

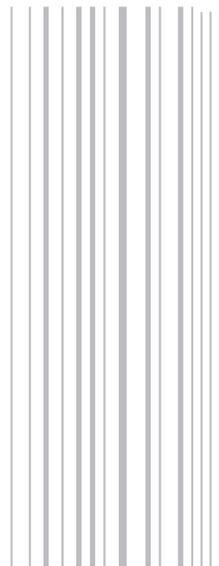


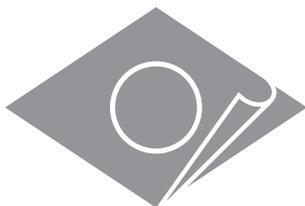
*história  
econômica  
&  
história  
de empresas*



*vol. XX nº 2*

*jul.dez 2017*





# ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISADORES EM HISTÓRIA ECONÔMICA

Conselho de Representantes

**Região Centro-Oeste:** 1º Titular – Teresa Cristina de Novaes Marques;  
2º Titular – Déborah Oliveira Martins dos Reis

**Região Nordeste:** 1º Titular – Luiz Eduardo Simões de Souza;  
2º Titular – Idelma Aparecida Ferreira Novais

**Região Sudeste:** 1º Titular – Rogério Naques Faleiros; 2º Titular – Wolfgang Lenk;  
Suplente – Daniel do Val Cosentino

**Região São Paulo:** 1º Titular – Maximiliano Mac Menz;  
2º Titular – Cláudia Alessandra Tessari; Suplente – Renato Leite Marcondes

**Região Sul:** 1º Titular – Ivan Salomão; 2º Titular – Fábio Pesavento;  
Suplente – Liara Darabas Ronçani

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

## **Diretoria (2017-2019)**

Presidente: Luiz Fernando Saraiva – UFF

Vice-Presidente: Alcides Goularti Filho – UNESP

Primeira Secretária: Rita de Cássia da Silva Almico – UFF

Segundo Secretário: Paulo Roberto Cimó Queiroz – UFGD

Primeiro Tesoureiro: Fernando Carlos G. de Cerqueira Lima – UFRJ

Segunda Tesoureira: Talita Alves de Messias – UNISINOS

---

Capa: Mangá Ilustração e Design Gráfico

Editoração eletrônica: Eva Maria

Revisão de texto: Vilma Aparecida Albino

## SUMÁRIO

### **269** Apresentação

*Alexandre Jeronimo de Freitas*

### **273** A circulação monetária no Vice-Reinado do Rio da Prata (1776-1810)

*Claudia Vera da Silveira*

*Fabricao José Missio*

*Rosele Marques Vieira*

### **295** Relações de trabalho na formação histórico-econômica do Paraguai

*Lucas Mariani Corrêa*

*Eduardo Romero de Oliveira*

### **323** Público e privado: as políticas e os planejamentos da Secretaria de Agricultura, Comércio e Obras Públicas em relação à Sorocabana Railway Company

*Iliane Jesuína da Silva*

*Jorge Henrique Caldeira de Oliveira*

*Lélio Luiz de Oliveira*

### **361** Do café à cana-de-açúcar: o impacto das transformações econômicas nas relações de trabalho na microrregião de Ribeirão Preto (SP), entre 1945 e 1985

*Ricardo Lobato Torres*

*Lia Hasenclever*

### **375** A evolução institucional das indústrias farmacêuticas indiana e brasileira revisitada

*Marcelo Rougier*  
*Alejandro Gaggero*

- 407** **Los grupos económicos argentinos y la respuesta frente al arribo de las empresas multinacionales en la década de 1990. El caso de Madanes en la producción de aluminio**

*Maurício Espósito*

- 439** **Industrialização brasileira, diversificação produtiva e consolidação da dependência externa: uma análise a partir da perspectiva da formação nacional**

*William Eufrásio Nunes Pereira*  
*Ana Cristina dos Santos Morais*

- 475** **Breves notas sobre desenvolvimento, planejamento e desigualdades regionais no Brasil**

*Maria Alice Rosa Ribeiro*

- 511** **Uma homenagem a Emília Viotti da Costa (1928-2017)**

*Cláudia Alessandra Tessari*

- 523** **A revista *História Econômica & História de Empresas*: balanço e perspectivas**

**TABLE OF CONTENTS**

**269** *Presentation*

Alexandre Jeronimo de Freitas

**273** *The monetary circulation in the viceroyalty of the River Plate (1776-1810)*

Claudia Vera da Silveira

Fabricio José Missio

Rosele Marques Vieira

**295** *Labor relations in the historical economic formation of Paraguay*

Lucas Mariani Corrêa

Eduardo Romero de Oliveira

**323** *Public and private: the proposals and planning of the Secretaria de Agricultura, Comércio e Obras Públicas in relation to Sorocabana Railway Company*

Iliane Jesuína da Silva

Jorge Henrique Caldeira de Oliveira

Lélio Luiz de Oliveira

**361** *From coffee to sugar cane: the impact of economic transformations on labor relations in the micro-region of Ribeirão Preto (SP), between 1945 and 1985*

Ricardo Lobato Torres

Lia Hasenclever

**375** *Institutional evolution of Indian and Brazilian pharmaceutical industries revisited*

Marcelo Rougier  
Alejandro Gaggero

- 407** *The Argentine business groups and their response to the arrival of multinational companies in the 1990s. The case of Madanes in the production of aluminum*

Maurício Espósito

- 439** *Brazilian industrialization, production diversification and consolidation of external dependence: an analysis from the perspective of the national formation*

William Eufrásio Nunes Pereira  
Ana Cristina dos Santos Morais

- 475** *Brief notes about development, planning and regional inequalities in Brazil*

Maria Alice Rosa Ribeiro

- 511** *A tribute to Emilia Viotti da Costa (1928-2017)*

Cláudia Alessandra Tessari

- 523** *The journal História Econômica & História de Empresas: balance and perspectives*

## apresentação presentation

O número atual da *História Econômica & História de Empresas* apresenta contribuições novas e originais de autores nacionais e estrangeiros a debates na área de história econômica do Brasil, com incursões pela Argentina, Paraguai e Índia. De início, agradecemos ao trabalho competente de toda uma cadeia editorial necessária à produção da revista – autores, editores, pareceristas, revisores e diagramadores – que permite manter os bons níveis de qualidade acadêmica da revista.

Os dois artigos iniciais apresentam o interesse dos pesquisadores brasileiros pelo aprofundamento na história econômica dos países *hermanos*, incorporando temáticas e promovendo intercâmbios com a extensa produção historiográfica hispanófila, ainda insuficientemente valorizada nos circuitos acadêmicos nativos.

O artigo “A circulação monetária no vice-reinado do Rio da Prata (1776-1810)”, de Alexandre Jeronimo de Freitas, aponta uma perspectiva instigante para compreender a formação do espaço monetário platino no período colonial tardio, abordando-o a partir das cadeias de financiamento do aparato fiscal-militar com a separação administrativa do Peru. Ademais, o autor também vincula a formação desse espaço monetário às cadeias privadas de crédito geradas pela intensificação das trocas mercantis ocorrida com as medidas de livre comércio no império espanhol. De forma geral, o autor parte de uma compreensão mais ampla de moeda, para além da circulação metálica, e inclui os meios de pagamento públicos e privados.

Em seguida, o artigo “Relações de trabalho na formação histórico-econômica do Paraguai”, escrito em conjunto por Claudia Vera da Silveira, Fabricio José Missio e Rosele Marques Vieira, traz uma visão panorâmica da evolução das formas de trabalho no Paraguai desde o período colonial até o início do século XX. O predomínio da agricultura e de relações de trabalho servis, primeiro sob a *encomienda*, depois

sob controle estatal, marcaram a história do país até a grande guerra da Tríplice Aliança. Ao longo do século XX, ainda que o restrito mercado de trabalho livre do período anterior tenha sido bastante ampliado, a criação de um código de legislação trabalhista ocorreria apenas em 1961.

Em “Público e privado: as políticas e os planejamentos da Secretaria de Agricultura, Comércio e Obras Públicas em relação à *Sorocabana Railway Company*”, os autores Lucas Mariani Corrêa e Eduardo Romero de Oliveira dedicam-se a esmiuçar as conflituosas relações entre a administração do governo e uma empresa do setor de transportes no estado de São Paulo durante a I República. Na análise dos autores, embora a proposta inicial da Secretaria de Agricultura, Comércio e Obras Públicas tivesse nas ferrovias um dos eixos centrais para a realização do planejamento, os intentos de maior controle estatal esbarrariam na atuação das empresas privadas, articuladas pela *holding* estrangeira da *Brazil Railway Company* conduzida por Percival Farquhar. Os conflitos entre o estado paulista e a gestão da *Sorocabana Railway Company* conduziram à retomado do controle pelo governo, permitindo-lhe auferir volumosos lucros. De forma geral, o artigo mostra a complexidade das diferentes conjunturas presentes nas articulações entre agentes públicos e privados na condução do crescimento capitalista em São Paulo.

O artigo seguinte detém-se também sobre a história econômica paulista, mas se concentrando no tema do trabalho na segunda metade do século XX. “Do café à cana-de-açúcar: o impacto das transformações econômicas nas relações de trabalho na microrregião de Ribeirão Preto (SP), entre 1945 e 1985”, de autoria de Iliane Jesuína da Silva, Jorge Henrique Caldeira de Oliveira e Lélío Luiz Oliveira, aponta as transformações nas relações de trabalho em uma localidade economicamente bastante expressiva e relevante do interior paulista. O período considerado pelos autores assistiu ao declínio do cultivo cafeeiro, e em menor grau do algodão e do arroz, e à ascensão da cana de açúcar, seguida do milho, no estado de São Paulo. Em particular, em poucas décadas, a região de Ribeirão Preto passou do café à produção açucareira, com a forte presença de trabalhadores temporários na lavoura canavieira, expressa pela redução de colonos e o incremento da proporção de trabalhadores diaristas e mensalistas.

Os demais artigos da presente edição ocupam-se principalmente de temáticas vinculadas à história da indústria e da industrialização, abar-

cando o desenvolvimento de diversos setores no Brasil, Argentina e Índia em períodos mais recentes.

O artigo “A evolução institucional das indústrias farmacêuticas indiana e brasileira revisitadas” de Ricardo Torres e Lia Hasenclever traz uma contribuição significativa sobre uma indústria específica – o setor farmacêutico – ganhando em amplitude com o recurso à análise comparativa com a indústria indiana ao longo da segunda metade do século XX. Por si só, a comparação entre as economias em desenvolvimento do Brasil e da Índia merecia destaque, dada a escassez de trabalhos semelhantes em outros temas também. Bem abalizados pelo referencial teórico institucionalista em economia industrial, os autores apontam as trajetórias institucionais divergentes dos dois países no tocante às políticas públicas e às atitudes empresariais quanto a melhoria tecnológica no setor farmacêutico. A conclusão do artigo indica a política mais agressiva e mais nacionalista de acumulação e absorção tecnológicas na indústria farmacêutica indiana quando comparada à brasileira.

Por sua vez, o artigo “Los grupos económicos argentinos y la respuesta frente al arribo de las empresas multinacionales en los la década de 1990. El caso de Madanes en la producción de aluminio” de Marcelo Rougier e Alejandro Gaggero analisa, em meio a conturbada história econômica argentina dos anos 90, as razões do sucesso na política de exportação de produtos manufaturados de origem industrial pela único grupo empresarial argentino produtor de alumínio. Para os autores, as estratégias de integração vertical, diversificação produtiva, concentração dos negócios e participação nos processos de privatização foram cruciais para o êxito alcançado pela empresa, em nítido contraste com as perdas observadas no mesmo período em outras empresas argentinas no setor de produção de insumos industriais.

O artigo de Maurício Espósito, “Industrialização brasileira, diversificação produtiva e consolidação da dependência externa: uma análise a partir da perspectiva da formação nacional”, apresenta uma perspectiva geral e de longo prazo para o estudo das especificidades da industrialização brasileira ao longo do século XX, apoiando-se sobretudo nas interpretações clássicas sobre o tema, especialmente a obra de Celso Furtado.

Por último, o artigo de William Eufrásio Nunes Pereira e Ana Cristina Santos Morais, “Breves notas sobre desenvolvimento, planejamento

e desigualdades regionais no Brasil” também contribui para uma visão mais panorâmica do papel do planejamento econômico nas transformações das últimas décadas da economia brasileira. Os autores indicam o processo de desconcentração parcial dos empregos e das atividades produtivas, ante a uma situação anterior de grande predomínio do Sudeste.

A última seção da revista apresenta uma pequena homenagem a Emília Viotti da Costa, escrito por Maria Alice Rosa Ribeiro, a quem agradecemos a gentileza de nos permitir publicá-lo na presente edição. Os estudos pioneiros e profundos de Viotti da Costa, tão caros à temática da escravidão brasileira e seu ocaso, certamente permanecem como marcos interpretativos a todos os historiadores brasileiros. Radical no melhor uso do termo, em ir na raiz dos eixos principais da formação histórica do país, sua trajetória intelectual testemunha a violência política e a truculência do exílio que tanto marcou a produção acadêmica dos anos 60 e 70, com efeitos talvez pouco avaliados até os dias atuais.

Por fim, o texto de Cláudia Alessandra Tessari, exímia editora da nossa revista entre 2012 e 2015, apresenta um balanço circunstanciado das origens, desenvolvimentos e desafios que permearam (e ainda permeiam) a produção da *História Econômica & História de Empresas*. Agradecemos muitíssimo a Cláudia pelo excelente texto e não poderíamos ter uma melhor forma de celebrar, inclusive criticamente, o encerramento de vinte edições da revista que atestam a vitalidade da história econômica brasileira.

Como sempre, desejamos a todos uma boa leitura!

*Comissão Editorial*

# a circulação monetária no vice-reinado do rio da prata (1776-1810)\*

## the monetary circulation in the viceroyalty of the river plate (1776-1810)

**Alexandre Jeronimo de Freitas\*\***

Departamento de Ciências Econômicas, Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, Rio de Janeiro, Brasil

### RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar os principais elementos formadores do espaço monetário que floresceu a partir da criação do Vice-Reinado do Rio da Prata. Por um lado, será visto como a reorganização da estratégia de defesa da Coroa espanhola de suas possessões na América fortaleceu o crescimento do crédito público na região, através do financiamento dos gastos militares. Por outro, a reforma no sistema de comércio espanhol criou um novo circuito comercial que ligava o comércio atlântico com a região do Alto Peru, através do Porto de Buenos Aires. Esse comércio estimulou a formação de uma cadeia de pagamentos sustentada pela emissão de instrumentos privados de crédito. Tanto por via pública como por via privada, o crescimento do crédito na região serviu de base para a formação de um complexo sistema monetário no Vice-Reinado do Rio da Prata.

**Palavras-chave:** Vice-Reinado do Rio da Prata. Moeda. Crédito.

### ABSTRACT

This paper aims to analyze the main elements that form the monetary area that flourished from the creation of the Viceroyalty of the River Plate. On the one hand, it will be seen how the reorganization of the defense strategy of the Spanish crown of his possessions in America strengthened the growth of the public credit in the through the financing of the military spent. On the other hand, the reform in the Spanish trading system has created a new commercial route linking the Atlantic trade with Upper Peru region, through the Port of Buenos Aires. This trade stimulated the formation of a chain of payments supported by the issuing of private instruments of credit. As much for the public as for private credit, the credit growth in the region was the basis for the formation of a complex monetary system in the Viceroyalty of the River Plate.

**Keywords:** Viceroyalty of the River Plate. Money. Credit.

\* Gostaria de agradecer aos pareceristas as sugestões e ao editor e ao revisor o trabalho. Quaisquer erros são de minha responsabilidade.

Submetido: 29 de novembro de 2016; aceito: 3 de março de 2017.

\*\* Professor do Departamento de Ciências Econômicas do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Doutorado em Economia da Indústria e da Tecnologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. *E-mail:* alexandrefreitas76@yahoo.com.br

## Introdução

A historiografia argentina tornou-se recentemente mais fértil em estudos sobre as questões monetárias não apenas após a Independência, mas também sobre a época em que toda a região da bacia do Prata, mais o Paraguai e o então Alto Peru formavam uma só entidade política, o Vice-Reinado do Rio da Prata. Porém, grande parte dos estudos até então efetuados se dedicam a estudos sobre determinados mercados regionais (Amaral, 1990; Schmit, 2003, Tedesco, 2001; Mira; Lázaro, 2003) ou analisam a questão monetária de forma secundária (Varillas, 2009; Schlez, 2016; Sanz, 2001; Kraselsky, 2016, Jumar, 2016)<sup>1</sup>. Esse fenômeno dificulta uma compreensão sistêmica sobre o espaço monetário do Vice-Reinado.

Essa fragmentação dos estudos históricos sobre o tema, embora tenha sido de vital importância ao disponibilizarem dados e fornecerem fontes, muitas vezes não permite que se faça uma conexão econômica entre as partes, de maneira a melhor compreender o todo. Ou seja, demonstrando de que forma as conjunturas locais e os acontecimentos históricos relatados estariam embebidos em um complexo sistema monetário regional.

Por outro lado, a literatura pouco destacou a relação entre impostos, crédito e moeda. As análises enfatizam as moedas de prata como forma principal de dinheiro e deixam de vislumbrar como certos mecanismos de crédito, tanto público como privados, formavam grande parte do conjunto de pagamentos do Vice-Reinado do Prata.

Nesse mesmo sentido, a literatura sobre o Estado fiscal-militar, a despeito de seus grandes méritos, pouco se dedicou a compreender os aspectos monetários do financiamento do Estado, compreendendo assim o mercado como lócus institucional da formação dos sistemas monetários nacionais.

Esta é uma tentativa inicial de responder esses questionamentos de maneira a formar uma interpretação econômica distinta da origem da moeda argentina e, por conseguinte, de seu sistema monetário nacional. Nesse sentido, este artigo analisará a circulação monetária no Vice-Reinado do Prata a partir de dois elementos principais. Primeiramente, será visto como o financiamento da reforma administrativo-militar que

<sup>1</sup> Para uma exceção, ver Wasserman (2014), que analisa as questões relacionadas ao crédito notarial em Buenos Aires, porém em um período anterior (século XVII).

criou o Vice-Reinado alimentou o crédito público da região e serviu de base para a organização do espaço monetário regional.

Em segundo lugar, será visto como a adoção de um novo regime de comércio pela Coroa espanhola serviu para fortalecer os já incipientes laços da região com as redes de comércio atlânticas, fornecendo recursos para o fortalecimento de uma extensa cadeia de pagamentos privada que interligou todos os mercados do Vice-Reinado, fazendo, com isso, surgir uma série de instrumentos privados de crédito.

Além desta introdução, o artigo se dividirá em mais três partes, sendo (1) a análise do papel do crédito público e do financiamento militar; (2) a formação de uma cadeia de pagamentos privada e do comércio livre; (3) um exame do conjunto dos meios de pagamento; e algumas questões são levantadas à guisa de conclusão.

## 1. Financiamento militar e o crédito público

“En un rincón inhóspito [...] la decisión de la Corona instaló desde 1776 uno de los centros mas avanzados del poder español en las Indias. El Virreinato del Río de la Plata nació bajo el signo de la guerra.” (Halperín Donghi, 2005, p. 28)

Para apreciar de que forma a adoção de uma estratégia de defesa no Atlântico Sul criou uma nova unidade de poder do Império espanhol e, com isso, disponibilizou um volume elevado de recursos para financiar os gastos militares, que alimentou o crédito público na região, é preciso considerar brevemente a conjuntura geopolítica na qual a Coroa espanhola se encontrava envolvida.

Ao iniciar o século XVIII, a Espanha enfrentava uma grave crise política e econômica que ameaçava desmembrar suas possessões europeias e, principalmente, seu Império nas Américas. Essa crise era fruto de um processo de decadência política e econômica do Império espanhol diante das novas potências europeias ascendentes – Holanda, Inglaterra e França –, que passariam a disputar espaços cada vez maiores no circuito de comércio colonial espanhol, cujo prêmio era a prata da Nova Espanha e do Alto Peru<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> “Behind the diplomacy and war in Europe in the latter half of the seventeenth



O atraso econômico e a perda de *status* político foram amplificados nos primeiros anos do século XVIII com o fim da dinastia dos Habsburgos. A possibilidade de uma união dinástica entre a França e a Espanha<sup>3</sup> resultou na Guerra da Sucessão Espanhola, que ameaçou alterar o delicado equilíbrio competitivo europeu devido às vantagens que a França conseguiria sobre o comércio espanhol.

Essa possibilidade se materializou economicamente com a transferência do *asiento*<sup>4</sup> para uma companhia francesa – Compagnie de Guinée. Em 1702, formou-se então uma aliança anglo-holandesa, cujo objetivo era romper essa ligação política e econômica entre a França e a Espanha, dando início a uma guerra que terminaria apenas com a assinatura do Tratado de Utrecht em 1713 (Lindsay, 2008).

Os privilégios previstos no tratado<sup>5</sup>, negociado sob um claro predomínio britânico, foram vistos pelos espanhóis como uma garantia da manutenção de seu domínio sobre suas colônias americanas diante das ambições britânicas na região. Mas a configuração política resultante permitiu à Grã-Bretanha um maior envolvimento no comércio da Espanha e de suas colônias, gerando uma tensão latente entre as atividades comerciais britânicas e as autoridades espanholas<sup>6</sup>, durante grande parte do século XVIII. Os danos causados pela guerra ao monopólio do comércio espanhol com suas colônias seriam sentidos por muito tempo e seu restabelecimento se tornaria um dos objetivos prioritários das reformas implantadas pelos Bourbons (Del Castillo, 1983, p. 278).

---

century lay the struggle for access to the source of Spanish silver, colonial staples and overseas markets for Europe's manufactures." (Stein; Stein, 2003, p. 38)

<sup>3</sup> Carlos II morreria sem deixar herdeiros e acabou por eleger o neto de Luís XIV, que em 1700 se tornaria rei Felipe V da Espanha. No entanto, Paris manteve o novo monarca Bourbon na linha sucessória francesa – ao contrário do que previa o testamento de Carlos II –, mantendo aberta a possibilidade de uma União dinástica entre a Espanha e a França.

<sup>4</sup> Tratava-se de um contrato que a Coroa espanhola mantinha com o objetivo de adquirir escravos africanos. Era a única forma de intervenção externa admitida pela Espanha nas relações com suas colônias.

<sup>5</sup> O *asiento* seria transferido para uma companhia inglesa – The South Sea Company –, permitindo a criação de entrepostos britânicos em Havana, Veracruz, Cartagena e Buenos Aires.

<sup>6</sup> “What English interests reaped in access to the Spanish colonies at the close of the War of Succession, the Spanish state was to spend almost the whole eighteenth century seeking to recover.” (Stein; Stein, 2003, p. 141)



Além das rusgas comerciais entre a Espanha e a Grã-Bretanha, o século XVIII vivenciava um conflito crônico entre as duas principais potências da época, a França e a Grã-Bretanha, que terminava por abranger todos os demais conflitos – determinando em muitos casos seus resultados. Nesse outro nível de disputa, a Espanha vinculou-se, desde o fim da Guerra da Sucessão Espanhola, ao lado francês. Esse vínculo foi oficializado nos Pactos de Família firmados pela França e pela Espanha primeiramente em 1733, renovados em 1743 e em 1759 – com a subida ao trono de Carlos III e a deflagração de uma nova guerra anglo-espanhola em 1762 (Lindsay, 2008).

A incursão da Marinha britânica sobre territórios espanhóis no Caribe, com a destruição de Portobelo e as conquistas de Havana e Manilha (1762), fortaleceu a imagem de que a América espanhola estava relativamente desguarnecida. Aliada à derrocada das forças francesas na região, causava a impressão de que a Grã-Bretanha estava livre para finalmente investir contra as possessões espanholas, terminando com seu domínio sobre o continente. Esse sentimento estimulou a necessidade de reformas estruturais nas Índias<sup>7</sup>.

A declaração de Independência das Treze Colônias britânicas da América do Norte em 1776 transforma novamente o cenário geopolítico nas Américas. A guerra que se seguiu, ocupou o centro das atenções das forças britânicas, permitindo que a Espanha conseguisse reorganizar sua estratégia de defesa nas colônias. Foi nesse contexto histórico que o conflito mundial chegou à região da bacia do Prata.

## 1.1 Financiamento militar

A reorganização econômica e administrativa que envolvia a formação desse novo centro de poder da Coroa espanhola alterou profundamente a estrutura econômica regional. As reformas bourbônicas buscaram criar condições para que as colônias autofinanciassem seus gastos com a defesa de seus territórios.

<sup>7</sup> “[L]a guerra estimula el ritmo de las reformas, porque la necesidad de defender las Provincias de Ultramar exige acelerarlas con objeto de que proporcionen hombres y dinero para la defensa; a su vez, de la marcha de las reformas depende que la preparación para la guerra se apresure o se retrase.” (Del Castillo, 1983, p. 317)

A necessidade de financiar a reorganização da estratégia de defesa da região obrigava incorrer não apenas em maiores gastos militares, como também em despesas na formação de uma estrutura administrativa e fiscal compatível com o novo *status* político da região. Essa tarefa envolvia uma maior envergadura financeira das Haciendas Reales locais, que fortaleceria a presença do crédito público na economia regional.

No que tange ao Vice-Reinado do Rio da Prata, tendo em vista a incompatibilidade entre o desenvolvimento econômico da região e a estrutura administrativa e militar que nela seria implantada, os espanhóis necessitavam obter mais recursos do que a região da bacia do Prata costumava oferecer. O arcabouço fiscal que viabilizaria tal operação, que já funcionava no outros Vice-Reinados, foi executado de maneira que regiões economicamente mais desenvolvidas transferissem parte de seu excedente fiscal para regiões deficitárias. Essas transferências de recursos ficaram conhecidas como *situados*.

O papel desse financiamento militar para a alimentação do crédito público no Vice-Reinado deu-se através da transferência de recursos citada acima. Esse processo era possível devido ao complexo sistema de distritos fiscais, as Cajas Reales, implantados pela Coroa em toda a América espanhola. Esses distritos eram criados na medida em que uma região crescia em importância econômica – basicamente devido à mineração, mas também com o comércio – e/ou política – importância para a estratégia defensiva do Império (Marichal; Von Grafenstein, 2012).

Responsáveis pelo controle das receitas e despesas da administração local, os distritos menores reportavam-se diretamente às unidades centrais, que dessa forma reuniam todo o excedente fiscal de sua região. A organização hierárquica desse sistema fiscal permitia que distritos superavitários subsidiassem distritos deficitários através da transferência de recursos (Marichal, 2007).

Devido à pouca população e ausência de atrativos econômicos para a Coroa na região, existia apenas uma Caja Real, inaugurada em 1634 em Buenos Aires, até 1740. Porém, no período de criação do Vice-Reinado do Prata, a região já possuía 14 Cajas<sup>8</sup>, além de obter o controle sobre as 9 já existentes na região do Alto Peru<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Jujuy, La Rioja, Maldonado, Montevideo, Paraguai, Salta, San Juan, Santa Fé, Santiago del Estero e Tucumán.

<sup>9</sup> Potosí, La Paz, Oruro, Chukuyto, La Plata, Cochabamba, Karangas, Arica e Santa Cruz.

As Cajas superavitárias situavam-se no Alto Peru – Potosí, Arica e Oruro –, enquanto Buenos Aires era a principal receptora desses recursos. Os excedentes fiscais eram assim centralizados pelo Tribunal Mayor de Cuentas, na capital Buenos Aires, que efetuava sua redistribuição a partir, majoritariamente, das necessidades militares (Klein, 1999). Foi a criação de um eixo fiscal Potosí-Buenos Aires que viabilizou a implantação do novo aparato de defesa do Atlântico Sul.

A despeito de sua complexa organização, esse sistema fiscal não era funcionalmente tão eficiente. As unidades superavitárias eram poucas com relação às deficitárias. Frequentemente, as Cajas de origem militar encontravam-se em situação deficitária devido a gastos imprevistos relacionados com o crescimento das despesas militares. Isso exigia que elas cobrassem um maior volume de recursos aos *situados* dos anos seguintes e/ou requisitassem *situados extraordinarios*, para saldar suas dívidas mais prementes (Fernández, 2002).

Na medida em que o século XVIII avançava e a percepção de que a ameaça britânica sobre as Américas se tornava maior, o volume dessas transferências *intercajas* também crescia. No período de 1785-1789, a Caja de Buenos Aires recebeu por volta de 6.600.000 pesos (Klein, 1999), montante comparável a toda a exportação de metais preciosos do período, estimada em aproximadamente 7.000.000 de pesos (Mou-toukías, 1998)<sup>10</sup>.

Essas transferências *intercajas* criavam um elemento redistributivo no sistema fiscal das colônias. Tinham um grande impacto financeiro sobre a região receptora, sendo muitas vezes a principal fonte de recursos, cuja chegada movimentava toda a economia local.

Esse volume crescente de recursos fluía para as Haciendas Reales e servia de garantia para as dívidas públicas emitidas em cada região. A disposição de seus credores em financiar as despesas desses distritos fiscais variaria diretamente com a frequência e o volume do *situado* que estes recebiam. O *situado* de Potosí servia como garantia de empréstimos efetuados pelas autoridades ao Consulado de Comércio de Buenos Aires (Kraselsky, 2016).

<sup>10</sup> Para o período de 1796-1800, os *situados* atingiram 7.162.000 pesos, 42,5% do total de ingressos do Vice-Reinado (Klein, 1999).

Esse grande fluxo de recursos transformou o Vice-Reinado num circuito monetário/financeiro que fugia do controle exclusivamente público e terminava alimentando o capital dos comerciantes – principalmente de seus representantes portenhos<sup>11</sup>.

O capital privado se aproveitava das crescentes lacunas apresentadas pela estrutura fiscal, que não conseguia acompanhar o ritmo das mudanças ocasionadas pela reforma na estratégia de defesa das colônias americanas. A maior dessas lacunas derivava da impossibilidade de sincronismo entre déficits gerados por excesso de gastos não previstos – muito comuns nesse período, quando a movimentação de tropas regulares e a formação e o crescimento de milícias impediam uma previsão mais precisa das despesas – e o envio dos *situados*.

O vínculo estreito entre as Haciendas Reales e seus credores era aproveitado pela classe mercantil. A apropriação pelos comerciantes de parte da renda financeira do Estado apoiava-se na posição privilegiada que possuíam no Vice-Reinado. Essa posição era garantida tanto por sua capacidade de crédito e disponibilidade de capital – única na economia do Vice-Reinado –, como por seus amplos laços comerciais, que formavam uma rede cujos agentes eram capazes de cobrar dívidas, coletar e transportar recursos em toda a região da bacia do Prata, do Alto Peru e do Chile. Através de seu capital líquido e sua rede de contatos, os comerciantes se aproveitaram para lucrar na forma de agentes financeiros da Hacienda Real:

[T]he most powerful merchants [...] acted as conduits for intercolonial transfers of money. These arrangements were often quite complicated and included shipping cash, granting credit, collecting outstanding debts, renegotiating credit terms, and settling accounts among a group of debtors and creditors for the Spanish house. In all instances the merchant was awarded a commission on the transactions. (Socolow, 1975, p. 18)

A forma de financiamento da dívida mais utilizada pela administração

<sup>11</sup> “[Administración colonial se vio obligada] a recurrir a la participación en estos circuitos – fundamentalmente de capitales – de personas, grupos o corporaciones privadas o semipúblicas (comerciantes, asentistas, sectores del patriciado urbano, hasta Consulados de Comercio o incluso Cabildos); en definitiva, el capital privado.” (Fernández, 2002, p. 68)

pública era através da obtenção de empréstimos feitos a comerciantes locais, tendo como garantia futuros *situados* (Kraselsky, 2016). Seu crescimento contribuiu para transferir o controle dos *situados* da esfera pública para a privada, já que o crescimento da dívida fazia com que os empréstimos comprometessem completamente os recursos transferidos de outras Cajas, que em sua chegada já eram repassados automaticamente aos credores da administração local.

Os comerciantes também faziam vendas a crédito de mercadorias e produtos em suas lojas para sustento das guarnições e para construção e manutenção de estruturas militares. As tropas não recebiam o soldo regularmente devido aos atrasos na chegada do *situado*. Os soldados assim só possuíam uma saída, que era a de se endividarem com comerciantes locais, para obterem toda sorte de mercadorias que necessitassem (Moutoukías, 1988).

Outra oportunidade aproveitada era a falta de pagamento de funcionários, que permitia aos comerciantes lhes adiantarem certas mercadorias em troca da cessão dos direitos a receber que esses funcionários possuíam diante da Hacienda Real local. Suas íntimas relações políticas facilitavam a cobrança dessas dívidas.

Mas talvez a operação que mais gerasse lucros aos comerciantes era a condução dos *situados*. Na ausência de capacidade para executar as transferências desses recursos, a Coroa vendia concessões a agentes privados para fazê-las. Os únicos capazes de tal tarefa eram os mais bem-sucedidos comerciantes do Vice-Reinado. Além do pagamento pelo serviço, o comerciante responsável conseguia lucrar com o valor que as moedas possuíam em diferentes mercados da região do Prata (Saguier, 1989).

A organização fiscal do Vice-Reinado e, principalmente, as transferências *intercajas* alimentaram a circulação monetária no Vice-Reinado do Rio da Prata. O crescimento do crédito e da dívida públicos acabou por nutrir o capital comercial, principalmente dos comerciantes portenhos<sup>12</sup>, fortalecendo os instrumentos de crédito privados que circulavam como meios de pagamento em toda a região do Vice-Reinado.

<sup>12</sup> “Thus, the system of transfers helped to created local American elites that controlled large parts of the king’s revenues and grew astonishingly rich in the process.” (Irigoin; Grafe, 2008, p. 198)

A complexa rede de distritos fiscais implantada nas Américas é fundamental para compreender a circulação monetária nas colônias. As transferências *intercajas* serviam como mecanismo redistributivo da riqueza colonial e por isso exerciam um papel, embora fundamental, pouco explorado na oferta de crédito público e privado que compunha a base da estrutura monetária nas colônias espanholas das Américas.

Os *situados* movimentam recursos significativos que, aos serem redistribuídos, se repartiam através de uma série de cidades, que se tornavam então mercados potenciais para a classe mercantil ávida pela aquisição de prata. Mais que isso, na ausência de bancos ou instituições financeiras rudimentares, esses fluxos de capitais eram administrados por comerciantes-financeiros, que coordenavam vastas cadeias de crédito privadas que atravessam todo o Vice-Reinado e, por isso, eram capazes de realizar tais operações monetárias<sup>13</sup>.

Dessa forma, sendo turbinado financeiramente pelo crédito público, o incipiente circuito comercial vigente na região do Prata cria uma cadeia de pagamentos privada, que será expandida com a criação do Vice-Reinado e a implantação do comércio livre nas colônias espanholas das Américas.

## 2. O comércio livre e os instrumentos privados de crédito

Durante quase toda sua existência, o Porto de Buenos Aires havia estado fora do sistema comercial espanhol. Apenas pequenas permissões foram concedidas para a obtenção de mercadorias mais urgentes para a manutenção da cidade. Sua localização à beira do Atlântico Sul sempre foi tida como uma ameaça ao sistema comercial espanhol.

Era através de uma rota via pacífico<sup>14</sup> que a Espanha exercia seu monopólio comercial e efetuava o transporte das riquezas extraídas do

<sup>13</sup> A apropriação dos *situados* pela iniciativa privada deu origem a um debate entre uma visão de que essas transferências de recursos representavam o envolvimento profundo das elites locais na administração do Império espanhol (Irigoin; Grafé, 2008) e outra que entende as transferências como resultado da estratégia de defesa da Coroa, em que as elites locais teriam pouca influência (Marichal, 2007).

<sup>14</sup> Ela atravessava o mar do Caribe até o Porto de Portobelo. Após uma complexa

Vice-Reinado do Peru. Durante anos formou-se ali um circuito comercial que envolvia Lima e as cidades mineiras do Alto Peru. A circulação de mercadorias movimentava uma série de economias locais ao redor da exploração da prata, criando várias redes de comércio regionais (Assadourian, 1982).

No entanto, uma rota comercial através do Atlântico tornaria mais acessível os mercados de Lima e do Alto Peru, do que a tradicional rota do Pacífico. Porém, o poder político da rica classe de comerciantes limenhos fez com estes exercessem toda sua influência sobre a Coroa espanhola, para garantir a permanência da rota do Pacífico e, por conseguinte, seus privilégios econômicos no circuito comercial espanhol (Socolow, 1975).

Mas, devido ao fácil acesso a Potosí, os produtos oriundos de Buenos Aires chegavam aos mercados do Alto Peru com preços menores que os adotados pelos comerciantes de Lima. Isso alimentou uma intensa atividade mercantil que crescia por canais estranhos à Coroa espanhola. O comércio ilegal de difícil mensuração representava um vazamento da prata de Potosí. O contrabando era uma atividade muito lucrativa e de difícil fiscalização pelas autoridades reais.

Essa situação se altera com as mudanças efetivadas no regime comercial vigente. A transformação do antigo sistema de comércio imperial se inicia com medidas adotadas pelos espanhóis a partir de 1765, que culminaram no Reglamenteo para el comercio libre, estabelecido em 1778. O novo sistema comercial abriu à navegação e ao comércio vários portos americanos; além de Buenos Aires e Montevideú, o circuito incluía Havana, Cartagena, Valparaíso, Arica, Callao e mais uma série de portos menores. Ao mesmo tempo em que terminava com o monopólio do Porto de Cádiz, ampliando assim o leque de portos peninsulares, incluindo Barcelona, Málaga, Santander, Gijón, La Coruña, dentre outros (Silva, 1993, p. 11-12).

No entanto, a despeito do nome, as reformas não tinham como objetivo uma liberalização plena das relações comerciais das colônias – a participação de países estrangeiros não foi contemplada. A Coroa espa-

---

travessia por terra através do istmo do Panamá, era possível chegar ao Porto de Arequipa no Peru, de onde as mercadorias seguiam até a capital Lima.

nhola buscava fomentar o comércio entre seus domínios sem permitir a participação de comerciantes britânicos, franceses ou portugueses<sup>15</sup>.

Esse novo regime comercial tinha objetivo semelhante ao das reformas fiscais: criar um estímulo para o crescimento econômico que permitisse as colônias financiarem seus gastos militares. O resultado foi no geral favorável com o crescimento do comércio por todas as colônias, mas principalmente nos anteriormente isolados portos do Vice-Reinado do Prata<sup>16</sup>.

O volume exportado apresenta um aumento elevado após a adoção do novo regime mercantil<sup>17</sup>, embora não tenha havido uma diferença qualitativa com relação ao período anterior. A principal mercadoria exportada pelos mercados da bacia do Prata foram os metais preciosos, prata principalmente, responsáveis por aproximadamente 80% do total exportado e isso não é alterado após a criação do Vice-Reinado (Jumar, 2016).

A classe dos comerciantes de Buenos Aires tornou-se mais rica e poderosa a partir não apenas da liberalização do comércio do porto da cidade, mas também devido à inclusão do Alto Peru em sua esfera comercial em detrimento dos comerciantes limenhos. A abertura de um canal oficial para a entrada dos Efeitos de Castilha junto ao novo acesso aos mercados da região mineradora do Alto Peru possibilitou a criação de um complexo circuito comercial no interior do Vice-Reinado.

A despeito de o centro gravitacional desse circuito comercial se localizar em Potosí e a porta de entrada, em Buenos Aires, o acesso aos fluxos de prata se dava por uma complexa rede de comércio que atravessava toda a região da bacia do Prata – através dos mercados de Assunção, Tucumán, Córdoba e Salta – e terminava na região mineradora andina e no Chile (Jumar, 2016).

<sup>15</sup> Ver Stein e Stein (2003, cap. 6).

<sup>16</sup> Antes do *comercio libre*, a média de navios no Porto de Buenos Aires era de 7,7 (1760) e 11,4 (1770-1778). Após a adoção da liberalização do comércio entre 1779-1784, esse número cresceu para 25 navios por ano, atingindo no triênio 1794-1796 a média anual de 53 navios (Moutoukías, 1998, p. 50-51).

<sup>17</sup> A média anual entre 1764-1766 foi de 1.600.000 pesos. Com o novo regime e o fim da guerra com a Grã-Bretanha, a exportação atinge, no triênio 1782-1784, 5.570.000 pesos e termina o século XVIII exportando para a Europa quase 4.000.000 pesos por ano (1794-1796) (Moutoukías, 1998, p. 18).

Os comerciantes *porteños* se utilizavam de agentes que levavam as mercadorias ao interior, para serem vendidas nos mercados locais. Esse acordo era feito com base na consignação das mercadorias. Havia um prazo para que as mercadorias fossem vendidas e o pagamento, efetuado. Os pagamentos dos comerciantes do Alto Peru, que reuniam uma soma considerável de dinheiro, eram efetuados através de *situados* comerciais constituídos por moedas de prata e instrumentos de crédito (Kraselsky, 2016).

Do total das mercadorias europeias que chegam ao mercado de Potosí em 1793, quase 80% são provenientes de Buenos Aires. No entanto, esse volume representava apenas 34% do total de mercadorias enviada ao interior pelos comerciantes da capital (Moutoukías, 1998). Assim, a maior parte das importações de produtos europeus pelos comerciantes bonaerenses era negociada nos mercados das províncias do interior. Essa intensa articulação mercantil dos mercados regionais do Vice-Reinado do Rio da Prata estimulou o crescimento de um circuito monetário doméstico.

Dessa maneira, mesmo que o principal objetivo do comerciante portenho seja obter a produção de prata do Alto Peru, ela não é passível de ser obtida apenas nesses mercados, já que circula por outras regiões do Vice-Reinado. Foi necessária a criação de ramificações por toda a região da bacia do Prata, para conseguir obter o máximo de metais preciosos para exportação<sup>18</sup>.

Não apenas o alcance dos negócios é importante, como também a forma como são efetuados. Apesar de a finalidade maior de todas as operações ser a obtenção da prata, sua presença não é obrigatória em grande parte das transações. Operando no comércio doméstico entre as províncias, os comerciantes intermediavam a venda de uma série de produtos através do Vice-Reinado – erva-mate do Paraguai, tecidos

<sup>18</sup> O grande alcance dos negócios dos comerciantes *porteños* pode ser ilustrado através da análise efetuada por Gelman (1987) sobre um de seus representantes mais prósperos. Ele demonstra como um típico grande comerciante de Buenos Aires, Domingos Belgrano, operava no em meados do século XVIII. É possível perceber, a partir dos registros desse comerciante, como seus negócios englobavam mercados na Banda Oriental, em Assunção e Missões, passando por Córdoba, Tucumán e Salta, até chegar a Jujuy e ao Chile. Schlez (2016) estuda o caso de outro grande comerciante da época cujos negócios tinham características muito similares.

rústicos de Córdoba, móveis de Corrientes, dentre outros –, utilizando majoritariamente instrumentos privados de crédito<sup>19</sup>.

Era, portanto, necessária a formação de uma cadeia de pagamentos para viabilizar esse circuito comercial. Surgiu assim uma série de instrumentos de crédito privado utilizados pelos comerciantes, para dar sustento às suas operações. Entre os mais comuns, estavam a Escritura de obrigação, a Livrança e a Cessão de dívidas (Gelman, 1990).

A Escritura de obrigação (Escrita de obligación) era o instrumento mais formal. Exigia do comerciante que recebia a mercadoria a assinatura de uma escritura, reconhecida pela Audiência de Buenos Aires, em que se obrigava a pagar ao comerciante que lhe adiantou a mercadoria num prazo acordado, no meio de pagamento estipulado para liquidar a operação e, se necessário, os juros, caso o pagamento fosse feito fora do prazo.

A Livrança (Libranza) era o instrumento cuja circulação era a mais abrangente. Funcionava como uma letra de câmbio endossável em operações de crédito de curto prazo. Utilizada como um substituto direto da moeda, circulava como o meio de pagamento mais popular entre os comerciantes, devido à sua flexibilidade e capacidade de liquidar pagamentos de maneira simples e rápida. As Haciendas Reales também emitiam Livranças.

Era constituída por um acordo em três partes: o *librante* (outorga o documento), o *libratario* (beneficiado) e o *mandatario* (devedor). Na medida em que podiam ser endossadas enumeras vezes, as Livranças funcionavam como meio de pagamento circulante, saldando várias dívidas sucessivas a partir de uma única operação inicial (Gelman, 1990).

Por fim, a Cessão de dívidas (Cesión de deudas) exercia um papel semelhante ao das Livranças na execução de dívidas. Tratava-se de uma promessa de pagamento bilateral, que podia ser repassada, caso as partes envolvidas fossem coincidentes. No entanto, não era um instrumento de execução de pagamentos, mas apenas de transferência de dívidas. A obrigação persistia, enquanto era possível alterar a figura do devedor dessa obrigação.

<sup>19</sup> Gelman (1990) demonstra como as operações dos comerciantes se baseavam quase exclusivamente no crédito.

O volume das operações era de tal monta, que alguns comerciantes acabaram se tornando credores com extensas linhas de crédito, controlando um volume significativo de capital, em que seus lucros passaram a advir mais das operações financeiras, que das comerciais<sup>20</sup>. Tornaram-se financistas, que monopolizaram as atividades financeiras do Vice-Reinado<sup>21</sup>.

### 3. Circuito monetário do Prata: conjunto dos meios de pagamento

O meio circulante do Vice-Reinado do Rio da Prata era formado basicamente por instrumentos de crédito público e privado, que conviviam com as moedas de prata cunhadas em Potosí, de alto valor, junto com moedas de baixo valor, chamadas *macuquinas*. Os instrumentos de crédito constituíam a maior parte das transações, relegando o uso de moeda de prata aos pagamentos efetuados pela Hacienda Real e às transações de grande valor monetário realizadas pelos principais comerciantes, particularmente pagamentos relacionados ao comércio exterior.

Esses instrumentos de crédito possuíam a capacidade de atender tanto as necessidades de grandes comerciantes em suas vendas no atacado, cujo valor era significativo, como os demais habitantes em suas atividades econômicas diárias, cujo valor era bem menor.

As complexas relações comerciais vigentes no Vice-Reinado exigiam dos comerciantes a formação de uma cadeia de pagamentos que funcionava com base no crédito. Mas o crédito não apenas permitia a execução das transações comerciais dos grandes comerciantes do Vice-Reinado, como também era fundamental para as relações econômicas cotidianas de seus habitantes.

As moedas de prata raramente circulavam pelos mercados domésticos como meio de pagamento, devido ao seu valor elevado para as trocas

<sup>20</sup> “A few merchants after accumulating large capital resources through trade [...] came to dedicated almost exclusively to banking activities, including loans to fellow merchants in Buenos Aires and the interior.” (Socolow, 1975, p. 66)

<sup>21</sup> A capacidade financeira da classe mercantil também era fortalecida por seus vínculos com a Igreja. Muitos conventos disponibilizavam crédito de longo prazo aos comerciantes locais (Mayo; Peire, 1991).

cotidianas<sup>22</sup>. Enquanto a moeda mais cunhada era o peso de 8 *reales*, um soldado, segundo relatos da época, conseguia viver por um mês, em Buenos Aires, com o equivalente a 3 pesos (Halperín Donghi, 2005). Em Santa Fé, uma cabeça de gado custava entre 4 e 5 *reales*, alcançando em Buenos Aires 10 a 12 *reales* (Gelman, 1987).

No caso de possuírem um valor monetário menor que seu valor em espécie, essas moedas seriam fatalmente derretidas. Era um obstáculo para seu uso em pequenas transações. Mas isso não era simplesmente um acidente, já que as moedas serviam prioritariamente como uma forma de envio de recursos à Coroa espanhola e de pagamento de despesas locais da Hacienda Real, transações que envolviam valores muito mais elevados que as transações efetuadas pelos habitantes do Vice-Reinado em seu dia a dia.

As vendas no varejo, em pequenas lojas e pequenos armazéns por todo o Vice-Reinado, eram efetuadas através de relações de crédito-débito. Tão antigas quanto as próprias cidades, essa cadeia de pagamentos creditícia nascia de relações sociais que se transformaram em convenções aceitas por todos os indivíduos dessas cidades<sup>23</sup>. A venda a *fiado* era a forma principal com que o comércio varejista operava nas cidades do Vice-Reinado. Os comerciantes forneciam evidências de suas dívidas aos seus clientes, que se transformavam em meios de pagamento restritos à comunidade em que se encontravam<sup>24</sup>.

Partindo de relações bilaterais entre os comerciantes e seus clientes através da emissão dessas evidências de dívida representadas por fichas, o sistema evoluiu em Buenos Aires para a criação de uma série de bi-

<sup>22</sup> As moedas de prata eram cunhadas em três valores: peso de 8 *reales* (unidade principal), peso de 4 *reales* (ou meio peso) e peseta de 2 *reales*. As moedas de ouro, pouco usadas em relação às de prata, eram cunhadas em *doblón* de 8 escudos, *doblón* de 4 escudos, *doblón* de 2 escudos e *doblón* de 1 escudo.

<sup>23</sup> “El obrero sabía que su jornal de tantos reales representaba una cantidad de pan, carne, vino [...]. Y esta relación se aprende desde su infancia, es un conocimiento instintivo, inconsciente; inculcado por la repetición continuada de los mismos actos, se incorporaría al organismo como se incorporan las ideas de tiempo y espacio que muchos filósofos creen innatas.” (García, apud Prebisch, 1994, p. 122)

<sup>24</sup> “Circulaban además en abundancia sin carácter legal, vales y contraseñas del comercio (discos de hoja lata marcados por el emisor). Para facilitar los cambios en las transacciones de menor cuantía.” (Pillado, 1901, p. 4)

lhetes de emissão privada, que passavam a circular como meio de pagamentos por todo o comércio local<sup>25</sup>.

Concomitante ao uso do crédito, uma parte menor das operações de baixo valor eram efetuadas com uso da moeda *macuquina*, cuja composição era uma mistura de (muito) bronze e (pouca) prata. Seu uso era mais disseminado nos mercados do norte, mais próximos do Alto Peru, onde essas moedas eram cunhadas.

O conjunto dos meios de pagamento no Vice-Reinado era hierarquizado a partir das distintas garantias que possuíam os instrumentos de crédito – cuja circulação era tão ampla quanto sua capacidade de efetuar pagamentos. Na base desse sistema, estavam as moedas de prata e os papéis de dívida das Haciendas Reales. Suas Livranças eram garantidas não apenas pela coleta de impostos em seus próprios distritos, como, em muitos casos, fundamentalmente pelo envio de *situados* de outras Cajas Reales.

Em seguida, vinham as linhas de crédito oferecidas pelos grandes comerciantes-fincistas, cujo acesso privilegiado aos *situados* permitia que seu crédito fosse amplamente reconhecido em vários mercados do Vice-Reinado. Comerciantes de posse de concessões públicas para administração da transferência de *situados*, direitos de cobrança de dívidas da Hacienda Real e coleta de impostos, se garantiam nesses recursos, para financiar não apenas suas compras de Efeitos de Castilha, como para a venda destes nos mercados do interior do Vice-Reinado<sup>26</sup>. Esses instrumentos de crédito, utilizados pelos comerciantes bonaerenses no financiamento de suas vendas por atacado em consignação com outros comerciantes, eram responsáveis por grande parte das transações de maior valor efetuadas no Vice-Reinado.

Embora a circulação dos papéis privados expandisse o meio circulante no Vice-Reinado, as linhas de crédito estendidas pelos comerciantes-fincistas serviam apenas como substitutos imperfeitos da moeda e da dívida pública emitidas pelas Haciendas Reales. Em geral, o crédito

<sup>25</sup> “Esas contraseñas fueron sustituidas gradualmente en el comercio por billetes particulares, que hacían el oficio de la actual emisión menor, y que, como ésta, eran inconvertibles de hecho, pues se mantenían siempre en la circulación.” (Vedía, apud Prebisch, 1994, p. 124)

<sup>26</sup> Os comerciantes portenhos também adquiriam crédito nos portos espanhóis para o financiamento das mercadorias trazidas para a colônia (Schlez, 2016).

deses comerciantes era muito instável e de prazo não muito longo. Isso por dois motivos principais: a inconstância do comércio exterior e a construção de redes de contatos essencialmente pessoais.

As guerras impediram o livre fluxo de mercadorias, o que aumentava o risco envolvido no comércio com os mercados europeus. Buenos Aires enfrentou crises comerciais devido à interrupção desse comércio e, depois, com a normalização, enfrentou excesso de oferta, que reduzia os lucros comerciais. Essa grande instabilidade dificultava a vida do comerciante. Fundamental para o grande comerciante, sua rede de contatos, que permitia enviar mercadorias para os mercados de outras províncias e alimentar uma cadeia de pagamentos privada, era formada com base em relações pessoais. Dessa forma, a morte de um comerciante geralmente significava o desmantelamento dessa rede e, por conseguinte, da cadeia de crédito que dela derivava (Socolow, 1975).

Isso era responsável pelo grande número de falências das firmas comerciais em Buenos Aires, que impelia aos instrumentos de crédito privados uma natureza de curto e médio prazo. A quebra de um grande comerciante levava a uma reação em cadeia, que envolvia não apenas credores e devedores locais, mas também outros mercados do Vice-Reinado (Gelman, 1990).

Por fim, na última camada da hierarquia dos meios de pagamento do Vice-Reinado do Prata, vinham os bilhetes e fichas emitidos pelos comerciantes em suas lojas e seus armazéns, relacionados com pequenas compras à vista. Seu valor não era grande e sua circulação se resumia à localidade em que havia sido emitida. No entanto, era de vital importância para as economias regionais.

## Conclusão

A circulação monetária no Vice-Reinado do Prata, ao contrário de muitos analistas que vislumbram apenas o reluzir das moedas de prata, reunia uma série de mecanismos creditícios, cujas origens, no Vice-Reinado, estavam diretamente vinculadas à estratégia de defesa da Coroa espanhola diante da conjuntura geopolítica vigente no século XVIII.

A parte final do século XVIII e o início do século XIX experimentaram uma aceleração desses fatores político-econômicos, que ampliaram

e dinamizaram o circuito monetário do Prata. Os maiores gastos militares estimulavam uma maior dinâmica das transferências *intercajas*, fornecendo grandes quantidades de prata que alimentavam o capital comercial do Vice-Reinado, enquanto a inclusão de Buenos Aires no novo regime imperial de comércio fortalecia o circuito comercial interno e externo, que estimulava a formação de uma extensa cadeia de pagamentos que, por sua vez, demandava o uso de instrumentos privados de crédito.

Analisar a circulação monetária no Vice-Reinado do Rio da Prata através apenas das moedas metálicas oferece uma visão apenas parcial do fenômeno monetário. A incorporação dos elementos de crédito público e privado permite compreender a estrutura do conjunto dos meios de pagamento vigentes no período como um sistema monetário complexo e dinâmico.

Essa visão mais sistêmica e abrangente possibilita compreender melhor as dificuldades enfrentadas a partir da queda do Império espanhol e da fragmentação político-monetária que se seguirá. Uma abordagem da moeda que não se resume apenas ao seu conteúdo metálico, mas que incorpore também sua natureza creditícia, é fundamental para analisar como os processos de centralização do poder e de formação de economias nacionais, ao longo do século XIX, formarão novos espaços monetários nacionais.

## Referências bibliográficas

- AMARAL, Samuel. Comercio libre y economías regionales. San Juan y Mendoza, 1780-1820. *Jahrbuch für Geschichte von Staat Wirtschaft und Gesellschaft Lateinamerikas*, 27, 1990.
- ASSADOURIAN, Carlos, S. *El sistema de la economía colonial*. Mercado interno, regiones y espacio económico. Lima: IEP, 1982.
- DEL CASTILLO, Guillermo C. *América Hispánica (1493-1898)*. Barcelona: Labor, 1983.
- FERNÁNDEZ, Juan M. Capital, créditos e intereses comerciales a fines del periodo colonial: los costos del sistema defensivo americano. Cartagena de Indias y el Sur del Caribe. *Tiempos de América*, n. 9, 2002.
- FRADKIN, Raúl; GARAVAGLIA, Juan Carlos. *La Argentina colonial: el Río de la Plata entre los siglos XVI y XIX*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2009.
- GELMAN, Jorge. El grande comerciante y el sentido de la circulación monetaria en el Río de la Plata colonial tardío. *Revista de Historia Económica*, año V, n. 3, 1987.



- GELMAN, Jorge. Venta al contado, venta a crédito y crédito monetario en América colonial: acerca de un gran comerciante del Virreinato del Río de la Plata. *Jahrbuch für Geschichte von Staat Wirtschaft und Gesellschaft Lateinamerikas*, 27, 1990.
- HALPERÍN DONGHI, Túlio. *Guerras y finanzas en los orígenes del Estado argentino (1791-1850)*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2005.
- IRIGOIN, María A.; GRAFE, Regina. Bargaining for absolutism: a Spanish path to nation-state and empire building. *Hispanic American Historical Review*, 88 (2), 2008.
- JUMAR, Fernando. El comercio ultramarino por el complejo portuario rioplatense y la economía regional, 1714-1778. *Magallánica, Revista de Historia Moderna*, v. 3, n. 5, 2016.
- KLEIN, Herbert S. Las finanzas reales. In: *Nueva historia de la nación argentina*. Tomo III. Buenos Aires: Planeta, 1999.
- KRASELSKY, Javier. Las corporaciones mercantiles de Buenos Aires y los préstamos y donativos gratuitos, 1748-1806. *Illes Imperis*, 18, 2016.
- LINDSAY, J. O. International relations. In: *The new Cambridge modern history*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008 (1966).
- LYNCH, John. *Administración colonial española, 1782-1810*. El sistema de intendencias en el Virreinato del Río de la Plata. Buenos Aires: EUDEBA, 1967.
- MARICHAL, Carlos. *Bankruptcy of empire*. Mexican silver and the wars between Spain, Britain, and France, 1760-1810. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- MARICHAL, Carlos; VON GRAFENSTEIN, Johanna (org.). Introducción. *El secreto del Imperio español: los situados coloniales en el siglo XVIII*. México: Instituto Mora, 2012.
- MAYO, Carlos; PEIRE, Jaime. La política crediticia de los conventos de Buenos Aires (1767-1810). *Revista de Historia de América*, n. 112, 1991.
- MIRA, Guillermo; LÁZARO, Alicia G. Minería, comercio y moneda en un período de transición. Potosí, la crisis colonial y las bases del crecimiento económico del Río de la Plata después de la Independencia. In: IRIGOIN, María Alejandra; SCHMIT, Roberto (orgs.). *La desintegración de la economía colonial*. Comercio y moneda en el interior del espacio colonial (1800-1860). Buenos Aires: Biblos, 2003, p. 37-55.
- MOUTOUKÍAS, Zacarías. Power, corruption, and commerce: the making of the local administrative structure in seventeenth-century Buenos Aires. *The Hispanic American Historical Review*, v. 68, n. 4, 1988.
- MOUTOUKÍAS, Zacarías. *Crecimiento económico y política imperial: el patriciado colonial de Buenos Aires, 1760-1796*. Tandil, 1998, mimeo.
- PILLADO, Jorge. *El papel moneda argentino*. Buenos Aires: Compañía Sud-Americana de Billetes de Banco, 1901.
- PREBISCH, Raúl. Historia monetaria argentina: anotaciones sobre nuestro medio circulante, 1776-1885. In: RAPOPORT, Mario (org.). *Economía e historia*. Contribuciones a la historia económica argentina. Buenos Aires, 1994 (Tesis).
- ROBINSON, D.J. Trade and trading links in Western Argentina during the Viceroyalty. *The Geographical Journal*, v. 136, n. 1, 1970.



