



Dados - Revista de Ciências Sociais

ISSN: 0011-5258

dados@iesp.uerj.br

Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Brasil

Queiroz Guimarães, Alexandre
Modelos de Capitalismo e Economia Política Comparada: Instituições, Performance e as Respostas
Alemã e Japonesa aos Desafios Recentes
Dados - Revista de Ciências Sociais, vol. 50, núm. 1, 2007, pp. 159-188
Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Rio de Janeiro, Brasil

Available in: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=21850106>

- How to cite
- Complete issue
- More information about this article
- Journal's homepage in redalyc.org

redalyc.org

Scientific Information System
Network of Scientific Journals from Latin America, the Caribbean, Spain and Portugal
Non-profit academic project, developed under the open access initiative

Modelos de Capitalismo e Economia Política Comparada: Instituições, *Performance* e as Respostas Alemã e Japonesa aos Desafios Recentes

Alexandre Queiroz Guimarães

INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é apresentar o *approach* “modelos de capitalismo”, destacar algumas de suas implicações e mostrar sua relevância para o estudo da economia política. Apesar da existência de aspectos comuns que marcam a organização do capitalismo nos vários países, são também marcantes as diferenças, abrangendo áreas significativas, como relações industriais, organização do capital e do trabalho, relação bancos-empresas, modo de produção e papel do Estado. Estas diferenças têm implicações relevantes, tornando o *approach* bastante útil para explicar o desempenho econômico, os resultados sociais e os desafios que se colocam para os países no início do século XXI.

O capitalismo consolidou-se, a partir do século XVIII, como um sistema social caracterizado pela utilização de trabalho assalariado e pela busca do lucro como princípio central para a organização da produção. Como bem mostrou Adam Smith, o mercado é o princípio orientador e coordenador desse sistema produtivo, pois orienta as decisões produtivas e a alocação de recursos, ao mesmo tempo em que condiciona a obtenção de subsistência por parte dos indivíduos. A partir do século XIX, os princípios de organização de uma economia de mercado, incluindo um aparato legal-institucional favorável, foram disseminados para vários países. A consolidação do capitalismo trouxe grande pro-

DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 50, nº 1, 2007, pp. 159 a 188.

Alexandre Queiroz Guimarães

gresso material e, ao ser acompanhado por mudanças políticas e sociais, significou, passadas as turbulências iniciais, melhoria substancial nas condições de vida da população.

Uma das implicações deste modelo social é a posição privilegiada que confere aos empresários, responsáveis por decisões que afetam todos os demais indivíduos da sociedade. Isto confere a esta classe grande influência sobre relevantes decisões políticas. No entanto, o argumento desenvolvido pelo artigo mostra que, a despeito do papel proeminente do mercado, existem diferenças institucionais que têm importantes implicações, podendo conferir maior participação aos trabalhadores e gerar melhor distribuição de renda e resultados sociais mais justos. Esta possibilidade mostrou-se bem clara nos anos do pós-guerra, com o desenvolvimento de *modelos de capitalismo socialmente coordenado* em países da Europa Ocidental. Trata-se, no entanto, de um arranjo que vem enfrentando sérios desafios em decorrência de mudanças recentes que amplificaram o papel do mercado em âmbito internacional.

Falar de modelos de capitalismo compreende, portanto, destacar as diferenças institucionais entre os países, tema bastante familiar à história econômica e aos estudos sobre economia política comparada. Gershenkron (1970), em estudo clássico, explorou como a presença de certas características encontradas nos primeiros *late comers* – que incluíam a relação mais próxima entre bancos e empresas, a constituição de organizações empresariais mais robustas e a presença de um Estado mais intervencionista – tiveram implicações relevantes para o maior vigor demonstrado por essas economias no final do século XIX. Shonfield (1965), em outro trabalho seminal, explorou as diferenças nas organizações de economias capitalistas no pós-guerra, apontando as implicações em termos dos resultados então obtidos. Análises similares propagaram-se nos anos 1980, atingindo, nos anos 1990, uma formulação mais elaborada em trabalhos organizados por Crouch e Streeck (1997), Hall e Soskice (2001) e Yamamura e Streeck (2003), entre outros.

Este artigo visa explorar esta profícua vertente do institucionalismo histórico (Hall, 1986). As instituições, definidas em um sentido mais amplo, incluem os aspectos gerais relativos à organização do Estado, à organização dos grupos sociais e aos canais e formas de interação entre Estado e sociedade, além de instituições mais estritamente econômicas, que incluem as relações industriais e a organização do capital. Nesta vertente, as instituições são consideradas resultado de proces-

sos históricos, influenciados por conflitos entre atores que, por sua vez, são mediados e influenciados pelas instituições então vigentes. No processo de mudança institucional, a ordem internacional e a interação entre os Estados Nacionais desempenham papel fundamental.

O tratamento aqui apresentado também se beneficia de alguns *insights* propostos pelo institucionalismo econômico (Williamson, 1985; North, 1981), com destaque para o exercício de procurar entender a evolução de organizações e instituições econômicas a partir da resposta de atores racionais a um contexto incerto. Assim, embora em muitas situações as estratégias de certos atores moldem aspectos da estrutura econômica, elas são também influenciadas pelo contexto institucional existente, em que intervêm outros fatores além das decisões de agentes racionais¹. Constituem-se, pois, em estratégias *path dependence*, que condicionam as decisões dos atores e, em face dos interesses envolvidos, tendem a apresentar alto grau de resistência a mudanças.

O argumento central do artigo apóia-se na constituição de diferenças na organização dos sistemas de economia política nos Estados Unidos, no Japão e na Alemanha no pós-guerra. Nos Estados Unidos, assim como na Inglaterra, deu-se a constituição de um capitalismo liberal, em que as formas de governança se deram, basicamente, por meio de hierarquias e do mercado. Japão e Alemanha constituem duas variantes de um modelo de capitalismo coordenado, com grande papel para as formas de coordenação via *networks*, envolvendo associações empresariais e sindicatos, no caso do segundo, e uma estrutura bem particular de organização do capital, no do primeiro.

As diferenças entre estes modelos foram muito pronunciadas nas décadas de rápido crescimento que se seguiram à Segunda Guerra Mundial. Japão e Alemanha tiveram *performances* muito favoráveis até os anos 1980, fazendo crescer sua participação no mercado externo e tomando a liderança dos Estados Unidos em vários setores. No entanto, ambas as economias passaram a enfrentar problemas a partir do fim da década de 1980, com suas instituições de capitalismo coordenado enfrentando sérias dificuldades para se adequarem a um novo contexto internacional, mais liberal e desregulamentado.

Inicialmente, este artigo apresenta os modelos de capitalismo, enfatizando a interdependência que tende a marcar as instituições em cada país. Em segundo lugar, explora as implicações das diferenças entre os modelos de capitalismo para importantes tópicos no estudo sobre eco-

Alexandre Queiroz Guimarães

nomia política, incluindo as vantagens comparativas, as políticas sociais e o posicionamento dos países em negociações internacionais. Mais adiante, explora os impactos de mudanças na ordem internacional sobre os modelos de capitalismo coordenado, destacando as pressões por mudança, mas também as fontes de resistência. Por fim, mostra como a Alemanha e o Japão vêm respondendo aos desafios, o que é seguido por uma breve conclusão. Como uma questão central, pergunta-se a diferença entre os modelos de capitalismo continua relevante ou se tende a perder importância em face de uma possível convergência em direção a um modelo liberal.

INSTITUIÇÕES E MODELOS DE CAPITALISMO

Diferenças importantes marcaram a organização do capitalismo nos Estados Unidos, na Alemanha e no Japão no século XIX. Os Estados Unidos desenvolveram um modelo de produção à parte, marcado, entre outros aspectos, por introdução de peças intercambiáveis, grande padronização na produção e altos salários. Como destaca Landes (1994), uma combinação de desafios e respostas levou os Estados Unidos a introduzirem inovações decisivas no padrão manufatureiro, lançando as bases do sistema fordista, que, juntamente com as grandes corporações multidivisionais, atribuíram ao país a liderança industrial durante grande parte do século XX. A Alemanha, além de contar com um Estado forte e intervencionista no início da industrialização, beneficiou-se de uma rica herança histórica, cujas origens remontam às ligas hanseáticas e ao desenvolvimento comercial e manufatureiro no período medieval. No Japão, o Estado teve um papel decisivo no início da industrialização, constituindo empresas estatais que, depois de privatizadas, foram absorvidas pelos grandes grupos empresariais que conduziram a industrialização nas décadas seguintes.

