

## **Modelos de Capitalismo e Política Comparada: instituições, performance e as respostas alemã e japonesa aos desafios recentes.**

Alexandre Queiroz Guimarães

### **Introdução**

O objetivo deste artigo é identificar a vigência de diferentes tipos de capitalismo, mostrando sua relevância para o estudo de vários tópicos em economia política. Apesar de aspectos comuns que marcam a organização do capitalismo nos vários países, são também consideráveis as diferenças, incluindo áreas como relações industriais, organização do capital e do trabalho, relação bancos-empresas, modos de produção e o papel do Estado. Essas diferenças, como se espera mostrar, têm implicações importantes em termos de vantagens comparativas, políticas sociais, tipos de Welfare State e posição dos países em negociações internacionais.

Esse é um tema há muito tempo presente em análises de desenvolvimento econômico comparado. Gershenkron (1970), por exemplo, enfatizou como a constituição de certas instituições nos primeiros *late comers*, que incluíam uma relação mais próxima bancos-empresas, constituição de organizações empresariais mais robustas e um Estado mais intervencionista, tiveram implicações importantes para o maior vigor demonstrado por essas economias no final do século XIX. Na mesma direção, Shonfield (1965) descreveu diferenças nas organizações de economias capitalistas no pós guerra. Diversas outras análises foram nessa direção, explorando, por exemplo, o impacto de estados mais intervencionistas ou de sistemas financeiros mais centralizados para o vigor da expansão industrial no pós guerra (Johnson, 1982; Coates, 2000).

Um tratamento centrado em instituições, em diversas de suas variantes, lança luz sobre o tema trabalhado nesse artigo. Em muitas das referências que se seguem, estão “insights” do institucionalismo econômico, assim como o trabalhado por Oliver Williamson e Douglas North. O exercício de procurar entender a evolução de organizações e instituições econômicas a partir da resposta de atores racionais a um contexto incerto aponta uma direção profícua para as questões que aqui se propõem. Esse exercício, no entanto, é combinado com os “insights” do institucionalismo histórico, que vê as instituições como

resultados de processos históricos, marcados por conflitos entre atores, embora também mediados e influenciados pelas instituições então vigentes<sup>1</sup>.

Assim, embora em muitas situações a estratégia de certos atores moldem aspectos da estrutura econômica, as estratégias desses atores são também influenciadas pelo contexto institucional existente, em que intervêm outros fatores além das decisões de agentes racionais.<sup>2</sup> Constituem-se pois 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 texto é a constituição de diferenças importantes na organização dos sistemas de economia política nos Estados Unidos, Japão e Alemanha no pós-guerra. Nos Estados Unidos, assim como na Inglaterra, pode-se falar da constituição de um capitalismo liberal, em que as formas de governança passam decisivamente por hierarquias e pelo mercado. Já Japão e Alemanha constituem duas variantes de um modelo de capitalismo coordenado, com grande papel para formas de coordenação via *networks*, envolvendo associações empresariais e sindicatos – no caso alemão – e uma estrutura particular de organização do capital, no Japão. Em ambos, a proximidade entre bancos e empresas foi e é um traço distintivo.

As diferenças entre esses modelos foram muito pronunciadas nas décadas de rápido crescimento que se seguiram à segunda guerra mundial. Japão e Alemanha, com seus modelos de capitalismo coordenado, tiveram ótima performance até os anos 80, crescendo a participação no mercado externo e roubando a liderança americana em vários setores. No entanto, ambas as economias passaram a enfrentar dificuldades a partir do fim da década de 80. Suas instituições de capitalismo coordenado vêm enfrentando dificuldades para se adequar a um contexto internacional marcado por forte desregulamentação financeira, liberalização comercial e outras facetas da globalização.

O artigo está dividido da seguinte forma. Inicialmente, apresenta-se os modelos de capitalismo, mostrando a interdependência que tende a marcar as instituições. Em segundo lugar, explora-se como o “approach” dos modelos de capitalismo tem implicações importantes para as vantagens comparativas auferidas pelos países, para as características do Welfare State, para as relações de trabalho e para a posição defendida pelos países em negociações internacionais. Mais adiante, a seção 6 explora o impacto das mudanças

internacionais recentes no capitalismo coordenado, enfatizando as pressões por mudanças e também as forças de resistência. Enfim, a seção 7 mostra como Alemanha e Japão vêm respondendo aos desafios. Como uma questão central a perpassar toda a argumentação, pergunta-se 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.

### **Diferenças nas instituições e modelos de capitalismo**

Estados Unidos, Alemanha e Japão tiveram diferenças na organização dos seus capitalismo desde o início. A Alemanha, embora contando 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. Os Estados Unidos desenvolveram um modelo de produção à parte, marcado, entre outros aspectos, pela introdução de peças intercambiáveis, pela grande padronização na produção e por altos salários. No Japão, o Estado teve um papel decisivo no início da industrialização, constituindo empresas estatais que, depois privatizadas, foram absorvidas pelos grandes grupos empresariais que conduziram a industrialização nas décadas seguintes.