- SAGUIER, Eduardo. La conducción de los caudales de oro y plata como mecanismo de corrupción. El caso del situado asignado a Buenos Aires por las Cajas Reales de Potosí en el siglo XVIII. *Revista de Historia*. Instituto de Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile, n. 24, 1989.
- SANZ, Vilma. El cobro de pesos en Buenos Aires a fines del siglo XVIII. *Anuario del Instituto de Historia Argentina*, 2001.
- SCHLEZ, Mariano M. La medición de la ganancia mercantil en el Río de la Plata colonial: el caso de Diego de Agüero y Compañía (Río de la Plata, 1770-1820). *Revista de Indias*, v. LXXVI, n. 268, 2016.
- SCHMIT, Roberto. Enlaces conflictivos: comercio, fiscalidad y medios de pago en Entre Ríos durante la primera mitad del siglo XIX. In: IRIGOIN, María Alejandra; SCHMIT, Roberto (orgs.). *La desintegración de la economía colonial*. Comercio y moneda en el interior del espacio colonial (1800-1860). Buenos Aires: Biblos, 2003, p. 251-276.
- SILVA, Hernán A. *El comercio entre España y el Río de la Plata (1778-1810)*. Madrid: Banco de España, 1993 (Estudios de Historia Económica, n. 26).
- SOCLOW, Susan M. Economic activities of the Porteno merchants: the viceregal period. *The Hispanic American Historical Review*, v. 55, n. 1, 1975.
- STEIN, Stanley J.; STEIN, Barbara H. *Silver, trade, and war*. Spain and America in the making of early modern Europe. Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press, 2003.
- TEDESCO, Élica. El crédito de origen eclesiástico en la ciudad de Córdoba, 1800-1830. *Cuadernos de Historia, Serie Ec. y Soc.*, n. 4, 2001.
- VARILLAS, PAULA E. R. La libre internación y extracción de mercaderías y metales vía Buenos Aires (1770-1810). *Temas Americanistas*, n. 23, 2009.
- WASSERMAN, Martín L. E. Diseño institucional, prácticas y crédito notarial en Buenos Aires durante la primera mitad del siglo XVII. *Investigaciones de Historia Económica*, 10, 2014.



# relações de trabalho na formação histórico-econômica do paraguai\*

## labor relations in the historical economic formation of paraguay

**Claudia Vera da Silveira\*\***

Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, Mato Grosso do Sul, Brasil

**Fabricio José Missio\*\*\***

Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil

**Rosele Marques Vieira♦**

Unidade de Ponta Porã, Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, Ponta Porã, Mato Grosso do Sul, Brasil

### RESUMO

O objetivo do artigo é mostrar a evolução das relações de trabalho na formação histórico-econômica do Paraguai. Para tanto, empreende-se uma análise integrada dos principais fatos políticos, sociais e econômicos do país em três períodos: o período colonial, o independente e o pós-Guerra da Tríplice Aliança. Admite-se que as diferentes concepções sociais, econômicas e políticas que se foram produzindo, como características genuínas das diferentes épocas,

### ABSTRACT

The objective of this article is to present the evolution of labor relations in the economic historical formation of Paraguay. Therefore, it is undertaken an integrated analysis of the main political, social and economic events, of this country in three different periods: the colonial period; the independency period and the postwar Triple Alliance period. It is analyzed the hypothesis regarding the different conceptions on social, economic and policies that are undertaken in producing, as

\* Os autores agradecem o apoio recebido do Programa Institucional de Bolsas aos Alunos de Pós-Graduação (PIBAP) da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul.

Submetido: 3 de dezembro de 2016; aceito: 22 de junho de 2017.

\*\* Doutoranda em Geografia pela Universidade Federal da Grande Dourados. Mestra em Desenvolvimento Regional e de Sistemas Produtivos pela Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. *E-mail*: gycvera@gmail.com

\*\*\* Professor da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais. Doutor em Economia pela Universidade Federal de Minas Gerais. *E-mail*: fmissio@cedeplar.ufmg.br

♦ Professora da Unidade de Ponta Porã da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul. Doutora em Economia do Desenvolvimento pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. *E-mail*: roseleuems@gmail.com

crystalizaram-se em sistemas e modalidades distintas de relações de trabalho. A análise parte de uma ampla revisão bibliográfica, a partir da qual o tema é historicamente contextualizado. As considerações finais apontam que as relações de trabalho no Paraguai foram moldadas em grande parte sob a influência de pressões externas, seja no sistema de *encomienda* empregado pela Coroa, nas relações de semisservidão exploradas pelo Estado, ou no sistema de servidão por dívidas, explorado pelos capitais privados nacionais e estrangeiros.

**Palavras-chave:** Paraguai. História econômica. Trabalho indígena forçado. Relações de trabalho. Legislação trabalhista.

genuine characteristics of the different times studied, and if they are crystallized in the systems and modalities of the national labor relations. The methodological approach was applied through a wide literature review, from which the objective is historically contextualized. The conclusions of this work suggest that labor relations in Paraguay have been shaped, largely, under the influence of external determinants, both in the *encomienda* system employed by the Spanish Crown, and in the relationship of semi-serfdom exploited by the State, or by the system of “debt-serfdom”, exploited by the foreign and national private capital.

**Keywords:** Paraguay. Economic history. Forced native Indian labor. Labor relations. Labor law.

## Introdução

As primeiras relações de trabalho<sup>1</sup> de que se tem registro no Paraguai datam do período colonial e estão associadas às atividades econômicas voltadas para a exploração florestal e agrícola. Desde o período da América espanhola (1537-1811), a exploração florestal esteve ligada à atividade ervateira, monopólio do país até aproximadamente o final do século XVIII, quando predominava o trabalho dos povos indígenas sob o regime de *encomienda*. Esse regime é um tipo de relação servil, em que os nativos prestavam serviços aos seus senhores (*encomenderos*, Estado e/ou ordens religiosas), que resultou em uma diminuição acentuada da população indígena, em virtude da não adequação e da falta de condições apropriadas de trabalho. Historicamente, essa relação esteve marcada por resistências indígenas e conflitos de interesses. Nesse mesmo contexto, as atividades agrícolas também estiveram pautadas pelo trabalho indígena, embora tenham sido os “campesinos paraguaios” (ou camponeses), uma

<sup>1</sup> Entende-se por relações de trabalho os vínculos que se estabelecem no âmbito do trabalho. De uma forma geral, fazem referência às relações entre o trabalho e o capital no âmbito do processo de produção. Nesse sentido, desde as primeiras manifestações de vida comunitária do ser humano, iniciaram-se as relações básicas que engendrariam, através do tempo, as de caráter laboral, que foram a base do desenvolvimento da sociedade humana.

classe de trabalhadores juridicamente livres, os responsáveis pela produção agrícola. Essa produção era realizada em pequenos estabelecimentos conhecidos como “chacras”, especialmente dedicados ao cultivo de subsistência (mandioca, milho, feijão), além de bens comercializáveis (como a cana-de-açúcar, o fumo e o algodão).

No período independente (1811-1864), o Estado passou a controlar quase todas as atividades econômicas do país e a adotar uma política voltada para a defesa nacional. Consequentemente, as relações de trabalho foram influenciadas pela atuação do Estado, que destinava parte da população para a realização de tarefas militares, construção de obras públicas, beneficiamento da erva-mate, exploração florestal, conhecidas como “*obrajes de maderas*”, produção agrícola para bens de subsistência, produção pecuária nas chamadas “*Estancias da Patria*”, artesanatos, entre outras atividades. Também há registro de uma minoria de mão de obra assalariada, formada principalmente por artesões e técnicos estrangeiros. Os principais produtos de exportação eram a erva-mate e a madeira, e a produção de ambas implicava grande mobilização de trabalhadores e de meios de transporte em todo o ciclo produtivo e comercial.

Posteriormente, finalizada a Guerra da Tríplice Aliança (1864-1870), entrou em vigor uma nova Constituição Nacional (1870), que estabeleceu novas relações de produção e de trabalho alinhadas ao marco do liberalismo econômico. O período é caracterizado por uma série de importantes modificações, como, por exemplo, pela existência do trabalhador “livre”, da privatização das terras e da migração urbano-rural. Além disso, inicia-se a formação de grandes latifúndios de propriedade estrangeira com as vendas das terras pertencentes ao Estado, resultando no êxodo rural dos camponeses do interior do país para a capital Assunção e em direção a países vizinhos, como Argentina e Brasil. Ademais, inicia-se também, nesse período, a formação de uma massa considerável de camponeses arrendatários de terras dedicadas à produção de bens de subsistência, concentrados principalmente na Região Central (Assunção e proximidades) e na Região Sul (Encarnación e região), onde predominavam os cultivos de subsistência e algumas culturas voltadas para a comercialização, como o fumo, cuja produção era destinada basicamente para exportação (ressalta-se que, na produção de cigarro, era utilizada mão de obra feminina).

Cabe destacar que as regiões Central, Sul e Norte (região do Chaco

e Concepción) concentravam a dinâmica econômica do país no pós-guerra. Na primeira, destacavam-se as atividades ligadas à agricultura, à pecuária, ao comércio e às indústrias; na Região Sul, ligadas à pecuária, à agricultura e à exploração florestal; e, por fim, na Região Norte (Concepción), atividades relacionadas com a exploração dos ervais nativos e, no caso do Chaco paraguaio, ganharam relevância as atividades ligadas à exploração do tanino.

Nesse período, a maior parte da população do interior do país vinculava-se às atividades ligadas ao beneficiamento da erva-mate e/ou às atividades voltadas à exploração de madeiras, que necessitavam de grandes quantidades de mão de obra. Esses trabalhadores eram denominados peões rurais e trabalhavam sob o sistema de “*enganche*” e “*armazém*”, regime sob o qual recebiam um adiantamento antes de iniciar as atividades e, uma vez estabelecidos no local de trabalho, arcavam com as despesas de alimentação, vestuários e ferramentas. Invariavelmente, isso implicava que o trabalhador ficasse “preso” em um regime de servidão por dívidas, e estas eram gerenciadas pelas grandes empresas contratantes. Dessa forma, esse período foi por marcado pela ausência de um mercado interno, principalmente nas regiões distantes de Assunção, onde a classe trabalhadora pudesse adquirir bens de consumo, pois geralmente esse mercado era controlado pelas grandes empresas.

Convém esclarecer também que a maior parte, tanto da população como dos estabelecimentos comerciais e industriais, concentrava-se nas proximidades de Assunção. As atividades artesanais e as manufaturas empregavam boa parte da população localizada nessa região, especialmente em atividades relacionadas a carpintaria, oleiras, talabartarias, alfaiatarias, sapatarias, fábricas de gelo e cerveja, fábricas de pasta para macarrão, padarias, fábricas de cigarros. Nessas atividades urbanas, a forma de pagamento dos salários era em papel-moeda corrente. Porém, existiam os trabalhadores estrangeiros qualificados que realizavam atividades no setor de transportes e algumas indústrias, e recebiam os seus salários em moeda corrente (nacional) e peso ouro (moeda estrangeira).

Até a década de 1960, a população era predominantemente rural, e a geração de emprego estava fortemente vinculada ao setor primário. Essa situação começa a mudar com a política de ocupação em direção ao “leste” (especialmente a partir do cultivo da soja) e com a construção da represa de Itaipu e de algumas das principais rodovias que interligam

o país. Atualmente, a soja, com a pecuária, constituem os principais produtos de exportação do Paraguai. A geração de emprego está vinculada aos setores agropecuário e terciário, com destaque para o comércio e os serviços comunais (esses serviços contam com forte presença do Estado).

A partir da década de 1990, uma das principais implicações em termos das relações de trabalho é a vigência de múltiplas categorias de salário mínimo. Ademais, constata-se que os dados oficiais mostram um baixo nível de desemprego no país, embora predomine o subemprego caracterizado por uma alta informalidade (Tabela 1). Nesse caso, predominam os trabalhadores que recebem menos que o salário mínimo vigente e/ou que trabalham além das horas estabelecidas pela legislação.

Tabela 1 – Emprego e desemprego no Paraguai, no período de 2004 e 2014

EMPREGO E DESEMPREGO	2004			2014		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
População ocupada	2.560.612	55%	45%	3.250.976	60%	40%
Desemprego aberto	201.847	78%	22%	209.273	74%	26%
População subocupada visível	223.010	53%	47%	211.124	54%	46%
População subocupada invisível	444.725	68%	32%	479.345	64%	36%
População subocupada total	667.735	63%	37%	690.469	61%	39%

Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados do DGEEC, EPH (2004, 2014).

Nesse contexto, o objetivo deste artigo é mostrar a evolução das relações de trabalho na formação histórico-econômica do Paraguai. Evidentemente, não se espera esgotar o tema e, nesse sentido, privilegiam-se alguns acontecimentos em detrimento de outros. Para tanto, empreende-se uma abordagem que busca analisar os principais fatos políticos, sociais e econômicos do país, entendendo que uma análise integrada desses fatos permite melhor entendimento da forma como essas relações foram instauradas e se desenvolveram em diferentes momentos da trajetória histórica da sociedade paraguaia. Ou, ainda, admite-se implicitamente que diferentes concepções sociais, econômicas e políticas que se foram produzindo, como características genuínas das diferentes épocas, foram cristalizadas em sistemas e modalidades distintas de relações de trabalho.

Para cumprir com o objetivo, o trabalho encontra-se dividido em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira

seção apresenta uma análise sobre as relações de produção e trabalho, no período colonial; a seção seguinte contempla análise semelhante para o período independente. A terceira seção contempla as relações de produção e trabalho no período pós-Guerra da Tríplice Aliança. Por fim, a quarta seção apresenta uma discussão sobre as organizações e a legislação trabalhista no Paraguai.

## 1. Relações de produção e trabalho no período colonial

A economia colonial da América espanhola esteve associada primeiramente à exploração de metais preciosos, obedecendo a uma lógica dentro do sistema econômico mundial, definido por Prado Júnior (2008) como o “sentido da colonização”, e, posteriormente, aos “produtos da terra”, como madeiras, lenhas, carvão, sebo, couros, mulas, vacas, vinhos, aguardentes, açúcar e erva-mate. Há, nesse caso, certo protagonismo interno, mas isso não muda a lógica de inserção dessas economias no capitalismo global. Para Garavaglia (2008), esses produtos possibilitaram que os espaços coloniais dominados cumprissem com um tipo de função definida no marco da divisão internacional do trabalho, instaurada com o processo de descobrimento no século XVI.

Especificamente nesse período, conforme destacado por Pastore (1991), as relações de trabalho estiveram associadas à utilização da mão de obra indígena por grupos privados (os colonos espanhóis e seus descendentes denominados de *encomenderos*), por grupos religiosos (principalmente jesuítas) e pelo Estado colonial (que outorgava as encomendas). O trabalho dos nativos era utilizado principalmente na exploração e no transporte da erva-mate. O traslado do produto demandava muita mão de obra e era realizado em grande parte nos pequenos portos que estavam localizados próximos aos afluentes do rio Paraguai, na região de Maracaju, que atualmente constitui a Região Norte do país. O mesmo ocorria com a construção de balsas, canoas e barcas, no intuito de transportar o produto até Assunção e/ou até as províncias “rio abaixo”, como Santa Fé, Córdoba, Buenos Aires.

Em síntese, ainda que incipiente, o mercado interno regional da época incluía os “produtos da terra”, especialmente a erva-mate. Segundo Garavaglia (2008), a erva-mate foi o que vinculou o país com o mercado

regional, especialmente com o espaço peruano durante mais de dois séculos, e permitiu-lhe participar dos mercados interiores americanos. O mesmo sucedeu-se com os grandes mercados europeus, por meio do comércio realizado em praças como as de Buenos Aires, Potosí, Lima e Santiago do Chile.

A intensa utilização da mão de obra indígena para o beneficiamento e transporte da erva-mate resultou na sua redução populacional, principalmente nos séculos XVI e XVII. Isso ocorreu devido à intensidade do ritmo de trabalho nos ervais, caracterizado pelas condições degradantes e pela deficiência alimentar dos trabalhadores. Além disso, a queda demográfica dos povos indígenas foi decorrente, também, das doenças trazidas de outras partes do mundo, que se transformaram, em alguns casos, em verdadeiras pandemias (como a varíola, por exemplo).

A utilização do trabalho indígena ocorria por meio do sistema de *encomienda*, que se constituiu em um sistema de intercâmbio entre a Coroa espanhola e os colonizadores particulares, em que a primeira fazia concessões de terras e de trabalho forçado indígena aos conquistadores e colonizadores, em troca de algum tipo de compensação, como a defesa das fronteiras espanholas. Maestri assinala que, no Paraguai, o sistema de *encomiendas* “obedeceu às determinações gerais das Leis das Índias, assumindo características singulares no que se refere às formas de produção nativas e à articulação da economia colonial ao mercado mundial” (Maestri, 2015, p. 24). Assim, as relações de trabalhos instituídas no período estavam direcionadas para beneficiar os interesses privados da classe composta por *encomenderos*, comerciantes, autoridades locais/regionais e grupos religiosos. Segundo Pastore (2013), esse sistema teve início em 1556 e permaneceu por quase três séculos.

Os nativos encomendados eram classificados em “*mytayos*” e “*yanaconas* ou originários”; os primeiros eram reunidos em aldeias por sua própria vontade, e os segundos eram submetidos pela força, devido à possível resistência ao jugo espanhol<sup>2</sup>. Maestri (2015) assinala que a submissão

<sup>2</sup> Na *encomienda* “*mitaya*”, os índios tributários realizavam trabalhos para os *encomenderos* por um período de tempo e, quando terminavam, voltavam para suas comunidades. No caso dos “*yanaconas*”, estes habitavam e trabalhavam nas terras dos seus *encomenderos*, onde toda a unidade familiar era utilizada em prol do seu *encomendero*. Outra forma de utilização da mão de obra indígena esteve relacionada aos “*mandamientos*” ou “*auxílios*”, que eram tarefas relacionadas principalmente ao beneficiamento e transporte fluvial da erva-mate, definidas pelo Estado colonial.



plena da população nativa se deu primeiro nas regiões próximas à baía de Assunção e, depois, nas regiões mais distantes. Dessa forma, a produção e o trabalho dos índios encomendados contribuíam para a subsistência dos *encomenderos* e, sobretudo,

em forma direta e indireta, para a produção de produtos mercantilizados, escoados no mercado interno e externo, porém é necessário indicar que a produção mercantil do país era limitada devido aos tributos que pesavam sobre ela e à distância em que a província encontrava-se dos mercados exteriores. (Maestri, 2015, p. 21)

Para entender a relação de produção e de trabalho no Paraguai colonial, é importante também analisar o processo de apropriação das terras. Pastore (2013) assinala que as terras, no início do período colonial, foram divididas em terras dos espanhóis e terras dos índios, e cada uma das partes, em terras da comunidade e terras de domínio privado<sup>3</sup>.

Garavaglia (2008) ressalta o conflito existente no período entre, de um lado, os interesses privados (*encomenderos*, corregedores, comerciantes), que buscavam aumentar a renda extraída de suas encomendas; de outro, os da Coroa (Estado colonial), com sua política de continuidade do regime de exploração, salvaguardando sua base de exploração; e, por último, os da Igreja ou das ordens religiosas, que buscavam aumento dos seus benefícios por meio do controle da força de trabalho indígena.

Portanto, desde o período colonial (1537) até o início da Independência (1811), afloravam muitos conflitos políticos, em que a Coroa ou Estado colonial buscava formas de conciliar condições que garantissem a sobrevivência dos indígenas com as necessidades e os métodos de expansão das atividades de seu interesse realizadas na colônia, assim como com as necessidades da organização econômica dos espanhóis e seus descendentes. Algumas tentativas buscaram “amparar” os povos indíge-

<sup>3</sup> Do mesmo modo, é necessário assinalar que a forma como eram divididas as terras pertencentes ao grupo religioso da Companhia de Jesus, que iniciou sua atividade por volta de 1609 e permaneceu no país até 1776, era diferente daquela estabelecida para os espanhóis. Os jesuítas, como eram denominados, promoviam a consolidação da propriedade privada das terras em prol desse grupo, que seriam representantes dos interesses coletivos dos povos indígenas em detrimento da propriedade individual dos índios sobre a terra. Assim, o regime jesuítico dividia a terra em “*tupambaé* (terra de Deus) e *abambaé* (terras dos índios)” (Pastore, 2013, p. 73).



nas, devido principalmente à diminuição demográfica, resultado direto do abuso de exploração do índio por seus senhores *encomenderos*. Algumas destas foram a limitação do tempo de serviços para os índios; a proibição de criar (novas) *encomiendas* desde 1696; a incorporação pela Coroa das terras encomendadas, cujos responsáveis não deixaram herdeiros; entre outras. Entretanto, segundo Maestri (2015), a legislação que visava proteger os índios não produzia os efeitos desejados, que era regulamentar os direitos mínimos para essa população.

Ressalta-se, ainda, o papel que desempenharam os religiosos da Companhia de Jesus na utilização da mão de obra indígena (especialmente dos índios guaranis) para o desenvolvimento de atividades econômicas na Região Sul do Paraguai. Esse grupo gozava de certa autonomia econômica, política e militar na região, e, assim, conseguiu cultivar a erva-mate próxima às reduções (aldeamentos indígenas organizados e administrados pelos jesuítas), poupando etapas do processo produtivo ligada ao beneficiamento e ao transporte da erva-mate.

A forma de resistência da população indígena consistia na fuga, que ocorria principalmente quando estes estavam a serviço dos seus *encomenderos* nas tarefas de transporte fluvial da erva-mate. De acordo com Garavaglia (2008), aqueles que escapavam não regressavam mais para seus povoados ou *encomenderos* e muitos ficavam nas províncias rio abaixo ou no interior da província do Paraguai, distantes das regiões onde habitavam. Esse grupo posteriormente formaria parte do campesinato paraguaio, que, em conjunto com os espanhóis pobres, mestiços, índios originários das reduções da Companhia de Jesus (após a expulsão dessa ordem do país), passariam a formar parte dessa classe de trabalhadores livres juridicamente.

Segundo Garavaglia (2008), no ano de 1682, quando foi realizado o primeiro censo da população paraguaia, verificou-se que aproximadamente 71% da população vivia nos agrupamentos indígenas e nas reduções. Porém, no final do século XVIII, aproximadamente 75% da população habitava fora dos povos e reduções indígenas, onde a maioria era formada por camponeses, porém existia também uma minoria de burocratas, clero, comerciantes que eram proprietários de terras em Assunção e região. O camponês, por sua vez, podia ocupar as terras dos *encomenderos* e, como tal, existia uma relação de subordinação e prestação de serviços.



As atividades agrícolas do final do século XVIII estavam orientadas à produção de subsistência e à produção comercial, e eram realizadas no âmbito da unidade camponesa. A produção de subsistência envolvia a cultura do milho, da mandioca, do feijão, do amendoim, da abóbora, da batata e do arroz, sendo os três primeiros os mais importantes. A produção comercial incluía cana-de-açúcar (para produção de subprodutos como aguardente), fumo e algodão, produtos que tinham maior possibilidade de ser vendidos no mercado local, ainda que esporadicamente, pois, nesse período, ainda era escassa a circulação de moedas metálicas, e o intercâmbio era realizado em geral por meio da troca de produtos<sup>4</sup>. Todos os cultivos agrícolas estavam concentrados em Assunção e nas suas proximidades.

Pastore (2013) assinala que, por meio da Real Cédula de 1803, a Coroa suspendeu a legislação sobre terras no Paraguai. A referida legislação legislava na época colonial sobre a distribuição de terras aos conquistadores, colonizadores e seus descendentes, e também sobre o direito desse grupo sobre o trabalho indígena.

## 2. Relações de trabalho no período independente (1811-1864)

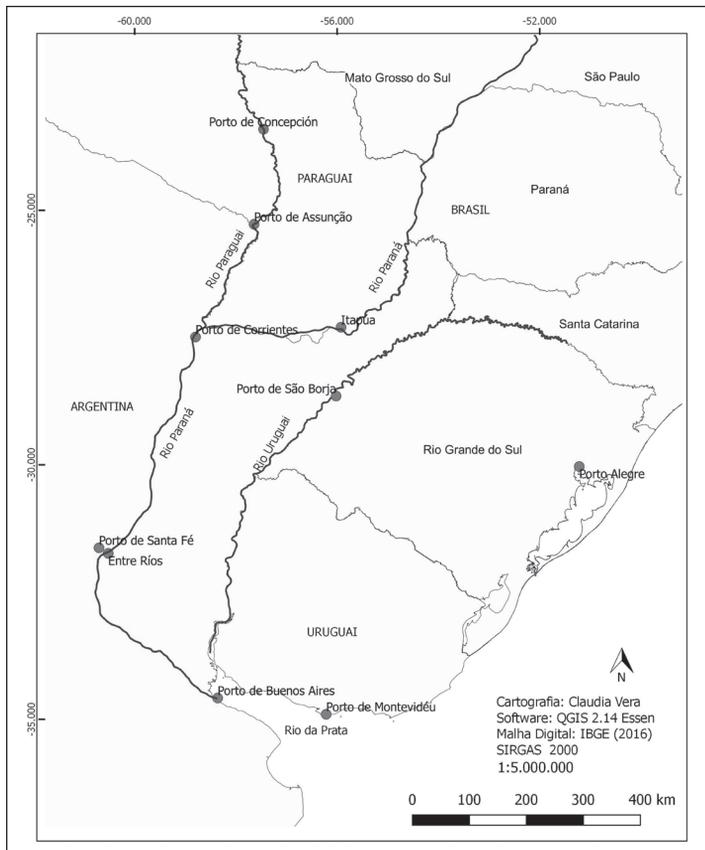
O período independente se estende de 1811 até 1870 e compreende o governo de José Gaspar Rodríguez de Francia (1811-1840) e os governos de Carlos López (1844-1862) e Fernando Solano López (1862-1870). De acordo com Vázquez (2006), a Independência do Paraguai foi mais uma reação ao crescente poder de Buenos Aires, devido às elevadas taxa de impostos pagas pelos latifundiários ao exportar erva-mate, do que uma reação contra a Coroa espanhola. Igualmente, Rivarola (2011) afirma que a Independência foi em nome dos princípios livre-cambistas, basicamente contra o monopólio do comércio e dos

<sup>4</sup> Garavaglia (2008) assinala que essas duas formas de produção era uma característica inerente à unidade camponesa paraguaia e que, portanto, existe certa interdependência entre elas. Tal é assim, que alguns dos produtos de subsistência, como amendoim, milho e derivados (principalmente a “*chipa*”, um produto de consumo típico da culinária paraguaia), chegavam ao mercado assunceno principalmente por meio da mulher camponesa (Garavaglia, 2008, p. 239).



impostos (sisas, arbítrio, dízimos, alcabalas, estanco do tabaco). Convém lembrar que o Paraguai, como um país mediterrâneo que não tem acesso ao mar (Mapa 1), dependia da livre navegação para exportar os seus produtos, principalmente no rio da Prata. Segundo White (1989), Buenos Aires se constituía como única “via respiratória da economia colonial” com custos sumamente elevados.

Mapa 1 – Rios Paraguai, Paraná e Uruguai com portos e cidades selecionadas



Fonte: elaborado pelos autores com base em IBGE (2016) e White (1989, p. 3).

Pastore (1994c) afirma que existia uma coalizão de forças políticas que defendiam um governo mais representativo e um comércio mais



livre, que arrebatou o poder político da administração colonial espanhola. Expõe que, devido às pressões dos bloqueios comerciais estrangeiros e à constante ameaça de invasões militares, essa coalizão daria lugar a uma crescente militarização e a um governo ditatorial que favoreceu a secessão e o estatismo econômico. Inicia-se, assim, o desenvolvimento de uma economia fortemente autárquica e centralizada no Estado, que passou a controlar boa parte das terras aptas à produção agropecuária do país, orientando a produção de bens necessários ao abastecimento do seu mercado interno (Pastore, 1994c, 1994a). De acordo com White (1989), José Gaspar Rodríguez de Francia também instituiu as chamadas “*Estancia del Estado*”, nas quais buscava fomentar a agricultura e a pecuária.

Os fluxos comerciais recuperaram o nível de exportação somente a partir das políticas de livre-comércio e da navegação de Carlos Antonio López. Em relação a esse aspecto, Pastore (1994b) e Areces (2011) assinalam que parte importante das rendas do Estado provinha dos direitos de importação e exportação, que, por sua vez, eram destinados para financiar o Exército.

Segundo Areces (2011), as relações exteriores, durante o primeiro governo no período independente, estiveram associadas à defesa da soberania paraguaia, tratando de preservar o território herdado da colônia, de obter a livre navegação dos rios e de sustentar a independência do país em um plano de igualdade, tanto diante da Inglaterra, como das províncias convulsionadas do rio da Prata e do Brasil. Dessa forma, em condições de ameaça exterior, o país protegeu as suas fronteiras, de tal forma que o isolamento foi um elemento condicionante do regime político no período ditatorial.

Os bloqueios comerciais impostos principalmente por Buenos Aires induziram à diminuição das exportações e, conseqüentemente, das receitas do governo, levando o país a uma contração econômica. White (1989) assinala que a redução do comércio exterior desencadeou importantes dificuldades fiscais que seriam compensadas pelo aumento das tarifas, por “contribuições forçadas” e, principalmente, pela prática do confisco.

Em decorrência da morte de José Gaspar Rodríguez de Francia, formou-se um governo provisório e, em 1844, Carlos Antonio López foi eleito primeiro presidente constitucional do Paraguai. Segundo Herken Krauer e Giménez de Herken (1983), no que concerne à economia, o período é caracterizado por um processo de liberalização



econômica e por políticas de incentivos à exportação de produtos com valor agregado.

As relações de trabalho foram influenciadas diretamente pelo Estado, que, como mencionado anteriormente, colocou sob seu controle, de forma majoritária, as atividades econômicas do país. O trabalho da população esteve ligado aos principais produtos de exportação, como no período colonial, concentrando-se na exploração, no beneficiamento e no transporte de erva-mate e de madeiras principalmente. O setor de transporte (terrestre e fluvial) utilizava grande quantidade de trabalhadores, entretanto, com a diminuição dos fluxos de comércio exterior, deu-se uma reconversão da utilização da mão de obra para atividades agrícolas de autossuficiência, composta por parte da população que anteriormente se dedicava ao transporte fluvial, à exploração das madeiras e da erva-mate.

Rivarola (2011) assinala que o processo de independência não alterou juridicamente a prática do sistema de trabalho servil a que grande parte da população esteve submetida desde a colônia, tampouco melhorou as condições de trabalho dos peões rurais e artesões assalariados. Assim, o governo independente foi herdeiro das muitas funções e prerrogativas da administração colonial, como a de ser proprietário de amplas extensões de bosques, ervais, terras de pastoreio; de ter o monopólio comercial dos principais produtos de exportações; de ter o direito de exigir “auxílios” ou serviços dos cidadãos paraguaios etc. Dessa forma, “o governo se manejou com a velha ordem jurídica, onde não se estabeleceram uma legislação distinta do período colonial” (Rivarola, 2011, p. 49).

O trabalho não remunerado era quase uma constante no período independente. Assim, Rivarola (2011) assinala as diversas formas de trabalho não remunerado da época: o trabalho de soldados do Exército, o proveniente de levas e auxílio<sup>5</sup> e o dos presidiários. Essas três formas de trabalho eram utilizadas exclusivamente pelo Estado. Entretanto, existiam outras duas formas de trabalhos utilizadas pelo Estado e por particulares, simultaneamente. A título de exemplo, podem-se citar a

<sup>5</sup> A emancipação de 1811 não deu fim a uma antiga forma de “vassalagem” exigida pela administração colonial à população da província: a dos “auxílios” e requisições. Com ela, o Estado francista dispôs de um meio legal que o habilitava a obter animais (bois e cavalos) e meios de transporte (carretas) de qualquer cidadão da República do Paraguai. Esse tipo de trabalho não remunerado foi utilizado também para o transporte de mercadorias e pessoas, além de aberturas e melhoramentos de caminhos.

escravidão e o trabalho servil de nativos da terra. Por outro lado, tanto o setor público como o privado empregavam mão de obra assalariada, os quais coexistiam com um grupo composto por pequenos artesões independentes que ocupavam o restrito mundo do trabalho livre na época.

Era natural a existência concomitante de formas de trabalhos assalariados e não assalariados dentro dos estabelecimentos industriais, agropecuários ou de serviços do Estado e de particulares. Dessa forma, Rivarola (2011) afirma que alguns escravos recebiam gratificações, enquanto a mão de obra qualificada de origem europeia às vezes era submetida à disciplina militar. Da mesma forma, artesões e aprendizes das pequenas manufaturas de Assunção eram chamados a prestar auxílio não remunerado ao Estado, enquanto os presidiários recebiam alguma remuneração ao fim do período de condenação.

Por conseguinte, as atividades produtivas e industriais do Estado sob as quais ele detinha o monopólio foram baseadas no uso da mão de obra servil ou escrava (militar, escravos negros, presidiários ou provenientes de auxílios). Rivarola (1993) afirma que, sem esse tipo de mão de obra, seria impossível o desenvolvimento das atividades ervateiras, madeireiras, de construção e manutenção de caminhos e pontes, como também a construção de edifícios no período francista. Da mesma forma, as atividades ligadas à fábrica de fundição de ferro, ao traçado das vias ferroviárias, à implementação do sistema de comunicação por meio do telégrafo e da imprensa, observadas no período de governo lopista, também utilizavam mão de obra militar, escravos negros, presidiários ou provenientes de auxílios. Cabe destacar que essas atividades também empregavam mãos de obra especializadas provenientes da Europa.

### **3. Relações de trabalho no período pós-Guerra da Tríplice Aliança (1870-1935)**

A Guerra da Tríplice Aliança, durante os anos de 1865-1870, foi um marco na história econômica e social do Paraguai (e da América Latina). Finalizada a guerra, o Estado paraguaio era proprietário da maior parte das terras e dos bens do país. No ano de 1870, foi aprovada a nova Constituição Nacional, a qual influenciou decisivamente as relações de



produção e trabalho<sup>6</sup>. O período foi pautado no liberalismo econômico, e uma série de políticas foi adotada em linha com esse pensamento. Por exemplo, destacam-se a política de privatização de terras e a consequente expropriação do camponês. Ademais, no período, verifica-se a formação de uma classe de trabalhadores vinculada às atividades artesanais e industriais (concentrada em Assunção e proximidades) e o estabelecimento de relações de trabalho de “semiservidão” do trabalhador ou peão rural (especialmente no interior do país em atividades relacionadas ao beneficiamento e ao transporte da erva-mate, de madeiras e de taninos). O trabalho agrícola ficava a cargo do camponês.

A respeito da relação de trabalho entre Estado e população, o marco jurídico dessa Constituição estabelecia

1. o fim do “trabalho não remunerado” requisitado pelo Estado, como era costume no período colonial e independente;
2. a abolição do confisco por parte do Estado, prática comum no período;
3. o respeito à propriedade privada.



É necessário mencionar que, ao término do conflito, praticamente não existiam escravos negros no país e que a mão de obra livre passou a ser submetida a uma forma de “semiservidão” nas atividades ervateiras e madeireiras no interior do país, por meio de sistemas de endividamentos ou “sistemas de enganches”<sup>7</sup>. Isso implicou, muitas vezes, a fuga de trabalhadores dos “ervais e *obrajes*”, causando, em certos períodos, a falta de mão de obra e os recorrentes protestos dos latifundiários no Estado. Segundo Pastore (2013) e Rivarola (1993), o governo, por sua vez, buscou solucionar esse problema impondo medidas compulsórias ao trabalho, como a proibição de mobilidade dos peões rurais para o interior do país, e eles deveriam portar uma declaração do “patrão” responsável para circular dentro do território paraguaio.

Antes de iniciar as privatizações das terras públicas, o Estado concedeu licenças para estrangeiros explorarem as áreas onde se localizavam os

<sup>6</sup> Rivarola (1993) assinala que a Constituição de 1870, que vigorou até 1940, foi uma cópia “em letra e espírito” da Constituição argentina.

<sup>7</sup> Sistemas no qual os trabalhadores são providos dos meios de subsistência por meio de uma dívida a ser paga com a produção de bens e a prestação de serviços.



melhores ervais e se encontravam as melhores reservas de madeira. Entre 1883-1885, inicia-se a venda das terras públicas, que resultou na formação de grandes latifúndios dentro do território paraguaio. A magnitude do processo de privatização pode ser ilustrada a partir da observação de que 35% de todo o território nacional passou a ser propriedade privada de um grupo de consórcios europeus, argentinos e brasileiros, dando origem às grandes empresas agroextrativas e pecuárias. Em outras palavras, depois da guerra, grandes empresas com a participação de capitais estrangeiros instalaram-se no Paraguai.

Abente (1989) ressalta a permanência da dependência estrutural por produtos primários após 1870, e a erva-mate continuou a representar um importante item de exportação, que, combinado com o tabaco e os couros, constituiu a maior parte das exportações paraguayas durante o resto do século. Posteriormente, foram sendo adicionados novos produtos, como a madeira, o extrato de quebracho<sup>8</sup> e a carne. Entre 1910 e 1920, foram instaladas fábricas de processamento de carne, que resultaram em significativo incremento nas exportações desse produto. Essa diversificação do setor externo da economia foi acompanhada por um profundo processo de desnacionalização, em que o Estado praticamente deixou de desempenhar qualquer papel no processo de acumulação de capital.

Dessa forma, a maioria dessas empresas que ingressaram no Paraguai realizaram investimentos nas atividades extrativas de origem florestal principalmente destinadas à exploração de tanino, seguido da erva-mate, além da pecuária bovina associada aos saladeiros (charqueadas) e aos frigoríficos (extrato de carne). Também foram realizados investimentos estrangeiros nos setores de transporte fluvial e ferroviário<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> O quebracho era utilizado para extração do tanino, que consiste em substâncias naturais capazes de precipitar as proteínas presentes em peles, para transformá-las em couro.

<sup>9</sup> Em relação ao sistema ferroviário, Mitchel (2007), apud Herken Krauer (2011, p. 53), afirma que, em 1869, o Paraguai possuía uma extensão de 91 quilômetros de linha férrea, passando para 410 quilômetros em 1919. Esse aumento foi relativamente menor que o dos seus vizinhos: a Argentina, no mesmo período, passou de 604 quilômetros para 32.817 quilômetros, enquanto o Brasil passou de 251 quilômetros para 28.127 quilômetros. Herken Krauer (2011) assinala que grande parte dessa infraestrutura (aproximadamente 300 quilômetros) estava localizada na região ocidental, no Chaco, e estava associada diretamente à atividade extrativa florestal do quebracho. Assim, na medida em que a ferrovia cruzava áreas despovoadas, a expansão desse sistema de comunicação não teve um efeito multiplicador no sentido de disponibilizar os meios de transporte para a economia doméstica.

Pastore (2013) assinala que o processo de privatização de terras públicas foi acompanhado pela formação de uma massa considerável de camponeses que foram praticamente expulsos ou desalojados das terras que habitavam. Dessa forma, “os agricultores ficaram sem terras, e as melhores terras passaram ao domínio do setor privado” (Pastore, 2013, p. 256). Uma vez desvinculados das terras, esses camponeses passaram a conformar o assalariado rural. Para Reclus, nem as terras dos povos indígenas guaranis foram respeitadas e “talvez os descendentes dos guaranis, depois de terem sido submetidos ao regime dos jesuítas e dos ditadores, teriam que sofrer uma terceira escravidão, mais dura porque faria deles proletários degradados” (Reclus, 1896, apud Pastore, 2013, p. 275).

Rivarola (1993) afirma que a Constituição de 1870 tinha problemas no que se refere à definição dos direitos dos trabalhadores, devido principalmente à ausência de demandas e de reivindicações sociais, que se relacionam à própria forma como foi implementado o Estado democrático no país. O que existiam eram códigos comerciais, civis e penais, geralmente adaptados para a classe dos trabalhadores.

A reconstituição das classes trabalhadoras no pós-guerra implicou diferentes papéis para as mulheres, os peões rurais e os imigrantes. É necessário destacar que, nesse período, o discurso do governo ressaltava a “ausência de mão de obra” no país (devido ao conflito bélico) e também a tese de que os trabalhadores paraguaios do sexo masculino eram avessos ao trabalho. Essas supostas características do trabalhador paraguaio eram pautas obrigatórias nos discursos dos setores políticos, industriais e também de alguns observadores internacionais.

Pastore (2013) assinala que, no Paraguai pós-guerra, difundiu-se a tese da “deficiente qualidade do trabalhador paraguaio” anunciada por representantes do governo<sup>10</sup> e promotores da política de privatização de terras públicas e fomento à imigração. Argumentava-se que o trabalhador paraguaio era indolente e não buscava acumular riquezas, razão pela qual a “imigração espontânea e a colonização com estrangeiros por empresas particulares dariam bases para soluções dos problemas fundamentais do país”, sendo necessário rejeitar-se a ideia generalizada de que o (capital) estrangeiro era prejudicial à prosperidade e à riqueza da nação,

<sup>10</sup> Ideia defendida principalmente por José Segundo Decoud, um líder político e intelectual de decisiva influência no país, na segunda metade do século XIX.

pois essas empresas garantiriam a riqueza do povo por meio de suas atividades econômicas, combatendo dessa forma a generalizada “vagância dos paraguaios” (Pastore, 2013, p. 271).

Evidentemente, estudiosos da população camponesa mostram-se contrários ao discurso do governo<sup>11</sup>, argumentando que o povo paraguaio “era laborioso, modesto e sóbrio”, denunciando a “escravidão moderna” existente nos “*yerbales y obrajes*”, condição existente pela iminente necessidade de sobrevivência familiar.

Nesse contexto, grupos de camponeses migraram para o Brasil (Mato Grosso), a Bolívia e a Argentina (Corrientes, especialmente). Outros, segundo Herken Krauer (1984), convertiam-se em peões rurais e se dedicavam sazonalmente às atividades ervateiras e madeireiras, e, finalizado o ciclo produtivo (seis a nove meses), retornavam para a agricultura de subsistência. O pagamento dos salários desses trabalhadores era realizado em espécie (produtos como alimentos, vestimentas, ferramentas), o que marcaria um lento e pequeno desenvolvimento da economia mercantil.

A exploração florestal e o beneficiamento da erva-mate continuaram sendo a atividade econômica mais importante no pós-guerra. A mão de obra utilizada era o peão rural por meio do já mencionado sistema de enganche. Assim, a erva-mate continuava sendo não só a principal pauta de exportação, mas também a principal fonte de emprego, ocupando um grande número de trabalhadores locais em um “extenso circuito que iniciava na coleta de arbustos nos ervais, passava pelo tratamento das folhas e dos talos nos ranchos e pelo transporte (por picadas e rios) da erva-mate cancheada até o Porto de Assunção” (Rivarola, 1993, p. 41).

Em relação à população ocupada nas atividades madeireiras (*obrajes*), Rivarola (1993) afirma que não existem fontes que permitam calcular o número de “peões *obrajeros*”, embora assinala que, devido ao tamanho das áreas desmatadas e ao volume das exportações anuais de madeiras, é possível estimar que esse setor empregasse grande número de trabalhadores. Herken Krauer (1984) destaca que as atividades madeireiras estavam localizadas na Região Sul e na Região Central do país, e as principais “*obrajes*” estavam localizadas nas proximidades do rio Tebicuary

<sup>11</sup> Entre os principais defensores, estava Moisés Bertoni.

(afluente do rio Paraguai)<sup>12</sup>. O autor assinala, ainda, que o sistema de transporte da madeira extraída era lento, custoso e “requeria um grande gasto de energia humana, constituindo-se em uma importante fonte de ocupação para os camponeses e peões da região” (Herken Krauer, 1984, p. 134). O sistema de exploração de trabalho nas economias madeireiras era similar ao das economias ervateiras, baseado no sistema de “enganches”.

Rivarola (1993) e Herken Krauer (1984) assinalam que, em meados de 1883, existiam duas manufaturas de carácter estritamente rural e vinculadas com a pequena agricultura minifundiária, ou seja, o fumo (cigarro) e a cana-de-açúcar (aguardente), que se concentravam principalmente nos arredores de Assunção e Villarrica, zonas de maior densidade populacional. Ambas as atividades contavam com uma porcentagem importante de mão de obra feminina. A produção de açúcar era rudimentar e utilizava tração animal, mas, ainda assim, constituía-se em importante fonte de renda para os camponeses da Região Central próxima da capital do país. Uma terceira atividade manufatureira estava relacionada à destilação e à fabricação de essência de *petitgrain* (extraída de uma espécie de laranja), introduzida por imigrantes franceses em 1876. Essa atividade converteu-se em importante fonte de renda para as famílias agricultoras dessa região. A exportação de laranja a granel para a região do rio da Prata, iniciada depois do fim do conflito bélico, proporcionou trabalho para a população ribeirinha do rio Paraguai (San Antonio, Ipané e Villeta), especialmente mulheres, conhecidas como o grupo das “laranjeiras” estivadoras (Rivarola, 1993, p. 42).

Herken Krauer (1984) assinala que a mão de obra ocupada no setor de transporte incluía um grande número de pessoas. Ademais, “o processo de abertura e conservação de vias, caminhos e picadas estiveram a cargo das grandes empresas beneficiadoras da erva-mate, das empresas extrativistas, dos pecuaristas, dos povoados e dos colonos europeus”, o papel do Estado foi ínfimo nesse processo, o que resultou em uma precária infraestrutura (Rivarola, 1993, p. 43).

<sup>12</sup> Devido em parte aos lentos avanços do sistema ferroviário e à carência de um sistema eficiente de “caminhos” (estradas), o sistema fluvial constituiu o meio de transporte mais importante para a comunicação das diversas regiões do Paraguai com o mercado mundial, e alguns rios interiores desempenharam um papel-chave no transporte comercial e social (Herken Krauer, 1984, p. 133).

Rivarola (1993) aponta que a maior parte dos imigrantes europeus no país era proveniente da região platina, principalmente da Argentina. Entre estes existiram muitos especuladores, embora incorporasse também um grupo restrito de artesões e de trabalhadores qualificados (a maioria de origem italiana, seguida de espanhóis, portugueses, franceses), que se dedicariam ao comércio e à indústria na capital Assunção. Entre as principais atividades, destacam-se as ligadas a carpintaria, fábricas de gelo e bebidas, pastas, padarias, usinas de eletricidade, pequena industrial naval, sapatarias, talabartarias, ebanizarias, entre outras. Na região próxima a Assunção, alguns imigrantes abriram fábricas de materiais de construção (telhas, tijolos, pisos) com máquinas industriais (especialmente na cidade de Areguá, localizada nas proximidades de Assunção), onde também existiam muitas pequenas olearias familiares. As fábricas de sabão de coco também se localizavam próximas à capital e utilizavam mão de obra local, cuja produção era destinada ao abastecimento do mercado interno.

Por volta de 1890, surgiram novas manufaturas e indústrias. Dentre estas se destacam aquelas relacionadas à construção civil (como as dedicadas à produção de telhas e tijolos), à construção naval, à exploração florestal e às serrarias nas imediações de Assunção, além de fábricas de fósforos e velas, manufaturas de fumo, fábricas de açúcar. A indústria de tanino iniciou suas atividades nesse período, na região do Alto Paraguai.

De acordo com Rivarola (1993), o primeiro registro demográfico de relativa fiabilidade no período pós-guerra foi o Censo Oficial de 1886, quando foi registrada uma população total de 239.774, dos quais aproximadamente 58,2% eram do sexo feminino e aproximadamente 3,3% da população tinham origem estrangeira. Esse Censo considerava “economicamente ativa” a população feminina e masculina maior de 15 anos, ou seja, 105.159 habitantes, que foram distribuídos nos ofícios de artesões e trabalhadores assalariados, trabalhadores não qualificados, temporários, comerciantes, médicos, parteiras e curandeiros, agricultores camponeses, fazendeiros e industriais (Tabela 2).

Os dados mostram que a maior parte da População Economicamente Ativa (PEA) estava concentrada na categoria de trabalhador camponês, evidenciando que a população, nesse período, era eminentemente rural (dedicada ao cultivo do algodão, da cana-de-açúcar, do milho, da mandioca, do fumo, de legumes e outros). Porém Herken Krauer (1984)

assinala que as atividades das grandes empresas ervateiras e madeireiras eram de caráter temporal, de modo que possivelmente parte dos camponeses (trabalhador não qualificado geralmente subcontratado) realizava atividades agrícolas nos outros períodos do ano. Constituindo a categoria de trabalhadores não qualificados estão os trabalhadores temporais, as lavadeiras, as costureiras, as passadeiras e os trabalhadores domésticos concentrados na região urbana.

Tabela 2 – População Economicamente Ativa no Paraguai (1886)

CATEGORIAS	NÚMERO	%
Agricultores camponeses	86.965	82,69
Trabalhadores não qualificados, temporários etc.	8.055	7,66
Artesões e trabalhadores assalariados	5.941	5,65
Comerciantes	2.097	1,99
Industriais	1.010	0,96
Fazendeiros	838	0,79
Médicos, parteiras e curandeiros	253	0,24
Total	105.159	100

Fonte: Rivarola (1993, p. 68).

Na categoria de artesões e trabalhadores rurais, agrupam-se os trabalhadores do setor de transporte, construção, alimentação, metalúrgicos e ourives, empregados e docentes públicos e particulares (como professor, agrimensor, telegrafista), trabalhadores rurais (como ervateiros, “obrajeros”, lavradores), artesões rurais (como destiladores, fiadores, tecedores, oleiros), entre outros ofícios urbanos (como barbeiros). Em relação às atividades comerciais e industriais, verificou-se que a maioria estava concentrada em Assunção e proximidades. As grandes fazendas estavam dedicadas às atividades relacionadas à pecuária, que se caracterizava pela baixa utilização de mão de obra. Isso implicava o êxodo rural, em grande parte pela impossibilidade de o camponês cercar os lotes e pela destruição recorrente dos seus cultivos pelos animais das fazendas.

Em relação às formas de remuneração do trabalho, constatou-se que este era pago por tempo de serviço e/ou por tarefa ou por peças realizadas. Os salários eram pagos em duas moedas que tinham curso legal no país, a saber: o peso ouro e o papel-moeda. Os trabalhadores paraguaios recebiam o salário em moeda nacional (essa forma de pagamento

prevalência para os trabalhos urbanos qualificados), e os trabalhadores do interior ou peões rurais frequentemente recebiam os seus pagamentos em vales ou espécies, enquanto os trabalhadores estrangeiros (geralmente qualificados) recebiam o pagamento em moeda nacional e moeda estrangeira. Os ofícios mais bem remunerados eram os relacionados à mecânica, possivelmente pela escassez de trabalhadores com esse tipo de qualificação, seguidos pelos ofícios de tipógrafos, professores, construtores. As remunerações mais baixas eram recebidas por peões e trabalhadores não qualificados, obreiros de fábricas próximas a Assunção, mulheres (laranjeiras de Villeta e San Antonio) e trabalhadores domésticos.

Nesse período, a desvalorização da moeda nacional ocasionou a queda do salário real dos trabalhadores, dado que parte dos alimentos da cesta básica eram importados do Brasil e da Argentina. Também nesse período, alguns jornais da época publicaram artigos em “defesa da cesta básica familiar, em que demandavam a redução de impostos sobre produtos importados de primeira necessidade, que constituíam uma parte do consumo das classes trabalhadoras assuncenas” (*La Democracia*, n. 7, 1886, apud Rivarola, 1993, p. 74).

#### 4. Organizações e legislação trabalhista

Do ponto de vista histórico, observa-se que a instabilidade política foi quase uma constante no país, materializada em estados de sítios, repressão policial, golpes e guerras civis. Esses acontecimentos tiveram forte influência sobre as relações de trabalho. Durante as primeiras guerras civis (1904, 1911, 1922), por exemplo, uma grande quantidade de camponeses e trabalhadores urbanos emigraram para países limítrofes (Argentina e Brasil), fugindo do recrutamento forçado que o Estado exigia da população, assim como também dos comerciantes e industriais, causando inclusive a falta de mão de obra local. Segundo Rivarola (1993), o volume da população rural que era expulsa do país por causa das revoluções e atraída simultaneamente com oferta de melhores salários por empresas localizadas fora das fronteiras<sup>13</sup> foi grande, de modo que os empresários protestavam junto ao governo pela falta de mão de obra.

<sup>13</sup> Rivarola (1993, p. 110) também menciona que a instalação de indústrias de carnes e

Em relação às formas de organização do trabalho, evidencia-se, no período, a constituição de sociedades de ajuda mútua que precederam as sociedades de resistências, tais como sindicatos, grêmios e outras agremiações, que surgiram na área urbana do país. As formas de manifestações dessas sociedades incluíam protestos, petições, paralisações e greves, sendo as principais pautas de reivindicação a redução da jornada de trabalho diária para oito horas, o aumento dos salários e o reconhecimento dos sindicatos. O processo organizativo dos trabalhadores atingiu certa maturidade entre o período 1914-1920, período em que foi criado o maior número de organizações trabalhistas (incluindo a solidariedade entre os grêmios). Entre 1923-1931, segundo Gaona (1990), essas organizações passaram por transformações internas associadas ao desenvolvimento de comissões e federações, que incluíam outros grupos locais (estudantes, intelectuais, dirigentes políticos), bem como organizações internacionais de trabalhadores.

Observa-se que, até o início do século XX, praticamente não existiam leis de proteção ao trabalhador, e seus direitos restringiam-se ao descanso dominical e aos feriados. A legislação existente referia-se aos serviços domésticos (1884) e às pensões e à aposentadoria de funcionários públicos (1902) (Tabela 3).

Rivarola (1993) assinala que o regulamento sobre o serviço doméstico foi a primeira lei trabalhista do país, em vigor entre 1884-1903, data em que foi parcialmente revogada. Essa legislação não estabelecia salário mínimo nem jornada máxima de trabalho, apenas um registro municipal e um tipo de caderneta pessoal (que continha dados pessoais do trabalhador, nacionalidade, residência e qual o último ou atual trabalho) para cozinheiros(as), mucamos(as), amas de leite, cocheiros, lacaios, porteiro, moços de hotel e hospedagens, entre outros. A autora sugere que possivelmente essa lei procurava garantir a permanência de trabalhadores domésticos nos seus postos de trabalho, pois, nessa época, era muito

---

de taninos se deu primeiramente na Região Norte da Argentina, nas últimas décadas do século XIX, demandando uma grande quantidade de mão de obra de peões e trabalhadores, além dos que trabalhavam nas regiões ervateiras de Missões (Argentina) e Mato Grosso (Brasil). Nesta última, por exemplo, a exploração de borracha e o traçado das novas linhas ferroviárias exigiam grandes volumes de mão de obra não qualificada, no mesmo período em que a instabilidade política empurrava a população paraguaia para fora de suas fronteiras.

comum a fuga desses obreiros (mecanismo de resistência desse grupo de trabalhadores), assim como ocorria nos ervais e *obrajes* do interior do país.

Tabela 3 – Legislação trabalhista

LEIS E DECRETOS	NÚMERO	ANO
Lei de serviços domésticos		1884
Lei de aposentadoria e pensão dos funcionários públicos		1902
Lei de descanso dominical e feriado*		1902
Lei de descanso dominical e feriados	242	1917
Lei de aposentadoria de funcionários públicos – docentes	322	1918
Lei de caixa de aposentadoria e pensão de empregados ferroviários**	1.641	1924
Lei de caixa de aposentadoria e pensão de empregados ferroviários	842	1926
Decreto sobre acidente de trabalho***	926	1927
Contratos de trabalho****	1.218	1931
Decreto que proíbe o pago de salários em bônus ou vales	5.952	1936
Decreto sobre bonificação familiar	2.448	1937
Decreto sobre jornada legal do trabalho	3.544	1938
Decreto-lei sobre trabalho de menores	10.875	1943
Decreto-lei que estabelece o salário mínimo	620	1943
Decreto-lei que cria o Conselho de Salários	6.052	1944
Decreto-lei sobre descanso nos sábados no período vespertino	211	1947
Decreto sobre pagamento do 13o para trabalhadores	17.307	1951
Lei que estabelece novas formas de pagamento do 13o dos trabalhadores	417	1957
Decreto-lei que estabelece férias anuais pagas para os trabalhadores	8.608	1951
Lei sobre multas contempladas na legislação de trabalho	697	1961
Lei que estabelece o Código de Trabalho	729	1961
Lei que estabelece o novo Código de Trabalho	213	1993

Fonte: elaborado a partir de Rivarola (1993), Bordenave (1991), Paraguay (1961, 1993).

\* Para estabelecimentos comerciais e industriais da capital Assunção.

\*\* Essa lei foi substituída posteriormente pela Lei n. 824, de 1926.

\*\*\* Regulamentada pelo Decreto n. 44.477, de 30 de julho de 1932.

\*\*\*\* Regulamentava os contratos dos estabelecimentos ervateiros e madeireiros (*yerbales y obrajes*) no Alto Paraná.