A reconstrução de Alemanha e Japão, depois da derrota na Segunda Grande Guerra, teve fortes implicações na consolidação de suas instituições econômicas. A reconstrução da economia japonesa foi caracterizada pela reorganização dos grupos empresariais, sob novas bases, mas com algumas semelhanças com os antigos *zaibatsus*. Preservaram-se, assim, os mecanismos de coordenação empresarial e a proximidade entre bancos e empresas, em um arranjo que muito contribuiu para as altas taxas de investimento verificadas no pós-guerra. A burocracia conservou seu poder e foi intensamente influente no rápido processo de industrialização (Johnson, 1982). Nas relações de trabalho, a

presença de instituições como emprego vitalício e *senioridade* (pagamento crescente de acordo com o tempo no emprego) favoreceu uma relação de comprometimento entre o trabalhador e a empresa. Da mesma forma, a grande qualificação e a maior autonomia dos trabalhadores no chão da fábrica possibilitaram a bem-sucedida alternativa japonesa ao fordismo, com fortes vantagens para vários setores da indústria.

Na Alemanha, a reconstrução do modelo foi mais inclusiva, com grande ênfase na obtenção de legitimidade e na incorporação dos trabalhadores (Streeck, 1997; Guimarães, 2006a). O capitalismo assumiu moldes sociais, caracterizado pelo grande papel desempenhado pelas associações empresariais e pelos sindicatos no exercício de funções quase públicas. As associações empresariais assumiram a parte de favorecer a colaboração entre as empresas, driblando os dilemas da ação coletiva e estabelecendo normas para a resolução de conflitos. Passaram, assim, a exercer um papel fundamental no encorajamento da troca de informações, no engajamento das firmas em programas conjuntos de treinamento e pesquisa e desenvolvimento (P&D), na transferência de tecnologia e no aumento da disposição para colaborar com o governo. Por sua vez, instituições como *co-determinação*, que assegurava a participação dos trabalhadores nas decisões das empresas, e negociação salarial coletiva proporcionaram aos trabalhadores forte influência. Um sistema articulado de treinamento, com participação de trabalhadores e associações empresariais, garantiu a qualificação necessária para um modelo que se especializou em produtos de alta qualidade. Enfim, a relação próxima entre bancos e empresas foi favorável ao reduzir o risco e ao fornecer um capital mais paciente e de longo prazo.

Enquanto isso, os Estados Unidos preservaram, até os anos 1980, um modelo muito ancorado em práticas fordistas, que passou a apresentar, a partir dos anos 1960, sinais de declínio. A intervenção do Estado era muito pequena em setores não ligados ao complexo militar, e as empresas eram muito dependentes do mercado de ações. As ligações entre bancos e empresas eram fracas e havia poucas redes de interação entre as empresas, características influenciadas pela regulação antitruste e outras regulamentações adotadas no início do século XX² (Hollingsworth, 1997; Coates, 2000).

Em síntese, o passado histórico e os eventos do pós-guerra levaram à configuração de instituições muito distintas, incluindo a forma e o

Alexandre Queiroz Guimarães

grau de intervenção do Estado, os canais de influência dos trabalhadores e as formas de organização do capital. Em face de contextos e instituições diferentes, a reação racional dos agentes inclina-se também a ser diferente. O paradigma dos modelos de capitalismo capta muito bem essas diferenças, mostrando como a combinação de instituições tende a produzir um conjunto de relações sistêmicas que conduz os agentes a certas posições e o modelo a certos resultados.

No capitalismo coordenado, a coordenação se dá, além do mercado e das hierarquias, por via de *networks*, que marcam tanto a relação entre as firmas como a relação bancos-empresas. No caso alemão, destacam-se as associações empresariais e seu papel regulador e potencializador da colaboração entre firmas em um mesmo setor e em setores afins. Destacam-se também os mecanismos de colaboração entre trabalhadores e empresários, que favorecem um maior comprometimento de ambas as partes com as necessidades da indústria. O Estado dá importante suporte a atividades como P&D e transferência de tecnologia, protege pequenas e médias empresas e favorece um contexto de estabilidade e previsibilidade bastante positivo para a atividade econômica.

No caso japonês, a coordenação foi favorecida, nos anos áureos do pós-guerra, pelas práticas de *administrative guidance* (Johnson, 1982), em que a ação de uma agência burocrática poderosa e capacitada, o Ministério da Indústria e Comércio Exterior – MITI, objetivou, em colaboração com o setor privado, promover o desenvolvimento industrial e tecnológico. As formas de coordenação via *networks* se deram principalmente no âmbito dos grupos empresariais, em que as práticas de ações cruzadas constituíram importante mecanismo de coordenação, ao mesmo tempo em que favoreceram a colaboração entre as empresas³. A relação com os trabalhadores, realizada dentro da própria firma, por meio de práticas como emprego permanente, *senioridade* e menor distância entre gerentes e trabalhadores, favoreceu o maior comprometimento com a firma, a maior qualificação e a maior autonomia no chão da fábrica. Enfim, as práticas de subcontratação, estabelecendo relações muito próximas e de longo prazo entre empresas e fornecedores, que incluíam assistência técnica e estímulo à inovação, constituem outra forma de *network* a favorecer os resultados do modelo japonês.

Vale enfatizar que algo muito diferente ocorre no caso do capitalismo liberal, em que as relações entre as firmas se dão, basicamente, via mer-

cado e contratos formais, até porque a legislação proíbe e dificulta a colaboração próxima entre empresas, uma vez que tende a ser vista como ameaça à concorrência. Dada a inexistência de associações empresariais e de outras formas de *networks*, as empresas sentem-se inseguras e não estão dispostas a trocar informações. Falta um mecanismo que favoreça a ação conjunta e o monitoramento. Nesse contexto, não resta outra opção senão o monitoramento dos acionistas a partir do balanço das empresas. Daí a necessidade de regras claras e transparentes (Hall e Soskice, 2001). Da mesma forma, a falta de associações tende a inibir o engajamento em processos conjuntos de pesquisa, troca de informações e treinamento⁴. Assim, no capitalismo liberal, o processo de troca de informações é, freqüentemente, feito por meio da transferência de cientistas e técnicos, muitas vezes, efetivado com a aquisição de empresas – uma prática recorrente para adquirir conhecimento e habilidades. Licenciamento e compra de tecnologia assumem também grande importância.

Um ponto decisivo do argumento dos “modelos de capitalismo” é a interdependência que tende a marcar as instituições, destacando as interrelações entre a organização do sistema financeiro, a organização das empresas e as relações de trabalho. No capitalismo liberal, as firmas são muito dependentes do mercado financeiro, de onde retiram grande parte de seus recursos. Assim, elas tornam-se muito sensíveis a bons resultados no curto prazo, dado que uma baixa lucratividade pode levar à queda no preço das ações e ao risco de *takeover* (aquisição por parte de outras empresas). As empresas precisam, pois, ajustar-se rapidamente a imprevistos e a novas situações.

Esta necessidade reflete-se em uma forma de organização empresarial na qual os gerentes são autônomos e não encontram obstáculos para adotar as medidas necessárias para aumentar a lucratividade. Deste modo, as empresas encontram na flexibilidade conferida por sua organização interna uma vantagem que potencializa sua flexibilidade e agilidade. Da mesma forma, tais imperativos refletem-se no funcionamento do mercado de trabalho, que também precisa ser flexível, não havendo muitos mecanismos de proteção ao emprego. Uma vez que as empresas precisam responder prontamente a variações no ciclo de negócios, precisam ter facilidade para contratar e demitir. Assim, a legislação favorece a flexibilidade requerida⁵.

Alexandre Queiroz Guimarães

Essas características refletem-se também na escolha dos agentes no que tange à formação e aquisição de habilidades. Dada a fluidez do sistema e a falta de garantias, é pouco racional para os indivíduos especializarem-se em ativos específicos a uma firma ou, mesmo, a um setor. É muito mais racional o investimento em habilidades gerais, e daí a atratividade que um grau acadêmico tem nesses países⁶. Da mesma forma, tende a ser irracional para uma firma arcar com altos custos em investimentos em ativos específicos, dado que há pouca garantia de que outras firmas não roubarão o trabalhador (Hall e Soskice, 2001).

Algo muito diferente ocorre nos países de capitalismo coordenado. As empresas são mais dependentes dos bancos que do mercado de ações, e tanto na Alemanha como no Japão desenvolveram relações mais próximas e de longo prazo com os bancos. Assim, elas não sofrem a pressão por resultados imediatos no curto prazo – é muito menor o risco de *takeover* – e podem se engajar em estratégias mais pacientes, voltadas para aumentar a parcela de mercado e consolidar uma posição no longo prazo.

A ausência desse tipo de pressão permite às firmas desenvolver relações de trabalho de longo prazo, em que existem garantias no emprego e estímulo para que os trabalhadores invistam em habilidades específicas à própria firma⁷. No caso alemão, tanto os trabalhadores quanto os bancos têm canais institucionalizados de participação nas decisões das empresas. No caso japonês, apesar da maior autonomia relativa da gerência, os trabalhadores participam também de várias decisões. Assim, ao contrário do capitalismo liberal, os gerentes têm de ouvir outros *stakeholders* e têm menos flexibilidade e autonomia para adotar medidas direcionadas a aumentar a lucratividade das firmas.