Uma vez derrotados na segunda guerra mundial, a reconstrução de Alemanha e Japão tiveram 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 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 preservou seu poder e foi intensamente influente no rápido processo de industrialização (Johnson, 1982; Coates, 2000). Nas relações de trabalho, a presença de instituições como emprego vitalício e *seniority* (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 autonomia dos trabalhadores no chão da fábrica possibilitou a bem-sucedida alternativa japonesa ao fordismo, com fortes vantagens para vários setores da indústria.

Na Alemanha, a reconstrução do modelo procurou ser mais inclusiva, com grande ênfase na obtenção de legitimidade e incorporação dos trabalhadores (Streeck, 1997). O capitalismo assumiu moldes sociais, marcado pelo grande papel das associações empresariais e dos sindicatos no exercício de funções quase públicas. Instituições como co-determinação, que garantia a participação dos trabalhadores nas decisões das empresas, e negociação salarial coletiva deram aos trabalhadores grande 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 reduzia o risco e fornecia um capital mais paciente e de longo prazo, favorecendo o investimento.

Enquanto isso, os Estados Unidos preservaram, até os anos 80, um modelo muito ancorado em práticas fordistas, que já mostrava, desde os anos 60, sinais de estagnação. A intervenção do Estado era muito baixa em setores não ligados ao complexo militar, e as empresas eram muito dependentes do mercado de ações (Hollingsworth, 1997; Coates, 2000).

Em síntese, o passado histórico e os eventos do pós-guerra levaram a instituições muito diferentes, incluindo a forma e o grau de intervenção do Estado, a influência dos trabalhadores e a organização do capital. Em face de contextos e instituições diferentes, a reação racional dos agentes tende 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 conduzem os agentes a certas posições e o modelo a certos resultados. Descrevamos, portanto, o tipo ideal de cada um desses modelos.

O capitalismo coordenado é caracterizado pela constituição de formas de regulação via *networks*, que marcam tanto a relação entre as firmas como a relação bancos-empresas. As associações empresariais na Alemanha ilustram muito bem essa forma de coordenação. As associações são fundamentais para efetivar a colaboração entre as empresas, monitorando-as, driblando os dilemas da ação coletiva e estabelecendo normas para a resolução de conflitos. Sua ação é também fundamental para encorajar a troca de informações e o engajamento das firmas em programas de treinamento, pesquisa e desenvolvimento e transferência de tecnologia.<sup>3</sup> As associações são também muito importantes para favorecer

a ação conjunta com o setor público, pois aumentam a confiança das empresas e sua disposição de colaborar com o governo (Wood, 2001). Assim, articulam-se projetos conjuntos nas áreas de pesquisa, treinamento e difusão de tecnologia, em que a troca de informações e o bom conhecimento da realidade do setor favorecem uma ação precisa e focada nas principais necessidades da indústria (Hall e Soskice, 2001) .

No caso japonês, foram as articulações entre empresas e o Estado, naquilo descrito por Johnson (1982) como *Administrative Guidance*, que possibilitou a coordenação e favoreceu a colaboração conjunta. Além disso, a estrutura dos grupos empresariais, que favorecia a troca de informações, o engajamento em projetos conjuntos e a geração de sinergia, teve um papel bem relevante.

Vale enfatizar que algo muito diferente ocorre no caso do capitalismo liberal, quando as relações entre as firmas se dão via mercado e contratos formais, até porque a legislação proíbe e dificulta a colaboração próxima entre empresas – o que tende a ser visto como ameaça à concorrência. Dada a inexistência de associações empresariais e outras formas de *networks*, as empresas sentem-se inseguras e não estão dispostas a trocar informações. Falta um mecanismo que favoreça pois a ação conjunta e o monitoramento. Nesse contexto, não resta outra opção a não ser o monitoramento dos acionistas a partir do balanço das empresas, e 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, trocas de informação e treinamento.<sup>4</sup> Assim, no capitalismo liberal, o processo de troca de informações é frequentemente feito por meio da transferência de cientistas e técnicos entre as empresas, 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 inter-relações existentes entre a organização do sistema financeiro, 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, as firmas tornam-se muito sensíveis a bons resultados no curto prazo, dado que uma baixa lucratividade pode levar a queda no preço das ações e ao risco de *take-*

*over* (aquisição por outras empresas). Precisam pois se ajustar rapidamente a imprevistos e a novas situações.

Essa necessidade se reflete na organização empresarial, em que os gerentes são autônomos e não encontram obstáculos para adotar as medidas necessárias para aumentar a lucratividade. Assim, as empresas encontram na flexibilidade conferida por sua organização interna uma vantagem que potencializa sua flexibilidade e agilidade. Da mesma forma, esses imperativos se refletem no funcionamento do mercado de trabalho, que também precisa ser flexível, não havendo, pois, 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 requerida.<sup>5</sup>

Essas características refletem-se na escolha dos agentes no que tange à formação e aquisição de habilidades. Dada a fluidez do sistema, é pouco racional para os indivíduos especializarem em ativos específicos a uma firma, ou mesmo a um setor. É muito mais racional o investimento em habilidades gerais – e daí o prestígio e a atratividade que um grau acadêmico tem nesses países.<sup>6</sup> 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 roubariam o trabalhador (Hall e Soskice, 2001).