A respeito da Lei n. 242 regulamentada em 1925, destaca-se a inclusão de uma grande lista de exceções, embora ela constitua-se em uma das escassas disposições legais relativas ao trabalho no período entre 1870-1932. A legislação trabalhista paraguaia era atrasada, quando comparada com as outras legislações vigentes na América Latina, assim, por exemplo, a legislação uruguaia de 1915 estabeleceu jornadas de oito

horas de trabalho e a legislação mexicana de 1917 já converteu em direitos uma série de reivindicações levantadas pelos trabalhadores.

Bronstein (1998) destaca que, em princípios da década de 1930, vários países da América Latina estabeleceram legislações trabalhistas mais robustas. São exemplos o Código de Trabalho do Chile e a Lei Federal de Trabalho do México, ambos adotados em 1931. Essas duas legislações viriam a influenciar as leis trabalhistas adotadas posteriormente na região, entre elas as leis promulgadas no Brasil (1931), a Lei do Trabalho da Venezuela (1936), o Código de Trabalho do Equador (1938), a Lei Geral do Trabalho da Bolívia (1939), os Códigos de Trabalhos da Costa Rica (1943), da Nicarágua (1945), do Panamá (1947), da República Dominicana (1951), de Honduras (1959) e a promulgação do Código de Trabalho do Paraguai (1961).

A respeito da regulamentação dos contratos dos estabelecimentos ervateiros e madeireiros no país, foi estabelecida uma Comissão Parlamentar especial para estudar o regime de contrato de locação de serviços e as condições de trabalho nos ervais e *obrajes* madeireiros dessa região. Bordenave (1991) argumenta que eles eram constantemente reconhecidos como degradantes e as condições desumanas eram denunciadas pelos movimentos sindicais, pelas federações e pela imprensa.

A Lei n. 729, de 1961, que sanciona o Código de Trabalho no Paraguai, tinha por objetivo estabelecer normas para reger as relações entre trabalhadores e empregadores, concernentes à prestação subordinada e retribuída da atividade trabalhista. Para tanto, revogou as disposições legais sobre o trabalho expedidas anteriormente. Subsequentemente, o novo Código de Trabalho de 1993 revogou o anterior e as demais leis estabelecidas entre o período de 1961 e 1993. Segundo Bronstein (1998), esse novo Código foi resultado de um processo longo de divergência entre governo e parlamento, que foi resolvido em primazia deste último. Não obstante, ele possui uma estrutura similar ao anterior, com a diferença fundamental de que se permitiu a abertura sindical, fato diretamente relacionado ao processo de transição à democracia. Ademais, deve-se mencionar a extensão de seu campo de aplicação aos trabalhadores do Estado e a outros grupos até então excluídos, como os professores de instituições de ensino privadas e os esportistas profissionais; o incremento do direito a férias; e o pagamento de indenizações para casos de demissões injustificadas.



De acordo com a Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2008), os sistemas de salário mínimo vigentes na América Latina podem ser agrupados em coberturas nacionais, como é o caso da Argentina, do Brasil, do Chile, e os que fixam os níveis salariais por categorias profissionais, como é o caso da Costa Rica, da Guatemala e do Paraguai. Especificamente para o Paraguai, utiliza-se o salário mínimo para atividades não especificadas, que apresentam o nível mais baixo da estrutura de salários mínimos vigentes.

Em outras palavras, o sistema de salários mínimos vigentes no Paraguai é de caráter múltiplo, em que se especifica o nível de remuneração mínima para uma série de atividades. Para além de serviços específicos, no país fixa-se um salário mínimo para aquelas atividades não especificadas, que cumpre o papel de piso mínimo para o setor privado.

## Considerações finais

As relações de trabalho e produção no Paraguai foram sendo conjugadas sob a influência de pressões externas. Isso pode ser evidenciado na própria colonização do território, que teve sua base na exploração de trabalho escravo indígena na versão de “*encomienda*” dedicado à exploração de produtos espontâneos, como a erva-mate e a madeira, entre outros. Essa situação permaneceu durante todo o período colonial. No período independente, as atividades econômicas foram dirigidas pelo Estado, e as relações de trabalho incorporaram o regime de semisservidão. As receitas arrecadadas pelo Estado nesse período foram derivadas das exportações de erva-mate, madeiras e couro. Destaca-se aqui o papel secundário do Paraguai (como de quase todas as outras colônias na América Latina) como fornecedor apenas de matérias-primas no mercado internacional.

No período pós-guerra, originaram-se os grandes latifúndios privados e a exploração de recursos naturais (erva-mate, madeiras, tanino), juntamente com a pecuária extensiva e também a produção de fumo (cultivo intensivo em trabalho). A partir de 1923, a estrutura produtiva inclui a produção de algodão e, na década de 1970, a soja passa a compor a pauta de exportação. Atualmente, a soja, com a carne, são os pilares do crescimento econômico do Paraguai. Não obstante, em um contexto histórico,





observa-se que os ganhos dos trabalhadores são ínfimos mesmo diante dos ciclos de crescimento da economia.

A conclusão deste trabalho é de que a relativa demora em reconhecer os direitos dos trabalhadores mostra que, no Paraguai, as relações de trabalho priorizam os interesses do capital. A tendência, mesmo no período contemporâneo, é de manutenção desse *statu quo* com modificações lentamente vislumbradas somente no longo prazo, a partir de uma melhor organização dos trabalhadores.

## Referências bibliográficas

- ABENTE, Diego. Foreign capital, economic elites and the state in Paraguay during the Liberal Republic (1870-1936). *Journal of Latin American Studies*, v. 21, n. 1-2, p. 61-88, jun. 1989.
- ARECES, Nidia R. De la Independencia a la guerra de la Triple Alianza (1811-1870). In: TELESKA, Ignacio (org.). *Historia del Paraguay*. Asunción: Taurus, 2011, p. 149-197.
- BORDENAVE, Enrique B. La administración de justicia en la época liberal. *Cuadernos Históricos*. Asunción, Archivo del Liberalismo, n. 19, 1991.
- BRONSTEIN, Arturo. *Pasado y presente de la legislación laboral en América Latina*. Costa Rica: Organización Internacional del Trabajo, 1998.
- CAMPOS DORIA, Luis. *Apuntes de historia económica del Paraguay*. Desarrollo, auge y decadencia de una economía de enclaves. Asunción: Intercontinental, 2013.
- DIRECCIÓN General de Estadísticas Encuestas y Censo (DGEEC). *Encuesta permanente de hogares*, 2004.
- DIRECCIÓN General de Estadísticas Encuestas y Censo (DGEEC). *Encuesta permanente de hogares*, 2014.
- GAONA, Francisco. *Introducción a la historia social y gremial del Paraguay*. V. 3. Asunción: Imprensa Salesiana, 1990.
- GARAVAGLIA, Juan. Carlos. *Mercado interno y economía colonial: tres siglos de historia de la yerba mate*. Argentina: Prohistoria, 2008.
- HERKEN KRAUER, Juan Carlos. *El Paraguay rural entre 1869 y 1913*. Contribución a la historia económica regional del Plata. Asunción: Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, 1984.
- HERKEN KRAUER, Juan Carlos. Crecimiento económico en el Paraguay. La herencia de las dos guerras: 1864-70/1932-35. In: MASI, F.; BORDA, D. (orgs.). *Estado y economía en Paraguay, 1870-2010*. Asunción: CADEP, 2011, p. 21-53.
- HERKEN KRAUER, Juan Carlos; GIMÉNEZ DE HERKEN, María Isabel. *Gran Bretaña y la Guerra de la Triple Alianza*. Asunción: Arte Nuevo, 1983.
- INSTITUTO Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Malha digital*, 2016. Dispo-



- nível em <[https://downloads.ibge.gov.br/downloads\\_geociencias.htm](https://downloads.ibge.gov.br/downloads_geociencias.htm)>. Acesso em 20/5/2016.
- LEI n. 729/1961. *Que sanciona el Código del Trabajo*. Disponível em <<http://www.bacn.gov.py/MjUxNQ==&ley-n-729>>. Acesso em 22/4/2016.
- MAESTRI, Mário. *Paraguai: a República camponesa (1810-1865)*. Porto Alegre: FCM, 2015.
- MARINAKIS, Andrés; BUENO, Carmen. Incumplimiento con el salario mínimo: ¿culpa del nivel o debilidad institucional?. In: MARINAKIS, A. (org.). *Incumplimiento con el salario mínimo en América Latina*. El peso de los factores económicos e institucionales. Santiago: Organización Internacional del Trabajo, 2014.
- ORGANIZAÇÃO Internacional do Trabalho (OIT). *Evolución de los salarios en América Latina, 1995-2006*. Santiago, 2008.
- PARAGUAY. Ley n. 729/61 – “Que establece el Código de Trabajo”, 1961.
- PARAGUAY. Ley n. 213/93 – “Que establece el Código de Trabajo”, 1993.
- PASTORE, Carlos. *La lucha por la tierra en el Paraguay*. Asunción: Internacional, 2013.
- PASTORE, Mario Hector. Trabalho forçado indígena e campesinato mestiço livre no Paraguai: uma visão de suas causas baseadas na Teoria da Procura de Rendas Econômicas. *Revista Brasileira de História*. São Paulo, v. 11, n. 21, p. 147-187, set. 1991.
- PASTORE, Mario Hector. Crisis de la hacienda pública, regresión institucional y contracción económica: consecuencias de la Independencia en Paraguay, 1810-1840. In: PRADOS, L.; AMARAL, S. (orgs.). *La Independencia americana, consecuencias económicas*. Madrid, Alianza Universidad, 1994a, p. 164-200.
- PASTORE, Mario Hector. State-led industrialization: the evidence on Paraguay, 1852-1870. *Journal of Latin American Studies*, v. 26, n. 2, p. 295-324, 1994b.
- PASTORE, Mario Hector. Trade contraction and economic regression: the Paraguayan economy under Francia, 1814-1840. *Journal of Latin American Studies*, v. 26, n. 3, 1994c.
- PRADO JÚNIOR, Caio. *História econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense. 2008.
- RIVAROLA, Milda. *Obreros, utopias y revolución*. Formación de las clases trabajadoras en el Paraguay liberal (1870-1931). Asunción: Centro de Documentación y Estudios (CDE), 1993.
- RIVAROLA, Milda. *Vagos, pobres y soldados*. La domesticación estatal del trabajo en el Paraguay del siglo XIX. Asunción: Servilibro, 2011.
- VÁZQUEZ, Fabricio. *Territorio y población: nuevas dinámicas regionales en el Paraguay*. Asunción, ADEPO, 2006.
- WHITE, Richard Alan. *La primera revolución popular en América*. Paraguay (1810-1840). Asunción: Carlos Schauman Editor, 1989.

# público e privado: as políticas e os planejamentos da secretaria de agricultura, comércio e obras públicas em relação à sorocabana railway company\*

## public and private: the proposals and planning of the secretaria de agricultura, comércio e obras públicas in relation to sorocabana railway company

**Lucas Mariani Corrêa\*\***

Faculdade de Ciências e Letras de Assis, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Assis, São Paulo, Brasil

**Eduardo Romero de Oliveira\*\*\***

Campus Experimental de Rosana, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Rosana, São Paulo, Brasil

### RESUMO

Durante os anos iniciais da Primeira República, o governo paulista, por meio da Secretaria de Agricultura, Comércio e Obras Públicas, passou a desenvolver propostas para coordenar as ferrovias e sua expansão no estado, em prol de suas diretrizes de ocupação do território e da dinamização econômica. A Sorocabana Railway Company será arrendada para um grupo de empresários, para suprir algumas necessidades e alguns plane-

### ABSTRACT

In early First Republic age, the Secretaria de Agricultura, Comércio e Obras Públicas developed proposals to coordinate the railroads and their expansion through São Paulo west in favor of the settlement and economical boost. The Sorocabana Railway Company will be lease by a businessmen group, to meet some needs and planning to São Paulo government. However, many changes occurred and the enterprise goes

\* Agradecemos aos professores doutores Flávio Azevedo Marques Saes e Paulo Cesar Gonçalves as importantes contribuições ao longo da pesquisa que originou o presente artigo e à FAPESP o financiamento (Processo FAPESP n. 2011/16.954-8). Submetido: 3 de setembro de 2016; aceito: 25 de abril de 2017.

\*\* Doutorando e mestre em História pela Faculdade de Ciências e Letras de Assis da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Departamento de História, bolsista CAPES. *E-mail*: lucasmcorrea@hotmail.com

\*\*\* Professor do Curso de Turismo no Campus Experimental de Rosana da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Doutor em Filosofia e mestre em História pela Universidade de São Paulo. *E-mail*: eduardo.romero.de.oliveira@gmail.com

jamentos do governo paulista. Contudo, ocorreram diversas mudanças e a empresa volta à administração pública. Visto isso, nossa pesquisa tem por objetivo analisar primeiramente quais eram as propostas e diretrizes da Secretaria de Agricultura para organização e desenvolvimento das ferrovias. Por fim, compreender qual o envolvimento e relação da Sorocabana Railway Company com tais diretrizes.

**Palavras-chave:** Ferrovia. Sorocabana Railway Company. Século XX. Estado de São Paulo. Secretaria de Agricultura, Comércio e Obras Públicas.

back to the public administration. Considering all this, our research goal is, first of all, to analyze the governmental proposals and guidelines, through the Secretaria de Agricultura, about the railways. Second, we expect to comprise the relationship of the Sorocabana Railway Company with such guidelines.

**Keywords:** Railroad. Sorocabana Railway Company. Twentieth century. State of São Paulo. Secretaria de Agricultura, Comércio e Obras Públicas.

## Introdução

O presente artigo tem por objetivo analisar quais eram as propostas e diretrizes do governo para a organização e o desenvolvimento das ferrovias. Acreditamos que foi atribuído à Estrada de Ferro Sorocabana um papel principal e, além de transporte, articulador às políticas agrícolas e de colonização, e que sua concessão à iniciativa privada em 1907 (renomeada em Sorocabana Railway Company) seguia tais diretrizes.

Partimos da compreensão de que as ferrovias assumirão, na história brasileira, um papel além de simples meio de transporte, ou dinamizador econômico. Paulo Queiroz demonstra que os meios de transportes têm um papel “ativo”, ou seja, podem modificar, ou mesmo criar novas circunstâncias, e não se ajustam simplesmente às já existentes. Os meios de transporte seriam resultado da associação entre as determinações econômicas e as “injunções do universo da política” (Goularti Filho; Queiroz, 2011, p. 99-101). Ou seja,

pelas vias de comunicação, de qualquer tipo ou natureza, não somente se realizam as trocas comerciais e econômicas; se provêm de recursos e gêneros alimentícios as populações urbanas, se estabelece a ligação entre os centros de consumo e os de produção, se atende às comunicações dos exércitos, ao transporte e ao abastecimento de tropas, como ao tráfico internacional de viajantes, mas também se produz e se intensifica a propagação de ideias e de culturas diferentes, se fecundam as civilizações, umas pelas outras [...]. Não são, pois, somente as mercadorias, os artigos de comércio, os produtos,

mas a língua, a cultura, as ideias e os costumes que circulam ao longo dos caminhos. (Goularti Filho; Queiroz, 2011, p. 101)

Partindo desses pressupostos dos meios de transporte como algo complexo, propomo-nos analisar as ferrovias. Estas, enquanto tema de pesquisa, foram amplamente estudadas na historiografia brasileira, principalmente, as ferrovias paulistas. Assim, achamos prudente compreender e demonstrar como esse meio de transporte foi abordado em diferentes estudos. Essa bibliografia aborda os mais diversificados aspectos das empresas ferroviárias e/ou suas relações com o governo e com outras atividades econômicas.

Sob o viés da história econômica, a que mais se dedicou ao estudo desse tema na historiografia, podemos afirmar que, em sua maioria (principalmente até a década de 1980), associava a ferrovia como apêndice da agricultura. Ou seja, esses historiadores/pesquisadores associavam o acúmulo do capital excedente da agricultura (principalmente da cafeicultura) que levava os grandes agricultores a diversificar seus investimentos, aplicando nas ferrovias.

Nessa perspectiva, podemos citar a obra de Odilon Matos. Sua obra, ainda hoje, é de grande importância para a temática. Esse autor buscou dissertar sobre a trajetória das ferrovias paulistas, pensando o desenvolvimento ferroviário como paralelo ao crescimento da produção cafeeira no estado de São Paulo, isto é, a malha ferroviária paulista seguia a cultura cafeeira (Matos, 1990)<sup>1</sup>. Nessa mesma direção, temos uma das obras estrangeiras pioneiras a demonstrar um panorama geral do caso brasileiro, a de Julian S. Duncan. Em seu estudo, Duncan se dedica à compreensão das gestões públicas e privadas das empresas ferroviárias brasileiras. Discute a ineficiência desse sistema, sua relação com o governo e interferência do fator político na escolha das diretorias das empresas (Duncan, 1932). Não obstante, Flávio Saes aborda o período que compreende de 1870 a 1940, e referencia a intrínseca relação café,

<sup>1</sup> Odilon Matos divide a história ferroviária em quatro fases. A primeira, a dos ensaios fracassados. A segunda, a das concessões de zonas de privilégio e garantia de juros. A terceira, a partir de 1880, em que as empresas ainda possuem privilégios de zona, mas dispensaram a garantia de juros. E a última, já no período republicano, descreve as empresas em total liberdade, sem proteção do estado e livres para construção e expansão de obras e trilhos (Matos, 1990, p. 65-69).

ferrovia e população. De acordo com Saes, haveria uma dependência da ferrovia e do povoamento em relação ao café, afirmando que o desenvolvimento populacional segue a expansão cafeeira (Saes, 1981, p. 37-67)<sup>2</sup>.

Ainda sob o viés da história econômica, mas já compreendendo a ferrovia como elemento central, e não apenas como apêndice da cafeicultura, temos duas obras importantes, outra de Flávio Saes (1986) e a de Ana Célia Castro (1979). Mais próximo à nossa análise, Saes demonstra que o governo, para concretizar suas propostas políticas, cedia concessões dos serviços públicos básicos, principalmente das ferrovias, para particulares. Analisa como essa relação entre público-privado era vantajosa para ambos os lados, apontando, por sua vez, que em muitos casos a formação ou o desenvolvimento de uma determinada região se devia a iniciativas particulares. Ainda nos atenta ao fato de que, em finais do século XIX, as ferrovias, como empresas, buscavam objetivos distintos da cafeicultura: seus próprios objetivos de rentabilidade (Saes, 1986). Já Castro analisa o empreendimento ferroviário para compreender a entrada de capital estrangeiro no Brasil. Visando à mudança de suas características na passagem do século XIX para o XX, ela propõe uma divisão da história ferroviária brasileira em duas grandes ondas. A primeira se estende da década de 1860 até 1902, e a outra grande periodização, a partir de 1903 até 1913 (Castro, 1979)<sup>3</sup>.

Entre as obras da historiografia internacional que se dedica ao transporte ferroviário no Brasil, podemos citar as obras de Eduardo Zalduendo, assim como de J. Fred Rippy. De acordo com esses pesquisadores, a legislação brasileira sobre concessões ferroviárias surgia com grandes atrativos para o investimento de capital privado e isentar o governo desse oneroso empreendimento. As garantias dessa legislação favoreceram

<sup>2</sup> Thomas H. Holloway e Pierre Monbeig, mesmo dedicando poucas páginas à problematização das ferrovias, também as relacionam estritamente à expansão da cultura cafeeira. Não obstante a Saes (1981), além das ferrovias, também relacionam o povoamento do interior do estado paulista à cafeicultura e a seu desenvolvimento (Holloway, 1984; Monbeig, 1984).

<sup>3</sup> De acordo com Castro, durante esse período haveria uma mudança nas características das empresas ferroviárias no Brasil. As ferrovias passam a ser administradas por profissionais, e não mais pelos organizadores e financiadores. Além disso, segundo essa pesquisadora, as companhias ferroviárias estariam carregadas de obrigações, somando um capital muito superior ao capital inicial investido, e a maior parte desse capital era levantado em Londres (Castro, 1979, p. 100-101).



para a formação de empresas com capitais britânicos<sup>4</sup>. Observam que essas empresas desempenharam importante papel para o desenvolvimento ferroviário no país (Zalduendo, 1975, p. 208–228; Rippey, 1966)<sup>5</sup>.

A ferrovia ainda adentra teorias/metodologias que se desdobram da análise econômica e permeiam análises políticas, como a área denominada história das empresas. Entre os historiadores brasileiros, temos dois trabalhos pioneiros, o de Célio Debes (1968) e o de Fernando Azevedo (1953). Existe ainda uma vasta historiografia sobre as companhias ferroviárias que se tornaram mais recorrentes a partir da década de 1970 até os dias mais atuais (cf. Mattoon Jr., 1971; Rosa, 1976; Petratti, 1977; Dias, 1981; El-Kareh, 1982; Martins, 1985; Paula, 2000; Nunes, 2005; Grandi, 2007).

Já, sob uma perspectiva mais da história política, podemos destacar as duas obras de Paulo Cimó Queiroz. Na tentativa de compreender a ação do estado com empresas ferroviárias e investidores privados, Queiroz problematiza as ações políticas e relações de poder envolvidas na criação da ferrovia Estrada de Ferro Noroeste do Brasil. Não obstante a Saes (1986), o autor ressalta a relação de interesses públicos e privados. Nessa dinâmica, releva haver, por um lado, os interesses públicos – as políticas de segurança nacional, a ocupação dos “sertões” brasileiros – e, por outro, os interesses privados de explorar uma atividade econômica. Por fim, define que as ferrovias no Brasil, mesmo que em menor grau, sempre tiveram em seus projetos anseios políticos nacionais (Queiroz, 1997, 2004).

Em vista da complexidade do tema e de todas suas implicações socio-culturais, a ferrovia também não poderia ficar fora do foco de historiadores que se dedicam à compreensão da história do trabalho/trabalhador no Brasil. Esses historiadores, influenciados pela historiografia marxista e até mesmo cultural, problematizam desde a questão da mão de obra empregada em sua construção e seu funcionamento, passando por sua

<sup>4</sup> Existem diversos autores, principalmente britânicos, que defendem a tese de Império Informal Inglês no Brasil e na América Latina, além da Índia e Austrália, e, de acordo com eles, sendo as atividades ferroviárias o maior exemplo disso. Ver Rippey (1966), Jenks (1963), Platt (1968) e Marichal (1988).

<sup>5</sup> Ainda podemos citar outros importantes trabalhos de pesquisadores estrangeiros que se dedicam à análise do caso das ferrovias brasileiras, como Summerhill (2003) e Rodríguez (1998). Esses pesquisadores, assim como Zalduendo (1975), fazem uma análise sob o viés da história econômica, mas uma análise com um grande período de recorte temporal, uma história ferroviária da longa duração.



origem e pelo tipo de organização de trabalho, demonstrando as práticas e estratégias dos trabalhadores ferroviários contra o sistema disciplinar da empresa e até a compreensão de quais as estratégias das empresas ferroviárias e o poder de disciplina exercido sobre o seu operariado (cf. Segnini, 1982; Moreira, 2008; Araujo Neto, 2006).

Já, em uma análise diferente das anteriores, alguns pesquisadores, como Francisco Foot Hardman<sup>6</sup>, Maria Ines Malta Castro e Gilmar Arruda, embasados em diferentes aportes teóricos, problematizam o processo de implantação das ferrovias no Brasil, na tentativa de compreenderem as mudanças no imaginário em determinados espaços geográficos. Esses autores demonstram que a ferrovia, em determinado momento, contribuiu para os ideais republicanos e as camadas dominantes do país, para instaurar a ideia de progresso. Porém, demonstram que, na prática, o progresso e a mudança dos espaços concretamente não ocorriam (Hardman, 2006; Castro 1993; Arruda, 2000)<sup>7</sup>.

Dando continuidade aos trabalhos que analisam as mudanças causadas pelas ferrovias, podemos citar dois pesquisadores que as relacionam ao processo de formação urbana em algumas regiões: o já referenciado Gilmar Arruda e Nilson Ghirardello. Esses pesquisadores associam a ferrovia como responsável pela colonização e formação dos denominados “sertões”, principalmente no estado de São Paulo. Ambos salientam que o simples anúncio da chegada dos trilhos da ferrovia mudava completamente o cenário, surgiam núcleos urbanos, desenvolviam-se atividades econômicas e o cenário natural se transformava (Arruda, 2000; Ghirardello, 2002)<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Hardman retrata como a sociedade em processo de modernização buscava o novo e, nesse sentido, demonstra o que ele denomina de fantasmagoria que envolve a modernidade. Para esse pesquisador, fantasmagoria seria a rapidez das transformações ocorridas na sociedade, e como tudo é esquecido e deixado à margem pelo novo. Nessa perspectiva, a ferrovia também se tornaria uma fantasmagoria, pois o símbolo que ela representava antes, de progresso, de modernidade, é deixado no vazio, no imaginário popular (Hardman, 2006).

<sup>7</sup> Outra obra recente se dedica com maestria à relação das ferrovias e suas implicações com o imaginário social, a de Luís Gustavo M. Botaro (2015). Em linhas gerais, em sua pesquisa, Botaro analisa a relação entre a discussão de modernidade e a ideia de progresso nos periódicos da cidade de Botucatu, e quais os efeitos concretos da construção de oficinas da Estrada de Ferro Sorocabana e suas implicações para o desenvolvimento urbano (Botaro, 2015).

<sup>8</sup> Nilson Ghirardello ainda disserta que a ferrovia se tornou uma empresa que desem-



Por fim, no intuito de demonstrarmos a complexidade e riqueza do tema, podemos encontrar pesquisas que vão desde o estudo de gêneros até a problematização por meio das teorias da micro-história<sup>9</sup>. Como exemplo, podemos citar uma obra emblemática, a organizada por Cristina Campos, Eduardo Romero de Oliveira e Maria Lucia C. Gitahy. Ela é o resultado de uma coletânea de artigos que envolvem os temas: a formação de regiões e cidades e a história das inovações técnicas e tecnológicas, e conseqüentemente alguns dedicados à ferrovia. Os artigos que tratam sobre a ferrovia têm em comum as novas abordagens que envolvem esse objeto de pesquisa. Dentre elas, está a discussão da inovação tecnológica da ferrovia, o avanço industrial causado por ela, a discussão de memória e ferrovia e as diversas atividades econômicas que ela exercia, ou seja, assinala não apenas a sua relação com a cafeicultura (Campos; Oliveira; Gitahy, 2011)<sup>10</sup>.

Feito essa breve discussão historiográfica, podemos afirmar que, ao estudar ferrovias, devemos compreendê-las como um empreendimento plural, e sua relação com o governo será complexa. Nesse sentido, de-

---

penhava outras atividades econômicas, como a de colonização, pois, além de vender gado, vendia também loteamentos para formar cidades em suas margens e movimentar o comércio da região. Nesse sentido, as empresas ferroviárias planejavam as cidades antes de suas expansões de trilhos, comprando, ou conseguindo por meio das concessões, as áreas por onde passaria a linha férrea, loteando-as (cf. Ghirardello, 2002).

<sup>9</sup> Podemos destacar a obra de Lídia Maria Vianna Possas, cujo estudo traz uma nova perspectiva de análise do mundo ferroviário, tomando como ponto de partida as relações criadas nesse universo e dando especial atenção às questões que envolvem a participação das mulheres, a partir do universo de trabalho na ferrovia do Oeste Paulista, a Estrada de Ferro Noroeste do Brasil, nos anos de 1930 a 1940. O foco central de sua análise se concentra nas “mulheres que viveram junto com os trens e trilhos” na cidade de Bauru, na perspectiva de “apreender as possibilidades de transformação, de mudanças sociais”, além das representações que sobre elas acabam sendo imputadas pela sociedade (Possas, 2001). Utilizando a micro-história para problematizar a ferrovia, podemos destacar o trabalho de André Luiz da Silva, que se utiliza da ferrovia para compreender o envolvimento e julgamento de uma importante figura de uma empresa ferroviária, que foi acusado pela memória coletiva de ser o responsável pelo fracasso de uma empresa e determinada região (Silva, 2013).

<sup>10</sup> Os artigos referenciados são: O público e o privado na expansão da rede ferroviária no estado de São Paulo no início do século XX, de Sidney Piochi Bernardini; Cidades e ferrovia, de Nilson Ghirardello; Ferrovia e urbanização. O processo de urbanização da zona pioneira da “Alta Paulista” (1905-1962), de Cristina de Campos; Povoamento, ocupação de terras e tecnologia de transporte às margens do rio Paraná (1907-1957), de Eduardo Romero de Oliveira e Fernanda Henrique Aparecida da Silva.



monstraremos que o governo de São Paulo utilizará a ferrovia para atingir seus objetivos, principalmente a Sorocabana. Primeiramente, para obter crédito e levantar capital para dar prosseguimento à sua política de valorização do café, cederá concessões de exploração ao grupo de empresários estrangeiros representados por Farquhar, e estes, por sua vez, aproveitarão da sua relação com o aparelho estatal paulista para desenvolver suas atividades. Já em um segundo momento, por necessidades distintas e receios, esse contrato será rompido e a SACOP retomará a administração da Sorocabana.

## 1. A formação da Secretaria de Agricultura, Comércio e Obras Públicas

Diante da dinâmica socioeconômica mundial em finais do século XIX e no início do XX, a qual levava como bandeira a ideia de progresso e modernidade, o governo republicano paulista levaria adiante as políticas de infraestruturação do território do estado (cf. Schwarcz, 2012; Sevckenko, 1998)<sup>11</sup>. Assim, organizaram a Secretaria de Agricultura, Comércio e Obras Públicas (SACOP), para que o estado pudesse desenvolver e promover tais políticas de forma articulada e gerenciada, além de projetos de desenvolvimento econômico de todo o território, preocupando-se com a capital e o interior<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Vale salientar que não foi o governo republicano que iniciou o processo de infraestruturação do território de São Paulo. Esse processo seria uma herança do período imperial. Diversas foram as diretrizes traçadas pelo governo provincial paulista, que a SACOP viria a seguir e consolidar em forma de decretos e leis. Entre elas, estavam a importância do desenvolvimento industrial e fabril, a necessidade da ligação e conexão do interior com os centros urbanos por meio da ferrovia, a criação de núcleos coloniais, o incentivo a uma indústria agrícola de produtos diversificados, além do contínuo incentivo à imigração (Bernardini, 2007, p. 76).

<sup>12</sup> Tal afirmação é baseada na própria organização dessa Secretaria, suas jurisdições e seus campos de atuação. Em suas diversas Seções/Diretorias, ela respondeu a tudo que se relacionou política e economicamente à agricultura, ao desenvolvimento do comércio e à indústria (mesmo que primária) e a tudo relacionado à infraestrutura do estado de São Paulo: reformulação urbana, viação, portos, colonização. Em linhas gerais, durante os anos iniciais da República, ela era responsável pela coordenação e fiscalização das principais atividades paulistas.

A organização da SACOP viria de tentativas anteriores. Já nos primeiros anos do regime republicano, entre 1889 e 1891, surgiria uma primeira tentativa do governo paulista de organizar e controlar os seus planejamentos, a criação da Superintendência de Obras Públicas, que se transformaria posteriormente, em essência, na Secretaria de Agricultura (Bernardini, 2007, p. 77). O governador convidou, para o cargo de diretor, o engenheiro Antônio Francisco de Paula Souza<sup>13</sup>, que ocupava o cargo de inspetor-geral da Companhia Ituana de Estradas de Ferro (São Paulo, 1890, p. 18)<sup>14</sup>. Esse engenheiro fez transformações que guiaram posteriormente as diretrizes administrativas dos secretários da Agricultura. Nomeou para os cargos de chefe das Seções um quadro funcional técnico-acadêmico, na tentativa de profissionalizar e aperfeiçoar os serviços, como engenheiros e geólogos<sup>15</sup>. Outra providência tomada foi a organização de um arquivo, facilitando o controle e a busca de informações de cada contrato (Bernardini, 2007, p. 78).

Contudo, os problemas causados pela falta de estrutura e planejamento do governo ainda eram diversos, como epidemias, que assolavam as cidades de Santos e Campinas, e problemas com serviços das empresas ferroviárias. Para resolver esses problemas e melhorar a organização, no ano de 1891, o governo paulista cria as secretarias previstas no orçamento

<sup>13</sup> Sobre a trajetória de Antônio Francisco de Paula Souza, desde sua formação até seu trabalho na Ituana e na organização da Superintendência de Obras Públicas do Estado de São Paulo, ver Campos (2010).

<sup>14</sup> Como diretor, Antônio Francisco de Paula Souza começou a instituir avaliações e serviços mais técnicos. Avaliou todo o serviço público realizado dentro da área de competência da Superintendência de Obras Públicas, que foi expresso nos Relatórios do presidente de estado, no ano de 1890. Criticou o “formato” de política realizada pelo governo, as concessões e os privilégios, principalmente das estradas de ferro (São Paulo, 1890, p. 191-227). Além disso, questionou também a mercantilização dos serviços públicos, que havia entregado “importantes serviços a companhias que privilegiam lucro fácil”. Com essas críticas, o então diretor não ficou no cargo por muito tempo, outro engenheiro, José Pereira Rebouças, e veio a assumir já no ano posterior (Bernardini, 2007, p. 80-81).

<sup>15</sup> Como afirma Fernanda Silva, a profissão de engenheiro entraria em cenário político-acadêmico em finais do século XIX, assumindo papel de destaque na sociedade. Eles assumiriam o papel fundamental e central na tentativa de reestruturação e modernização, na busca da constituição de uma nação realizada pelos republicanos. Entretanto, em finais do século XIX e início do XX, a grande quantidade de engenheiros seria formada por engenheiros ferroviários e a grande maioria dos atuantes seria composta por engenheiros das empresas ferroviárias (Silva, 2012, p. 43-55).



para o ano seguinte, asseguradas na Lei n. 15, de 11 de novembro<sup>16</sup>. A Secretaria de Agricultura estaria prevista em seu Artigo 4º. Porém, somente no ano de 1892, com o Decreto n. 28, de 1ª de março, é que a Secretaria de Agricultura, Comércio e Obras Públicas é organizada<sup>17</sup>.

No entanto, seria somente a partir de 1907, durante o governo de Jorge Tibiriçá e Carlos Botelho como secretário, que a SACOP retomaria seus serviços e traria mudanças mais significativas para a estruturação do estado<sup>18</sup>. Carlos Botelho seguiria os passos de Antônio Francisco de Paula Souza e optaria por deixar cada vez mais técnicos os serviços da SACOP<sup>19</sup>. Nesse momento, podemos nos atentar para algumas características importantes que começavam a ficar evidentes: a tentativa de instituição de um corpo técnico dentro do aparelho estatal paulista, que viria posteriormente a divergir das ideias e políticas de continuidade da elite agrária do estado (cf. Bernardini, 2007; Perissinotto, 2010).

Feito esse primeiro exposto, podemos estabelecer as diretrizes que seriam tomadas a partir desse momento. Essas diretrizes de desenvolvimento do estado paulista tiveram grandes eixos característicos, dos quais se ramificavam eixos menores<sup>20</sup>. Para governar e estruturar São Paulo,

<sup>16</sup> O governo republicano paulista organizou as secretarias baseado na organização federal dos ministérios. A SACOP seria, em termos de atuação, a representação do Ministério de Agricultura, Comércio e Obras Públicas.

<sup>17</sup> Seria configurada em apenas duas Seções. De modo geral, à Primeira cabia tratar de assuntos relacionados à agricultura, ao serviço de colonização e de imigração, aos índios, à navegação fluvial e marítima, aos sistemas de comunicação e à Comissão Geográfica e Geológica. A Segunda respondia pelas obras públicas, pelas estradas de ferro e de rodagens, pela mineração, pelo comércio e indústria, pelos serviços públicos básicos das cidades e pela administração econômica (Cintra, 1985, p. 22, apud Bernardini, 2007, p. 84).

<sup>18</sup> A formação inicial da Secretaria acompanhou os momentos conturbados do início da República no Brasil e no estado de São Paulo, sofrendo “diversas reformulações, por um lado, pela modernização de sua estrutura administrativa e, por outro, pelo conjunto de novas atribuições que foi adquirindo” (Bernardini, 2007, p. 83).

<sup>19</sup> Uma das primeiras medidas que tomou foi separar as funções técnicas das administrativas. Em cada seção da Secretaria, teria essa divisão, deixando os serviços cada vez mais técnicos. Com essa reformulação, seria composta pelo Gabinete do Secretário; Diretoria-Geral; Diretoria de Agricultura; Diretoria de Indústria e Comércio; Diretoria de Terras, Colonização e Imigração; Diretoria de Viação; Diretoria de Obras Públicas; e, por fim, Contadoria.

<sup>20</sup> Bernardini afirma que a Secretaria introduzia no governo estadual um planejamento territorial moderno, “pois passaria a cuidar e responder por um novo desenho da estrutura física do estado” (Bernardini, 2007, p. 82).



em vista do que se almejava como progresso, a SACOP dava atenção de primeira instância para

1) *Colonização* – incluía a ocupação não indígena dos “oestes” paulistas<sup>21</sup>. Dentro dessa diretriz governamental, estava a imigração, controlada e administrada, a criação de núcleos coloniais, que os levavam aos problemas relativos às terras (controle de todos os contratos de posse e ocupações ilegais);

2) *Agricultura* – a Secretaria tentaria desenvolver o que em seus relatórios chama de indústria agrícola: produções com características técnicas e realizadas de forma moderna, com maquinário e melhorias de espécies em laboratório. Surgiriam, a partir dessa diretriz, as fazendas e os hortos experimentais, que produziriam diversos meios de cultura e produtos agrícolas para dar base e treinamento para os agricultores e futuros agricultores. A Secretaria criou um sistema de educação e incentivo ao pequeno agricultor, para ter uma educação técnica do que se viria a produzir, além de incentivar a produção diversificada, tentando dar uma solução à monocultura cafeeira, que traria vários problemas para o governo paulista;

3) *Viação férrea pública e particular* – essa diretriz era tida pelo governo e pela Secretaria como de vital importância para levar o estado ao progresso. Seria somente a partir da ferrovia que o governo conseguiria interligar todo o território do estado através de transporte e informação, deixando os locais mais longínquos ligados aos centros urbanos. A ferrovia ainda seria a única ligação de locais de grande produção agrícola

<sup>21</sup> De acordo com José Carlos Ziliani, os termos “sertão”, “oeste” ou “espaços vazios” foram construções simbólicas “para representar determinados espaços, em geral desconhecidos ou conhecidos precariamente”. São lugares imaginados, construídos e postos em articulação com a colonização. Esse autor observa que a ideia do “sertão” surgiu para determinar o lugar do(s) outro(s), sempre de forma generalizante e homogeneizante. Essa determinação se dava de forma depreciativa e negativa sobre esses “locais”, na tentativa de concretizar o local de quem olha como o correto, o verdadeiro (Ziliani, 2010, p. 11-12). Gilmar Arruda referencia que a ideia de sertão contribuiu para a formação da nova realidade que começava a se impor na organização espacial brasileira: o desenvolvimento urbano. A vida urbana tornar-se-ia o símbolo maior para os termos de comparação entre o “civilizado” e “incivilizado”. Foi a partir dessa nova realidade “que o outro termo ou mesmo o outro espaço que representava a esmagadora maioria do território do país, foi pensado” (Arruda, 2000, p. 18-19).

com os meios de escoamento para o mercado nacional e internacional. Além disso, daria ao governo paulista a possibilidade de aumentar a receita do estado, pois absorvia a produção de outros estados, como de Minas Gerais, do Paraná e do antigo Mato Grosso, sendo esta última a que analisaremos em seguida.

## **2. As propostas da Secretaria de Agricultura, Comércio e Obras Públicas em relação ao sistema ferroviário paulista**

As ferrovias terão um papel fundamental tanto para a concretização das outras duas diretrizes salientadas (agricultura e colonização), quanto para a dinamização econômica do estado de São Paulo. Para tanto, o governo estadual, com a SACOP, tenta criar um plano geral de viação para coordenar o desenvolvimento das empresas férreas, buscando inseri-las em suas diretrizes governamentais. Entre todas, uma delas terá um papel importante para a concretização desses planos que levariam São Paulo a um lugar importante diante do mercado internacional: a Estrada de Ferro Sorocabana<sup>22</sup>.

Tal importância fica expressa na fala do secretário da Agricultura em 1896:

O problema do povoamento do nosso solo, pelo estabelecimento de colônias está, pois, subordinado ao estabelecimento da viação férrea e precisa ser encarado de combinação com este, sendo ambos ao mesmo tempo resolvidos, para o que é necessária toda prudência, mas caminhando-se para sua solução sempre firme e seguidamente, na certeza do êxito mais completo e profícuo para o engrandecimento deste Estado. Este trabalho não cabe por certo dentro dos estreitos limites de uma administração. É tarefa para mais de uma geração. Mas será tanto mais depressa concluído quanto

<sup>22</sup> Usamos a denominação Sorocabana, para denominá-la em sentido amplo, uma vez que essa empresa mudará de nome no decorrer de sua existência, sendo Companhia Sorocabana (1874-1892), Companhia União Sorocabana e Ituana (1892-1903), Estrada de Ferro Sorocabana (1904), Sorocabana Railway Company (1907) e Estrada de Ferro Sorocabana novamente (1920). Contudo, aqui nos referimos a ela no momento em que era estatizada pelo governo paulista, quando foi utilizada como um dos principais elementos para concretizar as diretrizes governamentais da SACOP.

mais firmemente for seguido pelos Governos do estado, sem vacilações nem receios. (São Paulo, 1896b, p. 48)

Além disso, nessa apresentação, fica evidente também a preocupação com relação ao desenvolvimento de um plano férreo para todo o estado, pois somente assim teriam sucesso seus planos de empreendimento.

De modo geral, as ferrovias eram mundialmente associadas à ideia de progresso e modernidade, chegando ao Brasil com essa mesma ideia e a de civilidade (cf. Arruda, 2000; Hobsbawm, 2011; Castro, 1993; Campos, 2011, Hardman, 2006)<sup>23</sup>. Entretanto, as ferrovias paulistas foram construídas e projetadas para atender interesses de particulares. Mesmo com essa simbologia, o que imperou foram as implicações e os interesses econômicos, e, em alguns casos, as propostas políticas de ocupação humana do território, porém visando à dinamização econômica.

Em vista do início do processo de instauração das ferrovias no Brasil, cabe salientar que o governo não tinha capital suficiente para investir e demorou a ter adeptos e investidores no país. Assim, esse investimento deveria vir de fora. A fim de atrair tais investidores, ainda durante o governo imperial foi determinado que quem o fizesse, teria garantia do retorno de seus capitais investidos. Era, nas palavras de Castro, “um grande negócio, para nacionais e estrangeiros, construir estradas de ferro no Brasil”. De acordo com a pesquisadora, a partir da legislação de 1857, o governo passou a garantir juros sobre o custo estimado da ferrovia, entre 5% e 7%. Se a empresa tivesse déficit, receberia a diferença. Contudo, se o saldo fosse superior a 8%, a companhia repartiria os excedentes com o estado; se fosse superior a 12%, por três anos consecutivos, teria que reduzir as taxas cobradas. Além desse privilégio de garantia de juros, a companhia ainda teria garantia de privilégios para importação de produtos referentes ao funcionamento da ferrovia, como trilhos, máquinas, carvão. A empresa contaria com o privilégio de zonas, através das quais ela teria o direito de explorar áreas vizinhas aos trilhos, de ambos os lados, e outra empresa ferroviária não poderia desenvolver qualquer atividade nessas áreas. Essas garantias e esses privilégios, cedidos por meio de concessões, poderiam ter a validade de 50 a 90 anos. Trans-

<sup>23</sup> Cabe observar que outras tecnologias também promoveram esse dito efeito de ligação com “civilidade e progresso”, simbolicamente trazido pelas ferrovias. Entre eles podemos citar, principalmente no caso do Brasil, o telégrafo (cf. Maciel, 1997).

corridos 30 anos, o governo tinha o direito de rever o contrato e reaver a ferrovia, podendo explorá-la, dar esse direito a outros concessionários ou renovar o contrato (Castro, 1979, p. 47-48)<sup>24</sup>.

No território de São Paulo, somente após a Proclamação da República é que se regulamentariam as concessões das empresas ferroviárias. Isso viria com a Lei n. 30, de 13 de junho de 1892. Em linhas gerais, essa lei estadual mantinha as concessões segundo o formato do período provincial, ou seja, quando uma empresa ferroviária gozava da exploração de uma zona territorial, seria a única que poderia realizar transporte ferroviário, além da garantia de juros (São Paulo, 1892c)<sup>25</sup>.

Nos anos posteriores a 1900, os secretários da Agricultura passariam a expressar seu interesse pelas ferrovias<sup>26</sup>. Primeiramente, porque elas eram responsáveis pela dinamização econômica do estado, sendo de sua alçada todo transporte dos produtos agrícolas, fonte de renda dos cofres públicos e também dos próprios políticos no caso de São Paulo, uma vez que os grandes fazendeiros eram também os representantes políticos, sendo de grande importância o controle do governo desse meio de transporte por meio de fiscalizações, que ficaram mais rigorosas a partir desse período.

<sup>24</sup> Essa legislação será muito discutida posteriormente pelo governo. Esses privilégios acabarão por atrair empresas nacionais e estrangeiras para explorar o ramo ferroviário, e os cofres públicos sofrerão com essas garantias. Ao analisar os relatórios do ministro do Império nos anos que antecedem essa legislação de garantia de juros, notamos que eles, nos anos iniciais de 1850, chamam a atenção para a falta de interesse de investidores para esse empreendimento (Ministério do Império, 1850-1853). Já, no ano de 1854, descrevem-se as primeiras tentativas de construções ferroviárias e a relação do levantamento de capital na Inglaterra para sua realização (Ministério do Império, 1854, p. 44-46). Nos anos posteriores, a partir de 1860 até a década de 1870, podemos notar a rápida evolução do sistema ferroviário do país (Ministério da Agricultura, 1860-1870).

<sup>25</sup> Já apareceria, a partir dessa lei, uma tentativa de controle e intervenção, por parte do governo, na viação férrea do estado, uma vez que essa lei lhe dava o direito de desapropriar uma empresa que não correspondesse aos planos de viação, construindo barracões, oficinas, estações, além de manter o fluxo contínuo e funcional de suas linhas.

<sup>26</sup> Notamos que, a partir desses anos iniciais da República, o governo passaria a eleger as ferrovias como um elemento estratégico de ligação com os sertões e de assegurar as fronteiras do país. As ferrovias representavam a ligação com a civilização. A chegada de suas linhas simbolizava a garantia de não estar mais no “inóspito”. A construção da ferrovia Noroeste do Brasil se deu nessa dinâmica (cf. Queiroz, 2004, p. 112; Ghirardello, 2002).

Visto isso, devemos nos atentar para a compreensão do início de uma intervenção governamental maior nas empresas ferroviárias. O café era o produto economicamente mais importante do estado de São Paulo e do país – afirmativa amplamente reiterada pela historiografia econômica e que dispensa comentário. Na verdade, a sua atividade exportadora era a atividade que mais gerava rendas para os cofres públicos (Fausto, 1989, p. 227–231). Por isso, na tentativa de estimular ainda mais e favorecer os cafeicultores, tentou-se inicialmente controlar a tarifa sobre esse produto. Contudo, nesse período o Brasil tentava se recuperar de uma crise econômica, a crise causada pelo chamado encilhamento. Portanto, baixar as tarifas dos produtos agrícolas era uma das medidas encontradas para reerguer a economia<sup>27</sup>.

Nesse período também começavam a se intensificar os problemas causados pelas concessões antigas, com garantia de juros e de zonas de exploração. Devemos recordar que, a essa altura, as grandes empresas ferroviárias paulistas já estavam consolidadas e expandindo seus trilhos. Em 1903, no Relatório da SACOP, o inspetor de Viação demonstra a necessidade de um planejamento geral de expansão da malha ferroviária no território de São Paulo. Segundo ele, havia uma competição desorganizada entre as grandes empresas ferroviárias. Afirma que, na construção das ferrovias paulistas, nunca “se observou um plano bem delineado, tendo em vista os interesses gerais do Estado e do país”. As companhias sempre “faziam o que bem entendiam”, para atingir as zonas onde teriam maiores lucros. Para ele, tal fato pode ser notado pela construção de diversos trechos secundários sem que a companhia ao menos tivesse terminado a linha-tronco proposta no contrato de concessão (São Paulo, 1903b, p. 84–85)<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> No Relatório da SACOP de 1900, inicia-se um estudo sobre os gastos das empresas ferroviárias, indo desde as despesas com obras da extensão de linhas, até com a madeira utilizada para o carvão. Nesse ano, também nos chama atenção a discussão sobre um possível controle tarifário das empresas férreas sobre os produtos agrícolas, principalmente o café. Alega-se que foi feito um estudo e os lucros das empresas estariam exorbitantes, podendo diminuir, assim, a tarifa aplicada sobre o café, sem prejudicar suas receitas (São Paulo, 1900b, p. 176–179).

<sup>28</sup> Ele cita o fato de a Companhia Paulista fazer com que as outras duas (Companhia Mogiana e Companhia Sorocabana) disputassem e gastassem grandes quantias de dinheiro para defender suas zonas de exploração, garantidas por lei. Isso, segundo ele, desestabilizou e afetou a proposta inicial dessas três empresas, que deveriam atingir os limites naturais do estado.

Segundo esse inspetor, somente um plano ferroviário geral solucionaria esse problema. Além disso, passa a discutir os problemas de se ter uma única empresa, ainda estrangeira, como responsável pela ligação de toda a produção do estado com o único meio exportador, o Porto de Santos. Havia a necessidade de um estudo para dar uma alternativa à hegemonia criada pelos ingleses da São Paulo Railway. A fim de dar uma possível solução, propõe que as três grandes ferrovias sigam os planos ferroviários gerais, atingindo o final proposto por suas linhas-tronco, ou seja, os limites naturais da fronteira do estado. Após isso, defende que a Companhia União Sorocabana e Ituana e a Companhia Mogiana deveriam seguir em direção ao litoral, cada uma para um porto respectivo: a primeira, para o de Cananeia, e a segunda, para o de São Sebastião e, possivelmente, para o de Santos (São Paulo, 1903b, p. 85-87).

O mesmo inspetor propõe então a solução para esses problemas: o resgate da Companhia União Sorocabana e Ituana, informando o secretário e o presidente do estado que o resgate seria possível já a partir de 1905. De acordo com sua proposta, as linhas dessa ferrovia serviriam uma região onde era possível o fomento da policultura e favorável a ele, o que levaria à valorização das terras devolutas pertencentes ao estado que eram limítrofes com o traçado da linha férrea. Além disso, em sua opinião, ao desapropriar e assumir o controle dessa empresa, o governo teria em mãos “um elemento capaz de facilitar o desenvolvimento da colonização em larga escala e de fomentar a prosperidade das várias indústrias que a região comportasse” (São Paulo, 1903b, p. 88-89).

Ainda levanta outra importante questão que o resgate solucionaria: o problema das tarifas. Nesse sentido, afirma que

um sistema ferroviário tão amplo quanto o da Sorocabana-Ituana, propriedade do Estado, poderia ser, conforme o tem sido em outros países, um poderoso regulador e um exemplo para a generalização das reformas de tarifas visando a proteção das diversas indústrias. (São Paulo, 1903b, p. 89)

Por fim, observa que uma empresa ferroviária do governo poderia regular as tarifas de forma racional. Como conclusão sobre a estatização dessa empresa, descreve que, em outros países, o máximo dos benefícios econômicos resultantes das estradas de ferro só são atingidos quando o

governo detém todo o sistema ferroviário ou, pelo menos, uma parte importante dele (São Paulo, 1903b, p. 90)<sup>29</sup>.

Essa não era a primeira vez que a temática fazia parte das discussões do governo. Em âmbito nacional, em anos anteriores, durante a Presidência de Campos Sales, com o início do Funding Loan, os problemas com as garantias de juros das empresas ferroviárias, que eram uma “sangria aos cofres públicos”, acirram-se ainda mais. Foi discutido e proposto nesse período o resgate das empresas ferroviárias estrangeiras que gozavam da garantia de juros de 7%. Para tal operação, um novo empréstimo externo foi obtido em 1901.

De acordo com Castro, a partir de 1901, começaram diversas e demoradas negociações entre o governo e essas empresas. Iniciou-se um processo de resgate de 12 ferrovias que gozavam dos 7% de juros como garantia. Como solução, foi diminuído ou determinado o fim da garantia de juros para a empresa que quisesse continuar explorando o serviço. Contudo, Castro demonstra que no Nordeste as empresas resgatadas foram todas arrendadas a uma única empresa: a Great Western. Essa empresa ferroviária abdicou da garantia de juros, mas aumentou suas linhas de pouco mais de 100 quilômetros para 1.000 quilômetros, tornando-se uma *merger*<sup>30</sup>. Concluindo, a pesquisadora nos atenta para um fato que também veremos em São Paulo: de que esses resgates demonstram que já havia um conflito de interesses nacionais com relação aos capitais externos. Nesse sentido, levanta a indagação de por que seria possível nesse setor a imposição de uma solução que atendia aos interesses do governo brasileiro. Respondendo seu próprio questionamento, afirma que, em vista das disputas entre os donos das empresas e o governo, é possível determinar que os interesses deste se opunham aos das empresas (Castro, 1979, p. 76-79).

Tais fatos nos levam a crer que, a partir desse período, o governo brasileiro passou a conceber as ferrovias de forma diferente. O que ve-

<sup>29</sup> Nesse sentido, segundo Maria de Fátima S. Moreira, após a união e com a expansão dos trilhos de ambos os ramais, a Companhia União Sorocabana e Ituana já se tornava uma empresa estratégica, pois ocupava uma grande extensão do território de São Paulo, além de ter, a partir de então, dois acessos à capital da província e ao Porto de Santos (Moreira, 2008, p. 50-51).

<sup>30</sup> De acordo com essa autora, processo semelhante ao dos Estados Unidos (Castro, 1979, p. 70).

mos nesse momento é uma mudança da própria ferrovia, como elemento estratégico. Como já elucidado, inicialmente se nota uma dificuldade para a construção das ferrovias, por ser um empreendimento com custos elevados. A única forma de atrair capitais seria dar diversos e inegáveis benefícios para quem as construísse. Logo, o que era solução passou a ser problema para os cofres públicos. Assim, se o governo detivesse o controle e guiasse as ferrovias segundo os seus interesses, teria a solução.

Nota-se também uma mudança na concepção da administração pública condizente a ferrovia, mais especificamente sobre a Sorocabana, que repercutirá em diversas ações futuras. Pouco a pouco, essa companhia ferroviária ganhará renome e importância perante o governo paulista. Como demonstraremos no raciocínio que se segue, a Sorocabana acabará se tornando uma das principais empresas, na concepção da SACOP, para a concretização de diversas propostas do governo, indo desde a ocupação territorial, passando pelo estímulo da policultura, até a possibilidade de levantamento de capital.

Dentro dessa dinâmica dos resgates das ferrovias e do que foi referência do anteriormente, a Companhia União Sorocabana e Ituana, em 1904, passa por uma liquidação forçada por dívidas e, devido ao seu mau funcionamento, vai a leilão. O governo federal, por ser seu principal credor, arremata a empresa. Em 1905, na tentativa de levar em frente as propostas de 1903, o governo paulista é aconselhado a comprar a Estrada de Ferro Sorocabana do governo federal<sup>31</sup>. “O preço foi de 65 mil contos de réis pago em ouro” e, para adquirir a quantia, foi feito um empréstimo no exterior (São Paulo, 1905b, p. 163). Inicia-se, a partir desse ano, o estreitamento das relações dessa empresa ferroviária com o governo paulista.

<sup>31</sup> Em vista dessa mudança e dessas negociações, podemos levantar diversas teorias sobre o porquê de o governo federal arrematar essa empresa ferroviária e vendê-la para o estado de São Paulo. O que nos parece mais plausível é que o governo federal, por ser o maior credor daquela empresa, era o mais interessado na negociação. Consideramos ainda o fato de que, nesse ano de 1905, a linha-tronco da Sorocabana teria terminado em Bauru. Essa mesma cidade foi determinada como ponto de partida para a construção da Estrada de Ferro Noroeste do Brasil; ao nosso entender, essa seria uma forma de ligar a cidade à capital e, conseqüentemente, levar um fluxo populacional para as linhas da Noroeste. Tal fato também interessaria ao governo paulista, pois seria a ligação com o estado de Mato Grosso. Porém, essa é apenas uma especulação.

Já os anos seguintes, 1906 e 1907, têm grande importância para as políticas voltadas às ferrovias. No cenário nacional, esses anos são marcados por uma política que daria prioridade para investimentos em ferrovias, portos, telégrafos, e incentivo à imigração. Há também a operação/política da valorização do café (cf. Delfim Netto, 2009). Essa política passou por diferentes etapas. Inicialmente, o governo federal e outros estados, como o Rio de Janeiro e Minas Gerais, foram chamados para participar dessa tentativa de valorização do café, porém se negaram; e o governo paulista acabou por ter que efetuar esse projeto sozinho<sup>32</sup>. O denominado Convênio de Taubaté, de 1906, visava à valorização do café no mercado externo. Para tanto, foi necessário que o governo paulista fizesse empréstimos, pois se comprometeu com a compra das sacas de café na tentativa de tirar o excedente do mercado e valorizar o produto (cf. Saes, 1986, p. 167-169; Castro, 1979, p. 93; Love, 1989, p. 67-68).

Entretanto, sem o apoio federal, os empréstimos não foram suficientes para manter o projeto de valorização. Em 1906, o governo se vê impedido a buscar novos financiamentos e decide, por fim, arrendar de forma proveitosa a Estrada de Ferro Sorocabana (Saes, 1986, p. 168). Existiram quatro propostas: da Companhia Paulista de Estrada de Ferro, da Companhia de Estrada de Ferro Noroeste do Brasil, da São Paulo Railway e de Percival Farquhar (São Paulo, 1906d).