Em um contexto no qual os trabalhadores têm voz e as demissões são menos frequentes, os indivíduos estão propensos a investir em habilidades específicas às firmas. Portanto, isso dá uma justificativa econômica para a alta regulamentação e para instituições como negociação salarial, *co-determinação* e emprego vitalício. Elas criam uma salvaguarda capaz de estimular o investimento em ativos específicos, reduzindo os custos de transação e tornando-se muito importantes para a capacidade competitiva em vários setores (Thelen, 2001; Estevez-Abe, Iversen e Soskice, 2001)⁸.

É interessante enfatizar a complementaridade entre as instituições. Enquanto na Alemanha e no Japão a relação com os bancos e a existên-

cia de um mercado financeiro mais paciente permitem às firmas evitar demissões e desenvolver uma ligação de longo prazo com os trabalhadores, nos Estados Unidos e na Inglaterra a pressão por altos lucros e o risco de *takeover* dão poucas opções às firmas, que precisam se ajustar rapidamente. Da mesma forma, um mercado de trabalho fluido e um mercado financeiro ágil complementam-se no capitalismo liberal, permitindo às firmas responder rapidamente a novas oportunidades e engajar-se em novos empreendimentos.

VANTAGENS COMPARATIVAS

As características institucionais destacadas têm implicações interessantes para entender as diferenças na constituição de vantagens comparativas. Como enfatizam Hall e Soskice (2001:37), embora expliquem a existência de *clusters*, as teorias da aglomeração são incapazes de explicar por que no Vale do Silício há uma especialização em atividades de alto risco e altas taxas de *turnover* (rotação de mão-de-obra), enquanto em Baden-Württemberg, na Alemanha, os *clusters* são especializados em setores de baixo risco, cujas inovações são incrementais e o tempo médio de permanência no emprego é muito mais elevado. Na mesma direção, Boyer (2003) argumenta que a estrutura de inovações na Alemanha e nos Estados Unidos é espelho uma da outra: a Alemanha, concentrada em inovações mais incrementais; e os Estados Unidos, em inovações mais radicais.

Ainda segundo Hall e Soskice (2001), os Estados Unidos e a Inglaterra têm fortes vantagens em setores nos quais a tecnologia muda rapidamente, e em que se requer rápido desenho e desenvolvimento do produto, tornando-se, portanto, necessário inovar com maior rapidez. Dada a excelência de suas universidades e dos setores ligados à pesquisa básica, os países de capitalismo liberal tendem também a ser muito fortes em setores intensivos em pesquisa, como biotecnologia, *software* e semicondutores. Há, também, vantagens em nichos do setor de telecomunicações, em setores ligados à defesa e no setor de serviços, destacando propaganda, lazer e companhias aéreas⁹. As desvantagens, por sua vez, encontram-se em setores em que são requeridas habilidades mais específicas e uma relação de confiança e longo prazo com a mão-de-obra.

As vantagens comparativas alemãs, por sua vez, estão concentradas em setores em que se destacam as inovações incrementais e faz-se im-

Alexandre Queiroz Guimarães

portante a acumulação de habilidades específicas por uma mão-de-obra qualificada, fruto de longa experiência e amplo treinamento. Nesse processo, destacam-se os mecanismos que conferem participação ao trabalhador, favorável a inovações incrementais realizadas no chão da fábrica. Assim, a Alemanha tem vantagens nos setores de bens de capital, máquinas-ferramentas, bens duráveis e equipamento de transportes. As desvantagens, por sua vez, dão-se naqueles setores nos quais são necessárias inovações radicais e mudanças rápidas, dificultadas, nesse modelo, pelo grande número de *stakeholders* que participam das decisões das firmas¹⁰.

Embora o exemplo usado tenha se centrado na comparação entre os Estados Unidos e a Alemanha, vale também uma breve referência ao Japão. No caso japonês, destacam-se as inovações realizadas no chão da fábrica, frutos da autonomia e da alta qualificação da mão-de-obra e de outras vantagens do modelo de produção enxuta. O grande investimento das firmas em P&D e treinamento, a excelência do sistema educacional e as sinergias verificadas dentro dos grupos empresariais também contribuíram para a competitividade da indústria japonesa. A principal deficiência encontra-se nos limites do sistema de inovação científica, como atestado pelo baixo número de patentes e citações de artigos (Boyer, 2003).

WELFARE STATE E INDICADORES SOCIAIS

Outra relação interessante é a que existe entre os tipos de capitalismo e as políticas sociais. Em geral, países de capitalismo coordenado como a Alemanha e os países escandinavos tendem a ter sistemas de *Welfare State* mais generosos¹¹. Isto se explica, em parte, pela força dos atores diretamente envolvidos, como os sindicatos, e pelo significado de práticas mais igualitárias para a coesão social. No entanto, a persistência do *Welfare State* é também reforçada pelo seu significado econômico, uma vez que favorece o desenvolvimento de habilidades requeridas por esse tipo de capitalismo¹². Isto explica o apoio dos empresários a certas políticas¹³. Da mesma forma, existe também uma racionalidade econômica para o capitalismo liberal ter uma política social diferente. Uma vez que precisam responder rápido e manter a lucratividade, as empresas são favoráveis a um seguro-desemprego mínimo, que obrigue o trabalhador a reinserir-se rapidamente no mercado de trabalho.

Nesse sentido, o *approach* “modelos de capitalismo” também ajuda a entender a posição dos empresários em relação aos trabalhadores. Como há muitas formas de cooperação no capitalismo coordenado, os empresários estão prontos a defender medidas que garantam o comprometimento e a colaboração dos trabalhadores. Por sua vez, no capitalismo liberal, em que faltam instituições e estímulos para a cooperação, a atitude racional é enfraquecer os trabalhadores, uma vez que representam obstáculos à capacidade de as firmas responderem rapidamente a novas oportunidades.

Ante essas diferenças na regulamentação do trabalho e nas políticas sociais, o capitalismo coordenado tem resultados muito melhores em termos de distribuição de renda e outras variáveis sociais¹⁴. Além dos efeitos distributivos do *Welfare State*, outras políticas refletem maiores oportunidades para grupos menos favorecidos. O sistema de treinamento alemão, por exemplo, oferece ampla oferta de qualificações para os trabalhadores, traduzindo em melhores oportunidades de emprego. Já o capitalismo liberal tende a condenar os trabalhadores sem habilidades acadêmicas a salários muito ruins e a condições de trabalho muito precárias (Estevez-Abe, Iversen e Soskice, 2001).

Essas distinções traduzem-se em resultados díspares em termos de indicadores sociais e de distribuição de renda. Em 1974, a renda já era bem mais concentrada nos Estados Unidos do que na Alemanha e no Japão, e esta disparidade aumentou nas décadas seguintes. Entre 1974 e 1995, a renda dos três decis superiores cresceu mais nos Estados Unidos do que na Alemanha e no Japão, enquanto a renda dos três decis inferiores caiu mais rápido. Isso se explica pelo fato de um sistema de baixa regulamentação, que favorece as forças de mercado, tender a beneficiar aqueles com maior qualificação e acesso a novas tecnologias, enquanto os mais pobres têm poucos mecanismos de defesa (Yamamura, 2003:134).

Além disso, como aponta Yamamura (*idem*:135), a pobreza nos Estados Unidos é atualmente maior do que algumas décadas atrás, assim como é maior o tempo que as pessoas, em média, levam para deixar a situação de pobreza. Estes números se explicam, em parte, devido ao grande número de assalariados que estão abaixo da linha de pobreza. Além disso, a taxa de mortalidade infantil dos Estados Unidos, em 2002, era duas vezes superior à da Alemanha, enquanto as taxas de homicídio e

Alexandre Queiroz Guimarães

encarceramento eram dez vezes superiores nos Estados Unidos quando comparadas com as da Alemanha e Japão.

RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Outra aplicação do *approach* “modelos de capitalismo” é sua utilização como uma teoria das relações internacionais. Este é o ponto defendido por Fioretos (2001), que mostra como a posição adotada pela Alemanha e pela Grã-Bretanha em negociações ligadas à União Européia reflete as características internas dos respectivos sistemas de economia política.

No intuito de entender a oposição britânica ao Tratado de Maastricht, Fioretos (*idem*) mostra que a existência de valores conservadores contra o euro e a União Européia é apenas uma parte do processo. Um fator decisivo relaciona-se ao projeto de John Major de fazer da Grã-Bretanha o centro empresarial da Europa. Isto implicava criar um ambiente desregulamentado, com um sistema financeiro ágil e um mercado de trabalho flexível, necessário para manter a competitividade das empresas britânicas e atrair capital de outros países. Daí a oposição ao Tratado de Maastricht, que oferecia aos demais países a capacidade de votar questões que afetariam decisivamente o funcionamento da economia britânica.

Em relação à carta social, a posição britânica foi defender regulamentações mínimas, dado que não podia concordar com políticas que aumentassem a regulamentação de seu mercado de trabalho. A justificativa para esta posição é bem sintetizada por Major: “A Europa pode ter sua Carta Social. Queremos empregos. Jacques Delors nos acusa de criar um paraíso para os investidores estrangeiros; fico feliz de me declarar culpado” (*apud* Fioretos, 2001:230, tradução do autor). Assim, o resultado das negociações foi considerado bem satisfatório, dado que permitiu, ao mesmo tempo, preservar a baixa regulamentação e os baixos custos do trabalho e ter acesso ao mercado europeu, condição fundamental para a atração de investimento externo.

