbra e às reformas pombalinas. Esse espírito se

estendeu ao beneficiamento do café, por meio da introdução de máquinas e de melhorias nas técnicas de lavagem e secagem do café e nas máquinas de despolar e selecionar. Ibicaba foi um centro de inovação de máquinas agrícolas a vapor que eram fabricadas nas oficinas mecânicas da fazenda com mão de obra de imigrantes (introdução e capítulo 1).

Destaco como último tópico a contribuição deixada pelos organizadores e autores aos leitores – o extenso e interessante guia de obras sobre Ibicaba e sobre a economia cafeeira paulista. Souza e Gardenal sistematizaram em ordem cronológica algumas obras, indicando por meio de um breve resumo os aspectos tratados em cada uma, orientando os pesquisadores sobre os aspectos originais trazidos por autores como viajantes, observadores brasileiros, missionários estrangeiros, inspetores dos países de origem dos emigrantes etc. Uma ênfase é dada para quatro trabalhos de maior interesse: Daniel P. Kidder e James Fletcher (1857); Moritz Lamberg (1899); Christopher Andrews (1887) e Louis Couty (1883). Há outras indicações sobre a biografia do Senador, como a de Djalma Forjaz (1924), João Calógeras (1933) e o livro do mestre-escola, Davatz, semeador de muitos estudos da sociedade paulista.

Encerro lembrando as palavras dos organizadores do livro: Ibicaba, “terra gorda”, foi o “microcosmo” da sociedade paulista nos seus 200 anos, onde estiveram juntos em permanente tensão “dinamismo e atraso”, “escravidão e liberdade”, “diversificação do capital e uso de recursos públicos para fins privados”, “riqueza e desigualdade”, “desenvolvimento e pobreza”. Em suma, ao longo da história, os pares opostos reproduziram a desigualdade econômica, social e racial que acompanha o Brasil de hoje.

Resenha bibliográfica*

Book review

ROUGIER, Marcelo. *El enigma del desarrollo argentino: biografía de Aldo Ferrer*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2022, 646 p.

Leandro Sowter**

A hombros de gigantes. Esta es la sensación que queda luego de leer esta biografía sobre uno de los pensadores más importantes de la economía argentina: Aldo Ferrer. Marcelo Rougier profundiza en la vida y obra de esta figura que por derecho propio realizó un aporte importante a la historia del pensamiento latinoamericano sobre el campo del desarrollo económico. El libro resulta una entrada amena sobre un economista que tuvo una prolífica producción intelectual, compleja, abarcadora y vasta. A su vez, esta biografía resulta ser una ventana que ilustra sobre toda una época, pero que también abre otras ventanas que resultan útiles para comprender el proceso histórico en el que se despliega la vida del personaje. Y quizá sea éste uno de los aspectos más enriquecedores del libro: el adentrarse en lo más hondo de la experiencia individual y desde allí contar los detalles más finos de la vida contemporánea argentina en sus distintas facetas: la vida universitaria, la política, el Estado y su intervención económica, la historia de la economía, las ideas y las políticas económicas y los conflictos entre sectores y clases sociales que pugnan por imponer sus intereses y proyectos, entre otros aspectos.

Sobre la base de una monumental recopilación de fuentes personales, toda su producción escrita, incluyendo libros, artículos, notas periodísticas, testimonios a los medios e incluso la radio, así como documentos no publicados, y sobre la base de largas entrevistas con el propio Ferrer, este reconocido historiador económico recorre la trayectoria de un intelectual

* Submissão: 15/01/2023 | Aprovação: 23/02/2023 | DOI: 10.29182/hehe.v26i1.912

** Centro de Estudios de Historia Económica Argentina y Latinoamericana (CEHEAL) – Facultad de Ciencias Económicas – Universidad de Buenos Aires | ORCID: 0000-0002-9305-5056 | E-mail: leandrosowter@yahoo.com.ar



comprometido y obsesionado con el estudio de la problemática del desarrollo argentino y latinoamericano. Si hay un hilo que vertebra la vida y obra de este multifacético y fascinante personaje es su pasión por comprender la realidad contemporánea y utilizar dicho conocimiento para transformarla. Es que Ferrer no sólo fue un académico y prolífico escritor, sino también un hombre de acción que ocupó importantes cargos en organismos internacionales y en las primeras líneas de decisión económica, ya sea en la Provincia de Buenos Aires o en la Nación. El trabajo profundiza exhaustivamente en toda su producción académica y lo relaciona al complejo trasfondo económico, social y político que el autor reconstruye con lujo de detalles y que sumergen al lector en el seno de los debates, en el sentido común de la época y en la cocina donde se formuló y ejecutó la política económica.