Como afirma Flávio Saes (1986), desde o processo de Fundin Loan e o denominado Convênio de Taubaté, houve incentivos para atrair capital estrangeiro e manter a taxa de câmbio estável. Isso favorecia a entrada de empresas e grupos estrangeiros a fim de investir no país. Consequentemente, Farquhar já teria um ponto positivo para esse arrendamento. Analisando o parecer da SACOP sobre as propostas, nota-se

<sup>32</sup> A bibliografia problematiza que o governo federal não achava viável economicamente o projeto paulista para elevar os preços do café. Entre algumas propostas de compreensão, demonstram que durante esse período as grandes instituições financeiras europeias passavam por uma crise, cortando investimentos. O protecionismo de produtos, em países periféricos (americanos, asiáticos), não era visto com bons olhos por essas instituições e pelos governos europeus. Assim, seria muito difícil levantar capital para esse tipo de proposta paulista. Contudo, cabe observar que o governo paulista teria feito um acordo com os governos de Minas Gerais e do Rio de Janeiro, para se ajudarem, mas por fim não teriam cumprido, e o governo paulista teria, nessa primeira valorização, atuado por conta de seu próprio capital (cf. Love, 1989, p. 53-76; Fausto, 1989, p. 217-226; Delfim Netto, 2009).

logo no início pela fala do então secretário da Agricultura, Carlos Botelho, que as propostas desse empresário foram, de fato, as mais atrativas para o estado (São Paulo, 1906d, p. 16).

Esse arrendamento, além de garantir para o governo mais de £ 2.000.000, para dar continuidade à sua política de valorização do café, assegurou ainda o pagamento do serviço da dívida com o Dresdner Bank de £ 3.800.000, adquirida com a compra da ferrovia, mais 6% sobre o capital do governo, gasto com a construção de dois ramais, mais um pagamento de 25% sobre a quota de arrendamento. Ainda foi proposto pelo arrendatário que o governo se mantivesse como dono por meio de ações da empresa (São Paulo, 1906d, p. 16-21; Saes, 1986, p. 169).

A partir de então, surgiria a Sorocabana Railway Company, uma empresa acionária e aparentemente com grande capital. Por parte do estado, caberia nesse arrendamento o término das obras já iniciadas na linha, as quais viriam a ser concluídas nos anos subsequentes. Depois disso, essa empresa ferroviária ganharia destaque nos relatórios da SACOP.

Nos anos iniciais da concessão, os relatórios sempre referenciam o lado positivo do arrendamento. Em 1909, o secretário da Agricultura demonstra os enormes gastos com as obras garantidas na concessão, que praticamente triplicaram depois do arrendamento, levando os cofres da SACOP praticamente ao déficit. Nesse mesmo ano, para aumentar e facilitar sua fiscalização, a SACOP cria uma Comissão de Obras e Fiscalização para essa companhia (São Paulo, 1909b, p. LII)<sup>33</sup>.

Já nos anos que precedem a Primeira Guerra Mundial, o cenário das políticas ferroviárias em São Paulo muda. A fim de garantir melhor fiscalização, em 1913 a SACOP consegue criar o Plano Geral de Viação (São Paulo, 1913b, p. X-XII). Com o início do conflito mundial, o café passa novamente por uma crise no mercado externo, o que faz com que as empresas ferroviárias sofram uma diminuição em suas receitas, assim como o aumento do custo das mercadorias importadas básicas para o

<sup>33</sup> A SACOP demonstra maior preocupação com a Sorocabana em relação às demais empresas. A partir da valorização do café, as companhias ferroviárias passam a ser cada vez mais questionadas e cobradas para a redução das tarifas sobre o café, o que consequentemente leva a SACOP a questionar sobre o preço das tarifas sobre todos os produtos agrícolas do estado. Um plano de estudo sobre as tarifas é iniciado no ano de 1909, terminando dois anos depois, em 1911. A partir desse estudo, a SACOP consegue que as empresas baixem suas tarifas sobre os produtos agrícolas.

funcionamento dos trens, desde o carvão até a parte de maquinário. Consequentemente, a economia brasileira sente um abalo com o reflexo do conflito (Saes, 1986, p. 229-232). A Secretaria passa a fiscalizar rigorosamente os gastos das empresas ferroviárias, na tentativa de evitar o pagamento desnecessário da garantia de juros.

A partir de 1915, com um novo secretário da Agricultura, há uma mudança nos discursos e direcionamentos tomados, que será um reflexo do cenário nacional. Esse secretário, Candido N. Nogueira da Motta, passará a chamar a atenção para a exploração das riquezas brasileiras pelos estrangeiros, principalmente do estado de São Paulo. Consequentemente, a SACOP voltará seus olhares para os empreendimentos da Brazil Railway Company, a qual será arrendatária de um grande número de empresas ferroviárias nas regiões Sudeste e Sul do país.

Durante esses anos, as empresas que fazem parte dessa *holding* tiveram problemas econômicos e, com isso, problemas com o desempenho de suas atividades de transporte. Tais fatos reerguem um dilema e uma solução levantados alguns anos passados: o de estatização das empresas ferroviárias. Em resposta aos problemas com as empresas estrangeiras, principalmente às pertencentes à *holding* Brazil Railway Company, Candido N. Nogueira da Motta propõe a encampação de três ferrovias que, segundo ele, eram vitais para o desenvolvimento e política do estado: a Sorocabana Railway Company, a Estrada de Ferro Araraquara e a São Paulo Northern Railroad Company (arrendada pela *holding*). De acordo com o secretário da Agricultura, essas três ferrovias respondiam por áreas estratégicas e deveriam ser administradas pelo governo (São Paulo, 1915-1916b, p. XXXII-XXXV).

Nos anos que se seguem, as discussões da SACOP referentes à ferrovia giraram em torno da briga contra essa *holding*. Os problemas e discussões levaram à desapropriação de diversas ferrovias pertencentes ao grupo. A partir de 1919, a SACOP começa o processo que culminaria na estatização da grande maioria das ferrovias do território paulista, o que, contudo, não cabe à nossa análise. Nesse período, a Sorocabana voltaria para as mãos do governo de São Paulo<sup>34</sup>.

<sup>34</sup> Como descrito por Saes em suas conclusões, a Sorocabana se tornará, nos anos posteriores à década de 1920, uma repartição individual dentro da Secretaria de Agricultura, Comércio e Obras Públicas, o que nos leva a crer que essa ferrovia, de fato, será utilizada como reguladora para o sistema ferroviário paulista (cf. Saes, 1986).

Porém, a partir do que foi exposto, cabe-nos a compreensão do que, de fato, levou o governo paulista a romper o contrato de concessão com a Sorocabana Railway Company. Para tal, devemos compreender, em partes, o lado inverso ao estado, o da empresa ferroviária e como se deu sua relação com o governo, e qual foi o trajeto até o rompimento de concessão.

### 3. A Sorocabana e sua relação com o governo

Dando continuidade em nossa análise, antes de chegar às mãos do governo paulista como uma empresa ferroviária única, a Sorocabana passará por algumas reestruturações e mudanças: ela será o resultado da união de duas empresas, a Companhia Sorocabana de Estradas de Ferro e a Companhia Ituana de Estradas de Ferro (cf. Corrêa, 2014). Essas companhias, a fim de garantirem seu funcionamento e tornarem-se uma empresa mais forte, resolvem se unir em 1892, denominando-se Companhia União Sorocabana e Ituana (Moreira, 2008, p. 50).

Contudo, mesmo expandindo seus trilhos, a Companhia União Sorocabana e Ituana passava por momentos econômicos graves no início do século XX. Assim, como salientado, acaba sendo transferida ao governo da União em 1904. E, em 1905, o governo de São Paulo compra essa empresa do governo federal. Durante os anos 1905 e 1906, muda-se a administração da Estrada de Ferro Sorocabana. Nesses anos, passa a ser administrada por Alfredo Maia. Sob a sua administração, cria-se um planejamento de desenvolvimento para a empresa e o traçado de suas linhas férreas. Além disso, normatiza-se o tráfego, que causava problemas, e a entrega de mercadorias<sup>35</sup>.

<sup>35</sup> Alfredo Maia passa a ter o cargo de administrador dessa empresa férrea. De acordo com Ana Célia Castro, durante esse período (início do século XX), no Brasil, haveria uma mudança no formato administrativo das empresas de estradas de ferro. Essa mudança poderia ser percebida pela substituição de administradores/donos (diretores, superintendentes); ou seja, a substituição dos fazendeiros, ou de quem tivesse um grande número de ações, por profissionais destinados especificamente para tais cargos. Isso significaria a profissionalização e a criação de uma administração mais técnica para administrar essas empresas (Castro, 1979, p. 100-101). Nessa mesma direção, Perelman afirma que essa profissionalização administrativa tinha a intenção de manter os acionistas isolados das questões e dos problemas administrativos, dando total liberdade de ação para a empresa (Perelman, 1997, p. 58-62).

Os resultados positivos vieram em sequência à compra. O Relatório de 1906, apresentado pelo secretário da Agricultura, descreve positivamente a melhoria da empresa Sorocabana, chamando a atenção para o bom negócio realizado pelo governo e demonstrando a receita desse ano, que foi de 12.736:715\$070, com uma despesa de 7.019:207\$386, tendo um saldo de 5.717:507\$684 (São Paulo, 1906b, p. 209). Contudo, esse possível bom momento coincide com o período já exposto anteriormente, que levam a abertura de concessão dessa empresa ao interesse privado.

De todas as propostas, a que mais atraiu inicialmente o interesse do governo foi a de Percival Farquhar. Como salienta o fiscal dos contratos de concessão do governo, “a primeira vista, das quatro propostas consideradas, é esta, incontestavelmente a mais sedutora. Feito o contrato com esse proponente, a administração pública descansaria”. Entretanto, no final do parecer, o fiscal acaba desaprovando todas, e, na de Farquhar, ele aponta algumas coisas a serem melhoradas (São Paulo, 1906d, p. 16–21).

Tal proposta se torna interessante, pois, nos primeiros anos de 1900, o interesse da SACOP era de promover o desenvolvimento do estado de São Paulo, entre outros meios, através da ocupação do território – colonização e imigração –, do desenvolvimento da policultura, além do transporte e comunicação; e, nesse contrato de arrendamento da Sorocabana, estaria a chance de realizar esses objetivos sem despender do capital dos cofres públicos. Portanto, a proposta do grupo liderado por Farquhar foi a que mais correspondeu a essas intenções<sup>36</sup>.

Em linhas gerais, a proposta teria dois pontos de interesse para o governo paulista. O primeiro deles seria manter os projetos de prolongamentos e expansão do trajeto da linha para as fronteiras do estado. Porém, o arrendatário seria o responsável pelos estudos, que seriam feitos segundo seu interesse e necessidade, estipulando prazos para a entrega dos prolongamentos já em curso (Mackenzie, 1906, p. 5).

<sup>36</sup> Faziam parte desse grupo diversos empresários, entre eles Sir Willian von Horne, Minor C. Keith, Willian L. Bull, F. S. Pearson e Alexander Mackenzie, todos envolvidos com investimento em ferrovias e serviços públicos. Além destes, tornar-se-iam membros Minor Cooper Keith e Hector Legru, que era banqueiro em Paris e viera a conhecer Farquhar já em suas atuações no Brasil (Gauld, 2006, p. 137; Saes, 1986, p. 169).

Um segundo atrativo seria o pagamento da dívida com Dresdner Bank. Os arrendatários ainda emprestariam ao governo £ 800.000, “a juros de 5% e amortização de 1% ao ano, pagos semestralmente; tipo líquido de emissão 92%”, valor destinado à política de valorização do café. Ainda, como salientado, o governo manteria a participação e obteria um quarto do respectivo capital da empresa a ser criada pelo grupo, recebido em formato de ações ordinárias, dando ao governo o direito de participação na Diretoria da empresa. O arrendatário ainda se comprometeria a depositar em seu nome, no Tesouro do Estado, apólices do estado ou da União no valor de £ 1.000.000, como garantia de execução do contrato (Mackenzie, 1906, p. 5-7).

Já, sobre a referida proposta de colonização,

o arrendatário obriga-se a promover a colonização do Estado na zona dos prolongamentos e ramais da Sorocabana, encarregando-se também de localização dos imigrantes. O Governo fará para esse fim a desapropriação das terras situadas na margem da estrada que se prestará à agricultura; estas terras serão vendidas em pequenos lotes aos colonos e o produto da venda reverterá em favos do Governo. (Mackenzie, 1906, p. 5)

A colonização feita por particulares não era novidade para o governo e para a SACOP. Esse formato de parceria era apreciado e buscado pelo estado. Tal proposta ainda reverteria os lucros da venda de lotes para o governo. Esse grupo já demonstrava, desde o princípio, que a Sorocabana, se arrendada, se tornaria uma empresa com propósito muito além do transporte ferroviário, pelo menos na perspectiva do governo.

No entanto, ao analisar as propostas, o inspetor de Estradas de Ferro e Navegação faz uma contraproposta. Ao observá-la, podemos notar que uma das maiores preocupações do governo era o pagamento do empréstimo contraído para comprar a Sorocabana. O inspetor propõe, em vez de 60 anos de concessão, apenas 37 anos, tempo que o arrendatário demoraria para pagar o empréstimo ao Dresdner Bank. Além disso, teria imposto um empréstimo de £ 1.000.000, em vez de £ 800.000. O inspetor ainda propõe mais controle sobre os preços das tarifas, baseando-se sempre na Companhia Paulista (São Paulo, 1906d).

Mesmo se demonstrando favorável à proposta do grupo Farquhar, afirma que esse ainda não seria o melhor para o governo, que, assim,

deveria continuar gerindo a companhia ferroviária. Porém, no ano seguinte ao parecer de 1907, esses empresários teriam proposto ainda um empréstimo de £ 2.000.000, uma vez que o contrato da São Paulo Railway seria aceito por esta ter o maior poder aquisitivo e possibilidades de levantar capital para um possível empréstimo para o governo paulista. Aceito o tal empréstimo oferecido, o governo aceitaria o contrato de arrendamento da Sorocabana pelo grupo Farquhar (Castro, 1979, p. 93; Valentini, 2009, p. 101-102).

Assim, em 22 de maio de 1907, o governo de São Paulo cedia o arrendamento para Percival Farquhar e Hector Legru. Nesse documento, manteve-se a proposta feita, apresentada por Alexander Mackenzie. Sobre a colonização e expansão das linhas, também se manteve o proposto pelos arrendatários. Ainda, outro elemento do contrato deve ser referenciado. Os contratantes teriam isenção de impostos estaduais e municipais para o desenvolvimento de indústrias que viessem a construir, ao longo do trajeto da ferrovia, e de todos seus bens, pois estes seriam considerados bens do estado (Sorocabana, s.d., p. 32).

Visto isso, podemos afirmar que o contrato acabou ficando em um formato favorável aos arrendatários, mudando apenas algumas cláusulas de lugar ou dividindo-as. O grupo Farquhar conseguia, enfim, a concessão de uma das mais importantes ferrovias do estado por 60 anos, tendo o governo de São Paulo como sócio, iniciando, nesse momento, as atividades da Sorocabana Railway Company.

Percival Farquhar, associado aos outros empresários, criará a *holding* Brazil Railway Company (BRC)<sup>37</sup>, da qual a Sorocabana Railway fará parte<sup>38</sup>. A BRC se estrutura no Brasil, aproveitando a dinâmica de atração

<sup>37</sup> Flávio Saes classifica a Brazil Railway Company como holding por “não operar diretamente nenhuma empresa concessionária de serviço público, mas simplesmente de possuir ações e obrigações de empresas concessionárias. Tal participação acionária lhe garantia a direção destas outras empresas” (Saes, 1988, p. 28).

<sup>38</sup> Por não fazer parte de nossa proposta de análise no presente artigo, sobre essa holding devemos apenas chamar a atenção para o fato de que sua administração era estruturada de forma peculiar para o período em São Paulo. Todas as suas empresas se relacionavam economicamente. O dinheiro não pertencia, assim, a uma única empresa, mas a todas. Um exemplo desse tipo de relação é o pagamento de obrigações e dívidas de uma empresa através dos lucros obtidos por meio de outra, ou quando se retirava o capital de uma, para expandir outras (cf. Corrêa, 2014; Saes, 1988, p. 29).

de capital estrangeiro para execução de algumas atividades e favorecer a política do café. Assim, em um cenário propício, Farquhar inicia os projetos de aquisição de empresas ferroviárias e também de outras atividades<sup>39</sup>.

Voltando nossa atenção à Sorocabana Railway, esta manterá suas atividades com características positivas nos primeiros anos de atuação. A primeira ação da nova administração foi manter o quadro funcional antigo. O administrador Alfredo Maia também manteve seu cargo na Diretoria da empresa como vice-presidente. Assim, mantiveram-se inicialmente os trabalhos de reestruturação material das linhas e dos prédios, já os prolongamentos ainda ficaram por conta do estado, como previsto no contrato de arrendamento (Sorocabana, 1907, p. 1-2).

Nos primeiros cinco anos de administração estrangeira, a Sorocabana Railway Company desempenharia suas atividades da forma esperada pelo governo paulista. Durante esses anos iniciais, a expansão da linha até os limites do estado com o Paraná foi terminada. Por sua vez, as obras da Brazil Railway Company nos estados do Sul do país expandiram as linhas até o limite do estado de São Paulo (Sorocabana, 1909, p. 2)<sup>40</sup>.

Até 1911, a Sorocabana Railway trabalharia em conjunto com os planejamentos e propostas da SACOP. Quando foi necessário, baixou-se o frete de diversos produtos agrícolas, transportaram-se produtos importados e pesquisadores gratuitamente, principalmente os voltados à pecuária. A pedido dessa Secretaria, a Sorocabana Railway Company foi a primeira, dentre as grandes, a criar os vagões-escola, voltados ao ensino técnico e divulgador da pecuária e agricultura voltada à policultura. Além disso, o transporte e a relocação de imigrantes também foram desempenhados pela companhia<sup>41</sup>. Contudo, em relação à colonização a ser

<sup>39</sup> Nesse momento já se estruturavam as bases para o desenvolvimento das atividades da holding que se desenvolveria fortemente nos estados do Sul do país. A Sorocabana Railway Company manteria contrato de tráfego mútuo com as ferrovias do Sul, praticamente desde o início dessa concessão (cf. Valentini, 2009).

<sup>40</sup> A partir de então, a Sorocabana Railway seria responsável por ligar a capital do estado, a cidade de São Paulo, além de outras localidades, aos estados do Sul. No dia 27 de dezembro de 1910, é assinado um contrato de tráfego mútuo e circulação recíproca de material rodante entre a Sorocabana, a São Paulo-Rio Grande e a Cie. Auxiliaire.

<sup>41</sup> Durante esse período, houve um aumento do tráfego de passageiros e uma tentativa de explorar o máximo dos ganhos e do que essa ferrovia poderia lucrar. Criaram-se os trens de passageiros noturnos, também para as viagens sentido Sul do país.



realizada por parte da Sorocabana, como proposto no contrato, nada foi desempenhado. Não houve, nos gastos da receita, qualquer menção à colonização (cf. Sorocabana, 1907-1911)<sup>42</sup>.

Durante esse período, nota-se que o governo de São Paulo atribuiu, pouco a pouco, uma carga de importância sobre essa ferrovia. Atribuiu-se a ela certo título de renome como empresa. Para o governo federal e o governo paulista, tratava-se de um empreendimento confiável<sup>43</sup>. A administração da Sorocabana Railway Company se valeria dessa importância, principalmente para atuar livremente nesses primeiros anos sem uma fiscalização mais acentuada, como acontecerá nos anos finais<sup>44</sup>. Não houve, nesses anos iniciais, a fiscalização e Tomada de Contas da SACOP, assegurada no contrato de concessão, favorecendo, aos poucos, a *holding*

---

Durante o ano de 1912, o relatório da empresa acusa um aumento de passageiros de 21,07%, em relação ao ano de 1911, e de 82,68%, em relação a 1907, atingindo o número de 1.426.398 passageiros. O transporte de mercadorias em toneladas também aumentaria. No ano de 1912, o Relatório do Tráfego demonstraria que teria um aumento de 25,54%, em relação ao ano de 1911, e de 72,19%, em relação ao de 1907. De acordo com os engenheiros fiscais, tal aumento se dava também graças ao tráfego mútuo com as ferrovias do Sul do país (Sorocabana, 1912, p. 28).

<sup>42</sup> Devemos aqui já pontuar que, a *holding* se empenhou em desenvolver tais atividades no Sul do país. Para mais informações, ver Valentini, 2009.

<sup>43</sup> Como empresa consolidada e confiável, a Sorocabana tinha crédito até mesmo com instituições financeiras. Como demonstra Delmir Valentini, ao procurar uma instituição financeira em Londres, a J. Henry Schroeder & Company, para levantar o empréstimo dos prometidos £ 2.000.000, Farquhar teria ouvido “que o crédito do Estado São Paulo era suficiente para amparar o empréstimo [...], que o valor potencial da Sorocabana era suficientemente conhecido” (Valentini, 2009, p. 102).

<sup>44</sup> Além disso, houve nesses anos iniciais uma série de pedidos de posse de pequenas estradas de ferro municipais, ligadas à própria Sorocabana, criadas com dinheiro municipal. Nesses processos, alegava-se quase sempre que nada poderia infligir os direitos dessa empresa quanto ao privilégio de zona dessas áreas. Nesse caso, essas pequenas estradas eram absorvidas pela linha da Sorocabana. Também nesse período inicial, propõe-se uma nova estação para São Paulo, a fim de demonstrar a importância da empresa na capital do estado. Criam um projeto de melhoria e estruturação da oficina de Sorocaba para produção e reparos. Ainda, inicia-se, também nesse período, um esforço para desenvolver a seção fluvial. Esta, que pouco aparece nos estudos que citam ou se debruçam sobre temáticas relacionadas à Sorocabana, mesmo em pequenas proporções, nesse período recebeu atenção de alguns estudos para estimular sua atividade. Sua receita, comparada à do transporte ferroviário, era bem inferior e, devido à estiagem dos rios, acabaria sendo praticamente abandonada posteriormente (Sorocabana, 1907-1911).





a designar junto à Sorocabana seu lugar no esquema administrativo da Brazil Railway Company: a de fonte de renda fixa<sup>45</sup>.

No entanto, de modo geral, já partir de 1912 e 1913, com o conflito iminente na Europa, o preço do café voltaria a decrescer, mesmo com a política de valorização, e uma crise econômica afetaria a receita das ferrovias. A primeira mudança que viria a recair sobre as empresas ferroviárias seria a proposta do governo de uma tarifa diferenciada para o café. Essa medida afetaria muito a receita das ferrovias, pois o café era o produto de maior importância econômica. Não apenas as ferrovias seriam afetadas com a queda do preço do café, mas toda a economia paulista, até mesmo do aparelho estatal. A Secretaria de Agricultura sofreria um corte em seus créditos, dificultando a atuação de suas propostas e seus planejamentos (São Paulo, 1915b-1916b). Todavia, mesmo com dificuldades financeiras, o governo paulista atuava em prol da Sorocabana, realizando suas obras de expansão de trilhos<sup>46</sup>.

Entretanto, aparentemente a Sorocabana Railway Company não foi inicialmente muito afetada por essa crise<sup>47</sup>. Porém, essa possível estabi-

<sup>45</sup> Nos anos seguintes, a renda da Sorocabana seria utilizada para cobrir problemas financeiros de outros empreendimentos do grupo.

<sup>46</sup> Cabe ressaltar que a SACOP teria grandes dificuldades para conseguir dar prosseguimento em suas propostas, devido à baixa de seus créditos para despesas. Durante alguns anos, nos *Relatórios anuais* (1909-1914), os secretários faziam menção aos problemas que os gastos com as obras da Sorocabana haviam causado na receita. De acordo com o Relatório de 1909, os gastos com “novas construções” na Estrada de Ferro Sorocabana, somente nesse ano, seriam no valor de 6.372:845\$076, e o crédito para isso era de 2.000:000\$000 (São Paulo, 1909b, p. LII). Até o ano de 1914, apareceria a preocupação com os gastos com as obras da Sorocabana e a baixa receita da Secretaria (São Paulo, 1909b-1914b).

<sup>47</sup> Isso se deve a uma mudança de posicionamento e estratégia administrativa. A partir do ano de 1911, de acordo com os relatórios do governo no “Memorial de rompimento de contrato de concessão”, a Sorocabana Railway Company passaria a atuar com o mínimo de gastos possíveis, visando ao maior lucro. Tal estratégia tinha a intenção de diminuir o número de pessoal trabalhando – mantendo-se apenas o essencial para o seu funcionamento – e da diminuição máxima de gastos com a manutenção da linha, explorando o máximo possível (São Paulo, 1920e, p. 23-31). Além dessa política de economia, mantendo apenas o essencial, não podemos descartar o fato de a própria região em que atuava a Sorocabana estar prosperando e aumentando o número de exploração da agricultura e de outras atividades, além da cafeicultura (Sorocabana, 1917, p. 17). A Sorocabana também absorvia o tráfego dos produtos de outros estados, nos quais havia empreendimentos da *holding*, como a exploração madeireira no Sul, a Southern Brazil Lumber & Colonization Company,



lidade econômica era aparente, pois os acionistas não recebiam dividendos. Desde 1913, os lucros líquidos da Sorocabana não eram repassados para os debenturistas. Eram investidos em outros empreendimentos com pior situação econômica e/ou destinados a pagar dívidas e comprar ações de outras empresas (São Paulo, 1920e, p. 54-59)<sup>48</sup>. Além disso, a empresa será utilizada para levantar enormes quantias por meio de empréstimos em bancos estrangeiros, para financiar outras atividades da *holding*, indo desde o melhoramento de gado, passando por construção de hotéis, até mesmo pagar dividendo de acionistas de outras empresas da *holding* (Sorocabana, 1918a, p. 16-17)<sup>49</sup>.

Nos anos que se seguem, até 1917, essa empresa ainda gozará de seus privilégios e sua importância para continuar ampliando ainda mais a dependência das propostas da SACOP com sua atuação, e isso será correspondido. Tal fato pode ser confirmado, primeiramente, pelo grande número de concessões cedidas a ela, além de várias atribuições das propostas de estruturação do território do estado serem passadas à *holding*, como a da colonização, que não veio a ocorrer no estado de São Paulo, mas ocorreu no Sul (cf. Valentini, 2009). Além disso, podemos incluir o levantamento de verbas para o financiamento do plano de Valorização do Café<sup>50</sup>. Assim, notamos que esse empreendimento privado ocupou

---

e da pecuária, em Mato Grosso, principalmente da Brazil Land, Cattle and Packing Company (cf. Silva, 1999). A Sorocabana seria responsável pelo transporte da produção do grupo até Santos e para os centros consumidores paulistas. Com isso, sua receita se manteria mesmo em tempos de crise.

- <sup>48</sup> De acordo com Luiz T. A. Pereira, engenheiro representante da Brazil Railway Company no Conselho Administrativo da Paulista, havia, de fato, um projeto no qual os lucros da Sorocabana eram revertidos e investidos nos outros empreendimentos (Valentini, 2009, p. 103).
- <sup>49</sup> Foram realizados dois empréstimos com desconhecimento até mesmo do governo. Um, em 23 de fevereiro de 1912, de £ 4.000.000, contraído com o London County Westminster Bank, de Londres. E outro no mesmo banco, em 18 de março de 1915, de £ 1.500.000 (São Paulo, 1920e, p. 237-240).
- <sup>50</sup> Dentro desse programa para elevar o preço do café, uma das propostas do governo tidas como solução era comprar e estocar esse produto. Por necessidade, criou-se um planejamento para construir armazéns. O governo, desde o início, demonstrou interesse em ceder concessão para tais construções e para a administração desses armazéns. Desde o início também, a Sorocabana Railway Company era cotada como a favorita para tal. Nesse momento, notamos de fato a importância e o renome que essa empresa representava para o governo, e também a utilização de sua reputação pelos arrendatários em benefício próprio, além de demonstrar a boa relação mantida entre o governo e a companhia (revista *Brazil-Ferro-Carril*, 1914, p. 43-45).

brechas e atuou no lugar do estado, sendo feito com consentimento do aparelho estatal.

Contudo, entre 1918 e 1919, a *holding* não tinha condições de manter suas diversas atividades econômicas e financeiras, estando praticamente falida. A SACOP, em vista da sua mudança de direcionamento, como já descrita anteriormente, que expressava a importância de retomar essa empresa para regular as demais, somada a certa pressão pública midiática e de membros do próprio governo republicano nacional, contrários à atuação da *holding* no país<sup>51</sup>, levará o governo paulista a ser obrigado a rever o contrato e rompê-lo<sup>52</sup>.

Assim, essa empresa havia mudado na concepção por parte do governo. Nesse sentido, em 1918, o governo de São Paulo romperia o contrato de concessão da Sorocabana Railway Company, reassumindo essa ferrovia no segundo semestre de 1919. O governo passou a criticar a empresa, principalmente, por seu formato administrativo e de gestão econômica. Nessa direção, o então presidente do estado se pronunciava:

Da Sorocabana que tem sahido as correias com que a *Brasilian Railway* tem procurado amarrar o feixe desconforme das estradas, que conseguiu arrendar, no seu plano fracassado de açambarcar a viação férrea do paiz; sem contar que para esse efeito aqui vieram certos agentes, preocupados unicamente em receitas e auferir lucros promptos, deixando a estrada em uma situação tal que só depois de alguns annos, e si tudo correr bem, voltará a ser o que era em mãos de Alfredo Maia. (São Paulo, 1920e, p. 241)

Já, no intuito de consolidar sua proposta de regular as empresas ferroviárias utilizando a Sorocabana, no ano de 1920, o governo paulista levantaria algumas acusações descritas como estelionato, abuso, prevari-

<sup>51</sup> Essa campanha midiática será feita por periódicos de grande impacto, como *O Estado de São Paulo* e o especializado em ferrovias *Brazil-Ferro-Carril*. Em linhas gerais criticavam a livre atuação da *holding*, alertando sobre o perigo que representava o grupo de empresários liderados por Percival Farquhar para a economia e política nacional (cf. Corrêa, 2014, p. 114-120).

<sup>52</sup> Podemos ainda afirmar que houve o que se pode chamar de “gota d’água”, o conflito na região do Contestado (cf. Valentini, 2009). Além desse conflito, houve também um grande número de mortos na construção da Estrada de Ferro Madeira-Mamoré (empresa também parte da *holding*), que teve repercussão nos periódicos nacionais e internacionais, fatos que, com certeza, ajudaram a pressionar o governo paulista a repensar o plano de encampação proposto como solução pela SACOP.

cação e furto, que, contudo, não foram levadas para processo<sup>53</sup>. Em vista dessas acusações levantadas contra a Sorocabana Railway Company, o que podemos afirmar é que a SACOP cria uma situação favorável ao governo, como administrador do sistema ferroviário. Ou seja, ao acusar e deixar como culpada apenas a administração particular, a administração governamental se redime de assumir a culpa como participante das decisões tomadas por aquela empresa, justificando também suas ações como interventor no sistema ferroviário do estado nos anos subsequentes. Por fim, essa companhia ferroviária, no momento em que será administrada novamente pelo governo do estado, passará a ser gerida pela SACOP. Nos anos iniciais, como nos atenta Saes, tornar-se-á uma repartição dessa Secretaria, confirmando que de fato o interesse e as propostas da SACOP prevaleceram (cf. Saes, 1986).

## Considerações finais

Por fim, partimos das afirmações de Paulo Cimó Queiroz e Alcides Goularti Filho (2011), citadas na introdução deste trabalho, que afirmam que, ao realizar um estudo sobre um meio de transporte, devemos evitar a tendência em analisá-lo sob um ponto de vista puramente técnico, ou seja, como algo que sirva simplesmente para estabelecer ligações entre espaços distintos. Acreditamos demonstrar com este trabalho o que Queiroz chama de papel “ativo” dos meios de transporte.

Para tanto, abordamos em primeiro lugar como o governo de São Paulo desenvolveu sua administração em vista de suas propostas de estruturação do território. Com isso, notamos, por meio dos meandros do surgimento e desenvolvimento da Secretaria de Agricultura, Comércio e Obras Públicas, que o governo paulista (republicano) começaria a estruturar as políticas de desenvolvimento do estado, seguindo três grandes eixos temáticos: agricultura, colonização/imigração e transporte/comunicação.

Em vista dos meios de transporte, no caso a ferrovia, demonstramos como esta acabou ocupando o papel central para a possibilidade de

<sup>53</sup> Tal fato não seria novidade, ele se deu sobre o administrador da São Paulo Northern Railroad Company, Paul Deleuze; contudo, este seria julgado e preso (cf. Silva, 2013).

desenvolvimento dos planejamentos e diretrizes da SACOP e de seu corpo técnico. Entretanto, a Secretaria acabou notando a importância de uma ferrovia em particular, a Estrada de Ferro Sorocabana. Com sua administração sendo feita pelo governo, seria possível regularizar e coordenar todas as outras, melhorando assim o controle do estado sobre os empreendimentos privados.

Contudo, como demonstramos, a administração do estado de São Paulo acabou favorecendo a atuação e execução de seus planejamentos por particulares. Durante muitos anos, grande parte da execução da estruturação do território de São Paulo foi feita por empresas privadas, como a *holding* Brazil Railway Company, que arrendou a Sorocabana e outras tantas ferrovias, paulistas e brasileiras. Tal formato administrativo possibilitou que um grupo estrangeiro dominasse quase a totalidade dos meios de transporte brasileiros.

Uma vez arrendada, a Sorocabana seria administrada pela Sorocabana Railway Company. Essa concessão, desde o início, teve suas peculiaridades. Como demonstramos, o governo de São Paulo tinha lugar na Diretoria da empresa. Além disso, essa concessão possibilitou o levantamento de capital em formato de empréstimo, para que o governo pudesse dar continuidade à sua proposta de Valorização do Café.

Como parte da Diretoria e com ajuda financeira, essa empresa ficaria por muitos anos sem ser fiscalizada. Além disso, como demonstrado, a Sorocabana acabaria desfrutando de grande importância, criada pelo próprio governo. O que acabaria servindo de moeda para que os arrendatários levantassem créditos e continuassem sua atuação sem fiscalização.

Ao longo dos primeiros anos, a Sorocabana Railway Company manteve suas atividades e propostas de arrendamento em ordem, seguindo as diretrizes propostas pela SACOP. No entanto, sem ter fiscalização, essa empresa foi pouco a pouco sendo utilizada como fonte financeira para a *holding* da qual fazia parte. Todavia, o cenário muda devido às crises econômicas que se abatem sobre o país, causadas pela Primeira Guerra Mundial e pelo próprio formato administrativo da companhia. O governo passou a questionar a viabilidade desse empreendimento que já não estava em boas condições econômicas, rompendo o contrato de concessão e reassumindo o controle da Sorocabana.

Nas mãos do Estado nos anos subsequentes, essa empresa aumentaria drasticamente seus lucros, tornando-se uma repartição da Secretaria de

Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Como repartição, cumpriria seu papel de reguladora, como o proposto, mantendo-se como empresa estatal durante mais da metade do século XX, o que valeria uma investigação futura.

De modo geral, durante o recorte temporal de nossa pesquisa, podemos afirmar que, no estado de São Paulo, a relação entre o poder público e o privado se deu em diversas esferas e estão intrinsecamente relacionadas. Desde a Proclamação da República, o que se concretizou como diretriz governamental foi guiado pelo interesse privado. Assim, ao longo dos anos iniciais republicanos, muitas vezes se inverteram as atuações. Aos moldes da República estadunidense, os empreendimentos privados acabaram atuando livremente e desenvolvendo suas atividades econômicas ocupando as brechas nas diretrizes governamentais. Em contrapartida, o estado se aproveitou disso, para atingir seus planejamentos e políticas, como a da valorização do café (cf. Carvalho, 2011).

## Fontes

### Fontes documentais

- MACKENZIE, Alexander. *Proposta de arrendamento da Estrada de Ferro Sorocabana apresentada ao governo de São Paulo*, 1906.
- MINISTÉRIO da Agricultura. *Relatórios anuais*, 1860-1870.
- MINISTÉRIO do Império. *Relatórios anuais*, 1850-1854.
- SÃO PAULO. *Exposição apresentada ao Dr. Jorge Tibiriçá pelo Dr. Prudente J. de Moraes Barros, 1º governador do estado, ao passar-lhe a administração no dia 18 de outubro de 1890*. São Paulo, 1890.
- SÃO PAULO. *Secretaria de Agricultura, Comércio e Obras Públicas de São Paulo: requerimentos e ofícios diversos*, 1894a, 1898a, 1900a-1920a.
- SÃO PAULO. *Secretaria de Agricultura, Comércio e Obras Públicas: relatórios anuais*, 1896b-1920b.
- SÃO PAULO. *Secretaria de Agricultura, Comércio e Obras Públicas: relatório e parecer do arrendamento da Estrada de Ferro Sorocabana*, 1906d.
- SÃO PAULO. *Secretaria de Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Memorial de rescisão de contrato de arrendamento da Estrada de Ferro Sorocabana*, 1920e.
- SOROCABANA. *Venda, arrendamento, prolongamento e construção da linha de Santos*, s.d.
- SOROCABANA. *Relatórios anuais do engenheiro fiscal*, 1900-1920.
- SOROCABANA. Sorocabana Railway Company. *Memorial de defesa contra acusações*, 1918a.



## Leis e decretos

- SÃO PAULO. Lei n. 15: orçando a receita e despesa do estado para o exercício de 1892 – 11 de novembro de 1891. In: *Leis e resoluções do estado de São Paulo*, 1891, p. 15–25.
- SÃO PAULO. Decreto n. 28: organiza as secretarias do Interior, da Justiça e da Agricultura, criadas pela Lei n. 15–11–1891 – 01 de março de 1892. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, n. 248, p. 2.273–2.274, 11 de março de 1892.
- SÃO PAULO. Lei n. 30: regula concessão de estradas de ferro no território do estado, 13 de junho de 1892. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, n. 326, 22 de junho de 1892c.

## Periódico

- REVISTA *Brazil-Ferro-Carril*, 1910–1919.

## Referências bibliográficas

- ARAÚJO NETO, Adalberto Coutinho. *Entre a revolução e o corporativismo: a experiência sindical dos ferroviários da Sorocabana nos anos 30*. São Paulo: USP, 2006 (Dissertação de Mestrado em História da USP).
- ARRUDA, Gilmar. *Cidades e sertões: entre a história e a memória*. São Paulo: EDUSC, 2000.
- AZEVEDO, Fernando de. *Um trem corre para o Oeste: estudo sobre Noroeste e seu papel no sistema de viação nacional*. São Paulo: Melhoramentos, 1953.
- BERNARDINI, Sidney Piochi. *Construindo infraestrutura, planejando territórios: a Secretaria de Agricultura, Comércio e Obras Públicas do governo estadual paulista (1892–1926)*. São Paulo: USP, 2007 (Tese de Doutorado em Arquitetura e Urbanismo da USP).
- BOTARO, Luís Gustavo Martins. *Botucatu: modernização e infraestrutura urbana no interior paulista (1928–1934)*. Assis: UNESP, 2015 (Dissertação de Mestrado em História da FCL–UNESP).
- CAMPOS, Cristina de. *Ferrovias e saneamento em São Paulo: o engenheiro Antonio Francisco de Paula Souza e a construção da rede de infraestrutura territorial e urbana paulista, 1870–1893*. Campinas: Pontes, 2010.
- CAMPOS, Cristina de; OLIVEIRA, Eduardo Romero de; GITAHY, Maria Lucia Cairá. *Território e cidades: projetos de representações, 1870–1970*. São Paulo: Alameda, 2011.
- CARVALHO, José Murilo de. *A formação das almas: o imaginário da República no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.
- CASTRO, Ana Célia. *As empresas estrangeiras no Brasil, 1860–1913*. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.





- CASTRO, Maria Ines Malta. *O preço do progresso*. Campinas: UNICAMP, 1993 (Dissertação de Mestrado em História da UNICAMP).
- CORRÊA, Lucas Mariani. *A Sorocabana Railway Company: a relação de uma empresa ferroviária privada com as diretrizes governamentais (1907-1919)*. Assis: UNESP, 2014 (Dissertação de Mestrado em História da FCL-UNESP).
- DEBES, Célio. *A caminho do Oeste: história da Companhia Paulista de Estrada de Ferro*. São Paulo: Indústria Gráfica Bentivegna, 1968.
- DELFINO NETTO, Antônio. *O problema do café no Brasil*. São Paulo: Editora UNESP, 2009.
- DIAS, José Roberto de Souza. *A E. F. Porto Alegre a Uruguaiana e a formação da Rede de Viação Férrea do Rio Grande do Sul: uma contribuição ao estudo dos transportes no Brasil Meridional, 1866-1920*. São Paulo: USP, 1981 (Tese de Doutorado em História da USP).
- DUCAN, Julian Smith. *Public and private operation of railways in Brazil*. New York: Columbia University Press, 1932.
- EL-KAREH, Almir Chaiban. *Filha branca de mãe preta: a Companhia de Estrada de Ferro D. Pedro II, 1855-1865*. Petrópolis: Vozes, 1982.
- FAUSTO, Boris. *História geral da civilização brasileira*. Tomo III, v. 1. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.
- GARCIA, L. B. dos R. *Rio Claro e as oficinas da Companhia Paulista de Estradas de Ferro: trabalho e vida operária (1930-1940)*. Campinas: UNICAMP, 1992 (Tese de Doutorado em História da UNICAMP).
- GAULD, Charles A. *Farquhar: o último titã*. Trad. Eliana Nogueira do Vale. São Paulo: Cultura, 2006.
- GHIRARDELLO, Nilson. *À beira da linha: formações urbanas da Noroeste Paulista*. São Paulo: Editora UNESP, 2002.
- GOULARTI FILHO, Alcides; QUEIROZ, Paulo Roberto Cimó (orgs.). *Transportes e formação regional: contribuições à história dos transportes no Brasil*. Dourados: Editora da UFGD, 2011.
- GRANDI, Guilherme. *Café e expansão ferroviária: a Companhia E. F. Rio Claro (1880-1903)*. São Paulo: Annablume/FAPEESP, 2007.
- HARDMAN, Francisco Foot. *Trem fantasma: a modernidade na selva*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.
- HOBBSBAWM, Eric. *A era do capital*. São Paulo: Paz e Terra, 2011.
- HOLLOWAY, Thomas H. *Imigrantes para o café: café e sociedade em São Paulo, 1886-1934*. Trad. Englê Malheiros. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984 (Coleção Estudos Brasileiros, v. 71).
- JENKS, L. H. *The migration of British capital to 1875*. London: Thomas Nelson and Sons Ltd, 1963.
- LOVE, Joseph. Autonomia e interdependência: São Paulo e a Federação brasileira, 1889-1937. In: FAUSTO, Boris. *História geral da civilização brasileira*. Tomo III, v. 1. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989, p. 53-75.





- MACIEL, Laura Antunes. *A nação por um fio: caminhos, práticas e imagens da “Comissão Rondon”*. São Paulo: PUC-SP, 1997 (Tese de Doutorado em História da PUC-SP).
- MARICHAL, C. *La deuda externa de América Latina*. Madrid: Alianza, 1988.
- MARTINS, Margareth Guimarães. *Caminho da agonia: a Estrada de Ferro Central do Brasil, 1908-1940*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1985 (Dissertação de Mestrado em História da UFRJ).
- MATOS, Odilon Nogueira de. *Café e ferrovias: a evolução ferroviária de São Paulo e o desenvolvimento da cultura cafeeira*. São Paulo: Pontes, 1990.
- MATTOON JR., Robert. *The Companhia Paulista de Estradas de Ferro, 1868-1900: a local railway enterprise in São Paulo*. Yale University, 1971 (Tese de Doutorado).
- MONBEIG, Pierre. *Pioneiros e fazendeiros de São Paulo*. São Paulo: HUCITEC, 1984.
- MOREIRA, Maria de Fátima Salum. *Ferrovários, trabalho e poder*. São Paulo: Editora UNESP, 2008.
- NUNES, Ivanil. *Douradense: a agonia de uma ferrovia*. São Paulo: Annablume/FAPESP, 2005.
- PAULA, Dilma Andrade de. *Fim da linha: a extinção de ramais da Estrada de Ferro Leopoldina, 1955-1974*. Rio de Janeiro: UFF, 2000 (Tese de Doutorado em História da UFF).
- PERELMAN, Michael. *El fin de la economía*. Barcelona: Ariel, 1997.
- PERISSINOTTO, Renato Monseff. Tradição e modernidade no state-building paulista durante a Primeira República (1889-1930). In: CALDEIRA, João Ricardo de Castro; ODALIA, Nilo (org.). *História do estado de São Paulo: formação da unidade paulista*. V. 2. São Paulo: Editora UNESP/Arquivo Público do Estado de São Paulo/Imprensa Oficial, 2010, p. 207-231.
- PETRATTI, Palmira. *A instituição da The São Paulo (Brazilian) Railway Limited*. São Paulo: USP, 1977 (Dissertação de Mestrado em História da USP).
- PLATT, D. C. M. *Finance, trade and politics in British foreign policy, 1815-1914*. London: Clarendon Press, 1968.
- POSSAS, Lidia Maria Vianna. *Mulheres, trens e trilhos*. São Paulo: EDUSC, 2001.
- QUEIROZ, Paulo Roberto Cimó. *As curvas do trem e os meandros do poder: o nascimento da Estrada de Ferro Noroeste do Brasil (1904-1908)*. Campo Grande: Editora UFMS, 1997.
- QUEIROZ, Paulo Roberto Cimó. *Uma ferrovia entre dois mundos: A E. F. Noroeste do Brasil na primeira metade do século 20*. Bauru/Campo Grande: EDUSC/Editora UFMS, 2004.
- RIPPY, J. Fred. *British investments in Latin America, 1822-1949*. Reimpr. Minnesota: University of Minnesota Press, 1966.
- RODRÍGUEZ, Carrasco Á. El ferrocarril y la economía en Brasil. In: SANZ FERNÁNDEZ, J. *Los ferrocarriles en Iberoamérica*. Madrid: Fundación de los Ferrocarriles Españoles, 1998, p. 169-210.
- ROSA, Léa Brígida Rocha de Alvarenga. *A Companhia de Estrada de Ferro Vitória a Minas, 1890-1940*. São Paulo: USP, 1976 (Dissertação de Mestrado em História da USP).





- SAES, Flávio Azevedo Marques de. *As ferrovias de São Paulo, 1870-1940: expansão e declínio do transporte ferroviário em São Paulo*. São Paulo: HUCITEC/INL, 1981.
- SAES, Flávio Azevedo Marques de. *A grande empresa de serviços públicos cafeeira*. São Paulo: HUCITEC, 1986.
- SAES, Flávio Azevedo Marques de. Os investimentos franceses no Brasil: o caso da Brazil Railway Company (1900-1930). *Revista de História*. São Paulo, USP, n. 119, p. 23-42, 1988.
- SCHWARCZ, Lilia Moritz. *História do Brasil nação: a abertura para o mundo (1889-1930)*. V. 3. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.
- SEGNINI, Liliana Petrilli. *Ferrovias e ferroviários*. São Paulo: Autores Associados/Cortez, 1982.
- SEVCENKO, Nicolau. O prelúdio republicano, astúcias da ordem e ilusões do progresso. In: SEVCENKO, Nicolau; NOVAIS, Fernando A. *História da vida privada no Brasil: República – da belle époque à era do rádio*. V. 3. São Paulo: Companhia das Letras, 1998, p. 7-48.
- SILVA, André Luiz da. *Um francês no interior paulista: Paul Deleuze e o caso da São Paulo Northern Railroad Company (1909-1916)*. Pelotas: UFPel, 2013 (Dissertação de Mestrado em História da UFPel).
- SILVA, Fernanda Ap. Henrique da. *Discursos de fundação: engenheiros e o progresso pelo interior de São Paulo (1890-1910)*. Assis: UNESP, 2012 (Dissertação de Mestrado em História da FCL-UNESP).
- SILVA, Luciana. *A atuação da companhia “Brasil Land, Cattle and packing CO” no leste sul mato-grossense*. Assis: UNESP, 1999 (Dissertação de Mestrado em História da FCL-UNESP).
- SUMMERHILL, W. R. *Order against progress. Government, foreign investment and railroads in Brazil, 1854-1913*. California: Stanford University Press, 2003.
- VALENTINI, Delmir José. *Atividades da Brazil Railway no Sul do Brasil: a instalação da Lumber e a guerra na região do Contestado (1906-1916)*. Porto Alegre: PUC-RS, 2009 (Tese de Doutorado em História da PUC-RS).
- ZALDUENDO, Eduardo A. *Libras y rieles*. Buenos Aires: El Coloquio, 1975.
- ZILIANI, José Carlos. *Colonização: táticas e estratégias da Companhia de Viação São Paulo-Mato Grosso (1908-1960)*. Assis: UNESP, 2010 (Tese de Doutorado em História da FCL-UNESP).





# do café à cana-de-açúcar: o impacto das transformações econômicas nas relações de trabalho na microrregião de ribeirão preto (sp), entre 1945 e 1985\*

## from coffee to sugar cane: the impact of economic transformations on labor relations in the micro-region of ribeirão preto (sp), between 1945 and 1985

**Iliane Jesuína da Silva\*\***

Departamento de Economia, Academia da Força Aérea, Pirassununga, São Paulo, Brasil

**Jorge Henrique Caldeira de Oliveira\*\*\***

Departamento de Administração, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, São Paulo, Brasil

**Lélio Luiz de Oliveira♦**

Departamento de Economia, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, São Paulo, Brasil

### RESUMO

Demonstração das mudanças nas relações de trabalho no campo, na microrregião de Ribeirão Preto (SP), entre 1945 e 1985, diante da transição da cafeicultura para a cana-de-açúcar.

**Palavras-chave:** Relações de trabalho. Cafeicultura. Produção de cana-de-açúcar.

### ABSTRACT

Demonstration of changes in labor relations in the field, in the micro-region of Ribeirão Preto (SP), between 1945 and 1985, in the transition from coffee cultivation to sugar cane.

**Keywords:** Labor relations. Coffee cultivation. Sugar cane production.

\* Submetido: 4 de outubro de 2016; aceito: 20 de abril de 2017.

\*\* Professora associada da Academia da Força Aérea. Doutora em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas. *E-mail:* ijs50@hotmail.com

\*\*\* Professor livre-docente da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo. Doutor em História pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. *E-mail:* jorgecaldeira@usp.br

♦ Professor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo. Doutor em História Econômica pela Universidade de São Paulo. *E-mail:* lelio@fearp.usp.br

## Introdução

O objetivo deste trabalho é demonstrar as mudanças nas relações de trabalho no campo, na região de Ribeirão Preto (SP), especialmente entre 1945 e 1985, quando houve a necessidade de adaptações dos resquícios da crise econômica de 1929, provocando o redirecionamento da produção – antes amparada na cafeicultura – para o cultivo de algodão e cana-de-açúcar, além do atendimento ao mercado interno. Para tanto, a princípio foi realizada a contextualização compreendendo os antecedentes econômicos do nordeste paulista e a demonstração das modificações na agricultura nacional e regional, priorizando a transição da cafeicultura para a cana-de-açúcar. Na sequência, a demonstração das transformações das práticas econômicas e principalmente do emprego da mão de obra, baseando-se em dados censitários e processos trabalhistas.

### 1. Contexto histórico

Até as décadas finais do século XIX, a economia da região do nordeste do estado de São Paulo movia-se em decorrência de um mosaico de atividades direcionadas para o mercado interno – agricultura e pecuária (Oliveira, 1997). Na transição para o século XX, notadamente após a chegada da ferrovia, a cafeicultura tornou-se o centro dinâmico sem deixar de diversificar as práticas econômicas (Melo, 2009; Santos, 2004), pelo menos até a década de 1920. Dentro dessas condições ocorreu a transição da mão de obra escrava para a livre, incluindo a imigração, que impactou a região (Lanza; Lamounier, 2015).

Devido ao vínculo com a economia de exportação baseada na cafeicultura, a região de Ribeirão Preto (SP) foi grandemente abalada pela crise de 1929 (Zamboni, 1979). Paralelamente ao declínio da cafeicultura, novos investimentos foram realizados na cana-de-açúcar, dando resultados concretos a partir de 1940, processo que modificou as relações de trabalho no campo (Alves, 1991; Garcia, 1994; Rosa, 1997).

No contexto maior da economia brasileira, desde o início do século XX, verificavam-se modificações na estrutura produtiva, tanto que em 1907 mais de dois terços da produção agrícola teriam sido destinados à exportação, e, em contrapartida, em 1939 o volume seria de um terço

(Villela; Suzigan, 1975), sabendo-se que, entre os fatores condicionantes, estariam (1) o crescimento populacional e a urbanização, e (2) as novas técnicas de produção (Fausto, 1981). A partir de 1930, ocorreram a expansão acentuada da agricultura e o uso das terras mais próximas às áreas urbanizadas, e o início da utilização do cerrado para a agricultura em larga escala, afastando a pecuária de baixa produtividade que servia essas áreas (Kageyama, 1987). Uma alternativa atraente na década de 1930 era o algodão, sabendo-se que os preços pagos pelo produto foram favorecidos pelo crescimento da indústria têxtil no Brasil (Milliet, 1982; Mello, 1983), além dos investimentos continuados desde longa data nos canaviais e da indústria do açúcar (Petroni, 1976; Melo, 2009), o que reafirma que, mesmo no período de predominância da cafeicultura, não havia nem de longe a monocultura (Santos, 2004).

Após a crise política e econômica – que desembocou no regime militar –, a economia brasileira cresceu rapidamente no início da década de 1970, sendo freada pelas crises do petróleo que, entre outros infortúnios, provocaram inflação e déficit na balança comercial (Abreu, 2014). Como reação, no final da década de 1970, o governo brasileiro instituiu o Programa Nacional de Proálcool, visando estimular uma forte alternativa de energia aos derivados de petróleo (Szmrecsányi; Moreira, 1991). Consequentemente, ampliou-se rapidamente a produção da cana-de-açúcar no Brasil, em especial no estado de São Paulo, concorrendo com outras culturas. As áreas de cultivo de café, arroz e algodão sofreram retração, enquanto houve aumento moderado do feijão e milho, e a área plantada de cana-de-açúcar aumentou em 268,75% (Tabela 1).

Tabela 1 – Área cultivada com as principais lavouras do estado de São Paulo, 1960-1980

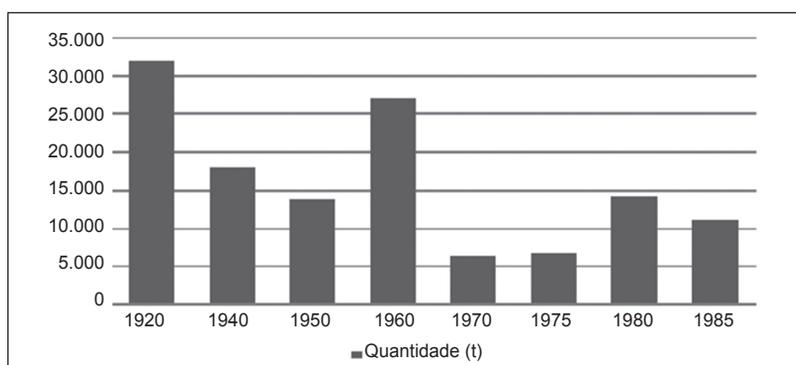
ANOS	ÁREA EM HECTARES					
	Algodão	Arroz	Cana-de-açúcar	Café	Feijão	Milho
1960	408.297	488.491	291.013	1.285.535	185.625	398.655
1980	236.687	259.633	1.073.120	821.046	306.219	1.006.103

Fontes: IBGE (1960), Brasil (1984).

Ao retomar as origens econômicas da microrregião de Ribeirão Preto, dentro do contexto acima, sabe-se que a cafeicultura se adaptou amplamente nessa área, no final do século XIX (Marcondes, 2007). O cultivo da rubiácea chegou ao nordeste paulista após um longo caminho

desde o Vale do Paraíba, passando pela região de Campinas, chegando ao chamado Oeste Paulista, atingindo o ápice de produção. Isso só foi possível através da melhoria dos transportes por meio da ferrovia e do uso do solo fértil – a terra roxa (Matos, 1990) –, bem como da disponibilidade de mão de obra nacional e estrangeira (Lanza; Lamounier, 2015). A produtividade foi superior às regiões tradicionais devido às novas técnicas empregadas no plantio, além do uso de maquinários para o beneficiamento dos grãos (Oliveira, 2003, 2006; Gifun, 1972). Contudo, depois da superprodução na virada do século XIX para o XX, a partir da década de 1920 o número de cafeeiros e consequentemente a produção começaram a diminuir, sendo ainda a região fortemente impactada pela crise de 1929. Entre idas e vindas, a produção de café diminuiu 65,20% entre 1920 e 1985 (Gráfico 1). Em contrapartida, no decorrer da segunda metade do século XX, a cana-de-açúcar ganhou terreno, sabendo-se que os produtos mais importantes (em termos de área cultivada) foram registrados: cana-de-açúcar (40%), milho (22,57%), algodão (8,49%), arroz (5,88%), café (3,77%) e soja (1,28%), totalizando 82,02% da área utilizada para a agricultura (IBGE, 1970). Na primeira metade da década de 1970, a área da cana crescia a uma taxa de aproximadamente 8% ao ano, impulsionada também pelas boas condições do mercado internacional para os subprodutos. Na mesma década o estímulo fornecido pelo Proálcool imprimiu uma taxa de crescimento médio anual da área cultivada em 12% ao ano (Toyama, 1982).

Gráfico 1 – Quantidade de café produzido na microrregião de Ribeirão Preto, 1920-1985



Fontes: IBGE (1924, 1950a, 1950b, 1960), Brasil (1971, 1979, 1984, 1985).

A modernização agrícola – na área em estudo – tornou-se cada vez mais visível a partir de 1960, sendo incrementada nas décadas seguintes. O capital privado e o forte apoio governamental (Ramos; Szmrecsányi, 2002) promoveram os ganhos de produtividade e o estabelecimento de indústrias de transformação de produtos primários. Contudo, o avanço tecnológico foi decorrente de um longo processo oriundo desde a expansão da cafeicultura, o desenvolvimento da indústria mecânica voltada para a produção de máquinas e equipamentos utilizados no campo, que passou a ser chamado de agronegócio (Rossini, 1999, p. 207). Os tratores representavam o principal símbolo da mecanização agrícola. Entre 1940 e 1950, o número de tratores foi multiplicado por 5,77, e, em 1960, por 3,18. A taxa continuou a crescer na década de 1970, e, entre 1975 e 1980, o número desses equipamentos foi multiplicado por 1,25, e, nos cinco anos seguintes, por 1,04 (Tabela 2).