Da mesma forma, o *approach* “modelos de capitalismo” é útil para entender a postura britânica em relação à política industrial européia. Os britânicos não tinham interesse em uma agência tecnológica européia, uma vez que já dispunham de vantagens em setores de alta tecnologia e não tinham interesse em fomentar a capacidade tecnológica de potenciais concorrentes.

O *approach* funciona igualmente bem para entender a posição alemã. Inicialmente, Helmut Kohl procurou usar a União Européia para restringir a competição estrangeira, especialmente japonesa, que ameaçava a supremacia alemã em vários nichos de alta qualidade. Um dos intuitos do governo alemão nas negociações foi manter uma regulação social que impedisse o *dumping* social, embora reconhecendo a inviabilidade de expandir seu modelo social para os demais países. Da mesma forma, procurou garantir um regime monetário nos moldes alemães, considerado fundamental para a competitividade da economia¹⁵. Além disso, devido à relação especial existente entre bancos e empresas, a Alemanha era contrária a uma radical desregulamentação financeira.

A Alemanha defendia uma política industrial horizontal, capaz de estimular a cooperação entre os países. Era, no entanto, contrária a uma política discricionária, como a defendida pela França, em que a União Européia teria poderes e controlaria um fundo para estimular certos setores¹⁶. O objetivo alemão era uma política industrial que ajudasse a suprir as fragilidades do seu setor de alta tecnologia. Daí a defesa de uma política que estimulasse o desenvolvimento e a transferência de tecnologia.

Assim, à semelhança da Grã-Bretanha, a Alemanha procurou moldar a União Européia de acordo com os interesses inerentes ao seu sistema de economia política. É interessante notar que os governos que sucederam a Major e Kohl, apesar de serem de partidos diferentes, preservaram as orientações. Tony Blair procurou vetar as direções que ameaçassem os traços do capitalismo inglês e o projeto de atrair capital estrangeiro. Por sua vez, Schroeder conservou a posição anterior, preocupado em evitar desvalorizações da moeda, exigindo uma regulação que evitasse o *dumping* social e defendendo uma política tecnológica que ajudasse a Alemanha nos setores de alta tecnologia. Assim, a conclusão de Fioretos (*idem*:242) é que as forças associadas à globalização não levam à convergência de interesses. Cada país, ao ter um modelo de capitalismo específico, abraça posições diferentes em negociações supranacionais que afetam as respectivas economias.

FORÇAS DE MUDANÇA

As diferenças entre os modelos foram muito pronunciadas até o início dos anos 1980. Por essa época, vários *scholars* americanos reconhece-

Alexandre Queiroz Guimarães

ram dificuldades e fontes de fragilidade do capitalismo americano e reiteraram a necessidade de reconstrução em outras bases, aprendendo com certas vantagens demonstradas pelo capitalismo coordenado, principalmente o japonês. Em 1989, um amplo estudo do Massachusetts Institute of Technology – MIT, coordenado por Robert Solow, destacou, como causas do declínio da indústria norte-americana: negligência de investimentos em recursos humanos, falhas na educação e no treinamento, adoção de estratégias muito voltadas para o curto prazo e limites na capacidade de cooperação – em síntese, muitos problemas associados a características do capitalismo liberal e a uma economia ainda muito emersa em práticas fordistas, explicando o baixo crescimento da produtividade e a perda de competitividade em setores importantes, como aço, automóveis, máquinas-ferramentas, eletrônica de consumo e equipamento de escritório (Coates, 2000).

No entanto, todo um processo de mudança estava em curso, cujos resultados, alguns anos depois, inverteram drasticamente as posições. Enquanto, a partir do final da década de 1980, a economia americana se recuperou de forma muito vigorosa, os modelos de capitalismo coordenado passaram a sofrer, na década de 1990, sérias dificuldades. Em face das profundas transformações internacionais, que intensificaram o papel do mercado, as instituições do capitalismo coordenado foram colocadas em xeque; as transformações internacionais, na direção mais liberalizante, impuseram sérias dificuldades para sistemas de economia política que valorizavam, por meio de suas *networks*, formas de coordenação alternativas ao mercado. Como enfatiza Vogel (2003:309), a intensificação do fluxo de mercadorias e capital entre os países tem dificultado o insulamento de um país e de suas instituições.

A internacionalização leva corporações nacionais a atuarem no exterior, adaptando-se a um ambiente institucional diferente (Vogel, 2003). Por sua vez, empresas estrangeiras não necessariamente adotam práticas institucionais vigentes no país em questão. Além disso, muitas firmas passam a atuar em bolsas de valores internacionais, que demandam maior padronização das formas de governança corporativa. O resultado de todo esse processo é a diluição de barreiras entre os tipos de capitalismo. Ao se ajustarem aos padrões internacionais e aproximarem-se de firmas estrangeiras, cresce o número de firmas interessadas em criar um contexto institucional que favoreça uma maior flexibilidade e aumente a velocidade de resposta.

Na mesma direção, as oportunidades abertas pela internacionalização modificaram o interesse tanto dos bancos como das grandes empresas em conservar relações próximas e de longo prazo. Os grandes bancos passaram a atuar como *global players*, aproveitando as amplas oportunidades abertas pela desregulamentação e pela internacionalização financeira. Por sua vez, o desenvolvimento e a disseminação de práticas financeiras, incluindo a subscrição de títulos, papéis e ações, reduziram a dependência das empresas em relação às operações bancárias. Além disso, o fortalecimento de investidores institucionais e o desejo de atrair capital tendem a favorecer mudanças que privilegiem o interesse do acionista (*idem*).

Outra fonte de pressão por mudanças vem do advento de um novo paradigma tecnológico, ligado à tecnologia da informação e a tecnologias afins. Este novo paradigma, ao apresentar novas tecnologias e novas oportunidades de investimento, implicando fortes mudanças nos preços relativos, vem favorecendo o capitalismo liberal, dada sua maior capacidade de responder rapidamente e de inovar radicalmente. Assim, países como os Estados Unidos e a Grã-Bretanha beneficiam-se da facilidade de contratar e demitir e da facilidade de levantar capital. Por sua vez, a baixa regulamentação favorece a ocorrência de altas taxas de lucro, forte estímulo à inovação (Yamamura e Streeck, 2003).

Nesse contexto, o capitalismo coordenado alemão, com sua forte regulamentação e um sistema fraco em inovações radicais, vem perdendo terreno¹⁷. As dificuldades refletem-se em termos de *performance* econômica, com redução do crescimento econômico, perda de competitividade em certos setores e aumento do desemprego¹⁸. Em face das dificuldades econômicas, acumulam-se pressões por mudanças na direção de redução da regulamentação e aumento da flexibilidade. Pressões similares ocorrem no Japão. A grave crise ocorrida nos anos 1990, fortemente relacionada à explosão da bolha financeira, abalou a estrutura de ações cruzadas e a proximidade entre bancos e empresas. Ao mesmo tempo, fortaleceu as pressões por instituições mais transparentes, menor intervenção do Estado, agências regulatórias independentes e flexibilização do mercado de trabalho.

FONTES DE RESISTÊNCIA E MUDANÇA INSTITUCIONAL

Ao analisar as perspectivas de mudanças na organização dos respectivos modelos de capitalismo, faz-se necessário contrastar às forças de

Alexandre Queiroz Guimarães

mudança também as fontes de resistência e conservação. É necessário, ainda, destacar o desafio crítico por que passam estas sociedades. De um lado, algumas reformas tocam pilares centrais da organização do capitalismo nesses países; de outro, recusar as reformas tende a implicar fortes custos em termos de capacidade de competição e eficiência, que pode, até mesmo, inviabilizar a manutenção do pacto social.

O processo de mudança institucional é complexo, o que se reflete nas dificuldades enfrentadas pelas tentativas de teorização (Cruz, 2004). Uma referência importante são os trabalhos de Douglas North (North, 1981; North e Weingast, 1989). Uma de suas contribuições consiste em mostrar como a existência de instituições e de práticas que atendiam aos interesses da elite dominante dificultaram, durante muitos séculos, a emergência de um sistema institucional que garantisse direitos de propriedade adequados para o desenvolvimento econômico. Foi a capacidade de vencer estes obstáculos, por meio da luta política, que deu à Inglaterra e à Holanda um arcabouço institucional favorável ao desenvolvimento capitalista e manufatureiro (North e Weingast, 1989). Por outro lado, foram muitos os exemplos de países que, incapazes de adotar reformas e de modificar suas instituições, caíram vítimas de desagregação interna ou de conquista externa (Skocpol, 1979).