Sin dudas, el foco en la experiencia individual, el estudio del “caso”, aporta una riqueza y una serie de detalles que de otra manera quedarían ocultos o subsumidos bajo los relatos más abarcativos y generales de la historia económica, la evolución de las estructuras o la cronología de la política económica. En este sentido, la historia personal, y aún familiar, de este nieto de españoles arribados a la Argentina a fines del siglo XIX, permite reconstruir con suma sensibilidad los cambios en la sociedad, la economía y la política, sus problemas y disyuntivas, así como los humores sociales, los debates económicos, y las alternativas de la política económica.

Pero la historia de Aldo Ferrer es también la historia de una generación, caracterizada por un gran optimismo y una confianza en la capacidad transformadora de la acción que, visto desde los ojos actuales, resulta francamente envidiable e inspiradora. Rougier teje esta trama que une la biografía de este intelectual, esposo, padre, compañero y bailarín de tango, con las luchas políticas y los avatares económicos de Argentina y América Latina desde mediados del siglo XX y hasta la primera década y media del siglo XXI. En efecto, a lo largo de cada una de las etapas de la vida del personaje se van sucediendo las imágenes de la propia historia local y regional. A pesar de la trayectoria declinante de la economía argentina, sorprende la tenacidad y el optimismo con la que Ferrer vislumbró oportunidades y alternativas aún frente a las coyunturas más críticas de su historia; desde la última y más sangrienta dictadura militar, en la cual desapareció su propia hermana, a la crisis hiperinflacionaria de fines de la década de 1980 y el estallido social y económico del 2001.

Pero, ¿quién fue y qué significado tiene la vida de Aldo Ferrer? Ante todo, fue un pensador comprometido, un economista latinoamericano crítico que reflexionó sobre el país real y que dedicó su vida a impulsar el país deseable. A lo largo de su carrera batalló contra el enfoque “populista” y salió al cruce de las recetas ortodoxas impulsadas por el liberalismo y el Fondo Monetario Internacional. Así, se construyó un nombre reconocido en el plano regional e internacional como uno de los principales economistas heterodoxos que conceptualizó de manera original el desarrollo latinoamericano.

A través de su trayectoria, Rougier muestra la evolución de su propio pensamiento así como de toda una generación de economistas que estudiaron la Argentina y Latinoamérica a partir de los problemas locales, para lo cual adaptaron teorías y desarrollaron conceptos y categorías propias. En este itinerario se muestra que la influencia de Raúl Prebisch, “padre” del desarrollismo industrialista latinoamericano con su “Manifiesto” de 1949, fue determinante. Sobre la base de discutir la teoría neoclásica, adaptar las ideas keynesianas y atender los problemas de la economía local, se fueron perfilando los conceptos básicos que dieron lugar a la génesis del estructuralismo latinoamericano, dentro del cual Ferrer haría un aporte decisivo.

Pero el desarrollo de sus ideas no sucedió en solitario, sino que formó parte de un proceso intersubjetivo y de construcción colectiva en el marco del gran debate latinoamericano, tejido a partir del establecimiento de redes regionales, formales e informales. Su incorporación a la Organización de las Naciones Unidas en 1950, con apenas 23 años, fungió como el espacio institucional desde el que participaría y construiría activamente esas redes, y a la vez sería un paso clave en su propia carrera como técnico y profesional de la economía. En la Sección Latinoamericana de la Oficina de Desarrollo Económico afianzó y consolidó ideas, diagnósticos, alternativas y estrategias sobre el desarrollo latinoamericano, al tiempo que trabó o afianzó relaciones personales con personajes clave en este campo, como Raúl Prebisch, Celso Furtado, Horacio Flores de la Peña, Helio Jaguaribe, Víctor Urquidi, Aníbal Pinto, Osvaldo Sunkel, Andrés Bianchi, e incluso con Michal Kalecki. De hecho, a quien reconoce como sus dos grandes maestros fueron Prebisch y Furtado.

En base a las discusiones con el propio Prebisch, a quien ya conocía desde su época de estudiante en la Universidad de Buenos Aires, publicó su primer trabajo sobre los ciclos económicos y cómo estos afectan de forma

diferenciada al centro y a la periferia. Sobre esas bases discutió con la hegemonía teórica de los países centrales. Su línea de razonamiento, lo llevó a un enfoque histórico estructural que implicaba considerar el momento histórico en el que los países comenzaban el desarrollo y las características del centro cíclico que lo promovía y lo influía. Por lo tanto, era imprescindible el estudio del proceso histórico del desarrollo económico y de sus estructuras, para luego generar desde allí las necesarias adaptaciones a las nuevas condiciones. Así quedaron configurados los temas que marcaron su agenda, y su obsesión, por el resto de su vida: las estructuras económicas y sociales, el papel (necesario) del Estado para transformarlas, la industrialización, el problema de la productividad y la tecnología.