Tabela 2 – Máquinas (tratores) incluídas no censo das fazendas da microrregião de Ribeirão Preto

ANOS	INQUIRIDOS	TOTAL NÚMERO DE TRATORES	TRATORES DE MENOS DE 10 HP	TRATORES DE POTÊNCIA ENTRE 10 HP E 50 HP	TRATORES DE POTÊNCIA ENTRE 50 HP E 100 HP	TRATORES DE 100 HP OU MAIS
1940	**	56	6	50	**	**
1950*	161	323	22	301	**	**
1960*	485	1.028	63	786	179	**
1970	1.228	2.838	91	1.073	1.539	135
1975	1.625	4.143	56	1.088	2.664	335
1980	1.813	5.171	51	747	3.621	752
1985*	1.765	5.381	107	723	3.562	989

Fontes: IBGE (1950a, 1960), Brasil (1971, 1979, 1984, 1985).

\* Para o ano de 1950, os dados foram agrupados como 10 hp e mais; para o ano de 1960, os 50 hp e mais foram agrupados. Para o ano de 1985, os dados de menos de 20 hp e entre 20 hp e 50 hp foram agrupados, e foram apresentados entre 10 hp e menos de 50 hp.

\*\* Dados não mostrados no censo.

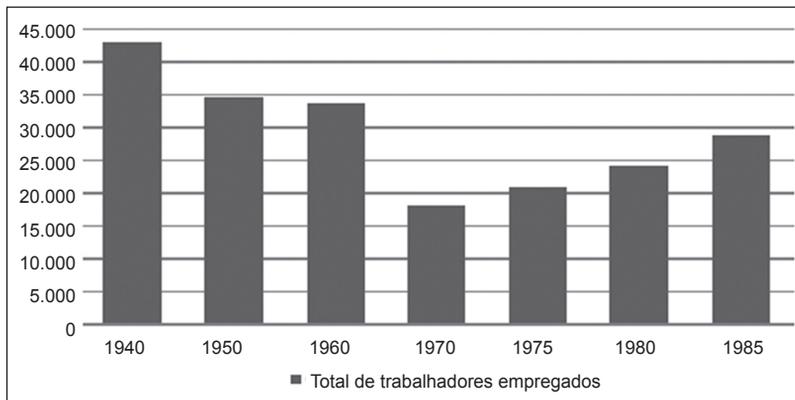
Tudo somado exigiu aumento do capital constante – principalmente devido à valorização da terra, ao uso obrigatório de máquinas caras e ao pagamento dos direitos trabalhistas obrigatórios. Assim sendo, apenas as empresas de grande porte conseguiram sustentar-se de forma perene na região, implicando a redução do número de pequenos proprietários e da concentração de terras nas mãos dos sócios das usinas de açúcar e álcool, maiores produtores de cana-de-açúcar.

## 2. As alterações nas relações de trabalho em Ribeirão Preto

Os efeitos dessa modernização na agricultura foram impactantes na estrutura de produção, nas relações sociais e inclusive sobre a força de trabalho. Na microrregião de Ribeirão Preto, as transformações e os efeitos de tal modernização, notadamente sobre as relações de trabalho, podem ser notados a partir de dados estatísticos e dos processos trabalhistas.

Ao verificar o número de trabalhadores na agricultura, percebe-se que em 1940 foram recenseadas 43.050 pessoas. Adiante, em 1980 esse número recuou para 24.012 empregados, crescendo ligeiramente em 1986 para 28.766 trabalhadores (Gráfico 2). Considerando, é claro, a quase extinção das formas de parceria oriundas no final do século XIX e implementadas naquele período em toda região (Faleiros, 2010).

Gráfico 2 – Número total de trabalhadores empregados na área agrícola da microrregião de Ribeirão Preto, 1940-1985



Fontes: IBGE (1950a, 1960), Brasil (1971, 1979, 1984, 1985).

A redução do número de trabalhadores no campo, durante o século XX, advém de vários fatores, entre eles o processo de mecanização das práticas agrícolas e da diversificação dos produtos incentivados pela demanda dos mercados e das alterações da exigência da quantidade de trabalhadores para cada cultivo. O café exigia mais força de trabalho constante do que a cana-de-açúcar e a soja.

Em 1940 apenas 2,97% dos trabalhadores agrícolas eram temporários ou sazonais. Essa porcentagem aumentou imensamente na década de 1960, quando passou a ser de 37,01%. De acordo com os censos, ocorreu uma redução para 28,58% em 1980 e para 18,45% em 1985 (Tabela 3), sabendo-se que a redução teria sido em consequência direta da mecanização avançada e da necessidade de cumprimento das legislações trabalhistas vinculadas aos trabalhadores temporários. Um exemplo disso foi a promulgação do Estatuto do trabalhador rural em 1963. Antes dessa lei prevalecia os contratos informais entre empregadores e empregados, sendo (parcialmente) substituídos por contratos escritos e mais fiscalizados, que implicavam benefícios, como férias, descanso semanal remunerado e 13º salário, entre outros.

Tabela 3 – Trabalhadores permanentes e temporários na área agrícola da microrregião de Ribeirão Preto, 1940-1985

ANOS	NÚMERO TOTAL DE TRABALHOS OCUPADOS		PERMANENTES		TEMPORÁRIOS	
	Número	%	Número	%	Número	%
1940	43.050	100	41.771	97,03	1.279	2,97
1950	34.592	100	29.666	85,76	4.926	14,24
1960	33.628	100	21.183	62,99	12.445	37,01
1970	17.965	100	11.650	64,85	6.315	35,15
1975	20.841	100	14.705	70,56	6.136	29,44
1980	24.012	100	17.149	71,42	6.863	28,58
1985	28.766	100	23.460	81,55	5.306	18,45

Fontes: IBGE (1950a, 1960), Brasil (1971, 1979, 1984, 1985).

O que poderia ser uma vitória para os trabalhadores resultante da legislação provocou um comportamento não previsto pelos legisladores: expulsão dos trabalhadores rurais do campo e menos incentivos à contratação de trabalhadores perenes, dando prioridade aos temporários.

Outro resultado obtido é no sentido de que, no campo em Ribeirão Preto, houve uma redução do número de trabalhadoras do sexo feminino, pois, entre 1940 e 1960, elas representavam 23% do total de trabalhadores em média. Essa porcentagem diminuiu em até 15% nos períodos subsequentes. Da mesma forma, também houve uma redução significativa de trabalhadores com idade de 14 anos ou menos nas fazendas. Entre 1940 e 1960, estes representavam mais de 13% dos trabalhadores,

caindo para apenas 5% nas décadas posteriores. A implementação das leis trabalhistas e a opção pelo trabalho temporário por parte dos empresários resultaram no êxodo rural e no inchaço das periferias das cidades.

### 3. As relações de trabalho por meio de processos trabalhistas

Os dados apresentados, a seguir, foram coletados nos processos trabalhistas da 1ª Junta de Conciliação e Julgamento de Ribeirão Preto, no período de 1957 a 1985. O primeiro ano refere-se à criação do primeiro Conselho de Administração da cidade. A Tabela 4 mostra o número de ações ajuizadas pelo Conselho de Administração e o número de ações ajuizadas por trabalhadores rurais.

As relações de trabalho na agricultura mudaram consideravelmente entre 1957 e 1985. Os antigos colonos tornaram-se menos importantes se comparados aos mensalistas e diaristas, e ainda aqueles trabalhadores pagos somente de acordo com a produção (Tabela 4). Os colonos eram residentes permanentes nas propriedades e cultivavam uma pequena área para o sustento e prestavam seus serviços na terra dos empresários ou estabeleciam outras formas de remuneração, como a parceria ou o arrendamento (Faleiros, 2010).

Tabela 4 – Processos trabalhistas da 1ª Junta de Conciliação e Julgamento de Ribeirão Preto, 1957-1985

	1957	1958	1963	1966	1971	1974	1978	1982	1985
Ações movidas por trabalhadores agrícolas	189	197	772	355	243	106	67	172	324
Número total de processos judiciais	756	821	2.144	2.298	1.816	1.499	1.721	2.446	3.250

Fonte: dados primários. Processos trabalhistas da 1ª Junta de Conciliação e Julgamento de Ribeirão Preto.

Em 1957 os colonos representavam a importante fração de 49,57% dos trabalhadores. No ano seguinte, houve diminuição significativa, fato que perdurou nos anos subsequentes. No final do período estudado, em 1985, os colonos passaram a representar apenas 0,93% da mão de obra ocupada na agricultura. Ao mesmo tempo, até 1974, houve um aumento

no número de trabalhadores mensalistas, que representavam 52,83%. Contudo, desde aquele ano de 1974, esse grupo foi reduzido a 29,01% em 1985. Sabendo-se que nesse período ocorreu também o processo de divisão social do trabalho entre aqueles que cuidavam do trabalho rotineiro e os outros contratados temporariamente no período da colheita.

De acordo com a Tabela 5, aqueles que trabalhavam por dia, por tarefa ou por empreitada passaram, no decorrer do tempo, a ser os mais representativos. Esses três grupos de temporários, conforme os dados indicam, aumentaram em cerca de 98% no período. Em 1957 representavam 35,45% do total e em 1985 respondiam por 70,06% dos trabalhadores. Na década de 1960, o aumento foi visivelmente maior, desacelerando no início da década de 1970, voltando a subir no ano de 1974.

É de notar que especialmente os trabalhadores remunerados de acordo com a produção diária tiveram um importante aumento, e em 1957 correspondiam a apenas 1,06%, enquanto em 1985 eram quase um quarto da força de trabalho (22,53%).

Tabela 5 – Mudanças no sistema de pagamento do trabalhador rural, 1957-1985 (%)

	1957	1958	1963	1966	1971	1974	1978	1982	1985
Colono	49,74	23,86	9,72	1,69	5,35	4,72	2,99	2,33	0,93
Diarista	28,57	48,22	44,43	49,58	32,51	33,96	29,85	40,70	29,94
Mensalista	14,81	19,29	26,17	34,08	41,98	52,83	40,30	42,44	29,01
Tarefista (por dia)	5,82	6,60	16,84	9,86	9,88	3,77	10,45	3,49	17,59
Trabalhador por peça	1,06	2,03	2,85	4,79	10,29	4,72	16,42	11,05	22,53
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: dados primários. Processos trabalhistas da 1ª Junta de Conciliação e Julgamento de Ribeirão Preto.

O crescimento da mão de obra temporária – com diversas feições – coincide diretamente com o período de incentivo governamental para produção de álcool combustível. Noutros termos, o amplo cultivo da cana-de-açúcar teria seria responsável pelo crescimento do trabalho temporário na região, pois demanda um grande lote de força de trabalho especialmente no período da colheita.

Em 1957, 84,13% dos empregados no setor agrícola residiam no campo. Ao verificar o ano de 1985, percebe-se que houve uma inversão, e 85,19% desses trabalhadores continuavam a atuar em atividades rurais,

porém passaram a residir no meio urbano. Sabendo-se que o ponto de inflexão foi o ano de 1970, pois até esse ano pelo menos 50% desses indivíduos ainda permaneciam no campo (Tabela 6). A exemplo de outras áreas paulistas, a migração em Ribeirão Preto foi maior do que em regiões do Nordeste do país. Ressalte-se que esse processo começou a ocorrer mesmo antes da aplicação do Estatuto do trabalhador rural e do Estatuto da terra.

Tabela 6 – Residência dos trabalhadores rurais, 1957-1985 (%)

	1957	1958	1963	1966	1971	1974	1978	1982	1985
Campo	84,13	75,13	66,06	57,46	38,68	42,45	26,87	15,12	14,81
Cidade	15,87	24,37	33,94	42,54	61,32	57,55	73,13	84,88	85,19
Residência não registrada	0	0,51	0	0	0	0	0	0	0
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: dados primários. Processos trabalhistas da 1ª Junta de Conciliação e Julgamento de Ribeirão Preto.

Diante do impacto do Proálcool e da valorização das terras, os proprietários liberavam cada vez mais áreas a serem destinadas à produção da cana-de-açúcar, o que prejudicava os trabalhadores permanentes que ocupavam parcelas com a policultura, visando ao sustento e mesmo a uma fração do mercado. *Pari passu*, conforme os censos demográficos, ocorreu o crescimento desordenado das periferias das cidades onde as grandes usinas foram implantadas.

As pequenas cidades, no entorno de Ribeirão Preto, receberam migrantes desempregados de regiões próximas que transitavam conforme as safras de cana-de-açúcar, café ou laranja. Outro grupo de pessoas encontrado nesse período é de pequenos proprietários do norte de Minas Gerais, que se estabeleciam na região temporariamente, em alguns meses do ano, com o objetivo de levar recursos para as localidades de origem.

O aumento constante da prática do trabalho temporário fez surgir a figura do intermediário entre o agricultor e os trabalhadores. O intermediário – empreiteiros da força de trabalho – era quem arrebanhava os trabalhadores nas periferias das cidades e deslocava para as fazendas diariamente. O vínculo entre proprietários rurais e trabalhadores tornava-se cada vez mais frágil.

Os contratadores tinham origem rural e às vezes vínculos de longa data com os trabalhadores, antigos vizinhos por exemplo. Porém, tinham

algum recurso a mais que possibilitava a compra de um caminhão, que poderia ser usado no transporte dos trabalhadores diaristas. Também percorriam as regiões pobres próximas, inclusive em municípios mineiros, recrutando trabalhadores temporários. Depois, às vezes, responsabilizava-se em conseguir alojamento. Esses intermediários ficavam com aproximadamente 30% do valor dos contratos de trabalho. No início os contratantes de mão de obra atuavam de forma autônoma, porém, com o tempo, foram criadas cooperativas. Na prática havia uma interdependência entre o contratante intermediário e os trabalhadores, e estes regularmente se sentiam lesados.

Conforme a Tabela 7, percebe-se a atuação crescente dos empreiteiros pelo menos a partir de 1966. Nos anos 1978 e 1982, respectivamente 31,34% e 37,21% dos trabalhadores foram contratados por esses intermediários. Essa porcentagem foi reduzida em 1985.

Tabela 7 – Gestão da mão de obra, 1957-1985 (%)

	1957	1958	1963	1966	1971	1974	1978	1982	1985
Fazendeiro	0	0	0,78	0	0,41	0	1,49	2,91	0,61
Inquilino	98,94	94,42	91,06	88,73	85,60	93,40	67,16	59,88	81,79
Contratante	1,06	5,58	7,25	11,27	13,99	6,60	23,89	33,72	7,72
Ambos	0	0	0,91	0	0	0	7,46	3,49	9,88
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: dados primários. Processos trabalhistas da 1ª Junta de Conciliação e Julgamento de Ribeirão Preto.

## Considerações finais

O estudo demonstra a transição de investimentos de grande vulto na microrregião de Ribeirão Preto, inicialmente na cafeicultura e na seqüência na cana-de-açúcar e derivados, o que provocou um impacto de grande monta na força de trabalho empregada. A área escolhida, não por acaso, tornou-se um grande laboratório para a compreensão das modificações sofridas pelos trabalhadores do campo no decorrer do tempo.

De colonos desde o final do século XIX até a década de 1940, no início do avanço da cana-de-açúcar, os trabalhadores tornaram-se assalariados ainda residentes no campo e posteriormente – a partir de 1950 – passaram a ser temporários (“volantes ou boias-frias”), fixados nas periferias das cidades ou migrantes sazonais alojados, transportados dia-

riamente para as propriedades rurais, percebendo remuneração de acordo com a produção (tarefeiros), e ainda intermediados pelos empreiteiros de mão de obra.

Notadamente, a partir de 1960 vários fatores relacionados conduziram as transformações, entre elas o uso de maquinaria agrícola, a valorização das terras, a legislação sobre o uso das propriedades, o crescimento demográfico, bem como os vínculos trabalhistas. Tudo isso dentro de um contexto maior, especialmente na década de 1970, com incentivos pesados para a produção de álcool combustível, visando superar as crises do petróleo.

## Fontes

BRASIL. Secretaria de Planejamento da Presidência da República. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Superintendência de Estatísticas Primárias. *Censo agropecuário Brasil 1970*. Rio de Janeiro: IBGE, 1971.

BRASIL. Secretaria de Planejamento da Presidência da República. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censos econômicos de 1975*. Censo agropecuário Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 1979.

BRASIL. Secretaria de Planejamento da Presidência da República. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. IX Recenseamento Geral do Brasil 1980. *Censo Agropecuário*. Rio de Janeiro, IBGE, v. 2, t. 3, n. 1, 1984.

BRASIL. Ministério da Fazenda e Planejamento. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censos econômicos de 1985*. Censo agropecuário. Rio de Janeiro: IBGE, 1985.

IBGE. Ministério da Agricultura, Indústria e Comercio. Directoria Geral de Estatística. *Recenseamento do Brasil, 1920*. Rio de Janeiro: Typ. da Estatística, 1924.

IBGE. *Recenseamento geral do Brasil (1º de setembro de 1940)*. Série nacional. Censos econômicos. Agrícola, industrial, comercial e de serviços. Rio de Janeiro: Serviço Gráfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1950a.

IBGE. *Recenseamento geral do Brasil, 1950*. Censos econômicos. Rio de Janeiro: IBGE/CNE/Serviço Nacional de Recenseamento, 1950b.

IBGE. *Recenseamento geral do Brasil, 1960*. Censo agrícola de 1960. Rio de Janeiro: IBGE/Serviço Nacional de Recenseamento, 1960.

PROCESSOS trabalhistas da 1ª Junta de Conciliação e Julgamento de Ribeirão Preto.

## Referências bibliográficas

ABREU, Marcelo de Paiva (org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica no Brasil*. São Paulo: Elsevier, 2014.



- ALVES, Francisco José da Costa. *Modernização da agricultura e sindicalismo: luta dos trabalhadores assalariados rurais na região canavieira de Ribeirão Preto*. Campinas: UNICAMP, 1991 (Tese do Instituto de Economia da UNICAMP).
- CONRAD, Robert. *Os últimos anos da escravidão no Brasil*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.
- DEAN, Warren. *Rio Claro: um sistema brasileiro de grande lavoura*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- FALEIROS, Rogério Naques. *Fronteiras do café: fazendeiros e colonos no interior paulista (1917-1937)*. Bauru: EDUSC, 2010.
- FAUSTO, Boris. *A Revolução de 1930*. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- FAUSTO, Boris (coord.). *História geral da civilização brasileira: o Brasil republicano, 1889-1930*. São Paulo: DIFEL, 1985.
- GARCIA, Maria Angélica Momenso. *Trabalho e resistência: os trabalhadores rurais na região de Ribeirão Preto (1820-1930)*. Franca: Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista, 1994 (Dissertação de Mestrado em História).
- GIFUN, Frederick Vicent. *Ribeirão Preto, 1880-1914: the rise of a coffee county, or the transition to coffee in São Paulo as seen through the development of its leading producer*. Gainesville: University of Florida, 1972.
- HOLLOWAY, Tomas. *Imigrantes para o café*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.
- KAGEYAMA, A. *A dinâmica da agricultura brasileira, 1965/1985*. Campinas: UNICAMP, 1987.
- LANZA, A. L.; LAMOUNIER, Maria Lúcia. Café, imigrantes e empresas no nordeste de São Paulo (Ribeirão Preto, 1980-1913). *História Econômica & História e Empresas*, v. 1, p. 1-25, 2015.
- MARCONDES, Renato Leite. O café em Ribeirão Preto (1890-1940). *História Econômica & História de Empresas*, v. 10, p. 171-192, 2007.
- MATOS, Odilon de Nogueira. *Café e ferrovias: a evolução ferroviária de São Paulo e o desenvolvimento da cultura cafeeira*. Campinas: Pontes, 1990.
- MELLO, Maria Regina Ciparrone. *A industrialização do algodão em São Paulo*. São Paulo: Perspectiva, 1983 (Coleção Debates, 180).
- MELO, José Evando Vieira de. *O açúcar no café: agromanufatura açucareira e modernização em São Paulo (1850-1910)*. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2009 (Tese de Doutorado em História Econômica).
- MILLIET, Sérgio. *Roteiro do café e outros ensaios*. São Paulo: HUCITEC, 1982.
- OLIVEIRA, Jorge Henrique Caldeira. *As transações imobiliárias de Ribeirão Preto de 1874 a 1899*. Araraquara: Faculdade de Economia, Universidade Estadual Paulista, 2003 (Dissertação de Mestrado em Economia).
- OLIVEIRA, Jorge Henrique Caldeira. *Ribeirão Preto na República Velha: economia e riqueza através das transações imobiliárias*. Franca: Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista, 2006 (Tese de Doutorado em História).



- OLIVEIRA, Lélío Luiz de. *Economia e história – Franca, século XIX*. Franca: FHDSS-UNESP, 1997 (História Local, 7).
- PESSOA, M. J. S. *Determinantes de diferenciais de salário e produtividade no corte de cana-de-açúcar na região de Ribeirão Preto*. Viçosa: Universidade Federal de Viçosa, 1994.
- PETRONE, Maria Thereza Schorer. *O Barão de Iguape: um empresário da época da Independência*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1976.
- PETRONE, Maria Thereza Schorer. Imigração. In: HOLANDA, Sérgio Buarque de. *História geral da civilização brasileira: o Brasil republicano*. Tomo 3, v. 2. São Paulo: DIFEL, 1985, p. 93-133.
- RAMOS, Pedro; SZMRECSÁNYI, Tamás. Evolução histórica dos grupos empresariais da agroindústria canavieira paulista. *História Econômica & História de Empresas*, v. 5, n. 1, jul. 2002.
- ROSA, Lílian Rodrigues de Oliveira. *Comunistas em Ribeirão Preto, 1922-1948*. Franca: Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista, 1997 (Dissertação de Mestrado em História).
- ROSSINI, R. E. Internacionalização e modernização: os anos 60 a 80. In: BRIOSCHI, Lucila R.; BACELLAR, Carlos de Almeida Prado. *Na estrada do Anhanguera: uma visão regional de história paulista*. São Paulo: Humanitas, 1999, p. 203-240.
- SALLUM JÚNIOR, Brasília. *Capitalismo e cafeeicultura: Oeste Paulista, 1888/1930*. São Paulo: Duas Cidades, 1982.
- SANTOS, Jonas Rafael dos. *As transformações da riqueza em Ribeirão Preto, 1920-1950*. Franca: Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista, 2004 (Tese de Doutorado em História).
- SZMRECSÁNYI, T. O.; MOREIRA, E. P. O desenvolvimento da agroindústria canavieira do Brasil desde a Segunda Guerra Mundial. *Estudos Avançados*. São Paulo, v. 11, n. 5, 1991.
- TOYAMA, Nelson Kazaki. *Crescimento agrícola e emprego: o caso de Ribeirão Preto nos anos 70*. São Paulo: Faculdade de Economia e Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, 1982 (Dissertação de Mestrado em Economia).
- VILLELA, Annibal; SUZIGAN, Wilson. *Política do governo e crescimento da economia brasileira, 1889-1945*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1975.
- WALKER, T. W. O surgimento do populismo no Brasil: um estudo do município de Ribeirão Preto. *Revista de Ciências Políticas*. Rio de Janeiro, n. 21, p. 73-94, 1978.
- ZAMBONI, Sílvio Perini. *O café no norte paulista: a crise de 1929 na Fazenda Dumont*. Piracicaba: Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, Universidade de São Paulo, 1979 (Dissertação de Mestrado).

# a evolução institucional das indústrias farmacêuticas indiana e brasileira revisitada\*

## institutional evolution of indian and brazilian pharmaceutical industries revisited

**Ricardo Lobato Torres\*\***

Departamento Acadêmico de Gestão e Economia, Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), Curitiba, Paraná, Brasil

**Lia Hasenclever\*\*\***

Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil

### RESUMO

Apesar das semelhanças da Índia e do Brasil no uso de instrumentos de política industrial para desenvolver a indústria farmacêutica, no período pós-1950 até a década de 2000, houve diferenças fundamentais nas estratégias públicas e privadas que resultaram em níveis divergentes de capacitação tecnológica. O estudo histórico-comparativo apresentado neste trabalho procura elucidar essas diferenças estratégicas, que são observáveis antes e depois da abertura comercial da década de 1990. Enquanto a Índia adotou uma política nacionalista de absorção de tecnologia externa e desenvolvimento tecnológico interno, o Brasil adotou uma política de transferência de tecnologia das empresas estrangeiras, o que criou barreiras substanciais à capacitação tecnológica das empresas nacionais.

**Palavras-chave:** Indústria farmacêutica. Política industrial. Capacitação tecnológica. Índia. Brasil.

### ABSTRACT

Despite the similarities in Indian and Brazilian industrial policy instruments to develop their pharmaceutical industry in the post 1950s to the 2000s, there were fundamental differences in public and private strategies that resulted in divergent levels of technological capabilities. The historical-comparative study presented in this paper seeks to elucidate these strategic differences, which are observable before and after the commercial opening of the 1990s. While India adopted a nationalist policy of absorbing external technology and internal technological development, Brazil adopted a technology transfer policy based on foreign direct investment, which has created substantial barriers to the technological capability building of national companies.

**Keywords:** Pharmaceutical industry. Industrial policy. Technological capability building. India. Brazil.

\* Este trabalho contou com apoio da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ), Edital n. 01/2013, e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Edital n. 18/2012 e Edital n. 41/2013.

Submetido: 20 de abril de 2016; aceito: 15 de abril de 2017.

\*\* Doutor em Economia da Indústria e da Tecnologia pelo IE-UFRJ. *E-mail:* rltorres@utfpr.edu.br

\*\*\* Doutora em Engenharia da Produção pela COPPE-UFRJ. *E-mail:* lia@ie.ufrj.br

## Introdução

Este artigo apresenta uma comparação das histórias de desenvolvimento das indústrias farmacêuticas indiana e brasileira no período pós-1950 até a década de 2000, com o objetivo de analisar as diferenças nas políticas públicas e nas estratégias empresariais adotadas nesses países, e como isso resultou em distintos níveis de capacitação tecnológica das empresas. A análise histórico-comparativa aqui proposta visa contribuir com o debate sobre a possibilidade de *catching up* tecnológico dos países em desenvolvimento, a partir do estudo de dois casos concretos de sucesso (Índia) e insucesso (Brasil).

Procurou-se elencar e analisar elementos da política governamental e da atitude empresarial como fatores explicativos das trajetórias divergentes da Índia e do Brasil na indústria farmacêutica. Essa tentativa não é inédita na literatura, mas, por ser ainda incipiente, abre margem para investigações e reinterpretações sobre as trajetórias históricas dissidentes desses dois países, que apresentavam algumas condições semelhantes no início do desenvolvimento de suas indústrias farmacêuticas, não obstante o atual desnível de competências tecnológicas<sup>1</sup>.

A inovação farmacêutica tende a envolver elevados gastos com pesquisa e desenvolvimento (P&D), dedicação exclusiva de pessoas de alto nível de formação acadêmica nessas atividades e interação com institutos de ciência e tecnologia em nível mundial. A descoberta de novos princípios ativos e a formulação de novos medicamentos demandam a contribuição de cientistas de diversas áreas do conhecimento, o que torna a difusão tecnológica um processo complexo e não trivial. Além disso, a proteção da inovação por patentes tende a dificultar ainda mais a difusão da tecnologia, ao mesmo tempo em que, através de volumosos lucros aos detentores de patentes devido ao monopólio temporário sobre uma determinada inovação, reforça a desigualdade competitiva entre as empresas já estabelecidas e as novas entrantes, uma vez que as tornam financeiramente mais capazes de custear novos desenvolvimentos tecnológicos. Essas características da indústria representam, assim, importantes barreiras ao *catching up* tecnológico dos países em desenvolvimento.

<sup>1</sup> Ver, por exemplo, os trabalhos de Guennif e Ramani (2012), Hasenclever e Paranhos (2013), Françaoso e Strachman (2013).

Este trabalho apresenta uma análise de economia política baseada em uma revisão histórica das principais fontes secundárias e da literatura das indústrias farmacêuticas da Índia e do Brasil, organizando os fatores determinantes do sucesso e do insucesso em cada caso, a fim de elucidar as condições necessárias ao *catching up* tecnológico. Embora as estratégias políticas e empresariais indianas não possam ser generalizadas, talvez nem replicadas pelos demais países em desenvolvimento atualmente, este exercício pode contribuir com uma melhor compreensão do processo de desenvolvimento industrial.

O foco da revisão histórica é o da análise institucionalista, em que se enfatizam dois elementos analíticos no estudo: o papel do *governo* na elaboração de políticas para o desenvolvimento industrial e o comportamento das *empresas farmacêuticas nacionais* em relação ao aprendizado tecnológico. Pressupõe-se que esses dois atores são centrais no desenho e nas respostas de uma política industrial. O texto é composto por esta introdução, pela primeira seção, na qual é apresentada a história revisitada das indústrias farmacêuticas indiana e brasileira, pela segunda seção, na qual se discutem as divergências das trajetórias indiana e brasileira à luz dos elementos analíticos supracitados, e por último pela conclusão da pesquisa.

## 1. A evolução histórica das indústrias farmacêuticas indiana e brasileira revisitada

As histórias das indústrias farmacêuticas indiana e brasileira apresentadas a seguir dividem-se em dois períodos: primeiro a trajetória de acumulação de competências tecnológicas da década de 1950 até a década de 1990 e depois a evolução da indústria após a abertura comercial. A razão para adoção dessa periodização é que a abertura econômica e a assinatura do Acordo TRIPs (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights) no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) representaram fortes mudanças institucionais, que impuseram novos desafios às empresas farmacêuticas dos países em desenvolvimento<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Para as implicações do TRIPs sobre a indústria farmacêutica, ver, por exemplo, o trabalho de Chaves et al. (2007).

## 1.1 A trajetória de capacitação tecnológica indiana de 1950 a 1990

Embora haja registros de que os primeiros laboratórios farmacêuticos indianos datem do início do século XX, a sua indústria farmacêutica nacional passa a ter um desenvolvimento expressivo, em termos de número de empresas e produção local, a partir da Independência do país (1947), pois até então a maioria dos medicamentos era importada e comercializada pelas companhias britânicas (Chibilyaev, 1968). Assim, podem ser sugeridos dois períodos analíticos para o estudo da capacitação tecnológica indiana antes de 1990. O primeiro, de meados da década de 1950 a meados da década de 1970, que marca o momento da criação dos laboratórios farmacêuticos nacionais, e o segundo, de meados da década de 1970 até a abertura comercial no início da década de 1990, quando os laboratórios passam a dominar o mercado interno e começam a se capacitar para exportação.

O plano quinquenal de 1955-1960 incluiu a indústria farmacêutica e outras no planejamento de desenvolvimento governamental, enquanto, no plano quinquenal de 1960-1965, o governo promoveu o crescimento dos laboratórios públicos no mercado nacional. Os laboratórios públicos, como o Hindustan Antibiotics Limited (HAL), fundado em 1954, o Hindustan Organic Chemicals Limited (HOCL), em 1960, o Central Drug Research Institute (CDRI) e o Indian Drug & Pharmaceutical Limited (IDPL), em 1961, desempenharam um importante papel de auxílio ao setor privado, mediante transferência tecnológica e acesso a parceiros e mercados internacionais. O IDPL, por exemplo, originou-se de um acordo de transferência de tecnologia entre os governos indiano e soviético, que promoveu a incorporação do processo de produção de antibióticos, medicamentos sintéticos e equipamentos cirúrgicos, enquanto o HAL obteve assistência técnica e financeira do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e da Organização Mundial da Saúde (OMS). Além disso, desde a década de 1950, o governo indiano estabeleceu, via Council of Scientific and Industrial Research (CSIR), 43 laboratórios nacionais, que empregaram mais de 10 mil cientistas e técnicos qualificados. Esse quadro foi formado principalmente por pessoas de famílias abastadas com alto grau de instrução acadêmica no exterior, uma característica peculiar do país que herdou a influência

cultural britânica de valorização da formação acadêmica e do idioma, que facilitou os estudos dos indianos em universidades de países de língua inglesa, em especial os Estados Unidos da América (EUA) e o Reino Unido (Gomes, 2014; Kale; Little, 2007; Ray; Bhaduri, 2012; Srinivas, 2004).

Nas décadas de 1950 e 1960, houve um ingresso de empresas transnacionais (ETNs) que rapidamente dominaram o mercado doméstico, a despeito das políticas dos planos quinquenais e do início de uma capacitação em manufatura através dos laboratórios públicos, chegando à participação de 90% nas vendas de medicamentos no país. Apesar disso, as subsidiárias basicamente importavam os medicamentos das matrizes e comercializavam na Índia. Quando muito, em resposta à pressão do governo indiano, instalavam plantas para a formulação dos medicamentos, mantendo a importação dos Insumos Farmacêuticos Ativos (IFAs) (Kale; Little, 2007; Ray; Bhaduri, 2012).

Em função da manutenção da dependência externa, tanto tecnológica quanto comercial, houve, na década de 1970, uma importante orquestração de políticas por parte do governo indiano, com o objetivo de fortalecer a indústria genuinamente nacional. A Lei de Patentes de 1970 suspendeu as patentes de produtos químicos e farmacêuticos, e reduziu o período de vigência da patente de processos de dez anos (prorrogável por mais seis anos, conforme a Lei de 1911), para apenas sete anos, a partir da data do pedido de patente, ou cinco anos, a partir da data da concessão, vigorando sempre o menor prazo entre os dois. Além disso, abria-se a possibilidade de licenciamento compulsório no caso de interesse de Saúde Pública.

No mesmo ano (1970), foi instituída a Drug Price Control Order (DPCO), regulação governamental que estabeleceu o controle de preços, restringindo a margem de lucro em 15% para o setor. A DPCO foi revisada em 1979, com o intuito de estimular a produção de medicamentos essenciais à Saúde Pública, estabelecendo-se controle de preços sobre medicamentos específicos, sendo a margem de lucro estabelecida de acordo com o grau de “essencialidade”. No total, 347 produtos sofreram controle de preços, o que correspondia a mais de 80% dos produtos farmoquímicos e farmacêuticos comercializados no país.

Em 1973, foi promulgado o Foreign Exchange Regulation Act (FERA), lei que estabeleceu um teto de 40% de participação acionária

a estrangeiros na indústria em geral e de até 74% nas indústrias estratégicas (que incluía a farmacêutica), desde que cumpridos os requisitos de que pelo menos 50% da produção própria de farmoquímicos fosse vendida no mercado local e de que a participação dessa produção própria não ultrapassasse 20% dos insumos usados na produção própria de medicamentos. Esse teto mais elevado, no entanto, aplicava-se apenas aos produtos considerados de alta tecnologia.

Em 1978, foi lançada uma política de Saúde Pública intitulada New Drug Policy (NDP), que tinha três objetivos: autoconfiança em tecnologia farmacêutica, autossuficiência produtiva (incluía intermediários, farmoquímicos e formulações) e disponibilidade de medicamentos a preços acessíveis. A principal forma de atuação da política foi pela orientação dos investimentos privados em forma de incentivos e a garantia de mercado mediante licitações com vistas a suprir o sistema público de saúde.

Somava-se a essas medidas o regime de concessão de licenças à atividade produtiva privada, conhecida como License Raj, parte do controle econômico instituído no país desde o primeiro plano quinquenal na década de 1950. Assim, para que uma empresa pudesse produzir na Índia, era preciso obter a autorização do governo, caso contrário suas atividades seriam consideradas ilegais. Essa medida foi usada amplamente para direcionar o investimento privado para a fabricação dos produtos químicos e farmacêuticos considerados prioridade dentro da NDP (Kale; Little, 2007; Ray; Bhaduri, 2012; Srinivas, 2004).

Como resultado, criou-se um ambiente institucional favorável à criação de novas empresas e tornou-se legal a prática da engenharia reversa, uma estratégia que foi amplamente utilizada pelos laboratórios indianos. Uma vez revogada a lei de concessão de patentes de produtos e mantida a concessão de patentes de processos, para introduzir um medicamento similar no mercado, fazia-se necessário o desenvolvimento de um processo produtivo *não infringente*. Assim, muitos laboratórios privados investiram em capacitação e aprendizado através de P&D, com o objetivo de desenvolver novas rotas de produção. O aprendizado consistia basicamente em tentativa e erro, com o intuito de se obter uma rota de síntese alternativa à descrita no documento de patente, embora, em algumas situações, os laboratórios indianos tenham recorrido a parcerias com empresas multinacionais, pois nem sempre o conheci-

mento necessário à reprodução de uma molécula podia ser extraído apenas dos dados da patente (Kale; Little, 2007; Ray; Bhaduri, 2012). Esse movimento levou à criação de competências básicas em P&D, que foram somadas ao aprendizado em manufatura, tanto dos medicamentos, quanto dos IFAs e intermediários químicos.

Muitos profissionais do setor público identificaram a oportunidade e criaram suas próprias empresas, o que fez aumentar consideravelmente a concorrência interna, embora a estrutura de mercado tenha se conformado por grandes empresas com a maior participação e um grande número de pequenas empresas, competindo em uma pequena “franja” do mercado (Ray; Bhaduri, 2012). O controle de preços forçava a busca por processos produtivos baratos, a fim de ganhar mercado e tornar o negócio lucrativo. A capacitação tecnológica em processos químicos foi de tal magnitude, que os laboratórios indianos foram capazes de reduzir o *time to market* tanto dos produtos lançados no mercado interno pelas ETNs, quanto daqueles lançados apenas no exterior. Muitos medicamentos levaram apenas um ou dois anos para ser lançados no mercado indiano, com um processo de fabricação não infringente. Essa dinâmica foi facilitada pelos requisitos não muito rigorosos da autoridade sanitária para os registros de produtos já existentes no exterior, que exigia apenas uma limitada fase 3 dos estudos clínicos (Kale; Little, 2007).

Assim, no final da década de 1980, as empresas indianas eram capazes de reproduzir praticamente qualquer molécula nova sem a necessidade de ter acesso aos detalhes do processo produtivo da empresa inovadora. A indústria farmoquímica cresceu ao ritmo de 21% ao ano na década de 1970 e 11% na década de 1980, enquanto a indústria farmacêutica (formulações) cresceu a 13% e 10% ao ano nos mesmos períodos. Apesar da forte competência em química sintética e orgânica, havia uma lacuna em biomedicina e produtos biológicos (Ray; Bhaduri, 2012).

Até o início da década de 1990, os laboratórios indianos haviam acumulado competências em engenharia de processos, para contornar os métodos de produção patenteados, e se especializado em P&D de processos, cujo foco era a redução de custos. Além disso, iniciaram seu processo de exportação aos países desregulamentados da Ásia e da Europa, e se prepararam para ingressar nos mercados altamente regulados, como o estadunidense e o de alguns países europeus. Muitas empresas se integraram verticalmente (farmoquímicos e medicamentos) e havia

uma vasta oferta local de intermediários químicos, farmoquímicos, máquinas e equipamentos, que davam uma dinâmica própria de crescimento à indústria local. Os laboratórios nacionais haviam dominado o mercado nacional e inverteram o saldo comercial desfavorável de antes da década de 1970 (Hasenclever; Paranhos, 2013; Srinivas, 2004).

## **1.2 As mudanças institucionais da indústria farmacêutica indiana após 1990**

Após a liberalização econômica na década de 1990, os laboratórios farmacêuticos indianos começaram a entrar nos mercados avançados, como os EUA e a Europa. O processo de capacitação para exportação iniciou-se ainda na década de 1980, quando começaram a comercializar medicamentos para países com menor grau de exigência das autoridades reguladoras e foram gradativamente expandindo para outros mercados. Algumas empresas adquiriram outras firmas baseadas nos EUA e fizeram uso da Waxman-Hatch Act, para ingressar no mercado estadunidense de medicamento genérico, muito mais exigente em termos de controle de qualidade. Isso forçou a indústria indiana a se capacitar nas Boas Práticas de Fabricação (BPFs). Esse esforço foi tão expressivo, que, em 2003, a Índia possuía o maior número de plantas produtivas aprovadas fora dos EUA pelo Food and Drug Administration (FDA), agência de vigilância sanitária estadunidense (Kale; Little, 2007; Srinivas, 2004).

Com a assinatura do Acordo TRIPs, o cenário no mercado interno começaria a mudar. Apesar da decisão de usar todo o período de “carência” para a adequação da sua lei de propriedade intelectual às regras da OMC, o governo indiano promoveu emendas à Lei de Patentes em 1995 e em 2001, mas manteve suspensa a proteção para produtos químicos e farmacêuticos. A adesão definitiva ao TRIPs ocorreu apenas em 2005 (Índia, [s.d.]). A Índia, no entanto, fez uso de algumas flexibilidades do TRIPs, como o licenciamento compulsório no caso de emergência nacional e a não patenteabilidade para novos usos, novas propriedades ou novas formas (sem aumento de eficácia) de substâncias ou processos conhecidos, no âmbito de medicamentos e farmoquímicos. A DPCO já havia sido revisada em 1987, reduzindo para 142 o número de medicamentos sob controle de preços, e passou por novas revisões em 1995 e em 2002, diminuindo consideravelmente a abrangência do controle.

Apenas 40% dos medicamentos encontravam-se com controle de preços em 2001. O FERA foi revisado em 1999, reduzindo drasticamente o controle sobre os fluxos de capital estrangeiro. O teto de 40% de participação acionária às ETNs foi elevado para até 74% e seria concedida aprovação automática a acordos de transferência de tecnologia estrangeira às indústrias prioritárias através de um *lump sum payment* de 10 milhões de rúpias, ou com *royalties* inferiores a 5% das vendas domésticas ou 8% das exportações. Os Drug Policy Statements de 1986, 1994 e 2003 também mudaram a política. Os licenciamentos para todos os farmacêuticos e medicamentos foram abolidos e as restrições de importações foram relaxadas. Além disso, a nova política permitiu o consumo cativo de farmacêuticos, isto é, a produção exclusiva para consumo interno. Por outro lado, aumentaram as exigências de qualidade, tornando-se compulsória a adoção das BPFs (Ray, 2008; Ray; Bhaduri, 2012; Srinivas, 2004).

A extensão do regime de patentes até 2005 manteve as ETNs relutantes em investir no país, mas, diante da desregulamentação econômica, tanto no controle de preços, quanto no controle de capitais, e com a expectativa da adesão da Índia ao TRIPs, começaram a ingressar no mercado doméstico, impondo novos desafios aos laboratórios indianos. A partir de 2005, “desaparece” o incentivo à engenharia reversa (permanece somente para produtos sem patentes e processos não infringentes) e “aparece” o incentivo (ou o desafio) ao desenvolvimento de novos produtos e processos (Ray, 2008).

Se, no decorrer da década de 1990, os laboratórios indianos se capacitaram para atender às BPFs e aos demais requisitos regulatórios dos medicamentos genéricos no mercado mundial, ao longo da década de 2000 ingressaram em atividades inovativas, ainda que de alcance limitado. As atividades de P&D focaram principalmente em novas formas de administração de medicamentos (New Drug Delivery Systems – NDDS), ou no melhoramento de medicamentos existentes ou de alvos conhecidos (*me too*). Para isso, houve combinação de P&D interno (investimento que resulta do sucesso na produção de genéricos) e alianças estratégicas com as ETNs. Algumas empresas, como a Dr. Reddy’s Laboratories, conseguiram ir além e desenvolver novos medicamentos (New Drug Discovery Research – NDDR), mas não possuíam capacidade financeira de levá-los da bancada ao mercado e acabaram licen-

ciando os novos medicamentos antes dos estudos clínicos. A competência acumulada com NDDS, ao longo da década de 1990, possibilitou a capacitação em NDDR nos anos mais recentes, mas a natureza e o processo desse aprendizado refletem as condições dos países emergentes, isto é, com limitada capacidade financeira e de realização de pesquisas de fronteira, o que faz com que as empresas foquem em atividades de menor risco e, conseqüentemente, de menor grau de inovação. Para transpor essas restrições, alguns laboratórios têm atuado como Contract Research Organizations (CRO), com o objetivo de aumentar suas competências, principalmente nas áreas de toxicologia, medicina bioquímica e pesquisas clínicas de um modo geral (Kale; Little, 2007; Ray, 2008; Ray; Bhaduri, 2012).

Com a redução da proteção comercial no mercado doméstico, algumas estratégias de competição se abriam: tornar-se produtora mundial de medicamentos genéricos, aproveitando as competências em engenharia de produção de baixo custo, realizar parcerias com as empresas líderes mundiais e com os institutos de pesquisas para capacitação tecnológica ou investir por conta em NDDR. As duas primeiras foram as mais praticadas. A escolha por realizar parcerias com ETNs, principalmente nas atividades de P&D de novos produtos, tem sido a principal forma de evitar um embate com as empresas dominantes do mercado. Além disso, dada a capacidade acumulada na formulação de medicamentos, muitas empresas indianas passaram a licenciar seus produtos melhorados (e patenteados) para as ETNs, que possuem melhores condições de comercializá-los nos grandes mercados dos países desenvolvidos (Hasenclever; Paranhos, 2013; Mani, 2008).

No entanto, com a abertura comercial e o tratado TRIPs na década de 1990, as estratégias públicas e privadas mudaram substancialmente. As empresas indianas adotaram posturas ativas, investindo em P&D interno para o desenvolvimento de novos medicamentos, ou em P&D colaborativo com outras empresas, como forma de aprendizado tecnológico e de participação na apropriação dos resultados inovativos da indústria. Exemplos disso podem ser encontrados na atuação como CRO, no licenciamento de produtos próprios às ETNs e nos esforços de aprendizado em biotecnologia.

### 1.3 A trajetória de capacitação tecnológica brasileira de 1900 a 1990

Podemos dividir a história da indústria farmacêutica brasileira pré-1990 em dois períodos marcantes: o primeiro, desde o início do século XX, com os marcos da criação dos primeiros laboratórios farmacêuticos públicos, até o final da Segunda Guerra Mundial, e o segundo, desde a década de 1950 até a abertura econômica da década de 1990. O primeiro período marca uma fase de crescimento e auge dos laboratórios farmacêuticos nacionais, enquanto o segundo marca a fase de declínio e domínio das ETNs no mercado doméstico.

No início da República, ainda predominavam as antigas boticas, estabelecimentos comerciais que, desde a época da Colônia, importavam especialidades farmacêuticas, principalmente da França, e revendiam no mercado interno. A partir de meados do século XIX, as boticas, aproveitando do sucesso comercial, começaram a investir na formulação local de especialidades farmacêuticas, inicialmente de produtos biológicos obtidos de extratos vegetais. Até então, todo o processo de elaboração era bastante artesanal. Boa parte dos medicamentos era receitada pelos médicos, mas sua formulação cabia aos boticários, que os preparavam em verdadeiras farmácias de manipulação. O início da produção industrial e da criação de laboratórios farmacêuticos privados, no começo do século XX, marcou também uma transição de paradigmas na prescrição médica: do medicamento formulado de forma personalizada para a produção de medicamentos padronizados (Strücker; Cytrynowicz, 2007).

Esse avanço se deveu, em parte, ao início da formação acadêmica de farmacêuticos e da regularização da profissão entre as décadas de 1830 e 1860. No final do século XIX, como resultado de políticas de Saúde Pública, foram criados o Instituto Soroterápico de Manguinhos<sup>3</sup>, de âmbito federal, no Rio de Janeiro, em 1900, e o Instituto Butantan, do Governo do Estado de São Paulo, em 1899. Esses laboratórios se tornaram grandes celeiros de pesquisadores. Muitos deles migraram para os laboratórios privados e outros viriam a constituir seus próprios laboratórios, como foi o caso do pesquisador Vital Brazil, um dos fundadores do

<sup>3</sup> Em 1908, passou a se chamar Instituto Oswaldo Cruz, que daria origem à atual Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ).

Butantan, que inaugurou seu próprio laboratório em 1919, em Niterói, dando origem ao atual Instituto Vital Brazil. Destacaram-se também a criação do Laboratório Paulista de Biologia, em 1912, e o Instituto Piniheiros, em 1928, ambos em São Paulo. As pesquisas desses laboratórios, aliadas às políticas de Saúde Pública de imunologia, promoveram uma forte capacitação tecnológica em produtos biológicos e ototerápicos, como soros, vacinas e hormônios, principalmente nos laboratórios privados, que drenavam grande parte dos melhores pesquisadores (Strücker; Cytrynowicz, 2007).

Os laboratórios brasileiros tinham como estratégia de mercado a produção de produtos biológicos, e a pesquisa nacional estava focada na descoberta e no desenvolvimento de novos medicamentos para o tratamento de doenças tropicais, geralmente em atendimento às demandas de Saúde Pública do país. Muitos dos laboratórios privados nacionais contrataram pesquisadores estrangeiros como forma de aquisição de conhecimento científico e tecnológico. A integração vertical à época limitava-se à produção interna de vidros e embalagens, enquanto os principais insumos químicos eram importados. Algumas empresas procuraram expandir-se via diversificação tecnológica, com a introdução de medicamentos quimioterápicos antibacterianos (Ribeiro, 2001).

Assim, em um pouco mais de um século, da Independência ao início da Segunda República (1822 a 1930), o Brasil foi capaz de transformar o perfil da atividade econômica das boticas para laboratórios industriais com capacidade tecnológica semelhante aos líderes mundiais, estabelecer marcos regulatórios sanitários, consolidar sua própria farmacopeia, formar profissionais e pesquisadores, e estabelecer laboratórios públicos e privados com forte competência em formulação farmacêutica. Estudos anteriores sugerem que o nível de competência tecnológica dos laboratórios nacionais se equiparava com as empresas europeias e estadunidenses (Fialho, 2005; Strücker; Cytrynowicz, 2007).

A partir da década de 1930, no entanto, uma série de fatores internos e externos culminaria num ponto de inflexão da trajetória de crescimento e de acumulação de capacidades tecnológicas dos laboratórios farmacêuticos nacionais.

O primeiro fator foi de natureza tecnológica. A penicilina, os antibióticos, as sulfonamidas e as vitaminas representaram uma verdadeira mudança de paradigma tecnológico na indústria farmacêutica. As subs-

tâncias naturais conhecidas não seriam mais obtidas de extratos vegetais ou de glândulas, órgãos, tecidos e secreções animais, como no caso dos ototerápicos, mas, sim, da síntese química.

Os novos medicamentos e o ingresso dos laboratórios estrangeiros no Brasil, a partir de então, iniciaram no parque industrial brasileiro um processo de destruição criativa, isto é, as novidades em termos de processos produtivos e produtos farmacêuticos tornaram, aos poucos, obsoleta a capacidade produtiva nacional, muito focada em produtos biológicos, com exceção de alguns soros e vacinas. Mas mesmo nesses produtos, como no caso das vacinas, com o advento da penicilina, houve significativo avanço tecnológico no exterior, de tal magnitude que poucas empresas brasileiras conseguiram acompanhar o progresso tecnológico empenhado pelas ETNs.

O segundo fator foi de natureza institucional. A política de proteção comercial e de industrialização por substituição de importação que começava a ser implementada no Brasil foram importantes para mudar a estrutura da indústria brasileira, que passaria a contar com uma maior presença de ETNs em vários setores de atividade. Além disso, outras oportunidades surgiram para os laboratórios farmacêuticos estrangeiros, como a Política de Saúde Pública do Governo do Estado de São Paulo da década de 1930. Essa política teve um duplo efeito: por um lado, ampliou as compras públicas de produtos químicos e, por outro, contribuiu para a difusão do conhecimento científico e tecnológico de bacteriologia e imunologia. O ingresso das empresas farmacêuticas estrangeiras nesse período se deu, como já mencionado, principalmente com a instalação de plantas produtivas locais, estimuladas pelas altas barreiras tarifárias praticadas como principal instrumento da política de substituição de importações.

Um terceiro fator, decorrente dos dois anteriores, foi uma significativa mudança nas formas de concorrência no setor. Ganharam importância os gastos com propaganda para a classe médica e para os pacientes e com atividades internas de P&D. Entre 1939 e 1945, houve um expressivo crescimento dos laboratórios industriais, concomitante ao decréscimo dos laboratórios de manipulação. Consequência disso foi o aumento progressivo da participação de mercado das ETNs, movimento que se prolonga nas décadas seguintes. Para as empresas nacionais, a solução encontrada para fazer frente ao novo desafio competitivo foi

a associação com outras empresas (Bermudez, 1995; Strücker; Cytrynowicz, 2007).

A década de 1950 foi apelidada de “a década de ouro” das subsidiárias das empresas estrangeiras. As políticas desenvolvimentistas incentivaram fortemente a entrada das transnacionais, o que levou também à desnacionalização da indústria farmacêutica brasileira. Entre 1945 e 1975, entraram no Brasil 10 das 20 maiores empresas do mundo e 14 das 20 maiores empresas dos EUA. Entre 1958 e 1972, 43 empresas brasileiras foram adquiridas (Strücker; Cytrynowicz, 2007).

O aumento na capacidade de lançar novos produtos pelas empresas líderes mundiais reforçava a importância de P&D no setor, algo que poucos laboratórios nacionais conseguiram implementar. Para se ter uma dimensão do desnível tecnológico, enquanto, no período de 1905 a 1935, adicionavam-se em média 6 novos produtos à farmacopeia estadunidense por ano, entre 1950 e 1960 essa média se elevou para 444 produtos ao ano. Apesar disso, alguns laboratórios públicos ganharam importância na produção nacional. Por exemplo, o Instituto Butantan com o Departamento de Profilaxia da Lepra iniciou, em 1946, um processo de pesquisa e posteriormente de produção de farmoquímicos, com foco nas sulfonas. Em 1971, o laboratório obteve *status* de indústria e, em 1978, iniciou sua produção de vacinas contra sarampo, chegando ao volume de 13 milhões de doses em 1980 (Strücker; Cytrynowicz, 2007).

As políticas públicas para incentivar a capacitação tecnológica local da indústria farmacêutica, a partir da década de 1950, foram pífias. Apesar de criado em 1952, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) não financiou projetos para a indústria química farmacêutica nos seus primeiros anos de existência. Tampouco o Plano de Metas (1956-1961) de Juscelino Kubitschek estabeleceu diretrizes políticas para o desenvolvimento da indústria local. Foi apenas na década de 1960 que surgiram algumas iniciativas. Durante o governo de João Goulart, foi criado o Grupo Executivo da Indústria Químico-Farmacêutica (GEIFAR), que estabeleceu normas para concessões de incentivos fiscais, cambiais e creditícios para as empresas químico-farmacêuticas de capital nacional (Brasil, 1963). No entanto, com o golpe militar de 1964, as ações do GEIFAR praticamente não foram implementadas.

Com o lançamento do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), em 1964, a indústria químico-farmacêutica foi retirada das prioridades

de desenvolvimento. As atividades do GEIFAR foram incorporadas pelo recém-criado Grupo Executivo da Indústria Química (GEIQUIM). O GEIQUIM fazia parte do conjunto de grupos executivos que compunham a Comissão de Desenvolvimento Industrial (CDI)<sup>4</sup>, órgão ligado ao Ministério da Indústria e do Comércio e responsável pela formulação de políticas para o desenvolvimento do parque industrial nacional. Os estímulos à indústria química se materializam a partir de 1965, quando o governo ofereceu uma série de incentivos fiscais, cambiais e creditícios. Mas, diferente do proposto pelo GEIFAR, o GEIQUIM estabelecia apenas preferência, e não exclusividade, para projetos de empresas de capital nacional (Brasil, 1965).

Em 1969, através do Decreto-Lei n. 1.005, o governo federal suspendeu o reconhecimento de patentes de processos industriais de produtos químicos e farmacêuticos. E, em 1971, foi lançado o novo Código de Propriedade Industrial, pelo recém-criado Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI), ratificando o estabelecido no decreto. Com isso, abria-se a possibilidade de os laboratórios nacionais copiarem um medicamento usando o mesmo processo produtivo dos laboratórios inovadores (Brasil, 1969, 1971b). Uma nova frente de possibilidades para os laboratórios brasileiros se abriu com a regulamentação dos medicamentos similares, através da Resolução Normativa n. 4, do Conselho Nacional de Saúde, em 1978. Esses medicamentos foram definidos como aqueles que possuísem a mesma substância terapêutica ativa como base de sua fórmula e que possuísem indicações e posologias semelhantes aos medicamentos registrados anteriormente. Esses medicamentos estavam isentos de comprovação científica de sua eficácia, desde que a substância ativa já tivesse sido avaliada e aprovada pela Câmara Técnica de Medicamentos do Ministério da Saúde e desde que não houvesse mudança significativa na forma farmacêutica, posologia, via de administração, indicações, contraindicações e efeitos secundários (Brasil, 1978a).

Apesar dessas mudanças institucionais, em meados de 1970 o Brasil continuava a importar grande parte dos insumos químicos farmacêuticos. A indústria química brasileira só começou a se desenvolver de forma mais intensa no II Plano Nacional de Desenvolvimento, lançado em

<sup>4</sup> Em 1969, o órgão foi renomeado como Conselho de Desenvolvimento Industrial, sendo mantidas a sigla (CDI) e a sua estrutura administrativa.

1975 (Mercado; Antunes, 2000; Queiroz, 1993). Mas, mesmo assim, a maioria dos projetos que se concretizou estava ligada à indústria petroquímica, e pouco desenvolvimento foi observado na química fina, principalmente àquela voltada para a indústria farmacêutica.

Em 1971, foi criada a Central de Medicamentos (CEME), órgão atrelado à Presidência da República, incumbido inicialmente pela regulação e distribuição da produção dos laboratórios farmacêuticos vinculados ao governo federal. Essa produção visava atender ao programa de assistência farmacêutica em todo o território nacional, que contaria também com o apoio da CEME para capacitar os estados e municípios na aquisição dos medicamentos (Brasil, 1971a). No ano seguinte, a CEME foi estruturada em termos administrativos e orçamentários e teve suas competências ampliadas, com destaque para as atividades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico (Brasil, 1972).

Após a criação da CEME, surgiram vários laboratórios públicos federais e estaduais, totalizando 20 laboratórios em 10 unidades da Federação. As compras da CEME estimularam também os laboratórios privados nacionais e estrangeiros, principalmente após o lançamento do Plano Diretor de Medicamentos, em 1973, que visava ao suprimento da população carente, à utilização da capacidade instalada, ao desenvolvimento de sistema oficial de produção, ao incentivo à P&D e à formação de pessoal (Brasil, 1973a).