Algo muito diferente ocorre nos casos do 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, as empresas não sofrem a pressão por resultados imediatos no curto prazo; é muito menor o risco de *take-over* e as empresas podem 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 firma.<sup>7</sup> No caso específico alemão, tanto os trabalhadores quanto os bancos têm canais institucionalizados de participação nas decisões das empresas.<sup>8</sup> Assim, ao contrário do capitalismo liberal, os gerentes têm de ouvir outros *stakeholders* e têm muito 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 pois propensos a investir em habilidades específicas às firmas. Portanto, isso dá uma justificção econômica para a alta regulamentação e para instituições como negociação salarial e *co-determinação*. Elas criam uma salvaguarda capaz de estimular o investimento em ativos específicos, reduzindo os custos de transação e sendo muito importantes para a capacidade competitiva em vários setores. (Kathleen, 2001; Estevez-Abe, Iversen and Soskice, 2001).<sup>9</sup>

Assim, é interessante enfatizar a complementaridade entre as instituições. Enquanto na Alemanha e no Japão a relação com os bancos e um mercado financeiro mais paciente permite às firmas evitar demissões e desenvolver uma relação de longo prazo com os trabalhadores, nos Estados Unidos e na Inglaterra a pressão por altos lucros e o risco de *take-over* dão poucas opções às firmas, mas se ajustar. Da mesma forma, um mercado de trabalho fluido e um mercado financeiro ágil se complementam, permitindo às firmas, no capitalismo liberal, responder rapidamente a novas oportunidades e engajar-se em novos empreendimentos.

### **Vantagens comparativas**

As características institucionais destacadas têm implicações interessantes para entender diferenças na constituição de vantagens comparativas. Como enfatizam Hall e Soskice (2001, p. 37), embora as teorias da aglomeração expliquem a existência de clusters, são incapazes de explicar por que no Silicon Valley há uma especialização em atividades de alto risco e altas taxas de *turnover* (rotação de mão de obra), enquanto em Baden-Wurttemberg, 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 são espelhos uma da outra: a Alemanha concentrada em inovações mais incrementais e os Estados Unidos em inovações mais radicais.

Como enfatizam Hall e Soskice (2001), Estados Unidos e Inglaterra têm fortes vantagens em setores nos quais a tecnologia muda rápido, em que se requer rápido desenho e desenvolvimento do produto e, portanto, é necessário inovar rápido. Dada a excelência de suas universidades e dos setores ligados à pesquisa básica, os países de capitalismo liberal

tendem a ser muito fortes em setores intensivos em pesquisa, como biotecnologia, software e semicondutores.<sup>10</sup> Há também vantagens em nichos do setor de telecomunicações, em setores ligados à defesa e no setor serviços, destacando propaganda, lazer e companhias aéreas. 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 é importante a acumulação de habilidades específicas por uma mão-de-obra qualificada – fruto de longa experiência e amplo treinamento.<sup>11</sup> Nesse processo, destacam-se os mecanismos que conferem participação ao trabalhador, favorável a inovações incrementais realizadas no chão da fábrica.<sup>12</sup> Assim, a Alemanha tem vantagens nos setores de bens de capital, máquinas-ferramentas, bens duráveis e equipamento de transportes. As desvantagens, por sua vez, ficam naqueles setores nos quais são necessárias inovações radicais e mudanças rápidas, dificultadas, nesse modelo, pelo grande número de *stakeholders* que participam das decisões das firmas.<sup>13</sup>

### **Políticas Sociais e Welfare State**

Uma outra relação interessante, já prenunciada, é a que há entre os tipos de capitalismo e as políticas sociais. Em geral, países de capitalismo coordenado, como Alemanha e países escandinavos, tendem a ter sistemas de Welfare State mais generosos<sup>14</sup>. Isso se explica, em parte, pela força dos atores diretamente envolvidos, como os sindicatos, e pelo significado de práticas mais equalitárias para a coesão social. No entanto, a resistência do Welfare State é também reforçada pelo seu significado econômico, uma vez que favorece o desenvolvimento de habilidades requeridas por esse tipo de capitalismo.<sup>15</sup> Isso explica inclusive o apoio dos empresários a certas políticas (Estevez-Abe, Iversen and Soskice, 2001).<sup>16</sup> Da mesma forma, existe também uma racionalidade econômica para o capitalismo liberal ter uma política social bem diferente. Uma vez que as empresas precisam responder rápido e manter a lucratividade, são favoráveis a um seguro-desemprego mínimo, que obrigue o trabalhador a se reinserir rapidamente no mercado de trabalho.

Nesse sentido, o “approach” dos modelos de capitalismo também ajudam a entender a posição dos empresários em relação aos trabalhadores. Como há muitas formas de cooperação no capitalismo coordenado, e as vantagens comparativas dependem disso, os