Pero ese debate, así como la evolución de sus propias ideas, a su vez se fue edificando sobre la base de su experiencia en los altos cargos ejecutivos que ocupó. En efecto, su paso por el Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires le mostró que sus proyectos de reformas estructurales —en particular la reforma impositiva que afectaba a los sectores terratenientes— orientados a romper los cuellos de botella por los que pasaba la industrialización en aquel entonces, encontrarían escollos en el plano de los actores: los conspicuos representantes de la elite económica local, como la Sociedad Rural Argentina y la Unión Industrial Argentina, que lograron torcer parte de este proceso de reformas.

De forma paralela, en Argentina avanzaba la constitución del campo académico de los economistas, proceso en el que Ferrer participaría de forma destacada. De hecho fue pionero en la introducción del clima intelectual y de las tesis estructuralistas de las cuales participó en su paso por la ONU. La combinación de su rol como hacedor de políticas, académico y pensador sobre el desarrollo le otorgó una impronta particular a su pensamiento. Sobre ese trasfondo tuvo lugar la publicación de *La economía argentina*, editada por el Fondo de Cultura Económica en 1963, la cual se constituiría en un libro de referencia clave y que fue la obra más vendida de dicha editorial con más de 100 mil ejemplares hasta 2008.

A lo largo de la década de 1960, Ferrer se consolidaría como experto económico y técnico de referencia nacional e internacional. Tras su experiencia ejecutiva, y en el marco de los debates económicos de la época, maduró sus ideas y construyó un modelo alternativo y claro para el desarrollo, que es tanto un marco interpretativo como un programa de acción: el “modelo económico abierto e integrado”. Si el principal escollo al desarrollo era

el cuello de botella en la provisión de divisas, que derivaba en un tipo crecimiento cíclico marcado por reiteradas crisis externas, la alternativa virtuosa consistía en la conformación de una estructura industrial verticalmente integrada pero a la vez abierta, capaz de producir a costos internacionales, de manera de encarar un camino que lleve a la expansión de las exportaciones industriales. En combinación con el aumento de las exportaciones agropecuarias –previa reforma agraria que permitiera resolver el estancamiento productivo del sector– se sentarían las bases para un crecimiento competitivo y sostenido en el largo plazo.

En discusión con las miradas que focalizaban exclusivamente en el consumo y el desarrollo del mercado interno, pero especialmente en crítica a las visiones ortodoxas, más centradas en el estudio de los aspectos monetarios, Ferrer argumentó que sólo la conformación de una estructura agroindustrial integrada y abierta sería la “única estructura posible para una nación moderna en la segunda mitad del siglo XX” (Rougier, 2022, p. 271).

En este modelo, el Estado cumple un rol fundamental, no solo como regulador sino también de manera directa a través de las empresas estatales; aunque siempre dentro de una economía de mercado, por lo cual se vuelve clave la relación público-privada. Otros aspectos relevantes lo constituyen el ahorro interno y el aporte del capital extranjero, los cuales debían ser impulsados por el Estado dentro de un esquema de planificación de las inversiones y en sectores previamente definidos, regulados y, de ser necesario, subsidiados. En el mismo sentido, destaca el rol de las empresas, en especial del capital nacional, que deben ser apoyadas por el Estado a fin de lograr su crecimiento, particularmente la gran empresa con producción a escala y con costos competitivos internacionalmente. El modelo industrial integrado es clave porque, a diferencia de otras alternativas discutidas en la época, como el modelo de industrialización basado en el sector agropecuario, focaliza en la necesidad de impulsar un desarrollo tecnológico propio, el cual entiende que tiene lugar en el seno de la industria pesada-básica, más compleja, la cual constituye el verdadero eje desde el cual se produce la transformación de las estructuras económicas.

Este modelo, implica una agenda de políticas que, en parte, Ferrer mismo trató de impulsar, desde el Ministerio de Obras Públicas, y luego el Ministerio de Economía y Trabajo, bajo el gobierno militar de Levingston en 1970, gestión que marcó el momento nacionalista dentro de este ciclo militar. Tanto el proyecto de infraestructura del puente Zárate Brazo Largo y la

ley del “compre nacional” buscaron tanto apuntalar la acción del Estado para impulsar el desarrollo de forma directa, como fomentar el desarrollo del empresariado nacional y fortalecerlo frente al capital extranjero sobre la base de utilizar el poder de compra del sector público.