No decorrer do tempo, porém, a CEME sofreu várias alterações em sua vinculação e perdeu responsabilidades. Em 1975, a CEME foi vinculada ao Ministério da Previdência Social e, em 1985, ao Ministério da Saúde. Com a criação da Secretaria de Tecnologia Industrial (STI), do Ministério da Ciência e Tecnologia, sua função de promoção de P&D na indústria químico-farmacêutica nacional, por exemplo, foi transferida já em 1975. A própria STI passou por um processo de esvaziamento semelhante ao da CEME já a partir de 1979 (Bermudez, 1995; Brasil, 1975a, 1975b, 1978b).

Em 1981, foi criado o Grupo Interministerial para a Indústria Farmacêutica (GIFAR), composto por representantes do Ministério da Saúde, da CEME, da STI, do CDI e do BNDE, com o objetivo de promover a indústria químico-farmacêutica. A principal ação do grupo foi a elaboração do Programa Nacional da Indústria de Química Fina (PNIQF), que visava à capacitação nacional na produção de fármacos. O projeto,

no entanto, não foi aprovado. Como alternativa, o GIFAR conseguiu implementar, em 1984, através da Portaria n. 4, a competência para aprovação prévia para a produção de matéria-prima, insumos e aditivos farmacêuticos, a qual permitiu algum grau de discricionariedade para o GIFAR promover a indústria nacional (Bermudez, 1995).

Das ações dessas e outras instituições públicas e privadas, surgiram poucas mas bem-sucedidas empresas de química fina, como a CIBRAN, fundada em 1974, com capacidade de produção integral de antibióticos (inclusive IFAs), a Microbiológica, uma *spin-off* da UFRJ, com produção química e farmacêutica, em 1981, e a Nortec, de uma parceria com a FIOCRUZ, em 1985, especializada na produção de IFAs (Bermudez, 1995). Apesar dos pequenos avanços, o quadro geral, na década de 1980, era a de incapacidade financeira das empresas nacionais para realizar atividades internas de P&D e avançar tecnologicamente. A demanda potencial já dominada pelas ETNs dificultava o investimento privado na pesquisa e na produção farmacêuticos (Frenkel et al., 1978).

#### **1.4 As mudanças institucionais da indústria farmacêutica brasileira após 1990**

A partir da década de 1990, o cenário da indústria farmacêutica nacional era bastante desfavorável, devido à crise inflacionária e ao esgotamento do modelo de Estado desenvolvimentista na década de 1980. O mercado doméstico era dominado pelas ETNs, tendo as empresas brasileiras competências apenas em formulação de medicamentos similares, que sequer eram submetidos aos testes de bioequivalência e biodisponibilidade, não sendo, portanto, intercambiáveis com os medicamentos de referência dos laboratórios estrangeiros. Salvo exceções, a produção de farmacêuticos era feita pelos laboratórios estrangeiros para suprimento próprio, que só o faziam em função das políticas industriais e comerciais protecionistas da época. Com a abertura econômica, essas unidades foram gradativamente desativadas e a aquisição de farmacêuticos foi substituída por importações.

Havia também uma forte pressão pelo retorno do reconhecimento de patentes por parte da indústria, e, com a adesão do Brasil à Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1994 isso se converteria em um compromisso do Estado. Apesar de existir pressão de iniciativas internas

do próprio Ministério da Saúde, o país ainda carecia de uma lei de medicamentos genéricos.

Após assinar o Acordo TRIPs na Rodada do Uruguai, o Brasil não tardou em implementar suas leis de direitos de propriedade intelectual (DPIs). Em 1996, foi promulgada a Lei n. 9.279, chamada de Lei de Patentes, que estabeleceu o retorno das patentes de medicamentos e processos químicos e demais adequações à padronização internacional proposta pelo TRIPs. Além disso, dispôs sobre a patenteabilidade de produtos biotecnológicos.

Apesar de o acordo prever um prazo de dez anos para os países-membros adequarem suas legislações de DPIs aos padrões internacionais, o Brasil adiantou-se nesse processo (Brasil, 1996). Não bastasse a pressa na promulgação da lei, o país autorizou o depósito de patentes de medicamentos ainda não comercializados no país, mas que já possuísem patentes concedidas no exterior. Esse procedimento ficou conhecido como *pipeline* e teve como resultado a concessão de uma série de patentes sem avaliação dos critérios de patenteabilidade pelo INPI, que adotou a presunção de que esse procedimento já havia sido realizado, quando do depósito das patentes nos escritórios estrangeiros (Hasenclever et al., 2010).

Em 1999, aconteceram dois eventos importantes para o setor. O primeiro foi a aprovação da Lei n. 9.787, conhecida como a Lei dos Genéricos, que estabeleceu as exigências dos testes de bioequivalência e biodisponibilidade para o registro de medicamentos genéricos, à semelhança da lei estadunidense de 1984 (Brasil, 1999). O segundo foi a criação da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), assumindo o papel da antiga SVS e ganhando maiores responsabilidades na regulação da indústria farmacêutica (assim como em outros setores de atividade), como, por exemplo, a avaliação das solicitações de registros de medicamentos genéricos e o estabelecimento dos requisitos de qualidade e segurança para a produção farmacêutica. A ANVISA estabeleceu posteriormente o prazo até 2014, para que os produtores de medicamentos similares apresentassem os mesmos testes de equivalência exigidos dos fabricantes de medicamentos genéricos, com o objetivo de garantir a qualidade, segurança e eficácia dos medicamentos, podendo, inclusive, serem indicados como intercambiáveis a partir de então (Brasil, [s.d.]).

Em 2001, instituiu-se a exigência de anuência prévia da ANVISA para patenteamento de produtos farmacêuticos, para fins de avaliação de interesse de Saúde Pública na proteção patentária dos novos medicamentos, ampliando assim as atribuições da agência reguladora e impondo mais requisitos e morosidade no processo de exame de patentes da indústria farmacêutica (Brasil, 2001).

Nesse mesmo ano, entrou no mercado o primeiro medicamento genérico, a Dipirona. A partir de então, uma série de medicamentos genéricos começou a ser produzida localmente, o que deu origem a grandes empresas de capital nacional. A Lei dos Genéricos e a criação da ANVISA produziram as condições para o ressurgimento de uma indústria genuinamente brasileira, ainda que em níveis tecnológicos mais baixos do que as líderes mundiais. Mas, mesmo assim, o ingresso na produção de medicamentos genéricos exigiu delas um grande esforço de capacitação tecnológica, para atender aos requisitos de bioequivalência e biodisponibilidade, bem como para a exportação de seus produtos, já que o elevado grau de exigência da ANVISA passaria a ser reconhecido internacionalmente (Strücker; Cytrynowicz, 2007). Entre essas exigências, destacam-se o Certificado de Boas Práticas de Fabricação (CBPF) e o Certificado de Boas Práticas de Distribuição e Armazenagem (CBPDA).

## **2. Uma análise comparativa da trajetória econômica das indústrias farmacêuticas indiana e brasileira**

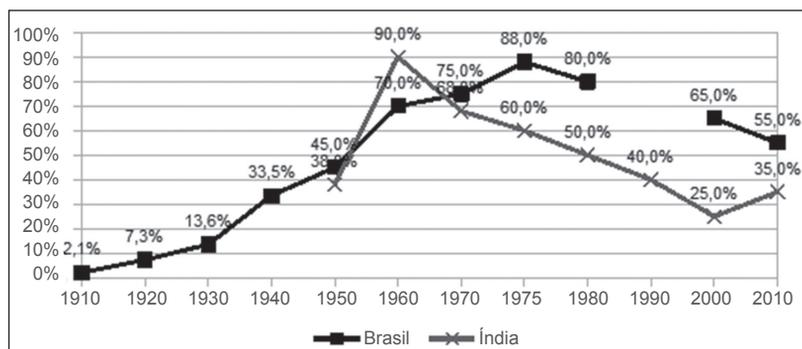
A Figura 1 apresenta a evolução da participação das ETNs no mercado doméstico de ambos os países. Até o início da década de 1950, os laboratórios farmacêuticos brasileiros ainda dominavam o mercado doméstico (55%), apesar do ingresso crescente das empresas estrangeiras desde a década de 1920. Com o modelo de industrialização favorável ao ingresso de empresas estrangeiras, principalmente a partir da década de 1940, os laboratórios brasileiros gradativamente foram perdendo espaço, principalmente em função da defasagem tecnológica diante do novo paradigma dos antibióticos e fármacos de síntese química, atingindo em 1975 apenas 22% do mercado doméstico (Strücker; Cytrynowicz, 2007).

Foi apenas a partir da aprovação da Lei dos Genéricos, em 1999, que as empresas brasileiras voltaram a conquistar espaço no mercado interno,

atingindo uma participação de 45% em 2010. Já a trajetória indiana mostra outra história: na década de 1960, o mercado doméstico era praticamente dominado pelos laboratórios estrangeiros (90%) e as empresas nacionais foram ganhando espaço gradativamente até o início da década de 2000 (75%). A reversão da tendência em 2010 deve-se, principalmente, à adesão da Índia ao TRIPs, o que impossibilitou a cópia de produtos patenteados pelas companhias indianas para venda no mercado interno, e ao relaxamento no controle do Investimento Direto Externo (IDE).

As trajetórias distintas no domínio do mercado nacional refletiram, em grande medida, os níveis de capacidade tecnológica alcançados pelos laboratórios farmacêuticos da cada país. Para que empresas retardatárias possam galgar os degraus de competências básicas até as mais complexas, faz-se necessária uma capacidade de investimento em P&D, ainda que focada em engenharia reversa de processos, como fizeram as companhias indianas, o que, por sua vez, depende da acumulação de capital, principalmente a partir das vendas no mercado doméstico e no mercado externo.

Figura 1 – Participação das ETNs no mercado farmacêutico doméstico: Brasil e Índia, 1910-2010



Fonte: Strücker e Cytrynowicz (2007), Chaudhuri (2005), Kale e Little (2007), Malhotra e Lofgren (2004).

Já, em relação ao Brasil, com a transição do paradigma tecnológico na década de 1930 (extração natural para síntese química), como visto, poucas empresas brasileiras conseguiram incorporar as novas tecnologias e entraram num círculo vicioso: sem competência em química fina e com poucas perspectivas de transferência tecnológica, os laboratórios

apostavam no lançamento de medicamentos similares usando IFAs conhecidos. Mas, mesmo na formulação dos medicamentos, havia pouca inovação, principalmente em função do baixo grau de exigência da autoridade sanitária. Os laboratórios brasileiros careciam ainda de ativos complementares, como equipe de representação de vendas, canais de distribuição bem desenvolvidos e campanhas publicitárias para os profissionais da saúde. Enfim, como apontaram Frenkel et al. (1978), no final da década de 1970, os laboratórios nacionais não tinham recursos financeiros para fazer frente às estratégias competitivas das ETNs.

Por outro lado, como mostra o caso indiano, a capacitação tecnológica não é resultado do mero acaso, mas fortemente dependente de uma sucessão de políticas econômicas e da resposta ativa dos laboratórios públicos e privados aos estímulos institucionais. Nesse sentido, ao comparar as políticas industriais adotadas pela Índia e pelo Brasil, emergem diferenças fundamentais que ajudam a compreender o sucesso e o insucesso de cada um. A Tabela 1 resume as políticas que consideramos determinantes das trajetórias das indústrias farmacêuticas brasileira e indiana<sup>5</sup>.

Tabela 1 – Políticas governamentais para a indústria farmacêutica: Índia e Brasil

EVENTO	ÍNDIA	BRASIL
Fundação de laboratórios públicos	1950	1899
Política industrial vertical	1955	1963
Política de transferência tecnológica	1965	1984
Política de facilitação do IED	n.a.*	1955
Política de limitação do IED	1973	n.a.
Suspensão de patentes de produtos	1970	1945
Suspensão de patentes de processos	n.a.	1969
Política de uso do poder de compra do Estado	1978	1964, 1971
Política de controle de preços	1970	1942
Política industrial para biotecnologia	1986	2003
Política de financiamento da biotecnologia	1990	2008
Adequação ao TRIPs	2005	1996

Fonte: elaboração própria com base na literatura consultada.

\* não aplicável.

A criação de laboratórios públicos por si só não é uma característica distintiva dos dois países, mas a forma de atuação de cada um deles sim.

<sup>5</sup> Foram selecionadas as políticas mais citadas e discutidas na literatura consultada.

Tanto os laboratórios públicos brasileiros quanto os indianos nasceram com foco na produção de medicamentos essenciais. Os primeiros laboratórios públicos brasileiros surgiram com o foco em produtos biológicos para tratamento de doenças tropicais, mas, após a criação da CEME em 1971, uma série de outros laboratórios surgiu, para auxiliar na produção e distribuição de medicamentos essenciais, lista que incluía antibióticos e quimioterápicos (Bermudez, 1995; Strücker; Cytrynowicz, 2007).

Da mesma forma, os laboratórios públicos indianos iniciaram suas atividades com a produção de medicamentos essenciais, mas tiveram um papel adicional: facilitaram o acesso a tecnologias externas aos laboratórios privados, principalmente em convênios internacionais com a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e posteriormente com a OMS e a UNICEF (Chibilyaev, 1968; Lall, 1974; Srinivas, 2004). O engajamento do país na produção de vacinas, a partir da década de 1980, foi determinante da capacitação tecnológica dos laboratórios indianos, públicos e privados, pois, na medida em que tiveram de atender a elevados padrões de qualidade exigidos pela Organização das Nações Unidas (ONU), tiveram de melhorar seus processos, a fim de garantir segurança e eficácia dos produtos (Srinivas, 2004).

No Brasil, a CEME ganhou a atribuição de estimular o desenvolvimento científico e tecnológico dos laboratórios nacionais em 1972, mas poucos anos depois, em 1974, já foi transformada em mera distribuidora de medicamentos no âmbito do sistema público de saúde, e aquela competência foi transferida à STI em 1975, que, no entanto, durou apenas até 1979 (Brasil, 1972, 1973b, 1974, 1975a, 1975b). Ao longo dos anos, tanto a CEME quanto a STI começaram a ser esvaziadas e seu papel de estímulo ao desenvolvimento tecnológico dos laboratórios nacionais foi desaparecendo (Bermudez, 1995). Seu ímpeto foi recuperado brevemente, na década de 1980, na parceria com a Companhia de Desenvolvimento Tecnológico (CODETEC), que resultou na produção de conhecimento para produção de 77 IFAs. No entanto, apenas 15 destes viriam a ser produzidos pelas empresas químicas e farmacêuticas nacionais (Queiroz, 1993).

Já o governo indiano conseguiu habilmente inibir uma série de práticas perversas das ETNs em seu território e promover a capacitação tecnológica das empresas farmacêuticas nacionais. A primeira delas foi a redução das elevadas margens de lucro, o que ocorreu pela implementação do controle de preços sobre 80% dos medicamentos distribuídos

no país, e da Lei do Monopólio e das Práticas Comerciais Restritivas de 1969, conjugado com o fortalecimento da produção pública e privada nacional (Lall, 1974; Srinivas, 2004). O Brasil também adotou o controle de preços já em 1942, mas não conseguiu evitar as estratégias empresariais para burlar o sistema. Em primeiro lugar, porque adotou uma política amigável com as ETNs. Enquanto a Índia estabeleceu, em 1973, o FERA, que, dentre outras atribuições, limitava a participação do capital estrangeiro a 40% nas ações dos laboratórios nacionais, a Instrução n. 113 da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), no Brasil, facilitava o investimento direto estrangeiro mediante concessão de taxa de câmbio facilitada para compra de máquinas, equipamentos e insumos essenciais e remessa de dividendos (Caputo; Melo, 2009). Como grande parte dos farmoquímicos era importada, havia pouco controle sobre os custos de produção das matrizes. Mesmo quando os farmoquímicos eram produzidos no Brasil, as ETNs superestimavam os custos dos intermediários químicos e sua produção era essencialmente para consumo próprio.

A NDP indiana de 1978, por outro lado, obrigou as empresas nacionais e estrangeiras a produzirem farmoquímicos e intermediários localmente e a ofertarem parte da produção para terceiros. Assim, o governo indiano cerceou a prática de preços de transferência por inflação de custos, o que não aconteceu no caso brasileiro. Além disso, garantiu a oferta local de fármacos e intermediários químicos, evitando a restrição de acesso a insumos para seus laboratórios. Na medida em que os laboratórios privados indianos cresceram no mercado doméstico, eles conseguiram também investir em capacidades a jusante na cadeia de valor, como *marketing* e distribuição, o que não ocorreu no Brasil. Apesar disso, as ETNs ainda se mantiveram como fortes concorrentes na Índia, em função do valor das marcas, dos gastos com publicidade e da força de vendas.

Embora o Brasil tenha suspenso a concessão de patentes de produtos químicos e medicamentos já em 1942, e posteriormente de processos de produção em 1969, tais medidas não surtiram o mesmo efeito do Patent Act indiano. Isso porque as políticas indianas foram orquestradas, a partir da década de 1970, com um claro objetivo de cercar a atuação das ETNs, de promover a transferência tecnológica às empresas nacionais, de garantir-lhes mercado mediante uso do poder

do Estado e de assegurar uma grande oferta local de insumos e medicamentos, através da concessão de licenças para alocação da produção para produtos prioritários da política, das leis antitrustes e do rígido controle de preços.

Já no Brasil, como sugerido por Loyola (2009), o constante conflito ideológico e de práxis política, no período do regime de industrialização por substituição de importação, deslocou no tempo essas mesmas medidas e limitou os esforços de aplicação de uma polícia industrial nacionalista.

Do ponto de vista das estratégias empresariais, as repostas dos laboratórios nacionais ao ambiente criado pelas políticas públicas também foram bastante distintas. As empresas brasileiras, diante da concorrência das ETNs, procuraram focar em produtos tradicionais ou nichos de mercados com menor competição. Algumas fizeram parcerias entre elas ou com as ETNs, principalmente com o objetivo de absorver a tecnologia dos medicamentos sintéticos, como os antibióticos e os quimioterápicos. No entanto, a maioria delas direcionou sua produção para a formulação final dos medicamentos, sem incorporar a produção de farmoquímicos e de intermediários químicos. Muitas empresas brasileiras, surgidas a partir de 1950, iniciaram suas atividades como estabelecimentos comerciais e, à medida que acumulavam capital, faziam a integração vertical da produção, mas poucas avançaram até a química fina.

Por outro lado, as empresas indianas iniciaram seu processo de aprendizado tecnológico na formulação, na farmoquímica e nos intermediários químicos. Investiram fortemente em engenharia reversa de processos não infringentes de patentes, para fazer frente às ETNs. Em um segundo momento, com o objetivo de expandir seus negócios, elas ingressaram na manufatura de produtos não essenciais e passaram a comercializar em mercados não regulados no exterior, para contornar o controle de preços do país. Além disso, tiveram acesso à tecnologia externa através de programas da OMS e da UNESCO para a produção de vacinas orientada aos países menos desenvolvidos. Assim, ao longo da década de 1980, passaram a exportar farmoquímicos e medicamentos para mercados pouco regulados e gradativamente iniciaram sua capacitação, para ingressar nos mercados altamente regulados dos EUA e da Europa.

A década de 1990 trouxe dois importantes desafios às indústrias farmacêuticas brasileiras e indianas: o primeiro foi o fim da proteção comercial e a liberalização dos fluxos de capitais, o que implicou o aumento

da concorrência no mercado doméstico; o segundo foi a assinatura do Acordo TRIPs no âmbito da OMC por ambos os países, o que implicava a volta da proteção por patentes tanto de produtos, quanto de processos de substâncias químicas e medicamentos, o que dificultaria a rápida introdução de cópias pelas empresas nacionais. No entanto, diante dos distintos níveis de capacitação tecnológica das empresas nacionais de cada país, esses desafios se tornaram mais ou menos dramáticos para cada um.

Além das diferenças no porte e nas competências acumuladas pelas empresas, as estratégias de políticas também foram bastante distintas nesse período. Enquanto o Brasil abraçou a agenda neoliberal e apressou-se na aprovação de uma lei de propriedade intelectual em conformidade com o TRIPs, a Índia usou todo o tempo de “carência” para empurrar sua indústria em direção a atividades inovadoras e continuou a adotar políticas discricionárias, para apoiar o empresariado nacional.

O Brasil apressou-se em adequar sua legislação ao Acordo TRIPs, promulgando a nova Lei de Propriedade Industrial em 1996, que passou a vigorar a partir de 1997. Além disso, instituiu um mecanismo adicional ao *mailbox*<sup>6</sup>, o chamado *pipeline*, dispositivo legal que permitiu o patenteamento de invenções que ainda não estivessem em comercialização no país e que já tivesse obtido patentes no exterior. Não bastasse essa facilidade, os pedidos de patentes, via *pipeline*, ficaram isentos de exame técnico de patenteabilidade, tendo sido adotada a presunção de que os critérios já haviam sido avaliados pelos escritórios de patentes internacionais. Por outro lado, a Índia postergou ao máximo a adequação da legislação ao TRIPs. Mesmo após a realização de *compliance*, a Lei de Patentes de 2005 excluiu a proteção de melhoramentos de produtos e processos farmacêuticos conhecidos (exceto se comprovado o aumento de eficácia), e, ao analisar os pedidos do *mailbox*, não concedeu patente àqueles produtos cuja produção já estivesse vigente no país. Enquanto a legislação brasileira favoreceu, mais uma vez, as empresas estrangeiras, a lei indiana procurou proteger as empresas nacionais. Somado a isso, o uso de todo o prazo de “carência” permitiu ao governo elaborar polí-

<sup>6</sup> O Acordo TRIPs estabeleceu o prazo até 2005 para o reconhecimento das patentes dos produtos e processos químicos e farmacêuticos. No entanto, definiu que as patentes nessas áreas, reconhecidas em outros países entre 1995 e a data do *compliance* ao TRIPs, deveriam ser analisadas após a reforma da lei de propriedade intelectual nos países signatários (Hasenclever et al., 2010).

tics industriais, para capacitar as empresas para concorrem com as ETNs em outra dimensão além da produção, a da inovação tecnológica.

No Brasil, a criação da ANVISA e a aprovação da Lei dos Genéricos em 1999 deram novo ímpeto para a indústria nacional. Esses dois fatores institucionais proporcionaram uma reforma regulatória na vigilância sanitária e um estímulo à iniciativa privada. No âmbito empresarial, isso forçou as empresas nacionais a se capacitarem no desenvolvimento de produtos, para comprovar a bioequivalência e a biodisponibilidade dos medicamentos genéricos. Embora esta possa ser considerada uma competência básica, tal fator proporcionou uma primeira estruturação dos laboratórios de P&D das empresas e permitiu um ressurgimento da indústria genuinamente nacional, ainda que a produção local de farmoquímicos se mantivesse praticamente ausente.

No caso da Índia, os esforços empresariais para atender às BPFs já haviam sido iniciados para ingressar nos mercados altamente regulados, tanto por esforços internos de capacitação, quanto por aquisição de companhias no exterior que já atendessem às BPFs. Além disso, as empresas indianas começaram a ingressar em atividades inovativas no âmbito de novas formulações farmacêuticas, visando aos produtos mais baratos ou mais eficazes, o que lhes proporcionava inclusive proteção por patentes. A Lei dos Genéricos do país foi aprovada em 1988 e, no decorrer da década de 1990, o Ministério da Saúde indiano impôs a obrigatoriedade de as empresas adotarem as BPFs. Além disso, regulamentou as Boas Práticas Clínicas e as Boas Práticas de Laboratório, sendo esta última harmonizada com as diretrizes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Isso fez parte da estratégia de política em posicionar o país como um polo de atração de investimentos em P&D por parte das ETNs e criar uma via de possível transferência tecnológica nas áreas em que os laboratórios indianos são deficientes, isto é, nas fases de P&D de novos medicamentos.

Na década de 2000, as empresas brasileiras experimentaram um grande crescimento no mercado nacional e no âmbito das exportações conseguiram timidamente conquistar alguns mercados na América Latina e no Oriente Médio. Por outro lado, os laboratórios indianos apareciam como produtores mundiais de genéricos e se engajavam em atividades inovadoras, inclusive na produção de medicamentos por rota biotecnológica (Bastos, 2005; Gomes, 2014).

No Brasil, a capacidade tecnológica na produção de medicamentos aumentou consideravelmente, após a Lei dos Genéricos, em atividades de produção farmoquímica para consumo próprio e pequenas ações inovativas, com melhoramentos nas formulações finais e inovações em formas da administração de medicamentos (por exemplo, Cristália, Libbs e Eurofarma), e também em algumas empresas de menor porte atuando em biotecnologia (Gomes, 2014; Palmeira Filho, 2013). Assim, enquanto o Brasil apenas tinha começado a resgatar a capacidade produtiva, a Índia já tinha avançado nas atividades de P&D, ainda que com fortes limitações. Os dados da Tabela 2 mostram a distância, em termos inovativos, entre as empresas brasileiras e as empresas indianas, ainda que a maioria das inovações indianas seja em NDDS.

Tabela 2 – Depósito de patentes de dez farmacêuticas selecionadas, Brasil e Índia, 2014

BRASIL	N. PEDIDOS	ÍNDIA	N. PEDIDOS
FIOCRUZ	64	Ranbaxy	2.082
Cristália	58	Cipla	902
Hebron	38	Cadila	668
Biosintética	36	Dr. Reddy's	487
Libbs	32	Lupin	458
Butantan	27	Wockhardt	421
Biolab	24	Jubilant Life Sciences	159
Eurofarma	18	Aurobindo Pharma	146
Aché	12	Sun Pharma	110
EMS	1	IPCA	89
Total	310	Total	5.522

Fonte: WIPO (2014).

A capacidade de gerar inovações e proteger a propriedade intelectual de P&D interna ainda é bastante discrepante. A Ranbaxy possui mais de 2 mil pedidos de patentes, enquanto no Brasil a FIOCRUZ, autarquia federal, é que possui o maior número de pedidos, seguida do Laboratório Cristália, uma empresa privada. A EMS, empresa brasileira líder no mercado de genéricos, é a menos inovadora da lista. Esses dados são ilustrativos da diferença de capacidades tecnológicas para lidar com o novo cenário institucional posto pela abertura econômica, pela adesão ao TRIPs e pelo aumento das exigências regulatórias (como os testes de bioequivalência e biodisponibilidade e as BPFs).

O papel da política pública foi crucial para o surgimento da indústria farmacêutica em ambos os países. No caso brasileiro, a trajetória da indústria farmacêutica refletiu bem o enredo geral da política de industrialização por substituição de importação, que adotou um regime tripartite: Estado, capital estrangeiro e capital privado nacional. No entanto, diante dos desafios tecnológicos e da dominância das ETNs, a capacidade de adotar estratégias mais agressivas por parte da iniciativa privada foi fortemente limitada e a resposta do setor público foi mais complacente à presença estrangeira, quando comparada à história indiana.

O atual nível de competências tecnológicas coloca os laboratórios brasileiros e indianos em diferentes posições para enfrentar os desafios da crescente liberalização econômica e do enrijecimento do regime de propriedade intelectual após a década de 1990. Além disso, a margem de manobra para políticas industriais foi fortemente limitada desde a adoção do Consenso de Washington. De qualquer maneira, a Índia está procurando avançar para atividades inovativas, via promoção da relação entre universidades e empresas e da atração de centros de P&D de ETNs, como meio de evitar a exclusão da sua indústria nas redes de cooperação tecnológica (Ray, 2008), enquanto o Brasil procura retomar uma política industrial abandonada na década de 1990 para promover a produção local, na esperança de que esse seja um primeiro degrau de acesso à capacitação tecnológica na indústria farmacêutica (Bastos, 2005; Palmeira Filho, 2013; Hasenclever et al., 2013; Pieroni, 2014).

## Conclusão

As histórias das indústrias farmacêuticas do Brasil e da Índia mostram que o *catching up* tecnológico não é um processo natural de difusão e imitação tecnológica, mas requer um esforço deliberado e investimentos pesados em aprendizado tecnológico. A política pública se mostrou fundamental para a criação da indústria em ambos os países e permitiu uma capacitação tecnológica de operação da produção. Entretanto, para se alcançar uma capacitação tecnológica capaz de permitir que as empresas ganhem independência tecnológica continuada, só é possível com estratégias mais agressivas em acumulação tecnológica tanto por parte do setor público, quanto do setor privado. Nesse sentido parece que as

estratégias de políticas adotadas pela Índia foram mais bem-sucedidas do que as adotadas pelo Brasil. A Índia não acreditou que a transferência de tecnologia poderia ser um substituto perfeito para os investimentos em tecnologia, incluindo P&D, fazendo um aprendizado tecnológico ativo mesmo que a partir de transferência de tecnologia estrangeira.

Apesar da aplicação dos mesmos instrumentos de política industriais, houve diferenças fundamentais nas estratégias de políticas de cada país que ajudam a compreender a trajetória dissidente das indústrias farmacêuticas indianas e brasileira. Além da postura mais agressiva da Índia na busca pela acumulação tecnológica, outro ponto que merece destaque é que esse país adotou uma estratégia nacionalista de absorção tecnológica, enquanto o Brasil apostou na possibilidade de transferência de tecnologia via produção local de farmoquímicos e medicamentos pelas ETNs, focando, assim, apenas na incorporação da produção em território nacional. O modelo adotado foi apenas capaz de capacitar as empresas nacionais a produzirem no mercado de produtos similares e posteriormente no mercado de genéricos, não competindo com as ETNs na liderança do lançamento de novos produtos, satisfazendo-se com uma estratégia de empresas seguidoras, de baixos investimentos em desenvolvimento tecnológico.

## Referências bibliográficas

- BASTOS, Valéria Delgado. Inovação farmacêutica: padrão setorial e perspectivas para o caso brasileiro. *BNDES Setorial*, n. 22, p. 271-296, set. 2005.
- BERMUDEZ, Jorge Antonio Zepeda. *Indústria farmacêutica, Estado e sociedade*. Campinas: HUCITEC, 1995.
- BRASIL. Decreto n. 52.471, de 13 de setembro de 1963. Estabelece normas para o desenvolvimento da indústria químico-farmacêutica nacional, e institui o Grupo Executivo da Indústria Químico-Farmacêutica – GEIFAR e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, 13 set. 1963.
- BRASIL. Decreto n. 55.759, de 15 de fevereiro de 1965. Institui estímulos ao desenvolvimento da indústria química e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, 15 fev. 1965.
- BRASIL. Decreto-Lei n. 1.005, de 21 de outubro de 1969. Código da Propriedade Industrial. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, 21 out. 1969.
- BRASIL. Decreto n. 68.806, de 25 de junho de 1971. Institui a Central de Medicamentos (CEME). *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, 25 jun. 1971a.

- BRASIL. Lei n. 5.772, de 21 de dezembro de 1971. Institui o Código da Propriedade Industrial, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, 21 dez. 1971b.
- BRASIL. Decreto n. 71.205, de 4 de outubro de 1972. Consolida as disposições dos Decretos n. 68.806, de 25 de junho de 1971, e n. 69.451, de 1ª de novembro de 1971, referentes à Central de Medicamentos e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, 4 out. 1972.
- BRASIL. Decreto n. 72.552, de 30 de julho de 1973. Dispõe sobre as Políticas e Diretrizes Gerais do Plano Diretor de Medicamentos e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, 30 jul. 1973a.
- BRASIL. Decreto n. 73.077, de 1ª de novembro de 1973. Estabelece normas complementares à autonomia financeira da Central de Medicamentos (CEME). *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, 1ª nov. 1973b.
- BRASIL. Decreto n. 74.000, de 30 de abril de 1974. Dispõe sobre a vinculação de entidades e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, 30 abr. 1974.
- BRASIL. Decreto n. 75.561, de 4 de abril de 1975. Dispõe sobre competência para promoção e coordenação de Políticas e Diretrizes do Plano Diretor de Medicamentos e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, 4 jan. 1975a.
- BRASIL. Decreto n. 75.985, de 17 de julho de 1975. Dispõe sobre a estrutura básica da Central de Medicamentos (CEME) e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, 17 jul. 1975b.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. Resolução Normativa CTM/CNS n. 4, de 20 de setembro de 1978. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, 30 out. 1978a.
- BRASIL. Decreto n. 81.651, de 11 de maio de 1978. Reorganiza o Conselho de Desenvolvimento Industrial – CDI – e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, 11 maio 1978b.
- BRASIL. Lei n. 9.279, de 14 de maio de 1996. Regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, 14 maio 1996.
- BRASIL. Lei n. 9.787, de 10 de fevereiro de 1999. Altera a Lei n. 6.360, de 23 de setembro de 1976, que dispõe sobre a vigilância sanitária, estabelece o medicamento genérico, dispõe sobre a utilização de nomes genéricos em produtos farmacêuticos e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, 10 fev. 1999.
- BRASIL. Lei n. 10.196, de 14 de fevereiro de 2001. Altera e acresce dispositivos à Lei n. 9.279, de 14 de maio de 1996, que regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, 14 fev. 2001.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. *Medicamento similar*. Brasília, [s.d.]. Disponível em <<http://s.anvisa.gov.br/wps/s/r/ft>>. Acesso em 16/11/2014.



- CAPUTO, Ana Cláudia; MELO, Hildete Pereira de. A industrialização brasileira nos anos de 1950: uma análise da Instrução 113 da SUMOC. *Estudos Econômicos*, v. 39, n. 3, p. 513-538, set. 2009.
- CHAUDHURI, Sudip. *The WTO and India's pharmaceuticals industry: patent protection, TRIPs, and developing countries*. New Delhi: Oxford University Press, 2005.
- CHAVES, Gabriela Costa et al. Evolution of the international intellectual property rights system: patent protection for the pharmaceutical industry and access to medicines. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 23, n. 2, p. 257-267, fev. 2007.
- CHIBILYAEV, Kh. Sh. Development of the pharmaceutical chemistry industry in India. *Pharmaceutical Chemistry Journal*, v. 2, n. 7, p. 404-408, jul. 1968.
- FIALHO, Beatriz de Castro. *Dependência tecnológica e biodiversidade: um estudo histórico sobre a indústria farmacêutica no Brasil e nos Estados Unidos*. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2005 (Tese de Doutorado em Engenharia de Produção).
- FRANÇOSO, Mariane Santos; STRACHMAN, Eduardo. A indústria farmacêutica no Brasil e na Índia: um estudo comparativo. *Revista de Economia*, v. 39, n. 1, jul. 2013.
- FRENKEL, Jacob et al. *Tecnologia e competição na indústria farmacêutica brasileira*. Rio de Janeiro: FINEP, 1978 (Relatório de pesquisa).
- GOMES, Eduardo Braz Pereira. *Clusters e biotecnologia para superação da imitação: estudo de caso da indústria farmacêutica brasileira*. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2014 (Tese de Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento).
- GUENNIF, Samira; RAMANI, Shyama V. Explaining divergence in catching-up in pharma between India and Brazil using the NSI framework. *Research Policy*, v. 41, n. 2, p. 430-441, mar. 2012.
- HASENCLEVER, Lia et al. O instituto de patentes *pipeline* e o acesso a medicamentos: aspectos econômicos e jurídicos deletérios à economia da saúde. *Revista de Direito Sanitário*, v. 11, n. 2, p. 164-188, out. 2010.
- HASENCLEVER, Lia et al. Reflexo das políticas industriais e tecnológicas de saúde brasileiras na produção e no fornecimento de ARVs genéricos pós-2005. In: POSSAS, C.; LAROUZE, B. (org.). *Propriedade intelectual e políticas públicas para o acesso aos antirretrovirais nos países do Sul*. Rio de Janeiro: ANRS/E-papers, 2013.
- HASENCLEVER, Lia; PARANHOS, Julia. L'industrie pharmaceutique au Brésil et en Inde: capacité technologique et développement industriel. In: PIVETOU, A. et al. (dir.). *Émergence capitalistes aux Suds*. Paris: Karthala, 2013, p. 81-103.
- INDIA. Ministry of Commerce and Industry. Department of Industrial Policy and Promotion. Controller General of Patents Designs and Trademarks. *History of Indian patent system*. New Delhi, [s.d.]. Disponível em <<http://ipindia.nic.in/ipr/patent/patents.htm>>. Acesso em 17/11/2014.
- KALE, Dinar; LITTLE, Steve. From imitation to innovation: the evolution of R&D capabilities and learning processes in the Indian pharmaceutical industry. *Technology Analysis & Strategic Management*, v. 19, n. 5, p. 589-609, 1ª set. 2007.



- LALL, Sanjaya. The international pharmaceutical industry and less-developed countries, with special reference to India. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, v. 36, n. 3, p. 143-172, ago. 1974.
- LOYOLA, Maria Andréa. Sida, santé publique et politique du médicament au Brésil: autonomie ou dépendance?. *Sciences Sociales et Santé*, v. 27, n. 3, p. 47-75, 2009.
- MALHOTRA, Prabodh; LOFGREN, Hans. India's pharmaceutical industry: hype or high tech take-off?. *Australian Health Review*, v. 28, n. 2, p. 182-193, nov. 2004.
- MANI, Sunil. The sectoral system of innovation of Indian pharmaceutical industry. *Working Paper*. [S.l.]: eSocialSciences, jun. 2008. Disponível em <[http://econpapers.repec.org/paper/esswpaper/id\\_3a1523.htm](http://econpapers.repec.org/paper/esswpaper/id_3a1523.htm)>. Acesso em 19/11/2014.
- MERCADO, Alexis; ANTUNES, Adelaide (orgs.). Evolução histórica da indústria química brasileira. *A aprendizagem tecnológica no Brasil: a experiência da indústria química e petroquímica*. Rio de Janeiro: E-papers, 2000, p. 49-63.
- PALMEIRA FILHO, Pedro Lins. *Catch up da indústria farmacêutica nacional e financiamento à inovação: o caso da atuação do BNDES através do PROFARMA*. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2013 (Tese de Doutorado em Tecnologia de Processos Químicos e Bioquímicos).
- PIERONI, João Paulo. *O papel do BNDES no desenvolvimento do complexo industrial da saúde*. Rio de Janeiro: BNDES, 2014. Disponível em <<http://www.firjan.org.br/data/pages/2C908CEC442B6391014446AD7F0D5144.htm>>. Acesso em 19/2/2014.
- QUEIROZ, Sérgio Robles Reis. *Os determinantes da capacitação tecnológica no setor químico-farmacêutico brasileiro*. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 1993 (Tese de Doutorado em Economia).
- RAY, Amith Shovon. Aprendizagem e inovação na indústria farmacêutica indiana: o papel da IFI e outras intervenções políticas. *Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde*, v. 2, n. 2, p. 74-80, dez. 2008.
- RAY, Amith Shovon; BHADURI, Saradindu. Competing through technological capability: the Indian pharmaceutical industry in a changing global landscape. *CSSP Electronic Working Paper Series*, n. 3, p. 1-18, set. 2012.
- RIBEIRO, Maria Alice Rosa. *História, ciências e empresas farmacêuticas*. Araraquara: Universidade Estadual Paulista, 2001 (Tese de Livre-Docência em Economia).
- SRINIVAS, Smita. *Technological learning and the evolution of the Indian pharmaceutical and biopharmaceutical sectors*. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology, 2004 (Tese de Doutorado em Desenvolvimento Econômico e Planejamento Tecnológico).
- STRÜCKER, Ananda; CYTRYNOWICZ, Monica. *Origens e trajetórias da indústria farmacêutica no Brasil*. São Paulo: Narrativa Um, 2007.
- WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANIZATION (WIPO). *Patent scope*. Disponível em <<https://patentscope.wipo.int/search/pt/search.jsf>>. Acesso em 20/12/2014.

# los grupos económicos argentinos y la respuesta frente al arribo de las empresas multinacionales en la década de 1990. el caso de madanes en la producción de aluminio\*

## the argentine business groups and their response to the arrival of multinational companies in the 1990s. the case of madanes in the production of aluminum

**Marcelo Rougier\*\***

Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina

**Alejandro Gaggero\*\*\***

Instituto de Altos Estudios Sociales, Universidad Nacional de San Martín, San Martín, Provincia de Buenos Aires, Argentina

### RESUMEN

El grupo económico Madanes es desde hace décadas el único productor de aluminio primario de Argentina. A inicios de la década de 1990 la profunda inestabilidad económica local, el giro aperturista de la política económica, la situación del mercado mundial y la posibilidad de que se acabara el subsidio estatal en materia energética plantearon importantes desafíos para la organización. Sin embargo, a diferencia de la mayoría de los

### ABSTRACT

The Madanes business group has been the only primary aluminum producer in Argentina for decades. At the beginning of 1990s several factors such as the deep economic instability of Argentine economy, the trade openness, the fall of the world market and the possibility of ending the State subsidy in the energy sector, posed important challenges for the company. However, unlike other business groups, which sold their enterprises to foreign

\* Este artículo es producto de una investigación financiada por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de Argentina.

Fecha de recepción: 23 de agosto de 2016; fecha de aceptación: 25 de abril de 2017.

\*\* Profesor titular de Historia Económica y Social Argentina de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Investigador del CONICET (IIEP) y director del Área de Estudios sobre la Industria Argentina y Latinoamericana (CEEED-FCE-UBA). Doctor en Investigación Histórica por la Universidad de San Andrés. *E-mail*: marcelorougier@yahoo.com.ar

\*\*\* Investigador del CONICET en el Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES) de la Universidad Nacional de San Martín. Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. *E-mail*: agagger@yahoo.com

grupos productores de insumos industriales de uso difundido, que a lo largo de la década terminaron vendiendo sus empresas al capital extranjero, Madanes logró consolidarse en el nuevo escenario y transformarse en una de los principales exportadores de manufacturas de origen industrial de Argentina. La hipótesis del artículo sostiene que su éxito se basó en haber apostado a independizarse de la coyuntura interna a través de las exportaciones y a crecer mediante la integración vertical, la diversificación por producto y mercado y la concentración de negocios asociados a su actividad principal. También se argumenta que, en esta estrategia, fue central su participación en el proceso de privatizaciones, adquiriendo las empresas públicas que habían sido durante la década anterior sus proveedoras de energía.

**Palabras-clave:** Grupos económicos. Empresas transnacionales. Aluminio.

capital, Madanes became one of the leading exporters of industrial manufactures in Argentina. The hypothesis of the present article argues that its business success was based on strategy that aim to (1) increased exports, (2) grow through vertical integration, and (3) diversified products and markets associated with its main activity. Moreover, its participation in the privatization process was central to this strategy as it allowed to control the supply of energy, one of its main inputs.

**Keywords:** Business groups. Transnational companies. Aluminum.

## Introducción

Los grupos económicos son organizaciones empresarias que han tenido un rol destacado en la economía mundial durante los últimos cuarenta años. Su papel fue especialmente importante en las regiones periféricas, donde se expandieron paralelamente al proceso de industrialización tardía (Granovetter, 2005; Amsden, 1989; Schneider, 2008; Guillén, 2000; Leff, 1979). En América Latina estos grupos han tenido una presencia protagónica en la cúpula empresarial de los diferentes países durante la etapa de industrialización por sustitución de importaciones, superando incluso – en muchos casos – la importancia de las grandes empresas transnacionales.

La pregunta que vertebró gran parte de los estudios sobre grupos económicos durante años fue por qué y cómo este tipo de organizaciones – relativamente pequeñas a escala internacional – lograron expandirse y consolidarse como actores centrales del mundo empresario en diferentes países del mundo (principalmente en Asia y América Latina). Este interrogante suele desprenderse de las diferencias que existen entre los grupos y las corporaciones que predominan en países industrializados

como Estados Unidos, Alemania o Inglaterra, considerados modelos del capitalismo moderno.

Una parte de la bibliografía ha intentado responder a esta pregunta a través de las *imperfecciones del mercado*. En este enfoque, los grupos serían organizaciones propias de economías no desarrolladas en las que hay mercados de capitales poco evolucionados, barreras comerciales y ausencia de proveedores eficientes, entre otros factores (Leff, 1979; Caves, 1998). Al indagar sobre el futuro de los grupos económicos, en muchos de estos trabajos subyace la idea de la convergencia, según la cual, a medida que los países liberalicen sus economías, las integren con las del resto del mundo y reduzcan la presencia del Estado en la actividad económica, el tipo de organizaciones empresarias predominantes tenderá a asemejarse a las de los países centrales. Esto llevaría a un declive de los grupos económicos y al fortalecimiento de corporaciones transnacionales o empresas especializadas en sectores específicos con propiedad fragmentada.

El derrotero seguido por los grupos económicos latinoamericanos luego de las reformas estructurales aplicadas en la década de 1990, sin embargo, tiende a relativizar esta visión. La implementación de un ambicioso conjunto de políticas pro-mercado (privatización de empresas públicas, apertura comercial, desregulación de la economía) no modificó el predominio de los grupos en la estructura económica de la mayoría de los países (Schneider, 2008; Aldrighi; Postali, 2010; Lefort, 2005).

Lo ocurrido en Argentina, sin embargo, presenta importantes diferencias con respecto a este panorama regional. Durante la década de 1990 se produjo un importante proceso de extranjerización del empresario, por el cual los grupos económicos nacionales (en adelante, GEN) perdieron terreno frente a las corporaciones multinacionales. El impacto de las reformas estructurales llevó a que muchos de los grupos más importantes en los años previos fueran vendidos al capital extranjero o redujeran considerablemente su tamaño, mientras que, en paralelo, se reforzó notablemente la presencia de las empresas transnacionales. Como resultado, entre 1989 y 2003 el número de empresas de grupos económicos argentinos en la cúpula de las 200 de mayor facturación del país se había reducido un 35%, pasando de 60 a 39 (Gaggero, 2012).

Como muestra del alcance de esta tendencia cabe señalar que de los seis principales grupos económicos argentinos en 1996, sólo dos subsistían

en la cúpula empresarial diez años más tarde. La magnitud de este recambio superó ampliamente lo ocurrido en países vecinos, como Brasil y Chile, en los cuales los principales grupos lograron mantener sus posiciones. Como resultado de esta trayectoria, en 2010 sólo un grupo argentino (Techint) tenía presencia en el listado de las cien empresas más grandes de América Latina (revista *América Economía*, 2010).

Este fenómeno se dio en paralelo a una fuerte reestructuración sectorial que confinó a los grupos industriales argentinos principalmente a la elaboración de alimentos. A pesar de la importancia que habían alcanzado durante las décadas de 1970 y 1980, fueron relativamente pocas las organizaciones que atravesaron exitosamente el proceso de reformas en las actividades más expuestas a la apertura comercial que tuvo lugar durante aquellos años. Los grupos que lideraron la producción de textiles y calzado – Alpargatas y Gatic –, por ejemplo, terminaron sucumbiendo ante el aumento de las importaciones y los problemas financieros. Muchos de los grupos diversificados durante la década de 1980, como Bunge y Born y Pérez Companc, se desprendieron de activos para especializarse en el sector agroindustrial.

En este contexto, el caso de Madanes resulta especialmente interesante debido a sus particularidades. A diferencia de los principales grupos argentinos de su época, mantuvo desde sus inicios un bajo nivel de diversificación, teniendo presencia principalmente en dos sectores: la producción de aluminio (a través de Aluar) y la de neumáticos (Fate), siendo el primero el que explica la amplia mayoría de su facturación y sobre el que focalizamos en este estudio. El nacimiento y expansión de Aluar estuvo en estrecha relación con las políticas públicas de industrialización y con los cambios que se produjeron en la estructura del sector manufacturero en la denominada segunda fase de la sustitución de importaciones: aquellos que tendían a profundizar el esquema de desarrollo hacia actividades productivas de mayor complejidad y con una orientación exportadora inicialmente por razones de escala.

Las reformas estructurales pro-mercado implementadas durante la década de 1990 generaron un cambio en el contexto macroeconómico e institucional potencialmente muy riesgoso para el grupo. En este sentido, la agresiva apertura comercial aplicada durante los primeros años de la década, combinada con un tipo de cambio muy apreciado, llevó a un fuerte incremento de la competencia externa en un momento en el

que el mercado mundial se encontraba muy deprimido. La desregulación y privatización de la economía también imponía desafíos al grupo, que hasta ese momento había sido beneficiado de tarifas eléctricas subsidiadas por parte de las empresas públicas.

Sin embargo, a diferencia de la mayoría de los grupos productores de insumos industriales de uso difundido, que a lo largo de la década terminaron vendiendo sus empresas al capital extranjero; Aluar logró consolidarse en el nuevo escenario y transformarse en una de las principales exportadoras de manufacturas de origen industrial.

¿Cómo el grupo Aluar-Madanes superó las presiones de un contexto que favoreció el pasaje de numerosas plantas locales a manos extranjeras o la desaparición incluso de algunos grupos económicos tradicionales de la Argentina? ¿En qué medida los procesos de integración y concentración fueron claves para mantenerse y expandirse en esas condiciones? ¿Cómo esas estrategias variaron o se adaptaron a los cambios del entorno macroeconómico local y de los mercados mundiales?

La respuesta a estos interrogantes guías nos permitirá explicar el desempeño exitoso de este grupo y nos aportará elementos para reflexionar en las conclusiones acerca de la importancia de la intervención estatal y de los empresarios en el desarrollo económico sobre la base del marco teórico de uso en la historia de empresas y de los grupos económicos. De este modo, en el desarrollo del trabajo entenderemos la gestación e implementación de las estrategias empresarias como procesos complejos que implican una particular lectura de la situación de la empresa y una proyección a mediano plazo en la que se identifican oportunidades y peligros de acuerdo a sus recursos y a las definiciones estatales. Aunque por razones de espacio y presentación no consideraremos todas las dimensiones de esa complejidad, por ejemplo aquellas vinculadas con las luchas de poder internas en la organización o con las estrategias políticas de los empresarios tendientes a la modificación del entorno. Asimismo, dada la perspectiva abordada, la información estadística solo se brinda cuando es imprescindible y se ha optado por incorporarla en el texto con el propósito de ilustrar y reafirmar las aseveraciones.

Expresada de manera sintética, nuestra hipótesis destaca que el éxito de Aluar, principalmente una vez que se produjo la apertura económica, se basó en haber apostado a independizarse de la coyuntura interna a

través de las exportaciones y a crecer a través de la integración vertical, la diversificación por producto y mercado y la concentración de negocios asociados a su actividad principal. En esta trayectoria fue central su capacidad para salir airoso de las reformas que experimentó el Estado argentino, logrando adquirir en el proceso de privatizaciones las empresas públicas que habían sido sus proveedoras de insumos esenciales – energía – en condiciones especiales.

En la primera parte del trabajo se presentan los puntos centrales del marco conceptual utilizado para analizar el caso de Aluar. En el segundo apartado se brinda un panorama de las estrategias y desempeños de los grandes grupos económicos argentinos entre 1989 (inicio de las reformas estructurales) y 2003 (comienzo de la recuperación de la crisis de la convertibilidad). Para ello, se utiliza una base de datos con el listado de las 200 empresas de mayores ventas del país durante ese período, confeccionada a partir de los *rankings* empresarios publicados por las revistas especializadas *Mercado* y *Prensa Económica*. Esta fuente, complementada con información institucional – principalmente balances empresarios en los casos en que fue posible acceder a ellos –, permitió analizar los desempeños, mientras que las estrategias fueron reconstruidas a través de artículos de la prensa especializada y una serie de entrevistas a altos directivos llevada adelante entre 2008 y 2010.

En el siguiente apartado se analiza el caso Aluar-Madanes, a partir de tres sub-períodos los orígenes y consolidación de la empresa, su estrategia frente al *shock* competitivo de inicios de la década de 1990 y la recuperación iniciada durante la segunda mitad de la década. Con este fin se utilizan de manera profusa documentación elaborada por la propia empresa (memorias y balances, actas de directorio y de asambleas) además de documentación oficial y reportes en revistas especializadas. Por último, se exponen las consideraciones finales.

## 1. Un marco conceptual para el análisis de los grupos económicos

La teoría social aporta cuatro elementos centrales que permiten mejorar el análisis de las grandes empresas. En primer lugar, las firmas no son organizaciones intrínsecamente competitivas, que buscan mantenerse

en mercados atomizados e impersonales a través del incremento de la eficiencia microeconómica, tal como se define en la teoría neoclásica (algo cuestionado tempranamente por la historiografía de empresas y los economistas evolucionistas). En lugar de ello, la producción académica ha demostrado que las firmas suelen privilegiar el logro de la estabilidad en sus mercados y escapar de una competencia encarnizada. Las investigaciones empíricas han destacado tres herramientas centrales para lograr este objetivo: el poder de mercado, la búsqueda de nichos y la movilización de recursos institucionales para evitar la competencia (Fligstein, 1996; Dobbin, 1994).

En segundo lugar, diversos trabajos han enfatizado que el rol del Estado ha sido central en la gestación y regulación de los mercados – incluso de las economías más liberales del mundo –, siendo, de este modo, un factor imprescindible para analizar las estrategias empresarias (Granovetter, 2005; Evans, 1995); cabe destacar que, en este sentido, el accionar estatal no es una variable exógena. En la búsqueda de estabilizar los entornos en los cuales se desenvuelven, los empresarios pueden mover recursos políticos para obtener regulaciones específicas, barreras a la entrada de nuevos competidores. Este punto refuerza la idea de que la eficiencia no debe ser entendida en función de un mercado abstracto, sino como un concepto socialmente construido.

Guillén (2000) plantea un enfoque que relaciona la aparición de grupos económicos diversificados con las distintas estrategias de desarrollo elegidas por los gobiernos de los países periféricos. En América Latina la política “populista pragmática” que se aplicó durante la industrialización sustitutiva alentó la entrada de capital extranjero para avanzar hacia un desarrollo económico centrado en el mercado interno. Las empresas multinacionales prefieren producir o distribuir sus productos en colaboración con empresarios locales, que saben cómo moverse en un esquema económico con una fuerte intervención del Estado, inestabilidad macroeconómica, sindicatos poderosos, entre otros factores (Guillén, 2000, p. 367). La alianza con el capital extranjero permitió a los grupos latinoamericanos expandirse en distintos sectores de actividad.

Tercero, las firmas no son cajas negras maximizadoras que evalúan cual computadoras información siempre disponible. Por el contrario, las organizaciones enfrentan entornos complejos donde las relaciones causa-efecto no están aseguradas. Las estrategias empresarias se plantean

como intencionalmente racionales ya que buscan maximizar los beneficios, pero los empresarios no tienen certezas sobre los resultados de las mismas (Beckert, 2003). Para entender el accionar de las empresas es necesario tener en cuenta que en los mundos en los que se mueven los *managers* se generan consensos sobre cuáles son respuestas aceptables a determinadas situaciones y cuáles no (Di Maggio; Powell, 1983; Fligstein, 1996). Los trabajos académicos han mostrado que las respuestas aceptables no necesariamente resultan ser las más eficientes en términos mercantiles (Granovetter; McGuire, 1998). Para analizar los mundos socialmente contruidos de los empresarios, resulta útil entonces el concepto concepciones de control del mercado propuesto por Fligstein. De esta forma se complejiza el análisis de la acción empresarial, sin negar la importancia de los condicionantes técnicos, tecnológicos y microeconómicos.

Con respecto a los grupos económicos latinoamericanos, Schneider (2008) señala tres rasgos centrales que los distinguen desde la etapa sustitutiva, y que en buena medida subsistieron en las últimas dos décadas: propiedad concentrada en pocos accionistas, carácter familiar y estructura diversificada. La inestabilidad de las economías de la región es un factor que refuerza el primer y el tercer rasgo: la existencia de un número bajo de propietarios facilita la adopción de reacciones estratégicas rápidas frente a cambios bruscos en el contexto, mientras que tener presencia en muchos sectores permite compensar los problemas que pueden surgir en una actividad específica. Por otro lado, la presencia en diversos sectores otorga a estos empresarios un poder adicional a la hora de entablar relaciones con el poder político.

## **2. Estrategias y desempeño de los grupos argentinos entre 1989 y 2003**

A fines de la década de 1980 los GEN no sólo poseían más de un tercio de las 200 firmas de mayores ventas de la Argentina, sino que también constituían la fracción empresaria que más había crecido durante los años previos. La clave de esta expansión estuvo en la capacidad que mostraron estas organizaciones para actuar en un contexto de alta inestabilidad política y macroeconómica, como el que se dio en las décadas de 1970 y 1980.

Este crecimiento tuvo dos pilares centrales. En primer lugar, los grupos locales llevaron adelante estrategias expansivas que les permitieron aprovechar los beneficios de las políticas de incentivo aplicadas por el Estado. Estas políticas respondían a un giro dado a partir de mediados de la década de 1960 por las elites gubernamentales – civiles y militares –, que comenzaron a fomentar el crecimiento del capital concentrado nacional, al que veían como un socio necesario para el desarrollo del país (Schvarzer, 1978). Este factor “macro” se sumó a la baja autonomía relativa del Estado argentino y al poder político que alcanzaron los empresarios nacionales, lo cual les permitió a estos últimos lograr la continuidad de las medidas de promoción incluso en etapas críticas para la economía argentina (Castellani, 2009). De esta forma, el contexto institucional que caracterizó a este período hizo que las relaciones políticas entre los empresarios y los elencos gubernamentales se transformaran en un activo clave para los GEN. Los beneficios derivados del apoyo estatal y la protección comercial les permitieron compensar las consecuencias negativas de la inestabilidad y el estancamiento macroeconómico (Azipiazú; Basualdo, 1990, Basualdo, 2006, entre otros).

Otro factor determinante para que los grupos económicos pudieran expandirse en ese período fue la asociación que establecieron con el capital extranjero, que les permitió ser socios minoritarios de grandes emprendimientos industriales durante el auge del desarrollismo, y tomar el control de los mismos cuando una parte de las empresas multinacionales decidió abandonar el país años más tarde debido, entre otras razones, a la violencia política y el estancamiento macroeconómico (Gaggero, 2011). Es decir, en la mayoría de los casos el avance del capital concentrado nacional no se produjo gracias a su éxito en la disputa con el capital extranjero en mercados competitivos, sino en las posibilidades de expansión que abrió la retirada de este último.

Las organizaciones que más crecieron lo hicieron, no sólo consolidándose en su actividad central, sino también a través de una notable diversificación hacia distintos sectores gracias a la promoción estatal y la retirada del capital extranjero a mediados de los setenta. La dirección de las diferentes firmas estaba centralizada en el presidente del grupo, cargo que era ejercido por el fundador de la organización o por uno de sus descendientes.