O institucionalismo econômico fornece interessantes *insights* para pensar os desafios à mudança institucional que aqui se coloca. Segundo tal *approach*, os atores procuram desenhar arranjos que, em um contexto de racionalidade limitada e oportunismo, reduzam os custos de transação (Williamson, 1985). Várias instituições do capitalismo, como a grande corporação multidivisional e, mesmo, a produção em fábricas, são exemplos de tais arranjos. Essa analogia vale para algumas instituições existentes no Japão e na Alemanha. As práticas de negociação central e a *co-determinação*, por exemplo, cumprem a função de gerar estabilidade e paz nas relações de trabalho, facilitando o comprometimento dos trabalhadores, o investimento em habilidades específicas e a geração de inovações no chão da fábrica. No caso japonês, funções similares são desempenhadas pelo emprego vitalício, pela *senioridade* e pelos canais de participação dos trabalhadores nas empresas. Por sua vez, o estabelecimento de relações próximas e de longo prazo com os fornecedores aumenta a confiança e reduz os custos de transação, permitindo conservar empresas menores, mais flexíveis e menos hierarquizadas que no modelo americano (Coates, 2000).

Assim, as instituições, além de incorporarem e cristalizarem interesses, têm também um significado econômico, o que reforça a resistência a mudanças. Isso explica, por exemplo, o apoio de empresários alemães a um sistema mais centralizado de negociações salariais, uma vez que temem que uma descentralização radical leve à politização das negociações (Thelen, 2001; Thelen e Kume, 2003)¹⁹. A importância desses arranjos tende a crescer no atual contexto de globalização, em que a competição está mais acirrada e há muitos limites a práticas de proteção por parte dos governos.

Na tentativa de entender as mudanças, North (1981) acredita que elas tendem a ser impulsionadas por variações nos preços relativos, que alteram a influência relativa dos atores políticos e seus interesses em manter certos arranjos. No caso em questão, as mudanças internacionais descritas, incluindo a desregulamentação financeira, a intensificação da internacionalização produtiva e as mudanças tecnológicas, teriam contribuído para fortalecer certos interesses e para enfraquecer outros, com destaque para os trabalhadores e para os interesses mais conectados ao arranjo social-democrata (Alemanha) e à maior intervenção do Estado (Japão).

Entretanto, as possibilidades de mudanças precisam ser analisadas à luz dos inúmeros pontos de veto presentes em cada país. Existem forças contrárias às mudanças, e sua capacidade de resistência depende dos canais de acesso ao processo de *policy making*. Na Alemanha, o processo é mais institucionalizado, dando tanto a empresários como a trabalhadores consideráveis canais de acesso. É interessante observar que tanto nas associações empresariais como nos partidos políticos encontram-se interesses a favor e contrários às mudanças. Além disso, o sistema político alemão, marcado por vários partidos e por governos de coalizão, e o sistema federalista favorecem o surgimento de vários pontos de veto, dificultando a adoção de reformas radicais. Portanto, além dos interesses dos trabalhadores e dos grupos mais ligados à causa social-democrata, interesses regionais e direitos expressos constitucionalmente tendem a tornar as mudanças mais difíceis (Streeck, 1997). Tudo isso tende a favorecer uma solução de compromisso, o que é muito bem exemplificado pelos dilemas e perspectivas da Grande Coalizão que se encontra hoje no poder (Guimarães, 2006b).

No Japão, os empresários têm representação em muitos conselhos, destacando também os contatos informais e as *personal networks*, que

Alexandre Queiroz Guimarães

aumentam consideravelmente a influência de certos atores. O governo é mais insulado, e não são tantos os obstáculos legais à aprovação de reformas. Mas no caminho do Legislativo, muitas tendem a ser as concessões, bem como os compromissos. Outra resistência vem de setores influentes, como o da agricultura e o de pequenos negócios, que têm relações especiais com o partido político e com a burocracia²⁰. A resistência da burocracia é também considerável, dado que desempenhou papel ativo até pouco tempo e não está disposta a renunciar à sua autonomia e à sua influência em certas áreas.

RESPOSTAS: ENFRENTANDO O DESAFIO

Tanto o Japão como a Alemanha têm procurado introduzir mudanças no intuito de reduzir os custos e aumentar a flexibilidade. No entanto, não se pode falar em convergência, uma vez que as iniciativas de reformas vêm sendo combinadas com a preservação de importantes instituições do modelo de capitalismo coordenado. Isto se verifica para as transformações nas formas de financiamento, na governança corporativa e, principalmente, nos canais de participação dos trabalhadores.

Houve, em ambos os países, enfraquecimento da relação bancos-empresas e maior direção das finanças para o mercado. Na Alemanha, os bancos reduziram suas operações como bancos comerciais, passando a operar como bancos de investimento. Reduziram, assim, seu envolvimento nas operações das empresas e sua participação nos conselhos de direção das mesmas. As grandes firmas vêm diminuindo sua dependência em relação aos empréstimos bancários e aumentando a utilização de fontes internas de financiamento, como lucros retidos e reservas da previdência. No entanto, as pequenas empresas continuam muito dependentes dos empréstimos bancários, com destaque para os bancos públicos regionais (Vitols, 2003). No Japão, a crise financeira, ao desacreditar a relação bancos-empresas, constituiu-se em forte catalisador das mudanças. Desde então, vem ocorrendo enfraquecimento dos laços internos aos grupos empresariais e das práticas de ações cruzadas. Ao mesmo tempo, a desregulação financeira deu às empresas mais instrumentos para se autofinanciarem, contribuindo também para reduzir os laços com os bancos. No entanto, as dificuldades financeiras de muitos bancos e empresas, tornando-os dependentes do Estado, vêm freando o ritmo da liberalização.

Em ambos os países, reformas foram aprovadas visando aumentar a transparência das empresas e adotar agências regulatórias independentes. Na Alemanha, os auditores tornaram-se mais independentes, e uma nova lei aumentou a influência dos acionistas, reduzindo a participação dos bancos nos votos e assentos nos conselhos diretores das empresas (Jackson, 2003:270). No Japão, as agências regulatórias ficaram mais independentes em relação ao Ministério da Fazenda, e várias medidas aumentaram a independência do Banco do Japão, favorecendo maior transparência no processo de *policy-making*. A crise financeira favoreceu também reformas que aumentaram a transparência das empresas, dificultando a preservação de práticas destinadas a esconder os prejuízos das subsidiárias. No entanto, os burocratas ainda continuam influentes, e os empresários, embora favoráveis à maior transparência e à independência no monitoramento, defendem o não abandono da estrutura de ações cruzadas, uma vez que protegem as firmas contra *takeovers*.

Ambos os países têm adotado medidas que favorecem o interesse dos acionistas, embora o processo venha sendo mais rápido na Alemanha que no Japão. Uma nova cultura de administração vem beneficiando os gerentes, que têm aumentado seus salários e outras formas de remuneração. No entanto, a introdução de *stock options* vem sendo cautelosa, e os gerentes ainda recebem muito menos na Alemanha e no Japão do que nos Estados Unidos²¹. Apesar das medidas regulatórias favoráveis ao acionista, não se pode falar em convergência em direção a um modelo liberal. Tanto no Japão como na Alemanha, a participação do capital estável e comprometido com a empresa – constituído por outras empresas, bancos, companhias de seguro e pelo Estado – continua muito elevada, tendo atingido, em 2001, 59,8% na Alemanha e 52,8% no Japão²². Assim, em ambos os países a concentração da propriedade continua alta, algo muito diferente do capitalismo liberal, em que há grande pulverização da posse e clara dominância de investidores orientados financeiramente. Além disso, as empresas ainda são pouco dependentes do mercado de ações para financiamento²³ e as fusões e aquisições ainda têm importância limitada²⁴.

Existem, também, em ambos os países, regulamentações e práticas que inibem os *takeovers*. No Japão, as práticas de ações cruzadas, as dificuldades de integrar sistemas de emprego típico das companhias e o papel do Estado são importantes obstáculos a fusões e aquisições. Na Alemanha, o papel das associações no monitoramento, o papel dos

Alexandre Queiroz Guimarães

bancos no conselho de direção das empresas, a estrutura deste conselho – que divide funções de supervisão e gerenciamento – e o sistema de *co-determinação*, além do papel do Estado, tendem a dificultar os *takeovers* (*idem*:292).

Em 2003, um importante pacote de reformas, a *Agenda 2010*, foi proposto na Alemanha pelo chanceler Schroeder com o objetivo de reduzir os gastos com o *Welfare State* e os impostos e flexibilizar o mercado de trabalho. Apesar das medidas voltadas para facilitar demissões, da redução do prazo de recebimento do seguro-desemprego e do corte de gastos, deve-se enfatizar que o grau de regulamentação do emprego²⁵ e a magnitude do *Welfare State* continuaram elevados. As práticas de negociação salarial e a *co-determinação* continuam firmes, embora mudanças nas empresas tenham colocado dificuldades para a representação dos trabalhadores²⁶ e os gerentes continuem buscando formas para driblar a paridade na representação.