Sin duda, las experiencias en cargos ejecutivos constituyeron aspectos fundamentales en la evolución de sus propias ideas. En la década de 1980, y ya durante la dictadura militar de 1976, se volvió un crítico sistemático de las políticas (neo)liberales y de sus consecuencias negativas en términos del desarrollo económico y distribución de ingresos. En adelante, enfatizaría el problema del desarrollo tecnológico, convirtiéndose en un referente de temas de ciencia y tecnología en el espacio latinoamericano. Rougier muestra que desde cada lugar que Ferrer ocupó, en la academia o en los elencos económicos gubernamentales, batalló contra la idea de que los recursos internos no alcanzan y procuró mostrar con fundamento técnico que “la insuficiencia del ahorro nacional no se sustenta” y “en la realidad de los hechos” es posible “vivir con lo nuestro”. Esta última frase, que bien podría convertirse en el lema del pensamiento económico nacionalista latinoamericano, a menudo fue utilizada para caricaturizar la heterodoxia en general y acusarla de impulsar la autarquía, algo que estaba lejos del esquema de Ferrer.

En la década de 1990, se convirtió en un crítico sistemático de la restauración ortodoxa, neoliberal y conservadora cristalizada en el gobierno de Carlos Menem. Pero el clima de ideas y los consensos habían cambiado en una región latinoamericana que ya no se planteaba el problema del desarrollo de manera amplia y que había renunciado a una transformación estructural sobre la base de su industrialización. Alejado de la hechura de políticas, maduró conceptos que habían estado dispersos en su obra y que sintetizó bajo la idea de la “densidad nacional”. Luego de estudiar y analizar procesos de globalización a lo largo de la historia, concluyó que la capacidad de un país para poder dar una respuesta exitosa descansa en cuatro elementos principales: inclusión o cohesión social, liderazgo nacional, estabilidad institucional y visión nacional, entendida esta última como la existencia de un pensamiento propio en defensa de los intereses nacionales (Rougier, 2022, p. 545).

El experimento neoliberal concluyó con el estallido social y económico de diciembre de 2001. Aun en este contexto, que parecía confirmar la definitiva trayectoria declinante de la economía argentina y el fracaso de la promesa de desarrollo, Rougier muestra el inquebrantable optimismo de

Ferrer, quien se preguntaba: “¿Es posible, en un país extranjerizado como el nuestro, hacer políticas de desarrollo y construir poder de decisión nacional? La respuesta es siempre la misma: si, se puede, si consolidamos la democracia y el Estado se coloca por encima de los poderes fácticos y opera como defensor del interés nacional y promotor del desarrollo” (Rougier, 2022, p. 562). Precisamente, se abrió un nuevo ciclo a partir de los gobiernos kirchneristas (2003–2015), los cuales intentarían construir un orden posneoliberal. En esta coyuntura, las ideas de Ferrer volvieron a tener vigencia y una mayor acogida, a punto que fue mencionado como el “padre” del “modelo kirchnerista”. Sin embargo, Rougier precisa que dicho “título” no fue “tanto porque se siguieran o consultaran sus opiniones, sino porque sus ideas [...] convergieron con los fundamentos de las políticas económicas”, particularmente del gobierno de Néstor Kirchner (Rougier, 2022, p. 565).

La biografía de un economista como Aldo Ferrer es enriquecedora y merece ser leída por varias razones. Su vida, su paso por los principales cargos de la gestión económica y su producción académica dan cuenta de la trayectoria de la economía argentina y de los distintos modelos económicos por los que atravesó, desde la sustitución de importaciones al neoliberalismo y finalmente a la posconvertibilidad. El libro resulta especialmente estimulante en tanto que logra tejer la trama entre la biografía del personaje sobre el trasfondo de los debates económicos locales y regionales. Pero a su vez también es la historia de toda una generación obsesionada con la construcción de un pensamiento propio y de categorías adecuadas para interpretar (y transformar) los problemas económicos, y aún sociales, de la región.

Por todas estas múltiples dimensiones, el libro resulta estimulante, no solo como una lectura amena, casi como una novela, sino además por su utilidad en cuanto invita a pensar nuevas hipótesis sobre múltiples cuestiones: la hechura de la política económica, la trayectoria del desarrollo económico argentino y del Estado, la evolución del pensamiento económico latinoamericano, la historia del Estado empresario, el rol y el comportamiento de los actores, la conformación del campo de economistas, la construcción de conocimiento y de redes intelectuales; y la lista sigue y es tan compleja como la vida de una persona sobre el trasfondo estructural que se logra reconstruir con sutileza y solvencia.

Rougier dedicó cinco años a reconstruir la biografía de un economista que resulta imprescindible conocer, quien se tomó el problema de la economía nacional y latinoamericana como una epopeya hacia el desarrollo. Son

historias que, a partir de sus aciertos, errores y aún omisiones, sin duda inspirarán y motivarán a las nuevas generaciones de economistas y profesionales interesados por la temática del desarrollo latinoamericano.