A partir de 1991 puede considerarse el inicio de lo que la teoría

reconoce como *shock* competitivo (Ghemawat; Kennedy, 1999), en el cual coinciden diversos hechos significativos: el lanzamiento del Plan de Convertibilidad, el origen formal del Mercosur y la aceleración de los programas de privatización de empresas públicas, de apertura de la economía y de desregulación. Las reformas significaron un punto de inflexión en la historia de estos actores, ya que modificaron sustancialmente algunas de las instituciones que habían permitido su crecimiento, generando un nuevo contexto socialmente construido que supuso nuevos desafíos y oportunidades.

Frente a los cambios que se estaban produciendo en la política económica y en las instituciones del país, también cambiaron las interpretaciones que los empresarios tenían de cuáles eran las acciones más efectivas para continuar siendo organizaciones líderes en sus respectivos mercados. Las nuevas “concepciones de control del mercado” derivaron en un giro en las estrategias microeconómicas de los grupos que venían aplicando desde los setenta, básicamente la diversificación de actividades. Los primeros años de la década fueron un período extraordinariamente intenso en cuanto a la cantidad e importancia de las decisiones de inversión llevadas adelante por los grupos económicos nacionales.

La estrategia más extendida, que alcanzó tanto a grupos grandes como pequeños, fue la *especialización* en su(s) actividad(es) principal(es). Frente al peligro de la competencia externa que traía aparejada la apertura comercial la idea era, en primer lugar, ganar concentración en el mercado interno y, por otro, asegurarse la provisión de insumos esenciales – antes brindados por el Estado en condiciones especiales – a través de la integración vertical.

En este intento de especialización que implicaba estrategias de concentración en el mercado y/o integración vertical, la participación en el proceso de privatizaciones jugó un rol fundamental. A diferencia de intentos anteriores – resistidos o directamente boicoteados por el empresariado nacional –, en esta oportunidad el Estado le aseguró a los grupos un lugar en los consorcios adjudicatarios de las ex empresas públicas y, en privatizaciones estratégicas, tendió a favorecerlos frente a competidores extranjeros (Etchmendy, 2001). Varios de los grupos más importantes participaron del proceso con la intención de integrarse verticalmente y/o incrementar el grado de concentración (Pérez Companc, Techint, Aluar, Loma Negra, Bridas, por ejemplo).

La estrategia de especialización no se llevó adelante exclusivamente a partir de la participación en las privatizaciones. En los grupos insertos en actividades en las cuales las empresas estatales no habían tenido una presencia importante (alimentos, textil y calzado, por ejemplo) los intentos de consolidarse en un sector se realizaron a partir de la adquisición de firmas privadas y las inversiones en plantas ya existentes con el objetivo de incrementar competitividad (Arcor, Urquía, Alpargatas, entre otros).

El Estado jugó un papel clave en la estrategia de especialización, ya que ésta pudo implementarse gracias a la inexistencia de una política efectiva de defensa de la competencia. En ese sentido, la falta de regulación efectiva podría interpretarse como una compensación otorgada por el gobierno – más o menos explícitamente – a los empresarios frente a la agresiva política de apertura comercial. A través de la ausencia de regulación, el Estado permitió que los grupos implementaran estrategias que llevaron a un proceso de concentración de los mercados que generó oligopolios (grupos alimentarios y grupos cementeros, por ejemplo) e incluso monopolios (grupos siderúrgicos y del aluminio) integrados verticalmente.

Una de las consecuencias más importantes de las estrategias implementadas por los grupos durante los primeros años de las reformas estructurales fue el notable incremento de su endeudamiento externo. Luego de más de diez años de estar excluidas del mercado de capitales, a partir de 1991 las empresas argentinas comenzaron a financiar sus estrategias con distintos tipos de bonos colocados – en su mayoría, en los mercados externos. Tres factores favorecieron este proceso: la liberalización financiera, la estabilización macroeconómica, un momento de gran liquidez internacional.

En el caso de los grupos de mayor tamaño, esta estrategia de especialización se complementó con una diversificación acotada. En la mayoría de los casos, no consistió en una apuesta firme en el largo plazo sino que estaba orientada a aprovechar las oportunidades de inversión que se disparaban con la privatización de empresas públicas. El objetivo central era realizar inversiones con una lógica financiera, en empresas que potencialmente podían ofrecer altos dividendos o elevadas ganancias patrimoniales. Tal como sostiene Bisang (1998), este tipo de diversificación fue de carácter coyuntural y no implicó una apuesta estratégica del grupo en el sector. En general apuntó a adquirir participaciones accionarias

minoritarias – principalmente en el sector de las telecomunicaciones, la energía eléctrica y el gas – que fueron vendidas en el mediano-corto plazo.

En rigor, sólo un conjunto relativamente pequeño de grupos nacionales tuvieron una activa participación en el proceso de privatizaciones, mientras que la mayoría estuvo absolutamente ausente en los consorcios adjudicatarios de las empresas públicas (López, 2006, p. 238). La diversificación pura, estrategia predominante entre los GEN durante las décadas de 1970 y 1980 prácticamente no estuvo presente en el nuevo escenario.

La estrategia de especialización sólo fue exitosa para aquellas organizaciones que al inicio de las reformas ya habían alcanzado competitividad internacional (alimentos, siderurgia, productos farmacéuticos, por ejemplo) o estaban insertas en sectores no transables (servicios públicos). El resto de los grupos orientados al mercado interno fueron afectados seriamente primero por la “crisis del tequila”, pero principalmente por la crisis que puso fin al régimen de convertibilidad (1998-2002).

La combinación de crisis económica, alto endeudamiento y exposición externa que tenían estos grupos obligó a sus propietarios a vender o directamente quebrar. De esta forma, organizaciones que habían sido líderes en sus mercados terminaron en manos de empresas transnacionales o fondos de inversión. Algunos de estos grupos fueron muy afectados por la crisis de 1994 y terminaron de sucumbir durante los años finales de la década a causa del endeudamiento (Gatic y Alpargatas). En otros (Acindar, Peñaflor y Loma Negra) las estrategias de consolidación que llevaron adelante durante la segunda mitad de los noventa tendieron a minimizar la profundidad y duración de la recesión que se inició en 1998. Loma Negra – propietario de la principal empresa cementera del país –, por ejemplo, llevó adelante la construcción de la más moderna fábrica de América Latina, que se inauguró pocos meses antes del estallido de la convertibilidad. La devaluación terminó de sellar la suerte del grupo, incrementando el peso de su endeudamiento en dólares.

Como contrapartida, otro conjunto de grupos, logró atravesar exitosamente la crisis, principalmente gracias a su expansión en el exterior vía exportaciones o inversión directa (Techint, Arcor, Aluar, Bunge, Urquía). Esto le permitió evitar parte de las consecuencias negativas de la recesión en el mercado interno.



Cuadro 1 – Grupos económicos nacionales que siguieron la estrategia de <i>consolidación en las actividades centrales a través de la concentración y/o integración vertical</i> (1995-2002)			
GRUPO	FORMA QUE ASUMIÓ	CORE-BUSINESS	¿SEGUÍA INTEGRANDO LA CÚPULA EMPRESARIAL EN 2002?
Bunge y Born	Concentración	Alimentos	Sí, aunque Bunge y Born dejó de existir y se integró a la estructura de la transnacional Bunge a nivel global.
Techint	Concentración e integración vertical	Siderurgia	Sí.
Madanes	Integración vertical	Aluminio y neumáticos	Sí.
Acindar	Concentración	Siderurgia	No, fue vendida a Belgo Mineira entre 2000 y 2004.
Alpargatas	Concentración	Calzado y textil	No, fue vendida a bancos acreedores y fondos de inversión en 2000.
Sancor	Concentración	Alimentos	Sí.
Mastellone	Concentración	Alimentos	Sí.
Arcor	Concentración	Alimentos	Sí.
Loma Negra	Concentración e integración vertical	Cemento	Sí, pero luego de la devaluación de 2002 entró en cesación de pagos ( <i>default</i> ) y dos años más tarde fue vendida al grupo brasileño Camargo Correa.
Gatic	Concentración e integración vertical	Calzado y textil	No, en 2001 fue a convocatoria de acreedores y en 2004 quebró.

Fuente: elaboración propia en base a información de prensa y a los *rankings* empresarios de las revistas *Mercado y Prensa Económica*.

Sin embargo, la caída del peso de los grupos argentinos en la economía nacional no se debió sólo al fracaso de la estrategia de consolidación sino también a que algunos grupos importantes llevaron adelante una *retirada oportuna*, por la cual, sin estar en una situación apremiante, vendieron el núcleo central de sus organizaciones al capital extranjero. En un contexto en el cual las reformas estructurales habían acabado con buena parte de los mecanismos de defensa que habían utilizado en las décadas pasadas, las ventas de estos grupos se realizaron en función de evitar el riesgo que implicaba la competencia con actores más poderosos.

Si bien los altos precios en dólares que pagaron los compradores jugaron un rol importante en la decisión de venta (Kulfas, 2001) hay que considerar dos factores adicionales. Por un lado, la evaluación hecha por los propietarios y *managers* de estos grupos acerca de los riesgos que



traía aparejado un escenario caracterizado por la continuidad de la liberalización de la economía y el ingreso de los grandes competidores internacionales. Por otro, la situación en la estructura organizacional derivada de la dispersión de la propiedad accionaria. Muchos de los accionistas principales no estaban comprometidos en la dirección del grupo, e incluso los que sí lo estaban tenían otros emprendimientos empresariales o profesionales independientes.

Los primeros grupos en retirarse debido a la evaluación de que no podrían competir con las grandes multinacionales que estaban llegando al país, fueron Terrabusi y Bagley – líderes en la producción de galletitas y golosinas –, vendidos en 1994 a Nabisco y Danone respectivamente. En ambos casos su nivel de ventas y situación financiera habían sido muy positivos durante los años previos. El problema no era el presente, sino las evaluaciones que se hacían sobre el futuro en un contexto de creciente apertura y desregulación. También jugaron un papel importante el fraccionamiento de la estructura accionaria y el débil vínculo que unía a los propietarios a la actividad central del grupo (Gaggero, 2012).

Rasgos similares tuvo dos años más tarde la venta de Astra, que a mediados de los noventa era el tercer actor en importancia del sector energético – luego de YPF y Pérez Companc – y que durante los años previos había mostrado excelentes resultados económico-financieros. La venta fue consecuencia de la evaluación hecha por los directivos del grupo tras la crisis de 1994, según la cual, agotado el proceso de privatizaciones existían pocas oportunidades para que una empresa mediana aumentara las reservas de petróleo y se mantuviera en un sector que tiende – no sólo en Argentina sino en el mundo – a la concentración.

Pero el retroceso de los GEN también se explica por una tercera estrategia: la de *reconversión*. Los grupos que la implementaron dejaron las actividades que habían sido centrales hasta mediados de los noventa, es decir, cambiaron su *core business*. En paralelo a la venta de sus principales firmas se fueron insertando en actividades que consideraban estratégicas, pero en las cuales no tenían una fuerte presencia hasta entonces. Este giro puede leerse como el resultado de una frustrada estrategia de especialización implementada en el quinquenio anterior. A diferencia de los GEN que vendieron oportunamente, estos grupos optaron por una reconversión de sus actividades ante las primeras señales de fracaso del intento de consolidación.

El ejemplo más claro de reconversión lo llevó adelante uno de los GEN más importantes, Pérez Companc, que a mediados de los noventa conservaba una estructura sumamente diversificada y seguía siendo un actor central del sector energético local. En los años finales de la convertibilidad el grupo vendió buena parte de sus empresas e invirtió fuertemente en la producción de alimentos. En todos los casos la reconversión implicó una desinversión mucho más importante que las nuevas inversiones realizadas, o sea que permanecieron como grupos pero con un tamaño mucho menor.

Las estrategias y desempeños analizados más arriba llevaron a una profunda transformación del gran empresariado en Argentina, cuyo rasgo más notable fue la reducción de la presencia de los grupos económicos nacionales. Vistos en su conjunto, éstos disminuyeron considerablemente su participación en la nómina de las empresas más importantes del país. Entre 1989 y 2003 los grupos locales con presencia en el conjunto de las 200 empresas de mayores ventas pasaron de 40 a 26.

Grupos en 1989	40
Grupos que desaparecieron de la cúpula	22
Grupos que permanecieron en la cúpula	18
Grupos que ingresaron en la cúpula	8
Grupos en 2003	26

Fuente: elaboración propia en base a *rankings* de las revistas *Mercado y Prensa Económica*.

Pero los cambios no sólo afectaron la importancia de esta fracción en la economía sino también la estructura empresarial de las organizaciones que la componían. Si durante la década de 1980 los principales grupos económicos estaban fuertemente diversificados (Pérez Companc, Bunge y Born, Macri, Garovaglio y Zorraquín, entre otros), luego de la crisis de la convertibilidad la gran mayoría de las organizaciones que habían subsistido estaban especializadas en alguna actividad (Arcor, Techint, Pérez Companc, Urquía, entre otros). Este fenómeno se dio en paralelo a una fuerte reestructuración sectorial que confinó a los grupos industriales argentinos principalmente a la producción de manufacturas de origen agropecuarios. En este sentido, la continuidad del grupo

Madanes en la producción de aluminio representa un caso interesante, teniendo en cuenta la importancia económica de los grupos industriales dedicados a la producción de insumos industriales que fueron vendidos al capital extranjero en esa etapa.

### **3. Un análisis de caso: Madanes-Aluar**

#### **3.1 Orígenes y consolidación**

Aluar fue creada en 1970 por la familia Madanes, un grupo económico industrial, con el propósito exclusivo de presentarse a una licitación abierta por el Estado nacional para instalar una planta de producción de aluminio primario. Este era un anhelo de diferentes organismos del sector público que ya tenía larga data. En las décadas de 1940 y 1950, sectores militares preocupados por las restricciones, que en primer lugar la guerra mundial y luego la escasez de divisas provocaba sobre el abastecimiento de aluminio para el desarrollo de la producción bélica, habían promovido la producción local de ese insumo. Esos proyectos se institucionalizaron en 1966 cuando, durante el gobierno dictatorial de Juan Carlos Onganía, se creó la Comisión Permanente de Planeamiento del Desarrollo de los Metales Livianos (COPEDESMEL). El propósito de esta comisión, integrada en su totalidad por miembros de la Fuerza Aérea, era llamar a licitación para la instalación de una planta con capacidad para producir 140.000 toneladas de aluminio primario. Esta capacidad productiva estaba definida por razones de economía de escala y uso eficiente de la energía, y era alrededor del doble de la absorción del mercado interno cuando quedó listo el proyecto, hacia 1969, aunque de todos modos se preveía que el consumo alcanzaría esa cifra en unos pocos años. Los comodoros también estipularon que la materia prima, la alúmina (obtenida de un primer proceso sobre la bauxita), se traería del exterior. También la comisión decidió el lugar de instalación de la planta (Puerto Madryn, en la costa de la Patagonia argentina) y de la central hidroeléctrica que le proveería la energía (aprovechando las fuerzas del río Futaleufú, en la cordillera de los Andes). Esta última obra, así como la construcción del puerto, sería llevada a cabo por el Estado, que también otorgaba amplia facilidades para la inversión privada en la construcción

de la planta, especialmente de naturaleza impositiva y crediticia, además de protección del mercado y bajas tarifas en la provisión de la energía eléctrica.

Los militares confiaban en que el proyecto quedara en manos de alguna de las grandes productoras internacionales de aluminio (que proveería además la materia prima), con lo que se garantizaría un mínimo nivel de eficiencia. Pero el proceso de licitación fue extremadamente engorroso, signado por los avatares políticos y los recambios en la cúspide de la dictadura militar. En 1970 se llamó a la licitación y se presentaron tres propuestas: una encabezada por un consorcio de empresas extranjeras, otra por empresarios del sector, elaboradores menores de productos de aluminio, y la última por Aluar, del grupo Madanes (Aluar, 1970). Los Madanes no tenían antecedentes en este tipo de producción ni en la metalurgia, pero tenían entre sus filas al poderoso dirigente empresarial peronista José Gelbard, que en las particulares circunstancias políticas que reinaban en la Argentina permitió que Aluar fuese finalmente la adjudicataria, en una apuesta por fortalecer al empresariado local y reafirmar la apertura hacia el peronismo que ensayaba la última administración de la dictadura (Gaggero, 2011, p. 299).

La planta comenzó a construirse en 1971 con el apoyo de Montecatini, una empresa italiana que le proveyó la tecnología, y del estatal Banco Nacional de Desarrollo (COPEDESME, 1970). Aluar inició su producción de aluminio en lingotes a mediados de 1974, pero la utilización plena de su capacidad estuvo limitada en los primeros años por la falta de concreción de la central hidroeléctrica Futaleufú que debía, de acuerdo al contrato realizado con el Estado, proveer la energía; de hecho la planta siguió funcionando en condiciones subóptimas hasta la habilitación de la central en abril de 1978. Recién a partir de 1981 la planta funcionó prácticamente a plena capacidad, ubicándose entre las treinta primeras empresas argentinas de acuerdo a sus ventas (Aluar, *Memoria y balance*, 1980-1985).

Tempranamente los empresarios fueron introduciendo una serie de transformaciones menores producto de sus propios desarrollos o de los convenios con asesores externos, con el propósito de ajustarse a los cambios tecnológicos que operaban a nivel internacional. Los ensayos y modificaciones cobraron aplicación y mayor impulso a partir de la década de 1980, cuando tuvieron lugar una serie de modificaciones

menores que permitieron incrementar la capacidad productiva más allá de lo que permitía la tecnología y el diseño original de la planta. Esos cambios tecnológicos fueron principalmente traccionados por la necesidad de exportar, para lo cual era necesario básicamente contar con precios más competitivos, y de ese modo mejorar la rentabilidad de la empresa (Aluar, *Memoria y balance*, 1985-1990).

Aluar produjo en sus primeros años un *mix* acotado de productos que solamente tenía flexibilidad en la forma final de expedición: placas para laminación, barrotes para extrusión y lingotes. Estos eran los productos que podía ofrecer la empresa a un mercado que estuvo caracterizado durante todo el período por una gran inestabilidad. Ese mercado tenía dos demandas segmentadas por efecto de la protección a la importación: por un lado, la demanda interna, afectada por las condiciones macroeconómicas locales; y, por otro, la demanda internacional con fuerte volatilidad y profundas oscilaciones de precios.

La evolución del mercado local del aluminio siguió en parte la dinámica de todo el sector industrial, fuertemente condicionado por los cambios en la política económica, en particular con la apertura comercial ensayada por Alfredo Martínez de Hoz durante el gobierno militar instaurado en 1976 (Schvarzer, 1986). Las condiciones generales macroeconómicas y en particular la importación de bienes finales con bajos gravámenes influyeron en la actividad de los elaboradores del aluminio, que tuvo bajo dinamismo y fue extremadamente fluctuante. En otras palabras, el mercado local mantuvo en términos generales un tono deprimido muy lejos de las estimaciones que justificaron la instalación de la planta y, además, extremadamente fluctuante. En esas circunstancias, los empresarios desarrollaron un programa tendiente a impulsar un mayor consumo de metal a través de distintos grupos de trabajo integrados con representantes de las industrias, pero la debacle de la economía argentina en los últimos años de la década de 1980 tuvo efectos muy negativos sobre las colocaciones internas de Aluar. En el ejercicio cerrado en junio de 1990 el consumo cayó a menos de 30.000 t, con valores similares a los de 1961 (Aluar, *Memoria y balance*, 1990; CND, 1967).

En el frente externo, Aluar se había proyectado como un exportador de mediano rango (similar a las empresas de Australia, Austria o Italia) hasta que el mercado local en teoría absorbiera toda su producción. Pero al contrario de las previsiones esa brecha se amplió en vez de cerrarse

por el escaso dinamismo del consumo doméstico. En consecuencia, obligadamente la empresa debió concentrar buena parte de su estrategia de comercialización en el mercado externo, que se encontraba inicialmente deprimido. A partir de mediados de la década de 1980 la empresa destinó como mínimo más del 50% de su producción a los mercados externos, aunque esa colocación estuvo sujeta a la variabilidad del consumo local y de algún modo tuvo una evolución inversamente proporcional a su dinámica.

Dentro de las estrategias empresariales destaca un primer ensayo de integración “aguas abajo”. Aluar tenía cierto dominio del mercado interno al producir el insumo básico para las empresas elaboradoras. Esa posición le permitió tomar el control en 1983 de Kicsa, una antigua planta de la empresa internacional Kaiser. Aluar inició de este modo un sendero que continuaría en los años siguientes hasta tener una posición monopólica en el mercado. La estrategia de integración en este caso se vinculaba a las posibilidades de colocar sus productos en el exterior y con ello agregar valor a las exportaciones, en un contexto de precios del lingote deprimidos. Aluar realizó inversiones por unos 10 millones de dólares en Kicsa para mejorar los equipos de extrusión y laminación y de esa forma tener un producto competitivo tanto en el mercado internacional como en el local, en el que tenía que competir con Camea, una empresa de dimensiones similares controlada por la internacional Alcan (*Informe Industrial*, 1987).

Durante todo el período Aluar gozó de un costo subsidiado de la energía hidroléctrica, su insumo principal, de la liberación decreciente del impuesto a los réditos y de la exención de derechos de importación para materias primas y otros materiales. También tenía prioridad de equipamiento y un régimen aduanero de despacho automático. Podía pagar en forma diferida tasas portuarias e impuestos diversos de importación, además de estar exenta de impuestos a las ventas sobre bienes adquiridos a empresas locales. Finalmente gozaba de seguridad para la obtención de las divisas necesarias para realizar sus pagos en el exterior. Además de estos beneficios, adquirió relevancia la ayuda financiera del Banco Nacional de Desarrollo y la forma en que los empresarios resolvieron la pesada deuda generada por el financiamiento de la instalación de la planta (Rougier, 2004).

### 3.2 La estrategia de Aluar frente al *shock* competitivo de la década de 1990

A comienzos de la década de 1990, Aluar había logrado consolidar su posición y mejorar su capacidad productiva, a pesar de la intensa inestabilidad política e institucional que se había manifestado en la Argentina en los lustros previos. No obstante, el panorama seguía siendo notablemente complejo, más allá de las fuertes pérdidas registradas en 1990 y 1991. En primer lugar, el mercado internacional, donde la empresa colocaba más del 70% de su producción, continuaba muy deprimido y con precios excepcionalmente bajos, que tuvieron particularmente una caída muy intensa entre 1992 y 1993 (1.100 dólares la tonelada). En segundo lugar, el mercado interno tampoco se mostraba muy promisorio, aún golpeado por los efectos de la crisis económica recurrente y en especial por las hiperinflaciones de 1989 y 1990. En tercer lugar, el contrato celebrado con el Estado, que básicamente le permitía a Aluar contar con un mercado protegido y energía barata, además de otros beneficios promocionales, expiró en agosto de 1991 y las tratativas para prorrogarlo no habían sido consideradas. Finalmente, las políticas de apertura económica que ensayaba el gobierno de Carlos Menem y la integración con el Mercosur abrían desafíos importantes, considerando la posibilidad de que empresas extranjeras colocaran sus productos o directamente desembarcaran en el mercado local.

En particular, los avances del Mercosur y los vientos de apertura modificaron las condiciones de la producción manufacturera y afectaron al reducido mundo del aluminio. Nuevos compromisos, alianzas y competencias aparecieron en escena, jaqueando la relativa estabilidad que había gozado Aluar en los años previos. Los desafíos de la apertura y la globalización significaron una serie de cambios en la dirección y en el modelo de conducción prevaeciente en la empresa. La idea consistía en desarrollar un nuevo estilo de *management* que privilegiara el profesionalismo y en evitar que “la familia” Madanes incidiera de manera decisiva en la gestión de los negocios, una vez definidas las líneas estratégicas que ratificaban la vocación industrial del grupo y que este se concentrara en sus objetivos de largo plazo.

La respuesta de los empresarios fue, al igual que la de otras empresas y grupos argentinos, iniciar negociaciones con firmas radicadas en países

integrantes del nuevo mercado regional, en especial con grupos transnacionales que allí operaban. Aluar se vinculó relativamente rápido a Alcoa, la más importante firma internacional cuya presencia en Brasil era fuerte. Una de las opciones que manejaron los empresarios desde los primeros meses de 1992 fue que la empresa norteamericana comprara parte del paquete accionario de Aluar. La otra posibilidad era una asociación, un *joint venture* orientado hacia emprendimientos específicos, o directamente una asociación con fines comerciales. En esta búsqueda no solo primaba la obtención de la importación de alúmina desde las plantas de Alcoa en Brasil a menores costos (libre de aranceles), sino también lograr fortalecer su capacidad competitiva en las ventas externas así como frente a la apertura del mercado, más que una lucha por la captura del Mercosur.

Pero las tratativas se presentaban difíciles. Los Madanes recelaban de la estrategia de Alcoa, que en muchas ocasiones comenzaba participando en forma minoritaria en otras empresas para finalmente tomar el control. Además, la alúmina producida en Brasil se destinaba fundamentalmente al mercado interno y sería difícil orientar parte de esa producción a la Argentina. El acuerdo también estaba condicionado a resolver el problema de las tarifas eléctricas de Futaleufú, prorrogadas luego del vencimiento del contrato, pero sobre las cuales había gran incertidumbre respecto al futuro de la represa, que sería privatizada de acuerdo a la política que llevaba adelante el gobierno en ese y otros campos de la actividad económica.

Finalmente, el acuerdo no prosperó y los directivos de Aluar se orientaron a concretar algún tipo de convenio con la otra gran jugadora americana, Alcan, que ya operaba en el país a través de Camea, competidora de Kicsa en el mercado de semielaborados. En rigor, puede afirmarse que Aluar era parte de la lucha entre las grandes jugadoras por controlar el mercado regional. Alcan, al igual que Alcoa, tenía importante participación en Brasil, que contaba con amplias reservas de materias primas y disponibilidad de recursos energéticos.

En septiembre de 1992, Aluar anunció la firma de una carta de intención con Alcan para fusionar Kicsa con Camea (Alcán aportaría además una subsidiaria en Uruguay). De ese modo ambas empresas podían tener prácticamente el monopolio del mercado local en varios rubros y competir conjuntamente en el mercado común (Zlotogwiazda,

1992). Las acciones de la nueva empresa, C & K Aluminio S.A., quedaron en 46% en manos de Aluar. La fusión incluía a favor de la nueva empresa la provisión de asistencia técnica y la transferencia de tecnología por parte de Alcány el suministro de aluminio primario por parte de Aluar.

A comienzos de 1994 Aluar dio otro paso más con vistas a su reestructuración: anunció su asociación con la estadounidense Reynolds para la fabricación local de envases de hojalata para bebidas, esta empresa ya se había asociado con Uboldi para la fundición de latas recuperadas. Con una inversión de 45 millones de dólares la idea era abastecer fundamentalmente la demanda acrecentada de Coca Cola y de la cervecería Quilmes y exportar parte de su producción a los mercados vecinos de Chile y Brasil (*Clarín*, 1994).

La estrategia de “transición” frente a las nuevas condiciones del *shock* competitivo se completó con una política de ajuste salarial que las nuevas condiciones presentes en la Argentina facilitaron. A contramano de lo seguido por las grandes productoras mundiales, que acordaban disminuir sus rendimientos para alentar la suba de precios, Aluar llevó a cabo una política de racionalización del personal, lo que significó una reducción del plantel administrativo, incluso al nivel gerencial, del 20%.

Mientras estas estrategias de integración y reducción de costos avanzaban, los empresarios se presentaron en la licitación de Futaleufú con el propósito de controlar los costos de su principal insumo. Obviamente, los principales interesados en esta licitación eran los Madanes. Aluar consumía la misma electricidad que la ciudad de Córdoba, la segunda urbe del país, y era el mayor consumidor individual de energía en la Argentina, con más del 5% sobre el total. Si Aluar tuviese que pagar el precio de la energía que correspondería de acuerdo al costo marginal (estimado en unos cuarenta dólares por mw/h) quedaría directamente fuera del mercado internacional. Por esa razón los empresarios pedían pagar no más de catorce dólares el mw/h, mientras apuraban las gestiones para presentarse a la licitación de la represa. El suministro de energía a precio competitivo garantizado a largo plazo era el eslabón necesario para resolver la estrategia de crecimiento que se proponía la nueva conducción de la empresa.

En 1994 Aluar, a través del Grupo Trelpa, obtuvo la licitación por el 51% de las acciones de Transpa SA, la empresa que tenía a su cargo el control de la línea de transmisión que unía Futaleufú con la planta en



Puerto Madryn. Ese mismo año el Estado nacional creó la empresa Hidroeléctrica Futaleufú SA para la explotación del complejo hidroeléctrico y le otorgó la concesión de la represa por treinta años. Finalmente, en el proceso de privatización implementado dentro del marco de la reforma del Estado y la reestructuración del sector eléctrico, a mediados de 1995 el gobierno enajenó el paquete accionario de la sociedad. Aluar pagó 225.600.000 dólares al contado por el 59% de la central hidroeléctrica de Futaleufú. El remanente de las acciones quedó en manos de la provincia de Chubut y de los trabajadores.

Con esta operación se completó hacia 1996 la que puede denominarse política de reestructuración “defensiva” y de ajuste de la empresa frente al *shock* competitivo abierto en 1991. Aluar logró reducir costos en cincuenta millones de dólares anuales, básicamente en rubros como mantenimiento, remuneraciones y energía, mientras la productividad aumentó en 30%.

### 3.3 La recuperación en la segunda mitad de la década de 1990

Más allá del fuerte proceso de racionalización y reestructuración de la firma, que apuntaba a sostener la competitividad (mediante el aprovechamiento de rentas de eficiencia), la supervivencia de Aluar dependía en gran medida de la posibilidad de exportar y de buenos precios en el mercado mundial. El alivio llegó precisamente desde el frente externo, en tanto como consecuencia de la mejora de la economía norteamericana y del funcionamiento de un acuerdo entre los principales países productores los precios pasaron de poco más de mil dólares la tonelada a fines de 1993 a casi dos mil dólares dos años después.

En el mercado local la situación también mejoró, principalmente en el sector de la construcción. En 1994 el incremento del consumo dejó 61.000 t para colocar en el exterior, pero al año siguiente por la recesión local el valor de las exportaciones se duplicó y superó los 170 millones de dólares (colocando 60% de ellas en Chile y Japón). Luego de algunos años de sufrir pérdidas, la situación financiera de la empresa mejoró: “antes estábamos en rojo, y ahora en negro. Después del ajuste que hicimos, estos aumentos de precios nos permiten ganar dinero”, sostenía el gerente de administración de Aluar, Gregorio Krauchik (*El Economista*, 1994a).

Con precios internacionales crecientes, en los dos últimos trimestres



de 1994 la empresa tuvo excelentes resultados: cuarenta millones de dólares con una utilidad equivalente al 10,6% de su patrimonio. Los resultados positivos de 1994 aumentaron al siguiente año. La facturación alcanzó los 367 millones de dólares y las ganancias superaron los 100 millones (*El Economista*, 1994b).

El horizonte se presentaba más firme y los empresarios retomaron la estrategia de incremento de la producción de aluminio primario que habían ensayado durante la segunda mitad de la década de 1980. La idea era mantener la competitividad internacional y para ello era necesario aumentar la escala de producción: “Queremos estar entre el 25% de empresas del mundo con costos más baratos, el primer cuartel”, decía Javier Madanes, el principal accionista (Ceriotto, 1995). En efecto, en 1995 los directivos de Aluar planteaban la posibilidad de incrementar la capacidad productiva, por ese entonces ubicada en torno a las 185.000 t anuales, en unas 72.000 t (el 40%) con una inversión prevista de doscientos millones de dólares, con asesoramiento técnico de la francesa Pechiney.

El principal problema a resolver era el abastecimiento energético. Futaleufú estaba diseñada para cubrir los requerimientos de la planta original básicamente y no alcanzaba para abastecer la ampliación. De allí que se estudiaba la posibilidad de comprar turbinas generadoras a gas; en consecuencia, el precio del fluido era un eje gravitante de la decisión de inversión. Hidroeléctrica Futaleufú, controlada mayoritariamente por Aluar, podría ser la compradora de las turbinas adicionales, pero esto dependía de la decisión que adoptara el gobierno de Chubut (*Clarín*, 1995).

En el transcurso de 1996 los estudios de ampliación se profundizaron y Aluar cerró trato con Pechiney para la provisión de la tecnología, pero quedaba por definir la financiación del proyecto, ahora estimado en trescientos millones de dólares. Hermes, el Eximbank y Coface de Francia se postulaban como los principales proveedores y aportantes. De acuerdo a lo previsto, la finalización de las obras estaría concluida para mediados de 1999 con lo cual se tendría capacidad para producir 258.000 t anuales a través de 544 cubas. Con ello Aluar mantendría su participación histórica en el mercado mundial con poco más del 1% de la producción (*Clarín*, 1996). Finalmente Aluar anudó un contrato por veinticinco años con un consorcio liderado por YPF para la provisión del gas y otro con Alcoa para la provisión de alúmina. A comienzos de

1997 la ingeniería financiera de la ampliación se fue definiendo y la empresa emitió obligaciones negociables con garantía de créditos provenientes de exportaciones por un valor nominal de 150 millones de dólares, garantía que fue totalmente suscripta en junio de ese año.

Como contrapartida a estas definiciones y alentados por una espectacular alza del precio internacional del aluminio, los empresarios de Aluar desistieron finalmente de la estrategia de asociación con las grandes empresas internacionales que habían ensayado años antes para enfrentar la globalización de los negocios y su propia debilidad. En efecto, en agosto de 1995 decidieron no participar en la sociedad con Reynolds, después de casi seis meses de tratativas y un año después Aluar compró por veintitrés millones de dólares el 51% de las acciones de C &K que estaban en manos de la canadiense Alcan. Con ello los empresarios locales se aseguraban el control del 80% del mercado de laminados y el 60% de los perfiles de aluminio. C &K se transformó en la División de Elaborados de Aluar, que absorbía el 25% del aluminio producido por la planta de Puerto Madryn. La División pasó a producir 25.000 t aproximadamente en sus tres líneas de producción principales: extrusión, laminación y conversión de hoja delgada, y una menor proporción en envases semirrígidos, productos fundidos y tubos laminados. En su mayor parte estos productos estaban destinados a satisfacer la demanda interna (*El Cronista Comercial*, 1997).

Pero el proceso de integración y de absorción de las empresas locales no se interrumpió allí. A comienzos de 1998 Aluar adquirió Refinerías Metales Uboldi por dieciocho millones de dólares. Con ello se incorporaron dos plantas que procesaban casi 50.000 t anuales de aleaciones de aluminio en distintos formatos (lingotes aleados y puros, chapa, barrotes, placas para laminación, etc.), productos que estaban dirigidos tanto al mercado interno como a la exportación. Con estas plantas Aluar constituyó la División de Semielaborados (*Aluar, Memoria y Balance*, 1998).

La verticalización hacia atrás tuvo como principal objetivo garantizar el abastecimiento y la estabilidad de los precios de la materia prima principal, en tanto que el propósito de la verticalización hacia adelante fue la estabilidad de los precios y la búsqueda de productos con mayor diferencia y rentabilidad. En ambos casos se buscó reducir los costos de transacción en un sector industrial muy concentrado, una de las razones

clásicas para la verticalización (Coase, 1937; Chandler, 1962; Stigler, 1983; Williamson, 1985).

Aluar aprovechó su condición de único productor nacional de lingotes para expandirse “aguas abajo” discriminando vía precios a la competencia en los segmentos de productos semielaborados y terminados. Es decir, mantuvo alto el precio de la materia prima sin aumentar en la misma proporción el valor de los productos semielaborados que fabricaba, afectando la rentabilidad de las empresas competidoras que debían mantener estables sus precios para no perder mercado mientras sus costos subían; de esta manera, las empresas que no fueron absorbidas por Aluar cerraron sus puertas o quedaron reducidas a su mínima expresión. Ello permitió que Aluar pueda obtener mayores márgenes de participación en el mercado local, pues si bien las empresas demandantes de aluminio pueden importarlo de otros países, se han mantenido derechos de importación que funcionan como barreras a la competencia externa.

Las adquisiciones de Aluar no solo tenían el propósito de acrecentar el control sobre el mercado interno sino también el de agregar valor a su cadena productiva y comercial con vistas principalmente a ganar nuevos mercados internacionales con productos de mayor valor. La producción de Aluar superaba por ese entonces en más de dos veces la demanda total de aluminio de la Argentina, que promediaba 75.000 t anuales. En particular la apuesta consistía en penetrar en el mercado norteamericano y asiático con lingotes y barros con aleaciones. En los años siguientes, solo el 30% de las exportaciones de Aluar serían aluminio primario, el resto correspondería a lingotes aleados y barros de aluminio principalmente, mientras que los Estados Unidos se constituía en su principal cliente.

Las excelentes ventas (se ubicó por ese entonces entre las diez primeras del *ranking* de empresas con mayores ventas de la Argentina) y los excelentes resultados de la empresa (120 millones de dólares en 1997 y 1998 y 71 millones en 1999) llevaron incluso a que los directivos anunciaran planes aún más ambiciosos una vez concretada la primera etapa de la ampliación a fines de 1999. Con 1.500 millones de dólares de inversión proyectada (la más grande de un grupo privado en el país), se proponían construir una nueva planta en Bahía Blanca, inicialmente con una capacidad de producción de 250.000 t. Pero el proyecto se enfrió

luego de que el precio del lingote cayó a 1.200 dólares la tonelada por la crisis asiática, a pesar de que la demanda era sostenida.

La crisis jaqueaba a la economía argentina, pero la empresa ya estaba plenamente independizada de las alternativas locales, en tanto exportaba el 90% de su producción. Con una nueva mejora de los precios internacionales (1.550 dólares la tonelada), a comienzos del año 2000 Aluar planeaba invertir 2.000 millones de dólares en cinco años en el desarrollo de cuatro proyectos conjuntos: la comentada nueva planta, una nueva ampliación de la fábrica de Puerto Madryn (para llevarla a las 400.000 t), la construcción de una nueva central térmica y la modernización de sus líneas de laminación. No obstante, la crisis económica desatada en Argentina a partir de 2001 y la inestabilidad político-institucional frenaron estas alternativas.

De todos modos, la estrategia de aumentar la competitividad en los mercados de exportación y concentrarse en la producción de lingotes se profundizó; de ese modo la empresa recogía la experiencia de Pechiney cuya diversificación en la década de 1980, en vez de concentrarse en su oficio principal donde tenía ventajas tecnológicas, había sido una de las causas de su debacle posterior. Se trataba de una de las posibles respuestas que caracterizaron a los grandes grupos económicos frente al *shock* competitivo: concentrarse en líneas de negocios en las que el factor clave esté restringido localmente y, de esta manera, prevenirse de la competencia extranjera para poder maximizar los beneficios por el incremento de la capacidad local, a la vez que reducir sus negocios a las ramas en las que tenía posibilidades de competir en el nivel regional o internacional sobre la base de las capacidades desarrolladas en el mercado nacional. De hecho, Aluar también inició negociaciones con Alcoa para desprenderse de la línea de extrusión de la División Elaborados, mientras proyectaba modernizar la de laminados y abastecer en mejores condiciones a la industria automotriz, principalmente.

## Consideraciones finales

El grupo Madanes se asemeja en varios a la caracterización que hacen Schneider y Karcher (2012) de los grandes grupos económicos latinoamericanos y de su derrotero durante las últimas dos décadas. En

primer lugar, la estructura de propiedad se encuentra fuertemente concentrada. Si bien Aluar – la principal empresa del grupo, que explica alrededor del 80% de su facturación – cotiza en la bolsa de valores, la porción en oferta pública es inferior al 30%. El grupo ha conservado también hasta cierto punto el carácter familiar, en la medida en que, además de la propiedad, el principal cargo directivo ha recaído en distintos miembros de la familia Mandanes. Sin embargo, y coincidentemente con lo sucedido a nivel regional según la bibliografía disponible, durante las últimas dos décadas se ha producido una progresiva profesionalización de los cargos gerenciales medios.

La diferencia más importante que plantea la trayectoria de Madanes se refiere al nivel de diversificación no relacionada, que era menor al de la mayoría de los grandes grupos de la región al inicio del período, y que continuó así debido a la estrategia llevada adelante durante la década de 1990. Frente a los cambios macroeconómicos e institucionales el grupo llevó adelante una reestructuración defensiva, integrándose verticalmente en torno a la producción de aluminio. No sólo no amplió su gama madre de productos, sino que buscó especializarse en nichos específicos, tal como hemos demostrado para el caso del aluminio, su principal producción.

La profunda inestabilidad económica local, el giro aperturista de la política económica, la situación del mercado mundial y la posibilidad de que se acabara el subsidio estatal en materia energética plantearon a la familia Madanes un escenario de gran incertidumbre e importantes desafíos para sus principales actividades productivas durante los primeros años de la década. Con el objetivo de reducir los peligros de un aumento de la competencia y a consolidarse en el nuevo escenario tendió a establecer alianzas con grandes jugadores internacionales incrementando su poder de mercado en los segmentos en los cuales era más vulnerable frente a la apertura comercial.

El grupo logró reconvertir exitosamente su dependencia de la ayuda estatal, integrándose verticalmente gracias a la adquisición de la firma pública que le suministraba la energía. La decisión del Estado de avalar este movimiento funcionó – tal como observó Etchemendy (2001) para otra actividad – como una compensación frente a los efectos negativos de las políticas aperturistas que se estaban implementando. Esto le permitió controlar el abastecimiento del principal insumo de su producción,

y a la postre le abrió las puertas para avanzar sobre el control del mercado local y mantener su competitividad a nivel internacional. Durante la segunda mitad de la década de 1990, la estabilización de la situación económica interna y la mejora de los precios internacionales permitieron al grupo encarar nuevas inversiones para aumentar y diversificar su producción. Ello supuso el fin de los acuerdos con las empresas extranjeras y la absorción de las principales elaboradoras de aluminio, completando el proceso de control del mercado aguas abajo.

Madanes no fue el único grupo que llevó adelante una estrategia de especialización. Luego del éxito de las reformas estructurales en controlar la inflación, buena parte de los grandes grupos intentaron consolidarse en sus *core-business*. Una diferencia central con los casos que terminaron en ventas obligadas o directamente en la quiebra a fines de la década, se refiere al rol de las exportaciones. Si bien Aluar fue pensada inicialmente para abastecer al mercado interno – en un escenario que se vislumbrara como expansivo en el mediano plazo –, su escala de producción y el estancamiento que experimentó la industria argentina desde mediados de la década de 1970, la llevaron a un temprano desembarco en el mercado mundial. En la década de 1990 el aumento de sus exportaciones (y los buenos precios internacionales) le permitieron eludir los efectos de la profunda recesión que afectó a la economía local entre 1998 y 2002. Cabe destacar que la inserción externa de Madanes se basó exclusivamente en las exportaciones y no en inversiones en otros países. Esto marca una diferencia importante con la trayectoria de otros grandes grupos latinoamericanos, que durante la década de 1990 se transformaron en “multilatinas” adquiriendo firmas en la región (Schneider, 2008; Kosacoff, 1999).

## Fuentes

### Reportes oficiales o institucionales

ALUAR

*Presentación a licitación de planta productora de aluminio, s.f.*, mimeo.

*Estatutos*, 12 de mayo de 1970.

*Memoria y balance (MYB)*, 1974–1998.

CONSEJO Nacional de Desarrollo (CND)

*Los metales no ferrosos en la Argentina*. Buenos Aires, 1967, mimeo.

## Artículos periodísticos

### AMÉRICA Economía

Las 500 mayores empresas de América Latina. Revista *América Economía*, informe especial, 2010.

CERIOTTO, Luis. Aluar: la taba se dio vuelta. *Clarín*, 2 de octubre de 1995.

### CLARÍN

Aluar fabricará latas para Coca Cola y Quilmes. *Clarín*, 25 de mayo de 1994.

Aluar proyecta inversiones por U\$S 200 millones en Puerto Madryn. *Clarín*, 6 de septiembre de 1995.

Aluar ampliará su planta de aluminio de Puerto Madryn. *Clarín*, 14 de diciembre de 1996.

Energía: la Patagonia se unió a la red nacional. *Clarín*, 24 de enero de 2001.

### EL CRONISTA Comercial

Aluar quiere ponerle mayor valor agregado al aluminio. *El Cronista Comercial*, 7 de mayo de 1997.

### EL ECONOMISTA

Aluar fortalecida. *El Economista*, 3 de junio de 1994a.

El aluminio es el neto ganador. *El Economista*, 5 de agosto de 1994b.

### INFORME Industrial

Aluminio. Las trabas al crecimiento. *Informe Industrial*, n. 56, nov.-dic. 1987.

ZLOTOWIAZDA, Marcelo. Madanes de novio con un grande. *Página/12*, 18 de septiembre de 1992.

## Referencias bibliográficas

ALDRIGHI, Dante M.; POSTALI, Fernando A. S. Business groups in Brasil. En: COLPAN, A.; HIKINO, T.; LINCOLN, J. *The Oxford handbook of business groups*. New York: Oxford University Press, 2010, p. 353-386.

AMSDEN, Alice. *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*. Oxford: Oxford University Press, 1989.

AZPIAZU, Daniel; BASUALDO, Eduardo. *Cara y contracara de los grupos económicos*. Estado y promoción industrial en la Argentina. Buenos Aires: Tesis/Norma, 1990.

BASUALDO, Eduardo. *Estudios de historia económica argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2006.

BECKERT, Jens. Economic sociology and embeddedness: How shall we conceptualize economic action?. *Journal of Economic Issues*, v. 37, n. 3, p. 769-787, 2003.

BISANG, Roberto. Apertura, reestructuración industrial y conglomerados económicos. *Desarrollo Económico*. Buenos Aires, v. 38, p. 143-176, 1998.

CASTELLANI, Ana. *Estado, empresas y empresarios*. La construcción de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989. Buenos Aires: Prometeo, 2009.

- CAVES, Richard. Industrial organization and new findings on the turnover and movility of firms. *Journal of Economic Literature*, v. 36, n. 1, p. 1.947-1.982, 1998.
- CHANDLER, Alfred. *Strategy and structure*. Chapters in the history of the American industrial enterprise. Cambridge (MA): MIT Press, 1962.
- COASE, Ronald. The nature of the firm. *Economica, New Series*, v. 4, n. 16, 1937.
- COMISIÓN Permanente de Planeamiento del Desarrollo de los Metales Livianos (COPEDESMEL). *Informe final de pre-adjudicación*. Buenos Aires, 1967, mimeo.
- COMISIÓN Permanente de Planeamiento del Desarrollo de los Metales Livianos (COPEDESMEL). *Síntesis del estudio preliminar para la producción de aluminio metálico*. Fuerza Aérea Argentina, 1970.
- DI MAGGIO, Paul; POWELL, William. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, n. 48, p. 60-147, 1983.
- DOBBIN, Frank. *Forging industrial policy: the United States, Britain, and France in the railway age*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- ETCHEMENDY, Sebastián. Construir coaliciones reformistas: la política de las compensaciones en el camino argentino hacia la liberalización económica. *Desarrollo Económico*, v. 40, n. 16, 2001.
- EVANS, Peter. *Embedded autonomy*. States and industrial transformation. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- FLIGSTEIN, Neil. Markets as politics: a politic-cultural approach to market institutions. *American Sociological Review*, v. 61, n. 4 p. 656-673, 1996.
- GAGGERO, Alejandro. *Los múltiples caminos de la retirada*. Estrategias y desempeños de los grupos económicos nacionales en Argentina, entre la hiperinflación y el derrumbe de la convertibilidad (1989-2002). Universidad de Buenos Aires, 2011, mimeo. (Tesis Doctoral en Ciencias Sociales).
- GAGGERO, Alejandro. La retirada de los grupos económicos argentinos durante la crisis y salida del régimen de convertibilidad. *Desarrollo Económico*, v. 52, p. 229-254, 2012.
- GHEMAWAT, Pankaj; KENNEDY, Robert. Competitive shocks and industrial structure: the case of polish manufacturing. *International Journal of Industrial Organization*, v. 17, n. 6, p. 847-867, 1999.
- GRANOVETTER, Mark. Business groups and social organizations. En: SMELSER, N. J.; SWEDBERG, R. *The handbook of economic sociology*. New York: Princeton University Press, 2005, p. 115-135.
- GRANOVETTER, Mark; MCGUIRE, Patrick. The making of an industry: electricity in the United States. *Sociological Review*, 8 (27), p. 147-473, 1998.
- GUILLÉN, Mauro. Business groups in emerging economies: a resource-based view. *The Academy of Management Journal*, v. 43, n. 3, p. 362-380, 2000.
- KOSACOFF, Bernardo. *Las multinacionales argentinas*. Una nueva ola en los noventa. Buenos Aires: CEPAL, 1999.
- KULFAS, Matías. *El impacto del proceso de fusiones y adquisiciones sobre el mapa de grandes empresas*. Factores determinantes y transformaciones en el universo de las grandes empresas de capital local. Buenos Aires: CEPAL, 2001.

- LEFF, Nathaniel. Entrepreneurship and economic development: the problem revisited. *Journal of Economic Literature*, v. 17, n. 1, p. 46-64, 1979.
- LEFORT, Fernando. Ownership structure and corporate governance in Latin America. *Abante*, v. 8, n. 1, p. 55-84, 2005.
- LÓPEZ, Andrés. *Empresarios, instituciones y desarrollo económico: el caso argentino*. Buenos Aires: CEPAL, 2006.
- ROUGIER, Marcelo. *Industria, finanzas e instituciones*. La experiencia del Banco Nacional de Desarrollo. Bernal: UNQ, 2004.
- ROUGIER, Marcelo. *Estado y empresarios en la industria del aluminio en la Argentina*. Bernal: UNQ, 2011.
- SCHNEIDER, Ben Ross. Economic liberalization and corporate governance: the resilience of business groups in Latin America. *Comparative Politics*, v. 40, n. 4, p. 379-397, 2008.
- SCHNEIDER, Ben Ross; KARCHER, Sebastián. La política de las empresas en Latinoamérica: investigando sus estructuras, preferencias e influencia. *Apuntes*, v. 39, n. 70, 2012.
- SCHVARZER, Jorge. Estrategia industrial y grandes empresas: el caso argentino. *Desarrollo Económico*, n. 71, p. 307-351, 1978.
- SCHVARZER, Jorge. *La política económica de Martínez de Hoz*. Buenos Aires: Hyspamérica, 1986.
- STIGLER, George. *The organization of industry*. Chicago: The University of Chicago Press, 1983.
- WILLIAMSON, Oliver. *Las instituciones económicas del capitalismo*. México: Fondo de Cultura Económica, 1985.

# industrialização brasileira, diversificação produtiva e consolidação da dependência externa: uma análise a partir da perspectiva da formação nacional\*

## brazilian industrialization, production diversification and consolidation of external dependence: an analysis from the perspective of the national formation

Maurício Espósito\*\*

Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, Brasil

### RESUMO

O objetivo deste artigo é analisar o papel do capital internacional na industrialização brasileira e as contrapartidas dessa relação para a economia nacional a partir da perspectiva da formação. Argumenta-se que o processo de substituição de importações, por ser norteado pelos padrões de consumo dos países centrais, esbarrava em obstáculos que impediam a continuidade rumo às fases mais complexas. O impasse seria solucionado mediante associação com o capital internacional, que entrou massivamente no país a partir da década de 1950 e passou a comandar o núcleo da indústria brasileira. Assim, apesar de ter sido funcional para a diversificação produtiva, essa associação teve como consequência o aumento da dependência externa, tornando a economia brasileira extremamente vulnerável e suscetível a processos de reversão estrutural.

**Palavras-chave:** Industrialização. Capital internacional. Economia nacional. Reversão estrutural.

### ABSTRACT

The aim of this paper is to analyze the role of international capital in the Brazilian industrialization process and the effects of this relationship to the national economy from the perspective of the national formation. It is argued that industrialization through import substitution, to be guided by the consumption patterns of the central countries, ran up against obstacles that prevented the continuity towards the more complex stages. The impasse would be resolved by association with international capital, which entered massively in the country from the 1950s and went on to command the core of the Brazilian industry. Thus, despite being functional for productive diversification, this association has resulted in the increase in external dependency, making the Brazilian economy extremely vulnerable and susceptible to structural reversal processes.

**Keywords:** Industrialization. International capital. National economy. Structural reversal.

\* Submetido: 22 de agosto de 2016; aceito: 23 de maio de 2017.

\*\* Mestre em Economia pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. Membro do Grupo de Estudos Florestan Fernandes (GEFF). *E-mail:* mauricioesposito.eco@gmail.com

## Introdução

A indústria brasileira nos últimos anos tem apresentado resultados recorrentemente negativos. Além da diminuição da participação relativa no Produto Interno Bruto, observa-se a especialização em produtos de menor conteúdo tecnológico, a perda de adensamento das cadeias produtivas, a reprimarização da pauta exportadora, dentre outros indicadores que revelam a desarticulação da estrutura produtiva brasileira (Espósito, 2017a).

Autores como Cano (2014), Oreiro e Feijó (2010), dentre outros, apontam que esse processo veio em decorrência das políticas liberalizantes impostas, sobretudo, a partir da década de 1990<sup>1</sup>. Contudo, como ressalta Espósito (2017b), apesar de as políticas macroeconômicas de matriz neoliberal constituírem um dos fatores responsáveis pela crise do processo de industrialização, é fundamental a realização de uma análise que leve em consideração os condicionantes históricos que tornaram a indústria brasileira tão vulnerável às transformações ocorridas no sistema mundial nesse período. Em outras palavras, não se consegue entender o processo de reversão sem se ater às debilidades da estrutura que está sendo desmantelada.

Diante disso, o objetivo deste artigo é analisar o papel do capital internacional na industrialização brasileira e as contrapartidas dessa relação para a economia nacional, a partir da perspectiva da formação nacional, em especial das obras de Celso Furtado. O foco na relação com o capital internacional decorre do fato de este ter adquirido um papel crucial na industrialização brasileira, seja diretamente através da atuação de suas filiais ou indiretamente por serem as detentoras do padrão tecnológico e de grande parcela do financiamento da indústria implantada.

O artigo está estruturado em seis seções, além desta introdução e das considerações finais. A análise será realizada desde a década de 1930, quando a industrialização brasileira foi impulsionada, até meados da

---

<sup>1</sup> Essa visão, contudo, não é unanimidade na literatura sobre o tema. Os próprios trabalhos mencionados utilizam abordagens diferentes, ainda que converjam no apontamento das políticas neoliberais como causas do desencadeamento da desindustrialização no Brasil. Para uma análise do debate teórico sobre a desindustrialização no Brasil e as críticas às teses convencionais, ver Espósito (2017b).

década de 1970, momento em que encerra a fase de maior dinamismo da economia brasileira.

## 1. Perspectiva da formação nacional

Antes da realização da análise histórica da industrialização brasileira, apresentar-se-á uma breve exposição da problemática da formação nacional, perspectiva que guiará este trabalho. A ótica da formação emana do esforço dos intérpretes brasileiros em compreender os dilemas presentes no Brasil contemporâneo, a fim de superar as mazelas que bloqueiam a plena integração da nação na civilização capitalista: a dependência externa e a segregação interna.

A premissa básica dessa reflexão está na concepção de que apenas a realidade concreta possibilita a compreensão dos dilemas existentes. Destarte, é a partir da leitura histórica, e somente dela, que se pode compreender que a supressão dos problemas crônicos da sociedade brasileira perpassa necessariamente pela afirmação nacional. Ou seja, a busca pela formação da nação não se refere a algo criado aprioristicamente, como uma idealização. Trata-se de uma necessidade construída historicamente. E, mais do que uma necessidade, trata-se de uma possibilidade, uma construção que caminha nessa direção (Prado Júnior, 1981).

Um sentido, no entanto, não é o mesmo que uma fatalidade. O processo de formação da nação aparece como um dever, que pode ser ou não concluído. Pode apresentar um desfecho progressivo à coletividade, consubstanciando-se na revolução brasileira<sup>2</sup>, ou, ao contrário, pode trilhar um caminho regressivo, agravando a condição de barbárie presente.

As origens dos bloqueios à afirmação nacional remontam ao período colonial, quando a economia brasileira emergiu como um “grande negócio” estruturado para abastecer o mercado europeu, ou seja, com o fim de atender interesses e necessidades forâneos (Prado Júnior, 1981). Mas isso não se deu sem contradições. Do grande negócio surgiu uma

<sup>2</sup> Vale ressaltar que a revolução brasileira não apresenta um fim pré-definido. Como Prado Júnior salientou, “a qualificação a ser dada a uma revolução somente é possível depois de determinados os fatos que a constituem, isto é, depois de fixadas as reformas e transformações cabíveis e que se verificarão no curso da mesma revolução” (Prado Júnior, 1966, p. 8).

nova coletividade, progressivamente estruturada com organização econômica, social e administrativa próprias, entrando em conflito com a ordem vigente.

A emergência de um grande sistema internacional do capitalismo mercantil – com a proeminência da Inglaterra –, no final do século XVIII, fez com que o conflito alcançasse o seu clímax. Com a transformação progressiva de Portugal em mero elo de intermediação entre o Brasil e esse sistema, as contradições se tornaram insustentáveis. A independência então foi alcançada, configurando a estruturação do Estado brasileiro e constituindo-se definitivamente a integração territorial do país. Possibilitou-se com isso a proposição e a definição das aspirações e dos interesses propriamente nacionais (Prado Júnior, 1989). Contudo, as contradições se perpetuaram. Apesar da emancipação política, as bases de sustentação da estrutura colonial – o latifúndio e a escravidão – se mantiveram, bem como a posição subalterna no sistema internacional.

O Brasil, portanto, entrou para a história contemporânea, e passou a participante da nova ordem instituída pelo capitalismo industrial, “na condição, que já era a sua, de uma área periférica e simples apêndice exterior e marginal dos centros nevrálgicos e propulsores da economia internacional” (Prado Júnior, 1989, p. 79).

A posição dependente na fase imperialista<sup>3</sup> aguçou as contradições na sociedade brasileira, tornando os problemas cada vez mais explícitos e aumentando-se a urgência por transformações estruturais. A intensificação da crise da divisão internacional do trabalho na década de 1930 surgiu como grande esperança de se solucionarem os problemas pendentes, diante da possibilidade histórica de se levar a cabo um processo de industrialização.