Os trabalhadores continuam influentes e têm participado ativamente das estratégias de mudanças na organização da produção e na governança corporativa. Para manter o emprego, os trabalhadores têm feito várias concessões, que incluem: redução do prêmio implícito nos salários, flexibilização das horas trabalhadas e negociação com as empresas no intuito de manter investimentos no país. Ao mesmo tempo, concordam com as medidas que aumentam a influência dos acionistas, mas procuram atuar no sentido de evitar que os gerentes deixem de lado os interesses de longo prazo das firmas (*idem*). Em síntese, os canais de participação dos trabalhadores e os direitos sociais vêm sendo conservados, apesar de ter ocorrido redução no número de trabalhadores que estão se beneficiando desses direitos.

No caso japonês, as firmas têm reagido cortando trabalhadores temporários e transferindo o ônus para aqueles fornecedores que não adotam relações de trabalho de longo prazo. Outra reação tem sido a criação de subsidiárias e a transferência de trabalhadores para essas empresas, cujas relações de trabalho não são tão regulamentadas (Estevez-Abe, Iversen e Soskice, 2001:163). Têm ocorrido também mudanças no sentido da introdução de pagamento por *performance* como forma de atrair jovens talentos. No entanto, os números mostram que a maior parte das grandes empresas ainda preserva práticas como trabalho vitalício e *senioridade*, e que a introdução de trabalho por *performance* é, portanto, ainda bastante restrita (Thelen e Kume, 2003)²⁷. As práticas de con-

sulta aos trabalhadores continuam muito fortes, tendo sido adotadas por 78% dos sindicatos e por 100% dos sindicatos nas firmas com mais de 5 mil trabalhadores (Jackson, 2003:286). As relações industriais continuam cooperativas, e as grandes empresas mantêm o comprometimento com o emprego permanente. Apesar da forte crise, não houve grandes demissões e o reajustamento do emprego tem sido lento²⁸.

Em síntese, embora mudanças significativas venham ocorrendo, não tem havido convergência em direção a um modelo liberal. Jackson (*idem*) fala da emergência de um modelo híbrido, que favorece práticas mais orientadas para o mercado mas que também preserva as formas anteriores de coordenação e participação dos trabalhadores. Há também uma divisão no sistema financeiro: enquanto as empresas maiores ficam mais dependentes do autofinanciamento e do mercado de capitais, as empresas menores continuam muito dependentes dos bancos. Jackson (*idem*) enfatiza que não se trata de diferenças de grau, dado que existe uma lógica muito diferente na organização dos sistemas de capitalismo no Japão e na Alemanha quando comparados com os Estados Unidos.

Um ponto importante é o impacto das mudanças nas fontes de vantagens comparativas, construídas, como visto, por meio da colaboração entre um capital paciente e uma força de trabalho comprometida com a empresa. No novo contexto, um capital mais voltado para o mercado pode ameaçar essas relações, tornando mais difícil para as empresas seguir estratégias de baixo risco e acomodar altos custos de trabalho. No entanto, as práticas de colaboração, baseadas em competências organizacionais duramente construídas, podem significar vantagens para a Alemanha e o Japão, principalmente quando o paradigma atual entrar em outra fase, reduzindo a importância das inovações radicais (*idem*; Vogel, 2003)²⁹. Isso, contudo, dependerá da capacidade de adaptar as instituições ao novo *environment*, preservando e reforçando o grau de complementaridade.

Existem também os riscos e desafios que podem advir desse modelo híbrido, incluindo as dificuldades para os bancos conciliarem seu papel mais ativo no mercado com a relação mais próxima que ainda mantêm com as empresas. Da mesma forma, há o risco de constituição muito rápida de um mercado financeiro secundário, aumentando a volatilidade e o risco de especulação e tornando as empresas mais sensíveis à necessidade de obter altos lucros no curto prazo. O *takeover* recente da

Alexandre Queiroz Guimarães

Mannesman indica que, a despeito dos mecanismos de proteção e da particularidade das instituições alemãs, o risco vem crescendo significativamente.

CONCLUSÃO

O *approach* “modelos de capitalismo”, ao explorar as relações entre instituições e desempenho econômico e social, é muito útil para entender importantes aspectos que marcam a organização da economia em diversos países. O *approach* ajuda a entender diferenças nas fontes de vantagens comparativas, nas políticas sociais, na participação em negociações internacionais e, mesmo, nas *performances* das economias em anos recentes. Ajuda a entender, por exemplo, a inflexão da economia americana nos anos de 1990, uma vez que, em dificuldades no início dos anos 1980, se beneficiou amplamente de um contexto internacional mais desregulamentado e do advento de um novo paradigma tecnológico.

O argumento dos “modelos de capitalismo” é muito importante para entender os desafios e impasses da economia alemã nos governos Schroeder e Ângela Merkel. A economia alemã vem, desde o final dos anos 1980, enfrentando sérias dificuldades econômicas. Tais dificuldades refletem fatores externos ao modelo, como a unificação alemã e a recente valorização do euro, fatores que têm afetado negativamente o déficit público, o desemprego e as exportações. Mas os problemas devem-se também a dificuldades internas ao modelo, ligadas à baixa capacidade de inovação radical, às dificuldades de conservar a liderança em nichos de alta qualidade e aos obstáculos em adaptar-se ao novo contexto internacional e ao novo paradigma tecnológico³⁰. Além disso, os limites da capacidade de inovação em setores que valorizam a pesquisa básica, que têm ganhado importância no novo paradigma, constituem outra dificuldade crítica.

Em face deste quadro, mudanças são essenciais. Estas chocam-se, no entanto, com direitos adquiridos e com traços centrais do modelo social-democrata, o qual permitiu, durante várias décadas, conciliar boa *performance* econômica com resultados sociais mais justos. A dificuldade enfrentada pela coalizão hoje no poder reflete em grande parte esse impasse. A presença de muitos interesses nos dois principais partidos e a existência de vários pontos de veto são dificuldades adicionais. O que deve acontecer é a aprovação de algumas reformas consensuais,

incluindo a redução dos gastos com o *Welfare State*, a redução de impostos e encargos incidentes sobre as empresas, a desregulamentação de certas áreas e a reforma do sistema federalista (Guimarães, 2006b).

As relações de trabalho, no entanto, continuarão muito regulamentadas. Os alemães resistirão muito a adotar alguns preceitos do modelo liberal, uma vez que reconhecem os problemas deste modelo (incluindo a alta pobreza e desigualdade) e sabem que não resolverá muitos de seus problemas internos. A recuperação da economia alemã, impulsionada pela recuperação do consumo, pela redução dos custos e por uma desvalorização do euro, pode aliviar os problemas econômicos imediatos e dar maior fôlego para a introdução de reformas incrementais ao modelo. Em todos os cenários, uma melhoria no sistema de inovação torna-se imprescindível.

No caso japonês, a forte crise econômica e financeira mostrou que o tipo de relação entre os bancos e as empresas não era compatível com o novo contexto de desregulamentação financeira. Durante o período do *Developmental State*, o controle sobre as operações do sistema financeiro e sobre a conta de capitais manteve baixos os riscos de que uma relação muito próxima entre bancos e empresas levasse a uma grande crise financeira. Mas com a desregulamentação financeira, as fragilidades do sistema de regulação japonês vieram à tona, agravadas pela valorização do iene, pelo aumento dos investimentos japoneses no exterior e por uma política de juros baixos (Gao, 2001).

Como resposta à crise, houve melhoria na regulação e maior transparência. Os conglomerados foram reformados e houve redução significativa das práticas de ações cruzadas. O papel do Estado é hoje muito menor, e o fracasso em intervenções recentes muito contribuiu para depreciar o *status* da burocracia, hoje muito diferente daquele vigente nos áureos anos do pós-Segunda Guerra. A vitória recente do primeiro ministro Koizumi, obtendo apoio para a privatização dos correios, tem sido destacada como um marco importante para a adoção das reformas necessárias. Entretanto, é importante destacar a conservação de muitas práticas anteriores, que deixam bem marcadas as diferenças em relação a um modelo liberal. Estas são mais pronunciadas no que diz respeito à maior intervenção do Estado, aos controles contra *takeovers*, à organização das empresas e às relações de trabalho. Emprego permanente, *senioridade*, canais de participação dos trabalhadores no interior das firmas, fatores inerentes às práticas de produção enxuta (agora co-

Alexandre Queiroz Guimarães

piados pelos principais concorrentes), práticas de subcontratação e relações de longo prazo com os fornecedores continuam a ser aspectos distintivos do modelo japonês, os quais tendem a continuar impactando positivamente a *performance* da economia. Mas, à semelhança da Alemanha, torna-se fundamental melhorar o sistema de inovação, principalmente no que tange à pesquisa básica.

(Recebido para publicação em outubro de 2006)

(Versão definitiva em fevereiro de 2007)

NOTAS

1. Herrigel (1996) ilustra muito bem esse ponto, mostrando a consolidação de realidades muito diferentes na Alemanha no século XIX. Em uma parte da Alemanha, as empresas evoluíram em direção ao desenvolvimento de grandes corporações verticalmente integradas, à semelhança do ocorrido nos Estados Unidos. Em uma outra região, por sua vez, consolidou-se uma relação de intensa colaboração entre firmas menores, com o desenvolvimento de fortes redes de cooperação entre as empresas e entre estas e o poder local.
2. As políticas após 1914 dificultaram o desenvolvimento de bancos de investimento, e a Lei Antitruste impediu a estrutura de ações cruzadas entre as empresas. O resultado foi aumentar a dependência das firmas em relação ao mercado financeiro, além de dificultar a colaboração entre as empresas e favorecer sua verticalização.
3. A organização empresarial japonesa em forma de conglomerado favoreceu a troca de informações entre as firmas e o engajamento em processos conjuntos de pesquisa, desenvolvimento do produto e transferência de tecnologia.
4. A exceção são as *networks* organizadas pelo Estado, que, nos Estados Unidos, se constituíram em setores com vínculo com o complexo militar. Estas *networks* foram e continuam muito importantes para a consolidação de vantagens comparativas em vários setores (Coates, 2000).
5. Tanto nos Estados Unidos como na Inglaterra, o tempo necessário para registrar uma empresa é muito reduzido. Este levava, segundo Schmidt (2002:129), duas semanas nos Estados Unidos e quatro semanas na Inglaterra, contra oito semanas na Alemanha.
6. Vale também destacar que a educação universitária nos países anglo-saxões, mesmo em áreas como engenharia e negócios, tende a ser muito geral, não estando ligada a um setor econômico específico (Estevez-Abe, Iversen e Soskice, 2001:172).
7. Isto reflete-se no maior tempo médio de permanência no emprego. Streeck (1997:38) mostra que o tempo médio de permanência no emprego era, em 1990, 10,4 anos na Alemanha; 10,9 anos no Japão; 6,7 anos nos Estados Unidos; e 7,9 anos no Reino Uni-

do. Também a mediana de permanência no emprego foi bem maior nos países de capitalismo coordenado: 7,5 e 8,2 anos para Alemanha e Japão contra 4,4 e 3 anos para Reino Unido e Estados Unidos.

8. Em países como Itália e Japão, a estabilidade do emprego é garantida por práticas internas às firmas. Já na Holanda e Dinamarca, as firmas são pequenas e não podem arcar com tantas regulamentações; cabe, pois, ao Estado, via uma política de seguro-desemprego generosa, a tarefa de proteger trabalhadores e estimular o investimento em habilidades específicas. A Alemanha combina os dois tipos de estímulo, embora, recentemente, as pressões venham crescendo para redução tanto dos benefícios sociais como da regulamentação do mercado de trabalho.
9. No caso americano, como enfatizado, um papel muito importante é também desempenhado pelas *networks* organizadas pelo Estado em setores ligados à defesa.
10. Usando dados de Porter (1990), Soskice (1999:113) mostra que a Alemanha tinha vantagem comparativa em 46 nichos da indústria de máquinas, contra 18 do Reino Unido e 17 dos Estados Unidos. Os resultados invertem-se para o setor de serviços, em que os Estados Unidos tinham capacidade competitiva em 44 nichos; o Reino Unido, em 27; e a Alemanha, em apenas 7.
11. Isto, no entanto, não se aplica ao Japão, cujos gastos em *Welfare State* se situaram em níveis muito reduzidos, sendo que muitas funções de *welfare* eram desempenhadas diretamente pelas grandes empresas.
12. Um seguro-desemprego generoso, dando tempo para o trabalhador encontrar um emprego condizente com suas habilidades, tende a favorecer investimento em habilidades específicas (Estevez-Abe, Iversen e Soskice, 2001).
13. Este é o ponto defendido por Estevez-Abe, Iversen and Soskice (2001:182), que argumentam que o modelo de capitalismo, ao requerer certas habilidades e certo comportamento, aumenta o apoio social a certas políticas, ajudando a explicar a conservação de vários traços do *Welfare State*. Eles acrescentam, no entanto, que essa hipótese precisa ser melhor testada por meio de estudos centrados no comportamento eleitoral.
14. A exceção é em relação ao gênero, uma vez que o capitalismo liberal discrimina menos as mulheres e lhes confere oportunidades mais similares aos homens.
15. O modelo alemão de capitalismo coordenado foi caracterizado, desde o pós-guerra, por um banco central independente que garantia estabilidade e previsibilidade (Streeck, 1997).
16. Vale enfatizar que uma intervenção discricionária contraria os próprios moldes de funcionamento do modelo alemão, cujo Estado é pouco intervencionista e muitas funções são desempenhadas diretamente pelas associações empresariais e sindicatos. Isto não elimina, no entanto, o relevante papel desempenhado pelo Estado por meio de investimentos em educação, apoio ao sistema de treinamento e gastos em P&D.
17. A rigor, as dificuldades alemãs já aparecem nos anos 1970, quando sua indústria passou a sofrer forte concorrência dos produtores japoneses. Esses eventos deixaram claras as deficiências no sistema de inovação, comprometendo a capacidade de o modelo manter empregos em uma economia de altos salários (Streeck, 1997; Jurgens, 2003). A partir dos anos 1980, o atraso do setor eletrônico trouxe dificuldades adicionais, uma vez que a integração mecânico-eletrônica passou a ganhar grande importância em setores como máquinas-ferramentas e bens de capital (Boyer, 2003).

Alexandre Queiroz Guimarães

18. Nos últimos anos, a Alemanha teve taxas de crescimento menores que a média da Europa e bem menores que a Inglaterra. O desemprego, que se situava em 200 mil nos anos 1970, atingiu 5 milhões de pessoas em 2005. Às dificuldades internas do modelo, somaram-se também as fortes conseqüências da unificação alemã (Streeck, 1997).
19. Isto explica, como mostram Thelen e Kume (2003:197), a relutância de certos empresários em apoiar a ofensiva de uma central empresarial para redução dos benefícios trabalhistas na indústria automobilística. Também no Japão há bons exemplos de apoio dos empresários às instituições vigentes. Segundo Thelen e Kume (*idem*:195), “a Toyota, por exemplo, tem defendido tenazmente a preservação de práticas tradicionais como a única forma de reter trabalhadores qualificados e comprometidos com a empresa” (tradução do autor).
20. Como argumenta Gao (2001), o governo japonês preservou e protegeu vários nichos desses setores, estimulando a formação de cartéis em setores ineficientes e incapazes de enfrentar a competição externa. Isto se justifica pela ausência de um Estado do Bem-Estar, fazendo com que o governo procurasse formas alternativas de proteger grupos vulneráveis. Trata-se de uma característica do arranjo instituído no pós-guerra que continua presente e constitui fonte de resistência a reformas mais profundas.
21. Segundo Jackson (2003), em 1999, um CEO (Chief Executive Officer) ganhava no Japão 11 vezes mais que um trabalhador médio. Na Alemanha, a diferença era de 13 vezes e nos Estados Unidos era de 34 vezes. Em face da grande disparidade, vem ocorrendo na Alemanha pressões para aumentar a remuneração dos gerentes e reduzir a diferença em relação aos Estados Unidos.
22. Entre 1990 e 2001, essa participação caiu de 64,8% para 52,8% no Japão e de 60% para 59,8% na Alemanha (Jackson, 2003:275).
23. Na Alemanha, a participação dos investidores institucionais vem aumentando, enquanto mais famílias têm investido em ações, comportamento que tende a crescer com a reforma do sistema de aposentadoria. Entretanto, a participação das ações nos ativos das famílias é ainda bem reduzida.
24. Em 1999, por exemplo, as operações de fusões e aquisições representaram 25% do Produto Interno Bruto da Grã-Bretanha, contra apenas 12,3% no caso alemão (Schmidt, 2002:120).
25. Regras foram adotadas para redução da regulamentação do emprego para trabalhadores novos em firmas com até 10 empregados e para os trabalhadores com mais de 50 anos. Para os outros trabalhadores, a regulamentação contra demissões continuou elevada (Guimarães, 2006a).
26. As empresas têm ficado mais complexas e descentralizadas, tornando os interesses dos trabalhadores mais heterogêneos. Algumas decisões são tomadas em outras instâncias, e os gerentes da fábrica deixam de ser bons interlocutores; da mesma forma, os trabalhadores não sabem o papel da fábrica nas decisões gerais das empresas. As dificuldades são agravadas no caso de fusões com empresas de países que não seguem as práticas de *co-determinação*.
27. Segundo Thelen e Kume (2003:194), apenas 18,7% das companhias em um *survey* com 380 grandes empresas, realizado em 1997, introduziram um sistema salarial baseado em *performance* como alternativa ao sistema tradicional baseado na *senioridade*.

Modelos de Capitalismo e Economia Política Comparada...

Entre essas empresas, a grande maioria (87%) aplicou o novo sistema apenas para os gerentes e não para os trabalhadores na produção.

28. No entanto, tem havido modificação das relações de trabalho nas margens do sistema, em postos não-sujeitos às práticas de emprego vitalício e *senioridade*. Isto, somado a pressões para introdução de práticas de pagamento por *performance*, vem causando o receio de aprofundamento na distinção entre trabalhadores centrais e periféricos, com possíveis impactos negativos em termos de motivação da força de trabalho (Thelen e Kume, 2003:206).
29. Este é um argumento importante de Vogel (2003), segundo o qual os paradigmas tecnológicos anteriores também apresentaram uma primeira fase de rápidas mudanças, que favoreceu os países com maior capacidade de inovar radicalmente. A esta primeira fase, no entanto, tende a se seguir outras fases mais estáveis, em que a capacidade de inovação incremental ganha importância.
30. O novo contexto, vale reforçar, tem valorizado a maior capacidade de resposta, o que tende a chocar-se com a forte regulamentação existente no modelo alemão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOYER, Robert. (2003), "The Embedded Innovation Systems of Germany and Japan: Distinctive Features and Futures", in K. Yamamura e W. Streeck (eds.), *The End of Diversity? Prospects for German and Japanese Capitalism*. Ithaca/London, Cornell University Press.
- COATES, David. (2000), *Models of Capitalism: Growth and Stagnation in the Modern Era*. Oxford, Polity Press.
- CROUNCH, Colin e STREECK, Wolfgang (eds.). (1997), *Political Economy of Modern Capitalism*. London, Sage Publications.
- CRUZ, Sebastião C. Velasco e. (2004), "Notas Críticas sobre o Tema da Mudança Institucional em Douglas North", in *Globalização, Democracia e Ordem Internacional – Ensaios de Teoria e História*. Campinas/São Paulo, Unicamp/Unesp.
- ESTEVEZ-ABE, Margarita, IVERSEN, Torben e SOSKICE, David. (2001), "Social Protection and the Formation of Skills: A Reinterpretation of the Welfare State", in P. Hall e D. Soskice (eds.), *Varieties of Capitalism – The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford, Oxford University Press.
- FIORETOS, Orfeo. (2001), "The Domestic Sources of Multilateral Preferences: Varieties of Capitalism in the European Community", in P. Hall e D. Soskice (eds.), *Varieties of Capitalism – The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford, Oxford University Press.
- GAO, Bai. (2001), *Japan's Economic Dilemma – The Institutional Origins of Prosperity and Stagnation*. Cambridge, Cambridge University Press.

Alexandre Queiroz Guimarães

- GERSHENKRON, Alexander. (1970), *Atraso Económico e Industrialización*. Barcelona, Ariel.
- GUIMARÃES, Alexandre. (2006a), "O Capitalismo Coordenado Alemão: Do Boom do Pós-Guerra à Agenda 2010". *Lua Nova*, nº 66, pp. 23-56.
- . (2006b), "Alemanha 2006 - A Formação da 'Grande Coalizão' e o Possível Curso das Reformas Econômicas". *Boletim de Conjuntura Internacional*. Departamento de Relações Internacionais/PUC-MG.
- HALL, Peter. (1986), *Governing the Economy – The Politics of State Intervention in Britain and France*. Cambridge, Polity Press.
- e SOSKICE, David. (2001), "An Introduction to Varieties of Capitalism", in P. Hall e D. Soskice (eds.), *Varieties of Capitalism – The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford, Oxford University Press.
- HERRIGEL, Gary. (1996), *Industrial Constructions: The Sources of German Industrial Power*. Cambridge, Cambridge University Press.
- HOLLINGSWORTH, J. (1997), "The Institutional Embeddedness of American Capitalism", in C. Crouch e W. Streeck (eds.), *Political Economy of Modern Capitalism*. London, Sage Publications.
- JACKSON, Gregory. (2003), "Corporate Governance in Germany and Japan: Liberalization Pressures and Responses During the 1990s", in K. Yamamura e W. Streeck (eds.), *The End of Diversity? Prospects for German and Japanese Capitalism*. Ithaca/London, Cornell University Press.
- JOHNSON, Chalmers. (1982), *MITI and the Japanese Miracle – The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford, Stanford University Press.
- JURGENS, Ulrick. (2003), "Transformation and Interaction: Japanese, U.S., and German Production Models in the 1990s", in K. Yamamura e W. Streeck (eds.), *The End of Diversity? Prospects for German and Japanese Capitalism*. Ithaca/London, Cornell University Press.
- LANDES, David. (1994), *O Prometeu Desacorrentado*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira.
- NORTH, Douglas. (1981), *Structure and Change in Economic History*. New York, W.W. Norton & Company, Inc.
- e WEINGAST, Barry. (1989), "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England". *The Journal of Economic History*, vol. XLIX, nº 4, pp. 803-832.
- PORTER, Michael. (1990), *The Competitive Advantage of Nations*. New York, Free Press.
- SCHMIDT, Vivien. (2002), *The Futures of European Capitalism*. Oxford, Oxford University Press.
- SHONFIELD, Andrew. (1965), *Modern Capitalism – The Changing Balance of Public and Private Power*. London, Oxford University Press.
- SKOCPOL, Theda. (1979), *States & Social Revolutions. A Comparative Analyses of France, Russia & China*. Cambridge, Cambridge University Press.
- SOSKICE, David. (1999), "Divergent Production Regimes: Coordinated and Uncoordinated Market Economies in the 1980s and 1990s", in H. Kitschelt, P. Lange, G. Marks e

Modelos de Capitalismo e Economia Política Comparada...

- J. Stephens (eds.), *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. Cambridge, Cambridge University Press.
- STREECK, Wolfgang. (1997), "German Capitalism: Does it Exist? Can it Survive?", in C. Crouch e W. Streeck (eds.), *Political Economy of Modern Capitalism*. London, Sage Publications.
- THELEN, Kathleen. (2001), "Varieties of Labor Policies in the Developed Democracies", in P. Hall e D. Soskice (eds.), *Varieties of Capitalism – The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford, Oxford University Press.
- e KUME, Ikuo. (2003), "The Future of Nationally Embedded Capitalism: Industrial Relations in Germany and Japan", in K. Yamamura e W. Streeck (eds.), *The End of Diversity? Prospects for German and Japanese Capitalism*. Ithaca/London, Cornell University Press.
- VITOLS, Sigurt. (2003), "From Banks to Markets: The Political Economy of Liberalization of the German and Japanese Financial Systems", in K. Yamamura e W. Streeck (eds.), *The End of Diversity? Prospects for German and Japanese Capitalism*. Ithaca/London, Cornell University Press.
- VOGEL, Steven. (2003), "The Re-organization of Organized Capitalism: How the German and Japanese Models are Shaping their Own Transformations", in K. Yamamura e W. Streeck (eds.), *The End of Diversity? Prospects for German and Japanese Capitalism*. Ithaca/London, Cornell University Press.
- WILLIAMSON, Oliver. (1985), *The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting*. New York, The Free Press.
- YAMAMURA, Kozo. (2003), "Germany and Japan in a New Phase of Capitalism: Confronting the Past and the Future", in K. Yamamura e W. Streeck (eds.), *The End of Diversity? Prospects for German and Japanese Capitalism*. Ithaca/London, Cornell University Press.
- e STREECK, Wolfgang. (2003), "Introduction: Convergence or Diversity? Stability and Change in German and Japanese Capitalism", in K. Yamamura e W. Streeck (eds.), *The End of Diversity? Prospects for German and Japanese Capitalism*. Ithaca/London, Cornell University Press.

Alexandre Queiroz Guimarães

ABSTRACT

Models of Capitalism and Comparative Political Economy: Institutions, Performance, and the German and Japanese Responses to Recent Challenges

This article explores the institutional differences between various types of capitalism, emphasizing some of the implications for the key topics in political economy. The central argument is that there are significant differences between liberal capitalism, basically regulated via the market and hierarchies (corporations), and coordinated capitalism, in which forms of regulation via networks assume major importance. International changes in recent years have placed coordinated capitalism on the defensive. Contrasting the forces of change with sources of resistance, the article explores the attempts by Japan and Germany to tackle the challenge. Despite the changes, the distinction between models of capitalism remains relevant.

Key words: models of capitalism; comparative political economy; Japan and Germany

RÉSUMÉ

Modèles de Capitalisme et Économie Politique Comparée: Institutions, Performance, et les Réponses Allemande et Japonaise aux Enjeux Récents

Dans cet article, on examine les différences institutionnelles existantes entre des types de capitalisme en remarquant certaines de leurs retombées sur l'étude de points importants de l'économie politique. On avance qu'il y a des différences significatives entre le capitalisme libéral, dont la régulation se fait surtout par la voie du marché et des hiérarchies (entreprises), et le capitalisme coordonné, où des formes de régulation par la voie des networks prennent aussi une grande importance. Ces dernières années, les bouleversements dans le monde ont fait que le capitalisme coordonné se tient sur la défensive. Opposant les forces de changement aux sources de résistance, on analyse ici comment le Japon et l'Allemagne ont essayé de faire face à cet enjeu. Malgré les changements, la distinction entre modèles de capitalisme reste considérable.

Mots-clé: modèles de capitalisme; économie politique comparée; Japon et Allemagne