Com efeito, alcançou-se a diversificação produtiva, o centro dinâmico da economia foi interiorizado, ou seja, criaram-se as bases materiais para uma possível autonomia relativa (Furtado, 1980). A possibilidade de se consolidar nacionalmente, todavia, mais uma vez foi abortada.

<sup>3</sup> O imperialismo trata-se de uma “categoria histórica entendida como um novo estágio do capitalismo, que se materializa em distintas formas, como a exportação de capitais, a concorrência acirrada por parâmetros monopolistas, a disputa por territórios e áreas de influência, a consolidação de oligarquias financeiras e a rivalidade entre elas expostas em todas partes da economia mundial, com implicâncias militares e bélicas” (Campos; Rodrigues, 2014, p. 382).

Diante do contexto de acirramento da Guerra Fria e de amedrontamento diante do avanço do socialismo, a burguesia brasileira se via duplamente ameaçada: internamente, pelas pressões para a realização de reformas estruturais e, externamente, pelas pressões das empresas transnacionais emergentes – sob a égide dos EUA – em ocupar o espaço econômico nacional. A escolha foi se aliar ao imperialismo, consubstanciando-se numa contrarrevolução permanente, a qual teve seu desfecho trágico com o Golpe Militar em 1964 (Fernandes, 2005).

O processo de industrialização avançou, não há dúvidas nisso, mas não se suprimiu a dupla articulação<sup>4</sup> responsável pelo capitalismo dependente. Pelo contrário, intensificou-se a dependência externa – dada a dominância do núcleo do sistema industrial pelos grandes grupos transnacionais – e elevaram-se as disparidades sociais e regionais. Enfim, a dupla articulação foi definitivamente cristalizada como alicerce fundamental na acumulação de capital no país (Sampaio Júnior, 1999).

A breve contextualização histórica do Brasil realizada nesta seção deu-se com o intuito de apontar a existência de um problema concreto na sociedade brasileira, herdado de seu passado colonial e perpetuado pela inserção subalterna e marginal no capitalismo imperialista. Diante disso, a busca pela consolidação da nação surge como uma construção histórica do povo brasileiro, a fim de se proteger, minimamente, dos efeitos deletérios irradiados do centro do sistema, os quais alcançaram o paroxismo no capitalismo contemporâneo e que tornam cada vez mais patente a possibilidade de um processo de reversão neocolonial (Sampaio Júnior, 2012).

## **2. Modernização dos padrões de consumo como peculiaridade central da industrialização brasileira**

O processo de industrialização brasileiro, bem como dos demais

<sup>4</sup> O conceito de dupla articulação foi elaborado por Florestan Fernandes. Para o autor, a chamada dupla articulação cria condições para o controle imperialista no país, o qual, por sua vez, possibilita às burguesias internas preservarem seu poder de negociação no sistema capitalista mundial. Assim, a partir da superexploração do trabalho e da instrumentalização do Estado, essas burguesias conseguem constituir uma base material que lhes permite perpetuar sua dominação política. Para mais, ver Fernandes (2005).

países da América Latina, não pode ser compreendido senão à luz de seu passado colonial e de sua posterior inserção periférica no capitalismo industrial. Isso porque as peculiaridades da industrialização latino-americana têm suas raízes na modernização dos padrões de consumo (Furtado, 1980).

A modernização, segundo Furtado (1974), expressa o processo de diversificação dos padrões de consumo sem o correspondente processo de acumulação de capital e de progresso tecnológico. Sua origem remonta à inserção dependente que as economias latino-americanas tiveram no capitalismo industrial. Por um lado, perpetuou-se a orientação na produção de atividades em que o progresso técnico era significativamente baixo. Ou seja, a produtividade, tal qual no período colonial, continuou a ser auferida, predominantemente, pela alta exploração do trabalho e depredação do meio ambiente. Por outro lado, o excedente propiciado por esse comércio permitia a uma pequena elite ter acesso à moderna tecnologia sob a forma de produtos de consumo, formando-se um núcleo de mercado interno de manufaturados.

Esse processo possibilitou a emergência de uma base industrial mediante o desenvolvimento das atividades complementares às importações, além da construção de uma relativa infraestrutura. Contudo, faltava um mínimo de articulação entre tais indústrias, o que impedia a formação de um sistema industrial. Em outras palavras, o setor industrial não era capaz de autogerar o próprio crescimento, sendo um desdobramento do complexo primário-exportador (Furtado, 2009; Mello, 2009).

A crise do sistema de divisão internacional do trabalho no início do século XX alterou esse quadro. Nessa fase crítica, a desorganização do sistema tradicional de divisão internacional de trabalho manifestou-se de diversas formas, tais como a redução considerável da demanda de produtos primários nos mercados internacionais, a vaga de protecionismo generalizado, a desorganização do sistema monetário internacional e o florescimento do bilateralismo (Furtado, 1980).

O marco dessa crise para as economias latino-americanas foi a grande depressão da década de 1930, que apresentou como principais consequências o colapso brusco da capacidade para importar, a contração do setor exportador e sua baixa rentabilidade, e a obstrução dos canais de financiamento (Furtado, 1975). Ora, era o complexo exportador que imprimia dinamismo a essas economias e permitia a diversificação do

consumo. Logo, para manter esse padrão, dado a restrição externa, tinha-se que produzir internamente o que antes era importado (Furtado, 1980).

O processo de industrialização, no entanto, concretizou-se apenas onde se observou a interveniência de uma série de fatores, como a dimensão relativa do mercado interno; o nível de desenvolvimento alcançado no setor industrial; a elasticidade da oferta interna de matérias-primas para essas indústrias; a elasticidade da oferta interna de gêneros alimentícios; e o grau de autonomia dos centros internos de decisão, particularmente nos setores monetário e fiscal (Furtado, 1980).

Segundo Furtado (1969), o Brasil apresentava grande parte dessas condições antes mesmo da eclosão da crise. Contudo, a industrialização não avançara anteriormente por uma falta de política governamental adequada. Nesse sentido, a consolidação de um poder estatal que se esboçou em 1930 e se confirmou em 1937, apresentou-se como um processo de fundamental importância. A partir de então, o país municiou-se de um centro de decisões com considerável autonomia em relação aos grupos econômicos tradicionais. Inclusive a influência dos grupos internacionais, particularmente na administração financeira do país, fora consideravelmente reduzida.

Entretanto, Furtado (1980) pondera que seria um equívoco considerar que o avanço da industrialização derivou seu impulso principal da ação deliberada do Estado. O fator dinâmico principal foi originado justamente das tensões criadas pela crise do setor exportador. A ação estatal decorria, sobretudo, como resposta a essas tensões.

O fato é que o resultado final da intervenção estatal favoreceu o processo de industrialização no Brasil. Assim, pode-se dizer que a depressão da década de 1930 criou, indiretamente, uma situação privilegiada para as atividades ligadas ao mercado interno, particularmente às que não dependiam de matérias-primas importadas.

É a este processo, pelo qual um mercado *preexistente* e em crise de abastecimento de suas fontes externas tradicionais incentiva a expansão da indústria local, que se chama usualmente de *substituição de importações*. [...] Portanto, é na própria natureza imitativa do processo de industrialização que se deve buscar a raiz última do mecanismo de substituição. (Furtado, 1978a, p. 23-24)

Com a expansão da substituição de importações, o centro dinâmico da economia foi interiorizado, isto é, a dinâmica da economia passou a apoiar-se no mercado interno, e não mais no setor exportador (Furtado, 2009). O rápido crescimento industrial decorreu, portanto, não apenas do abastecimento interno do que antes era importado, mas também pela própria expansão da indústria que, ao elevar o nível da demanda global, ampliou o mercado preexistente.

A industrialização substitutiva iniciou-se pelos segmentos mais simples, dotados de baixo coeficiente de capital e pouco exigentes em tecnologia. Porém, à medida que esse processo progrediu, fizeram-se necessárias uma maior dotação de capital e técnicas mais avançadas. Dessa forma, ao se esgotar a fase de “substituições fáceis”, presenciou-se a perda de dinamismo da indústria, levando a uma tendência de estagnação nesse setor (Furtado, 1968)<sup>5</sup>.

Ao contrário do verificado no caso clássico de industrialização, em que o progresso da técnica é acompanhado por mudanças nas estruturas econômicas e sociais, na versão periférica presencia-se um processo adaptativo, em que as mudanças estruturais são impulsionadas com o fim de satisfazer uma demanda preexistente. Ou seja, “não é a evolução do sistema produtivo que conforma e molda a demanda final, é esta última que comanda o processo de transformação do sistema de produção” (Furtado, 1980, p. 124).

Ao mimetizar um padrão cuja capacidade tecnológica e acumulativa ia muito além da sua disponibilidade, a industrialização substitutiva teve como principal característica a debilidade no padrão de oferta e de demanda. De um lado, o sistema industrial emergente era caracterizado pela baixa produtividade – e conseqüentemente pela baixa competitividade internacional –, o que implicava alta dependência do sistema industrial com respeito ao mercado interno. De outro, foi um processo que manteve o mercado restrito, uma vez que o consumo não poderia

<sup>5</sup> Para Mello (2009), essa fase configura-se pela industrialização restringida. Para o autor, esse período, que se estende de 1933 até 1955, foi configurado por uma transição, em que a acumulação se move de acordo com um novo padrão. Presencia-se um processo de industrialização, pois a dinâmica da acumulação passa a se assentar na expansão industrial; porém a industrialização encontra-se restringida, uma vez que as bases técnicas e financeiras da acumulação são insuficientes para se implantarem as indústrias tipicamente capitalistas.

ser generalizado para o conjunto da população. Diante disso, os investimentos industriais tendiam a se dispersar sem que a estrutura produtiva adquirisse solidez, tornando a subutilização de capacidade produtiva algo inerente a esse processo (Prado Júnior, 2008; Furtado, 1980).

A incompatibilidade em se avançar nas fases mais complexas da industrialização de forma autônoma colocou na ordem do dia a necessidade de ancorar-se no capital internacional. Tal necessidade contou, a partir de meados da década de 1950, com uma conjuntura internacional favorável, na qual os grandes conglomerados tinham interesse em participar desse processo. Destarte, para o entendimento do avanço da industrialização brasileira, precisa-se ter em mente as modificações estruturais ocorridas nas economias centrais no pós-guerra, que superaram um longo período de crise, propiciando um novo ciclo expansivo para as economias capitalistas.

### **3. Emergência do processo de transnacionalização do capital**

O pós-guerra foi marcado pela reorganização da economia mundial capitalista sob a hegemonia dos EUA, que ao final do conflito afirmaram sua supremacia econômica e militar diante das demais nações<sup>6</sup>. As rivalidades imperialistas, que haviam impulsionado as duas Guerras Mundiais na primeira metade do século XX, diluíram-se diante da devastação verificada nas principais potências econômicas europeias e no Japão. Para esses países, a reconstrução era um processo árduo, dado a profunda desestruturação do aparato produtivo, bem como pela desorganização monetária – expressa na inflação generalizada – e pela forte contração do comércio internacional, que dificultavam a capacidade dos governos

<sup>6</sup> Se, por um lado, os EUA saíram da guerra como a maior potência econômica do sistema capitalista, por outro, a URSS também ganhou um papel de destaque. Apesar de ter sofrido uma devastação material e humana, a nação soviética – devido ao papel central que exerceu na Segunda Guerra Mundial – saiu política e militarmente fortalecida do conflito, passando a ser um dos principais atores na condução das questões internacionais. Assim, o mundo paulatinamente se polarizou entre os países capitalistas, sob a esfera de influência dos EUA, e os países socialistas, sob a égide da URSS, no que veio a ficar conhecido como Guerra Fria.

locais em engendrar ações eficazes de recuperação econômica (Mazzucchelli, 2014).

Os EUA, em contraposição, saíram do pós-guerra em uma situação privilegiada. A produção econômica do país praticamente dobrou no período do conflito – respondendo, ao fim da guerra, por quase dois terços da produção manufatureira e pela terça parte das exportações mundiais –, além de sair como o principal credor do mundo (Mazzucchelli, 2014). Diante disso, a solução do quadro aparentemente insolúvel das nações devastadas pela guerra perpassava pelo padrão de relacionamento que lograssem estabelecer com os EUA<sup>7</sup>.

Se, para as nações europeias, a relação com os EUA era fundamental à tarefa de reconstrução, para o país norte-americano a ajuda nesse processo se apresentava como uma questão estratégica, a fim de restabelecer a ordem econômica global à sua maneira. De um lado, o apoio à reconstrução tornou-se essencial para os interesses geopolíticos dos EUA em afastar definitivamente a Europa Ocidental da influência soviética. De outro, o fortalecimento das economias europeias era fundamental para abrir caminho à expansão do grande capital estadunidense.

Diante desse quadro se delineararam os acordos de Bretton Woods, convenção na qual os EUA adquiriram o poder de definir os termos da reorganização do sistema capitalista mundial. Do ponto de vista econômico, o objetivo dos EUA sempre foi estabelecer uma estrutura que findasse o quadro de restrições e barreiras protecionistas, a fim de permitir a atuação internacional de seus grandes conglomerados.

A dura realidade do pós-guerra e a emergência da Guerra Fria forçaram os EUA à adaptação de seu projeto inicial, uma vez que se fez necessário certo tempo para a reestruturação das economias europeias e japonesa antes de um maior processo de liberalização. Contudo, a consolidação da hegemonia estadunidense não fora posta em xeque, sobretudo

<sup>7</sup> A outra possibilidade seria a aliança com a URSS. No entanto, essa associação esbarrava em obstáculos decorrentes de um histórico de antagonismos entre as tradições dos países ocidentais e a natureza do regime soviético. Ademais, ainda que a URSS tenha saído fortalecida do conflito nos âmbitos político e militar, do ponto de vista econômico o país fora notoriamente enfraquecido. Assim, “ao contrário dos EUA, a URSS nada tinha a oferecer aos países ocidentais. Qualquer alinhamento à URSS não só seria politicamente impensável e temerário como, ademais, economicamente inútil. A URSS representava uma fonte adicional de problemas, e não uma solução” (Mazzucchelli, 2014, p. 5).

perante o reconhecimento do dólar como “moeda universal” – conferindo ao Federal Reserve (Banco Central dos EUA) a legitimação de prover a liquidez do sistema monetário internacional. Ademais, ainda que não tenham se dado de modo pleno desde o início, as barreiras protecionistas foram paulatinamente desmanteladas, o que possibilitou uma maior integração entre as economias centrais.

Os grandes conglomerados estadunidenses emergiram como os principais agentes desse processo de integração através da transnacionalização de seu capital. Podendo contar com uma base de recursos naturais de grande extensão e com um espaço econômico nacional de dimensão continental, essas empresas tiveram a possibilidade de se expandir consideravelmente (Furtado, 1980).

Nessas circunstâncias, as empresas estadunidenses obtiveram condições para operarem com unidades produtivas de larga escala e de se planejarem a partir de um horizonte de longo prazo. Isso tornou possível a concentração do poder econômico por parte dessas empresas, dando origem a uma crescente massa de recursos financeiros (Furtado, 1978b).

Segundo Furtado, é a partir desse cenário, fundamentado na grande concentração (e centralização) do capital, nas enormes economias de escala, no elevado coeficiente de capital e no amplo progresso técnico, que se criou a necessidade de transcender os limites estreitos dos mercados nacionais como espaço de valorização.

Por um lado, a base técnica para a operação das grandes corporações em escala global fora fornecida pelo enorme avanço do progresso tecnológico suscitado pela guerra, em especial nas áreas de telecomunicações, informática e tecnologia espacial. Por outro, encontrava-se no imediato pós-guerra grande campo para a difusão do padrão tecnológico estadunidense.

É nesse sentido que o fortalecimento das economias europeias e do Japão era fundamental para os interesses das grandes corporações estadunidenses. Furtado aponta que o processo de transnacionalização só atingiu todo seu potencial visto que o grande capital dos EUA pôde contar com uma base de atuação internacional. A operação nos mercados dos países centrais possibilitou aos grandes conglomerados a utilização de maiores economias de escala e de tecnologia amortizada, além de intensificar a concorrência. Ademais, e ainda mais importante, ao estarem implantadas em vários países, as empresas ganhavam a vantagem de

poder tomar a mesma iniciativa simultaneamente em diversos mercados, proporcionando uma maior capacidade de introduzir novos produtos (Furtado, 1982).

Desse modo, foi graças à transnacionalização do capital, liderada pelas empresas estadunidenses, que se impôs certo estilo de desenvolvimento em nível mundial<sup>8</sup>. Ou seja, o que se projeta em escala global é o padrão tecnológico estadunidense, e junto a ele os elementos culturais e o sistema de valores que lhe são correspondentes (Furtado, 1982).

Apesar das economias centrais terem constituído o grande mercado que permitia às empresas transnacionais difundirem seus produtos e suas técnicas, elas não restringiram sua expansão a esses países. Visando à conquista de mercados propiciados pela industrialização substitutiva, as empresas transnacionais também se direcionaram à periferia do sistema, em especial aos países latino-americanos. Se, de um lado, a instalação na periferia possibilitava uma nova fonte de valorização, de outro, os custos para tanto não apareciam como grande empecilho (Furtado, 1980).

A instalação nas economias periféricas era vista como estratégica, devido à estrutura de baixos custos de mão de obra e menores pressões sociais da classe trabalhadora nessas sociedades. A instalação das transnacionais na periferia, todavia, não visava apenas à redução do custo do trabalho, significava também a necessidade dos grandes conglomerados na busca por novas fontes de recursos naturais. Enfim,

muitos foram os caminhos que utilizaram as empresas para abrir um espaço plurinacional. Mas o objetivo último foi sempre o mesmo: gerar novos recursos de poder com vistas a aumentar ou manter o ritmo da própria expansão em face da concorrência de outras empresas e das pressões sociais emergentes neste ou naquele país. (Furtado, 1978b, p. 25)

Furtado também ressalta que o processo de transnacionalização do capital só avançou da forma que avançou porque dispôs de um setor

<sup>8</sup> É importante frisar que esse processo não significou a homogeneização das forças produtivas, tampouco o acesso aos bens criados pelo mundo como um todo. Como Furtado alertou, “a crescente hegemonia das grandes empresas, na orientação do processo de acumulação, traduz-se, no centro, por uma tendência à homogeneização dos padrões de consumo e, nas economias periféricas, por um distanciamento das formas de vida de uma minoria privilegiada com respeito à massa da população” (Furtado, 1974, p. 69).

financeiro desenvolvido. Isto é, os grandes conglomerados só se internacionalizaram em escala global, pois tiveram a possibilidade de contar com um sistema financeiro internacional capaz de prover liquidez à revelia das autoridades monetárias nacionais, o que viria proporcionar extrema mobilidade ao capital financeiro.

Inicialmente esse processo deu-se através da internacionalização dos bancos estadunidenses, os quais estavam amparados pela enorme massa de recursos financeiros criados pelas grandes corporações, bem como pelo crescente déficit em conta-corrente dos EUA. Com a intensificação do processo de acumulação e as crescentes dificuldades de valorização do capital investido na produção, teve-se uma gradativa reconstituição de uma massa de capitais buscando valorizar-se financeiramente, que teve no euromercado sua principal expressão (Furtado, 1982).

O euromercado originou-se em fins da década de 1950, num momento marcado pelo retorno dos países capitalistas desenvolvidos à plena conversibilidade monetária. Pelo lado da demanda, havia pessoas e instituições desejosas em tomar empréstimos em dólares; do lado da oferta, os detentores da moeda estadunidense viam uma ótima oportunidade para auferir uma remuneração muito maior do que a obtinível nos EUA, devido às restrições impostas pelo governo desse país (Wells, 1973). Como consequência desse arranjo, conferiu-se ao capital oligopólico uma dinâmica ainda mais fortalecida e calcada no fácil acesso à liquidez (Furtado, 1982).

O primeiro grande impacto da forte expansão financeira e de liquidez internacional deu-se com a revogação do padrão dólar-ouro em 1971. Com a suspensão da conversibilidade do dólar em ouro, teve-se uma súbita elevação do preço do ouro e, simultaneamente, uma depreciação do dólar em relação às demais moedas. Esse processo implicou a expressiva ampliação das reservas monetárias mundiais, criando uma considerável massa de liquidez que inviabilizou a manutenção do sistema de taxas de câmbio fixo. Assim, a partir de 1973 tem-se a proliferação dos regimes de câmbio flutuante, que significou o aparecimento de novas frentes de especulação financeira.

O aumento dos preços do petróleo, também em 1973, e o consequente surgimento de países com significativos saldos positivos em conta-corrente aprofundaram ainda mais as operações do sistema financeiro internacional. Contudo, como nos alerta Furtado (1982), nem a

proliferação dos câmbios flutuantes tampouco o choque do petróleo explicam por si esse crescimento vertiginoso. Tal movimento foi impulsionado pelo empenho das empresas transnacionais em ganhar autonomia em relação às autoridades nacionais, e só ocorreu porque havia uma demanda de instrumentos de crédito em escala internacional, os quais possibilitavam a aplicação de forma remuneradora dos saldos existentes.

A enorme criação de liquidez a partir da passagem aos câmbios flexíveis e do choque do petróleo ensejou uma forte expansão do eumercado, consolidando-o como uma estrutura financeira paralela de grandes dimensões, liberada da tutela dos Bancos Centrais e com capacidade para criação autônoma de liquidez. A partir desse momento, as vantagens da diversificação passaram a ser de caráter estritamente financeiro, num processo marcado pela transferência do excesso de liquidez de um setor para outro ocasionalmente mais dinâmico (Furtado, 1976).

#### **4. Consolidação do padrão de industrialização mimetizada: internacionalização do mercado interno brasileiro**

Como apontado, a intensa concorrência e os limites impostos à acumulação no centro, num contexto de emergência da transnacionalização do capital, tornaram o Brasil um mercado significativamente atrativo para as inversões produtivas dos grandes conglomerados na década de 1950. Nesse período, a estrutura de acumulação capitalista tinha na escala nacional a base para a valorização do capital, ainda que o horizonte de valorização fosse transnacional. Como a magnitude do mercado interno brasileiro era suficiente para atender às exigências de escala mínima da grande indústria, a proteção de suas fronteiras nacionais não apenas era aceita, como fazia parte das estratégias das transnacionais. Tratava-se de proteger as unidades produtivas instaladas na periferia da concorrência dos produtos importados.

Contudo, ainda que a conjuntura internacional de expansão imperialista seja um fator central para explicar a participação do capital transnacional na industrialização brasileira, esse processo não foi mera imposição de fora para dentro. Em última instância, são os fatores internos que determinaram a entrada das empresas transnacionais no país e o

avanço da “industrialização pesada”. Tratou-se de um processo pautado e assimilado a partir de mediações com respeito ao ritmo da modernização a ser internalizada, bem como pelos arranjos a serem realizados de forma a ajustar os interesses oligopolistas internacionais e os amplos negócios das burguesias locais (Campos; Rodrigues, 2014).

O Estado, assim, apareceu como agente central na internacionalização do mercado brasileiro. Podem-se destacar três principais ações estatais que foram cruciais para esse processo. Primeiro, a coordenação dos grandes blocos de investimentos, que imprimiu um caráter planejado à industrialização, reduzindo os pontos de incerteza na economia. Segundo, a criação da infraestrutura necessária – em especial nas áreas de transporte e energia – e da produção direta de insumos indispensáveis à industrialização pesada. E, terceiro, o estabelecimento de bases de associação com as grandes empresas transnacionais a partir de um padrão de acumulação que lhes concedia generosos favores, o que incentivou a entrada delas no país.

O marco desse processo deu-se na segunda metade da década de 1950, quando, sob o esquema do Plano de Metas, todos os esforços da economia foram dirigidos em prol da transformação da estrutura produtiva do país (Lessa, 1983).

#### **4.1 Antecedentes da industrialização pesada**

Ainda que se tenha presenciado um forte aporte de capitais externos e uma intensa diferenciação industrial a partir do Plano de Metas, boa parte do arcabouço institucional utilizado nesse período foi conformada nos anos anteriores, com destaque para o segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1954).

O segundo governo Vargas foi caracterizado por sucessivas medidas econômicas, tendo em vista a modificação da estrutura produtiva do país. Três dessas iniciativas foram particularmente importantes. Primeiro, a criação do BNDE (Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico) em 1952, o qual tinha a função primordial declarada de financiar a diversificação industrial. Segundo, a reforma cambial de 1953 – Instrução n. 70 da SUMOC (Superintendência da Moeda e do Crédito) –, que passou a disciplinar a alocação das importações conforme os interesses industriais, além de ter representado uma fonte fundamental de recursos

para o Estado. Terceiro, a criação, também em 1953, da PETROBRAS, que desenvolveu rapidamente as atividades de prospecção, produção e refino do petróleo, e tornou o produto monopólio do Estado (Lessa, 1983).

No entanto, o governo Vargas não obteve êxito na implantação da indústria pesada da maneira que projetou, pois esbarrou em restrições estruturais internas, sobretudo em relação ao padrão de financiamento: as exigências de financiamento do modelo mimetizado tornavam a economia altamente dependente da internacionalização.

A questão é que o capital internacional, nesse período, não ingressou no país na magnitude necessária. A baixa entrada de investimento externo se deu, em grande medida, como consequência do contexto externo adverso, discutido na seção anterior. Mas fatores internos também tiveram papel fundamental. O segundo governo Vargas, de certa forma, buscou retomar as mesmas diretrizes do Estado Novo, isto é, mover a industrialização de modo associado, mas sem uma subordinação aos interesses externos (Campos, 2015). Priorizavam-se os empréstimos e financiamentos públicos, de modo que o governo pudesse orientar o investimento nas áreas consideradas essenciais para a industrialização. O problema é que o governo dos EUA não cedeu os recursos devido ao nacionalismo aspirado por Vargas<sup>9</sup>; e os capitais privados, como já apontado, não estavam interessados em ingressar com maior ímpeto ao país, situação agravada pelo tipo de vinculação pretendido pelo governo brasileiro.

Em síntese, o governo Vargas buscou vincular o capital internacional aos ditames do Estado com o intuito de centralizar o processo de industrialização conforme os desígnios nacionais. Entretanto ficou saliente a debilidade do capitalismo brasileiro e a dependência em relação ao capital internacional, para seguir adiante nas fases mais complexas da industrialização.

O fracasso do projeto varguista abriria precedente para que o processo de internacionalização se desse, na próxima fase, de maneira mais liberal. A Instrução n. 113 da SUMOC, promulgada em 1955, no governo de Café Filho (1954-1955), é uma marca nesse sentido. A partir dessa reforma, passou-se a permitir que as empresas estrangeiras sediadas no país pudessem importar máquinas e equipamentos sem cobertura cambial, conforme “particular interesse ao desenvolvimento da economia

<sup>9</sup> O fim da Comissão Mista Brasil-EUA é elucidativo nesse sentido.

nacional”. Isso trouxe fortes privilégios para tais empresas, sobretudo por esse período ter se caracterizado pela escassez de liquidez nos mercados internacionais. O impacto da Instrução n. 113 ficaria explícito durante o Plano de Metas, quando as transnacionais passaram a utilizar amplamente esse mecanismo.

#### **4.2 Plano de Metas e a impulsão da industrialização pesada**

Buscando dar respostas ao quadro de tensões verificado na economia brasileira, o governo de Juscelino Kubitschek (1956–1960) formulou um conjunto de objetivos setoriais, conhecido por Plano de Metas, que, segundo Lessa, constituiu (até então) “a mais sólida decisão consciente em prol da industrialização na história econômica do país” (Lessa, 1983, p. 27).

O Plano apresentava como objetivo principal o desenvolvimento dos estágios superiores da pirâmide industrial, tanto através da desobstrução de áreas críticas que se apresentavam como pontos de estrangulamento e atravancavam a expansão industrial, como no estímulo aos setores mais complexos.

As metas do Plano podem ser agrupadas em quatro frentes. A primeira referia-se às questões de infraestrutura, notavelmente no sistema de transporte e na geração de energia. A segunda tratava-se da ampliação e instalação de indústrias de produtos intermediários, com maior destaque para a área de siderurgia. O terceiro bloco pretendia instalar o setor de bens de capital, o qual abrangia, em especial, as indústrias automobilística, de construção naval, mecânica e de material elétrico pesado. Por fim, tinha-se a meta da construção de Brasília como nova sede administrativa do país.

Apesar da magnitude das pretensões e do quadro de fortes desequilíbrios na economia brasileira naquela conjuntura, o Plano de Metas não elaborou, em simultâneo, um programa de financiamento. Os mecanismos utilizados pelo governo enveredaram-se pelo caminho de menor resistência política – como na época de Vargas –, mantendo-se a política econômica extremamente dependente do capital internacional e do financiamento inflacionário.

O instrumental do Plano de Metas pautou-se nos seguintes elementos-chave: para as metas de responsabilidade do setor público, observou-se a conjugação de formas administrativas flexíveis – empresas estatais e

autarquias – ligadas a fundos financeiros. Quanto às metas de responsabilidade privada, a instrumentalização pautou-se em um conjunto de fortes estímulos e na ação de entidades que coordenavam a concessão desses favores, os chamados grupos executivos<sup>10</sup>.

Diante desse instrumental, a política econômica traçada pelo governo orientou-se, de um lado, na ampliação da participação estatal na formação interna de capital e, de outro, na atração do capital internacional.

A considerável ampliação da participação estatal na economia implicou responsabilidades adicionais nos meios de financiamento. Para auferir tal expansão, o governo utilizou-se não apenas das fontes tradicionais de recursos fiscais, mas, principalmente, do mecanismo inflacionário, o qual era baseado fundamentalmente na expansão primária dos meios de pagamento por intermédio de operações do Banco do Brasil (Lessa, 1983).

Para suprir os recursos externos necessários para a execução do Plano, o Estado atraiu o capital internacional a partir de um marco regulatório extremamente liberal, o qual conferia significativos privilégios às empresas estrangeiras. Utilizando-se dos instrumentos criados pelas administrações anteriores – em especial a Instrução n. 113 da SUMOC –, o governo JK buscou estimular a industrialização naqueles setores considerados de maior interesse. Asseguravam-se às transnacionais taxas cambiais privilegiadas, tanto no que se refere às remessas de rendimentos das inversões diretas, como nas amortizações e nos juros aos financiamentos.

Essas políticas de atração de capitais estrangeiros foram de suma importância para o desenvolvimento do programa, haja vista que os equipamentos importados eram componentes indispensáveis ao padrão de industrialização que se almejava, e a economia do país, como já salientado, não apresentava estrutura para desenvolvê-los autonomamente. Ademais, devido à ausência de um mercado interno de capitais desenvolvido, era indispensável a entrada de capital internacional para a realização de inversões que exigiam grandes volumes de investimento e prazos mais longos de maturação.

<sup>10</sup> Os grupos executivos resultaram da consolidação da aliança entre o capital estrangeiro e o poder executivo. Como forma de assegurar a posição de cada lado, criou-se um fórum de negociações, em que se estabeleciam as tarefas a serem firmadas e a garantia de rentabilidade nos respectivos setores industriais.

A ampla utilização da Instrução n. 113 também era utilizada para contornar a crise do balanço de pagamentos, historicamente presente e agravada nesse período pela deterioração dos termos de troca posterior a 1953 e pela acumulação dos serviços de dívida contraídos em função do *boom* importador do biênio 1951-1952 (Serra, 1982).

A atração de capitais externos, no entanto, não constituiu a única política governamental de estímulo às inversões privadas. Além desse mecanismo, o Estado concedia crédito de longo prazo a baixas taxas de juros e prolongados períodos de carência e amortização – sobretudo por meio do BNDE. Essas concessões, que por si só já beneficiavam o capital privado, tornavam-se ainda mais atraentes devido ao contexto de deterioração interna dos preços, traduzindo-se num subsídio adicional à formação do capital das empresas.

A política de reserva de mercado para os setores industriais consistiu como outro importante incentivo à inversão do capital privado nesse período – em especial para as transnacionais, pois os setores beneficiados foram aqueles majoritariamente dominados por essas empresas. O mecanismo já existia em administrações anteriores, sobretudo através do controle de câmbio, cuja função era proteger as produções internas. Todavia, com a reforma aduaneira implementada pelo governo (Lei n. 3.244) em 1957, a discriminação passou a ter um caráter mais eficiente. A partir de então, não apenas alíquotas elevadas eram impostas às importações, como também se manteve o controle direto da oferta de taxas cambiais, além de ter se regulamentado o estatuto de registro similar – o qual impedia qualquer importação favorecida de um produto, quando houvesse um setor julgado maduro que o produzisse (Lessa, 1983).

A política de atração de capital internacional do Plano de Metas mostrou-se altamente eficaz na obtenção de recursos externos, os quais foram vitais para o êxito daquilo que o programa se propunha. O montante de IDE aumentou de modo substancial e majoritariamente nos setores de bens de produção e intermediários, o que possibilitou uma radical transformação da estrutura produtiva do país.

O dinamismo da economia, que desde o início do processo substitutivo era impulsionado pelo setor industrial, intensificou-se e com uma mudança qualitativa: a liderança do crescimento passou a ser dos setores de bens de consumo duráveis e de bens de capital<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Serra aponta que, entre os anos de 1955 e 1962, a média anual de crescimento do

Em síntese, o Plano de Metas, ao possibilitar a implantação de um bloco de investimentos complementares entre si, teve como resultado uma vigorosa transformação da estrutura produtiva: de um lado, presenciou-se o adensamento das cadeias produtivas e o surgimento de ramos industriais mais complexos; de outro, a capacidade produtiva ampliou-se muito à frente da demanda preexistente<sup>12</sup>.

Contudo e apesar do papel central do Estado no desenvolvimento da industrialização pesada, esse processo deu-se com as empresas transnacionais adquirindo os setores de significância econômica decisiva – seja diretamente através das filiais ou indiretamente por serem as detentoras do padrão tecnológico e do financiamento da indústria implantada. Ou seja, “o núcleo verdadeiramente dinâmico da indústria brasileira se constituirá em nada mais que uma constelação de filiais de empresas internacionais em cuja órbita girará quase tudo que a nossa indústria conta de mais expressivo” (Prado Júnior, 1989, p. 126).

Como as transnacionais são os grandes vetores dos padrões culturais difundidos do centro, o resultado dessa dominância foi o aprofundamento da modernização. Ou seja, o avanço da industrialização pesada significou a intensificação da dependência cultural, reforçando, conseqüentemente, a dependência tecnológica – tanto pela necessidade de estar em sincronia com a tecnologia dos países centrais (em constante inovação), como por esse processo criar obstáculos à internalização do progresso tecnológico (Prado Júnior, 2008).

---

setor de bens de consumo duráveis e de bens de capital foi de 23,9% e 26,4% respectivamente. É claro que a participação relativa de ambos os setores na produção industrial era relativamente baixa antes do Plano, o que sobre-estima o resultado. Ainda assim, a participação dos bens de capital, que, no fim da década de 1940, representava apenas 4,3% do total da indústria de transformação, mais que triplica essa participação no final da década de 1950, alcançando a marca de 13,5%. Já os bens de consumo duráveis dobraram a participação, saindo de 2,5% para 5,1% no mesmo período (Serra, 1982).

<sup>12</sup> Para a tradição da “Escola de Campinas”, o processo de internalização das forças produtivas tipicamente capitalistas, verificado nesse período, possibilitou a autodeterminação do capitalismo brasileiro. Nas palavras de Mello, “a industrialização chegou ao fim e a autodeterminação do capital estava, doravante, assegurada. Pouco importava que não tivesse se mostrado capaz de realizar as promessas que, miticamente, lhe haviam atribuído” (Mello, 2009, p. 99). Essa abordagem, portanto, desconsidera a problemática da formação nacional, uma vez que não vê como condição necessária a superação da dupla articulação para o desenvolvimento da nação. Para uma crítica a essa visão a partir da perspectiva da formação nacional, ver Sampaio Júnior (1999).

A maior dependência tecnológica, por sua vez, agravou a tendência estrutural ao estrangulamento do balanço de pagamentos, aprofundando a dependência financeira do país. Por um lado, elevou-se a propensão a importar, dada a necessidade de fazer frente à renovação do parque produtivo modernizado. Por outro, o aumento do investimento externo gerou um crescente passivo externo (seja na forma de juros, remessas de lucros ou mesmo na repatriação de capitais) (Prado Júnior, 2008).

Enfim, ainda que nesse período tenha se verificado o avanço nas fases mais complexas da industrialização pesada, foi um processo trilhado sem o rompimento com as causas responsáveis por manter o subdesenvolvimento. Pelo contrário, consolidou-se o padrão de industrialização mimetizada, agravando-se, conseqüentemente, a dependência externa – tanto pelo aspecto tecnológico, como financeiro<sup>13</sup>.

## **5. Crise da década de 1960 e a saída contrarrevolucionária**

No início da década de 1960, o Brasil ficou marcado pela instabilidade tanto no plano econômico, como no político. A crise econômica é em parte explicada pelo esgotamento do ciclo de acumulação propiciado pelo Plano de Metas. A maturação dos investimentos gestados no Plano gerou uma sobreoferta de bens de consumo duráveis em relação à demanda prevista, resultado da superestimação da dimensão do mercado

<sup>13</sup> Para Cardoso e Faletto (2004) – os quais influenciaram a “Escola de Campinas” –, o fato de a dependência externa se manter, não impede a superação do subdesenvolvimento. No caso do Brasil, a dependência, inclusive, contribuiu para o desenvolvimento capitalista do país, dada a inexistência de uma burguesia nacional forte. Ou seja, para os autores, a dependência e a segregação social deixam de ser problemas ao menos do ponto de vista do desenvolvimento econômico. Logo, os autores negam a necessidade das revoluções democrática e nacional, isto é, a necessidade histórica de superação da dupla articulação para a formação nacional. Crítico da visão de Cardoso e Faletto, Marini (1973) acredita na necessidade de ruptura com a dependência externa e com a segregação social para a superação do subdesenvolvimento. Porém, essas conformações são entendidas como problemas inerentes à lógica do capital, e não como problemas de formação. Dessa forma, para o autor, a superação da dupla articulação se dará por meio da revolução socialista. Ou seja, o autor também desconsidera a necessidade histórica das revoluções nacional e democrática como elos concretos da revolução brasileira (Hadler, 2013).

interno e da subestimação da capacidade competitiva das atividades já instaladas aqui anteriormente. Por outro lado, verificou-se uma crise de subinvestimentos nos setores de bens intermediários e de bens de capital. Apesar de o Plano de Metas ter possibilitado uma considerável diversificação desses setores, a demanda cresceu para diversos outros produtos cuja disponibilidade ainda provinha das importações (Serra, 1982).

A consequência desses processos, somado à conjuntura internacional adversa, foi o arrefecimento dos investimentos estrangeiros no país, impactando o balanço de pagamentos. Na realidade, desde fins da década de 1950, o setor externo apresentava sinais de estrangulamento, a despeito das expressivas entradas de recursos externos impulsionadas pelo Plano de Metas. A crise externa advinha de diversos fatores, mas em especial da redução das receitas de exportação causada pela deterioração dos termos de troca iniciado em 1958; dos crescentes gastos com os “serviços” do capital estrangeiro, consequência do alto volume de investimentos e empréstimos acumulados – situação agravada devido ao baixo período de maturação dos empréstimos –; e da pressão por maiores importações de bens intermediários e de capital, imprescindíveis para o prosseguimento da industrialização (Lessa, 1983).

O estrangulamento externo, somado à impossibilidade de se manter o mecanismo inflacionário praticado outrora, instaurou uma crise profunda de financiamento. A ausência de um adequado esquema de financiamento durante o Plano de Metas suscitou a aparição de desequilíbrios na economia, que foram intensificados pela reforma cambial implementada pelo governo Jânio Quadros em 1961 – Instrução n. 204 da SUMOC (Furtado, 1978a)<sup>14</sup>. Esses fatores levaram à ampliação do processo inflacionário, o qual não apenas perdeu sua serventia direta, como passou a impedir a montagem de esquemas alternativos de financiamento.

Tendo em vista impedir um processo de hiperinflação, o governo passou a implementar políticas contractionistas – em especial, o Plano

<sup>14</sup> A Instrução n. 204 da SUMOC realizou a unificação cambial, buscando resolver o déficit no balanço de pagamentos, ao desvalorizar os principais produtos de exportação e ao contrair as importações de itens supérfluos. Contudo, “distante de promover o questionamento da ação do complexo internacional internamente, o Governo Jânio Quadros aprofundou a subordinação do Estado à internacionalização [...], conduzindo a economia a um impasse cuja dimensão se colocava pela contínua pressão sobre o balanço de pagamentos” (Campos, 2016, p. 27).

Trienal (1963) –, as quais tiveram como consequência o aprofundamento do quadro de desaceleração econômica.

O cenário de aceleração inflacionária, estrangulamento externo, déficit público, redução dos investimentos – tanto público, como privado – e desaceleração do produto tornou o panorama econômico brasileiro extremamente instável. A crise econômica, no entanto, foi apenas um lado da profunda turbulência a qual o país atravessava no período e que desembocou no Golpe de Estado em 1964.

O Brasil, de fato, transformara-se num país industrializado no início da década de 1960, contudo os traços marcantes do subdesenvolvimento foram mantidos<sup>15</sup>. Logo, esse processo realizou-se “mediante a multiplicação e a exacerbação de conflitos e de antagonismos sociais, que desgastavam, enfraqueciam cronicamente ou punham em risco o poder burguês” (Fernandes, 2005, p. 374). Enquanto a economia se apresentava altamente dinâmica, as profundas contradições eram mascaradas. Todavia, com a crise econômica no início da década de 1960, tais contradições tornaram-se antagonismos abertos. Ainda que nunca tenha existido uma situação pré-revolucionária com viés anticapitalista, a situação era potencialmente pré-revolucionária, como consequência do grau de desagregação e desarticulação da própria dominação burguesa desde a segunda década do século (Fernandes, 2005).

O governo de João Goulart estava envolto nesse espectro de reivindicações. Mesmo não sendo um governo revolucionário, trouxe certo resgate do nacionalismo e a proposta de impor reformas que respondiam a demandas históricas dos movimentos populares, as quais contrariavam os interesses do grande capital internacional e das burguesias locais. Os casos mais elucidativos nesse sentido são as propostas de reformas de base – agrária, educacional, tributária, estatização das concessionárias de serviço público, direito à greve etc. – e o tratamento do capital externo – sobretudo com a Lei de Remessas de Lucro (Lei n. 4.131), a qual proibia a remessa de lucros provenientes de reinvestimentos, podendo remeter

<sup>15</sup> Para a corrente da “Escola de Campinas”, a crise da década de 1960 não veio em decorrência dos problemas estruturais do subdesenvolvimento, como o era para Furtado e para a tradição da formação nacional. Para a “Escola de Campinas”, a crise foi a manifestação do ciclo endógeno no qual a economia brasileira ficou sujeita, como qualquer economia capitalista, após a autodeterminação do capital (Tavares; Serra, 1976; Tavares, 1998a).

apenas o referente ao capital inicial ingressado, além de restringir tal valor a 10% do fluxo de capital das empresas no país em relação aos três anos anteriores (Pereira, 1974; Gonçalves, 1999).

Em síntese, havia dois projetos em disputa: um que almejava romper com o padrão de desenvolvimento dependente e segregacionista a partir de um movimento revolucionário, e outro que pretendia bloquear as reformas sociais e viabilizar a continuidade da modernização através de um movimento contrarrevolucionário a partir da associação das burguesias internas com o capital internacional. Com o Golpe de 1964, triunfou a segunda via, instalando-se no país o que Fernandes (2005) denominou de “modelo autocrático burguês”, em que se verificou a reformulação do Estado brasileiro de modo a proteger institucionalmente as burguesias internas e de dar respaldo à dominância do capital internacional nas atividades produtivas do país.

## **6. Retomada do dinamismo a partir do “modelo brasileiro”**

Consumado o Golpe em 1964, o projeto modernizante que havia sido colocado em xeque pelas forças populares pôde não apenas seguir adiante, como ser aprofundado. Para tanto, colocava-se como condição necessária a realização de reformas estruturais de modo a suprimir os pontos de estrangulamento responsáveis pela perda de dinamismo do sistema, em especial os referentes à demanda e ao financiamento. Desse modo, uma das primeiras medidas tomadas pelo governo militar foi a criação do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), o qual tinha como principais objetivos oficiais o restabelecimento do equilíbrio do setor público, o controle da inflação e a reorganização do sistema financeiro.

A questão fundamental consistia em retomar o dinamismo econômico a partir do complexo industrial criado na década de 1950 e que vinha sendo amplamente subutilizado. Como já apontado, o rápido processo de transformação produtivo verificado no país, apesar de ter possibilitado a instalação de um sistema industrial consideravelmente diversificado, não logrou superar a segregação social. Assim, o mercado restrito manteve-se como marca estrutural da economia brasileira. Não

tardaria, portanto, para que situações de subutilização da capacidade produtiva viessem a impactar no dinamismo econômico (Furtado, 1978a).

Evidentemente, a resolução do problema de restrição de mercado encontrada pelo governo autoritário não veio a partir de uma distribuição de renda. Pelo contrário, a solução consistiu na reorientação da concentração da riqueza e da renda, a partir de um processo de arrocho salarial que visava privilegiar não apenas a minoria proprietária, mas também a classe média alta. A estratégia objetivava a elevação do poder de compra desses grupos de modo a formar um mercado de bens de consumo duráveis de dimensões razoáveis (Furtado, 1978a)<sup>16</sup>.

Segundo o diagnóstico oficial, a principal restrição ao crescimento econômico acelerado advinha do insuficiente acesso ao financiamento externo. Assim, com o fim de impulsionar a captação de recursos externos, buscou-se readequar o sistema financeiro conforme as necessidades impostas pelo novo padrão de acumulação e de modo a acompanhar as transformações que se processavam à escala internacional.

As políticas realizadas pelo governo deram resultado: a partir de 1968, o Brasil retomou a trajetória de crescimento, e de maneira ainda mais pujante do que na segunda metade da década de 1950, inaugurando um período – que se estenderia até 1973 – conhecido vulgarmente pela literatura como “milagre brasileiro”. Mais uma vez a liderança exercida nesse ciclo coube à indústria de transformação, sendo os setores de bens de capital e de consumo durável os mais dinâmicos (Serra, 1982).

Não obstante esse fato, nesse período as transformações estruturais da economia deram-se de modo bem menos acentuado do que no Plano de Metas. Apesar de a indústria ter sido a principal responsável pelo alto dinamismo econômico, boa parte de seu crescimento adveio da utilização da elevada capacidade ociosa herdada do Plano de Metas e dos anos de semiestagnação. Dessa maneira, geraram-se posteriormente desproporções inter e intrassetoriais como decorrência do crescimento econômico (Tavares, 1998b).

---

<sup>16</sup> O aumento da capacidade de compra da classe média alta deu-se “mediante formas de financiamento, que implicavam em subsídios ao consumo, e transferências, para essa classe, de títulos de propriedade e de crédito que lhe asseguravam situação patrimonial mais sólida e a perspectiva de renda futura” (Furtado, 1978a, p. 41). Ou seja, criou-se um importante setor de semirrentistas.

A principal delas foi o descompasso entre o setor de bens de capital em relação aos setores de bens de consumo duráveis, bens de consumo não duráveis e da construção civil. Ainda que a produção de bens de produção tenha apresentado uma considerável expansão, ela não foi suficiente para atender aos requisitos impostos pelos demais setores produtivos da economia. Com isso, teve-se que sanar tal debilidade a partir de importações (Serra, 1982).

Enfim, as modificações institucionais realizadas pelo governo militar entre 1964 e 1967 “abriram novas possibilidades de ação, mas também revelaram a intenção dos grupos que ascenderam ao poder mediante o golpe militar de abandonar a orientação do desenvolvimento às forças de mercado” (Furtado, 1981, p. 39). Em outras palavras, os obstáculos impostos pelo esgotamento do padrão de acumulação da industrialização substitutiva e que deflagraram um período de semiestagnação, durante a década de 1960, foram, em certa medida, superados, propiciando um novo ciclo expansivo à economia brasileira. Porém, tal processo não se deu por meio da supressão das causas estruturais responsáveis pela manutenção do subdesenvolvimento. Pelo contrário, o dinamismo econômico foi retomado a partir do que Furtado (1978a) denominou de “modelo brasileiro”: isto é, mediante alta concentração da riqueza e da renda, e de um intenso processo de endividamento externo.

## **6.1 Internacionalização do mercado financeiro**

No final da década de 1960, o endividamento externo do Brasil iniciou uma tendência de rápida expansão e significativa alteração em sua composição, passando a ser constituído predominantemente por empréstimos em moeda. Tal processo foi impulsionado, por um lado, pela existência de excessivos volumes de fundos para empréstimos no mercado financeiro internacional e, por outro, pelas políticas de estímulos à captação de recursos externos praticadas pelo governo militar.

Ancorada na concepção de que o financiamento externo era imprescindível para um ritmo de crescimento econômico acelerado, as autoridades governamentais buscaram retomar as condições institucionais que facilitavam a livre mobilidade do capital internacional, as quais haviam sido freadas durante o governo Goulart.

A primeira mudança substancial deu-se justamente na flexibilização

da principal regulação que impunha controle ao capital internacional, a Lei de Remessa de Lucros. Em agosto de 1964, por meio da Lei n. 4.390, modificaram-se os artigos mais incisivos da Lei n. 4.131. Entre os principais pontos, podem-se destacar a inclusão dos reinvestimentos na base de cálculo das remessas de lucro e o aumento da alíquota de tais remessas de 10% para 12%. A partir de então, permitiu-se a contratação de empréstimos em moeda estrangeira de maneira direta pelas empresas sediadas no país – privilégio também concedido aos bancos nacionais (Pereira, 1974).

A política de incentivo à maior obtenção de divisas internacionais não se restringiu à modificação da Lei de Remessas de Lucro. Em janeiro de 1965, promulgou-se a Instrução n. 289, que também permitia a contratação de empréstimos em moeda estrangeira de maneira direta e simplificada pelas empresas instaladas em território nacional. A importância da Instrução n. 289 residia no fato de essa modalidade de empréstimo dar o direito de recomprar as divisas com cobertura cambial – assegurado no momento da venda à Carteira de Câmbio do Banco do Brasil, que arcava com o risco cambial (Pereira, 1974).

Ainda que as empresas nacionais pudessem captar recursos a partir da Lei n. 4.131 e da Instrução n. 289, essas modalidades davam grandes vantagens às empresas estrangeiras, dada a possibilidade que elas tinham de intermediar diretamente com as matrizes ou com as entidades financeiras a elas associadas. Assim, as transnacionais tinham o privilégio de acessar sem grandes dificuldades a abundante massa de recursos externos, justamente num período marcado pela política contracionista do PAEG (Campos, 2016).

A terceira principal modalidade de captação de empréstimo em moeda no período dava-se pela Resolução n. 63. A partir dela, permitia-se aos bancos comerciais e bancos privados de investimento a obtenção de empréstimos em moedas estrangeiras para posterior repasse às empresas industriais e comerciais do país<sup>17</sup>. O fato de a captação dos empréstimos via Resolução n. 63 ser efetuada por instituições financeiras permitiu às empresas nacionais maiores oportunidades de mobilização de recursos externos, uma vez que a captação direta do regime da Instrução n. 289,

<sup>17</sup> A Resolução n. 64 facultava essa intermediação ao BNDE.

como já salientado, auferia vantagens consideráveis às filiais estrangeiras (Pereira, 1974).

Com as reformas financeiras implementadas pela ditadura militar, em especial pela Lei n. 4.131, o crédito externo passou a representar uma fonte de financiamento extremamente atrativa às grandes empresas públicas e privadas, particularmente às transnacionais que operavam no país. Em primeiro lugar, porque representava uma ampliação das bases de financiamento, sobretudo o de longo prazo, indisponível no sistema financeiro interno recém-estruturado. Em segundo lugar, porque o custo de captação do empréstimo externo tendeu a ser significativamente inferior aos disponíveis no mercado financeiro doméstico. Esse processo deu-se pela recorrente política de diferenciação entre as taxas de juros internas e externas praticadas pelas autoridades monetárias, constituindo-se num dos principais fatores pelo grande afluxo de empréstimos em moeda estrangeira para as empresas do país, sobretudo após 1968 (Pereira, 1974; Davidoff Cruz, 1999).

Além de maiores prazos e menores custos, o endividamento externo mostrava-se especialmente atraente às empresas estrangeiras, uma vez que elas passaram a utilizar tal mecanismo como forma de burlar as restrições às remessas de lucro. Ainda que a Lei n. 4.131 previsse certo controle às remessas de lucro – incidiam-se impostos progressivos, quando o valor remetido excedesse 12% do capital da empresa –, para as remessas de juros e amortizações não havia limites. Um indicativo da utilização desse mecanismo pelas transnacionais é o fato de os empréstimos externos brasileiros apresentarem uma participação considerável de corporações não financeiras privadas como credoras<sup>18</sup>. Logo, sugere-se que grande parte desses empréstimos era realizada por operações matriz-filial, em que os juros pagos pelos empréstimos captados eram muitas vezes remessas de lucro disfarçadas (Pereira, 1974).

A maior mobilidade ao capital internacional, somada à grande liquidez no euromercado, possibilitou um salto no ingresso de recursos externos ao país, inclusive com prazos mais alongados<sup>19</sup>. Dois aspectos são de fundamental importância destacar. O primeiro refere-se ao fato de as insti-

<sup>18</sup> Em 1966, por exemplo, 69,1% do endividamento externo brasileiro tinha a corporação não financeira privada como credora (Pereira, 1974).

<sup>19</sup> Com efeito, a dívida externa bruta do Brasil mais que triplicou entre 1968 e 1973 (Davidoff Cruz, 1999).

tuições privadas estrangeiras, no período em destaque, serem as principais tomadoras desses créditos, reforçando a ideia de que as transnacionais possuíam consideráveis privilégios na obtenção dos recursos externos<sup>20</sup>.

O segundo aspecto é a indicação de que a maior parcela desses recursos tinha como destino o suprimento de capital de giro das empresas<sup>21</sup>. Ou seja, apesar do montante crescente, os empréstimos externos contribuíram relativamente pouco para uma mudança estrutural da economia. Se considerar o fato, como tudo indica, de que grande parte dessas captações tenha sido efetuada como forma de burlar os limites impostos à remessa de lucros, pode-se considerar que o impulso ao desenvolvimento das forças produtivas foi ainda menor.

A natureza do endividamento brasileiro no período, portanto, foi eminentemente financeira, a despeito do discurso oficial do governo que apontava ser necessária a captação de recursos externos, de modo a superar as restrições que impediam a aceleração do crescimento. O caráter financeiro é corroborado, ao se analisar a estrutura do balanço de pagamentos, donde as contratações líquidas de empréstimos e financiamentos apresentarem como contrapartida principal a formação de reservas internacionais (Davidoff Cruz, 1999).

A rápida expansão das reservas, além de implicar altos encargos de manutenção, tornava a execução da política monetária problemática, sobretudo pela forte pressão inflacionária – dado que o endividamento externo tinha como contrapartida a emissão de moeda nacional. Com o intuito de controlar a expansão da oferta monetária, o governo promovia crescentes emissões líquidas de títulos indexados (Letras de Tesouro Nacional – LTN). Nesse sentido, lastreada pela captação de empréstimos externos, o que ocorria na realidade era uma operação de transferência interna de fundos, entre os tomadores de LTN e os devedores de empréstimos externos, intermediada pelas autoridades monetárias. Ou seja, o endividamento externo tinha como contrapartida o endividamento público interno (Wells, 1973; Pereira, 1974).

<sup>20</sup> Para o ano de 1968, por exemplo, dos empréstimos totais, 76,3% foram captados por empresas estrangeiras (Pereira, 1974).

<sup>21</sup> Em 1968, por exemplo, esse valor correspondeu a 84,1% dos empréstimos totais – se computado apenas os empréstimos em moeda (via Lei n. 4.131 e Instrução n. 289), essa participação chegou a 98% (Pereira, 1974).

Este mecanismo, embora represente, dadas as circunstâncias, ganho de flexibilidade na mobilização doméstica de recursos, poderia vir a ser substituído por operações genuinamente internas (sem a contrapartida de tão elevado endividamento externo) no âmbito de um sistema de intermediação financeira reformado, basicamente quanto às funções de transformação de créditos contínuos de curto prazo na estrutura requerida de débitos de mais longo prazo. (Pereira, 1974, p. 197)

Adicionalmente, Pereira (1974) alerta que a ideia de que os recursos externos serviriam como complemento à poupança interna nem sempre corresponde à realidade. Para o autor, existem indícios de que haja uma relação de substituíbilidade entre esses elementos, tanto maior quanto mais elevado for o aporte por recursos externos (Hipótese de Havelmo). No Brasil,

[a] existência de um significativo volume de recursos financeiros, aplicados em ORTN, por parte de instituições financeiras do setor público (BNH, CEF, etc.) na verdade indica que os empréstimos em moeda do exterior também serviram como substituto para a poupança doméstica; na ausência de tais empréstimos, os recursos financeiros aplicados em ORTN poderiam, em princípio, ser realocados para usos diretamente mais produtivos. (Wells, 1973, p. 28)

Verificou-se, portanto, uma substituição de parcela da poupança interna potencial por influxos externos, sendo esta desviada para gastos com consumo. Com o fim de estimular a ampliação do mercado de bens de consumo duráveis, o governo drenava esses recursos para as classes de maior poder aquisitivo. Assim, o acelerado endividamento externo também pode ser visto como mecanismo de difusão dos padrões de consumo impostos pelas transnacionais.

Em suma, as reformas financeiras implementadas pela ditadura militar, ao integrarem a economia brasileira ao ritmo de expansão do sistema financeiro internacional, criaram uma “engenharia” em que a mobilização de recursos internos passava quase que necessariamente pela captação externa, mesmo que não houvesse uma necessidade real – no sentido de não existir uma equivalência na conta de mercadorias do balanço de pagamentos. A consequência dessa dinâmica foi a aceleração do endividamento externo e, concomitantemente, a elevação da

dívida pública brasileira. Esse processo se intensificaria ainda mais na segunda metade da década de 1970, diante da expansão de liquidez do mercado financeiro internacional e da maior necessidade por recursos externos decorrente do II PND e do aumento dos encargos do próprio endividamento externo.

## **Considerações finais: as contrapartidas da industrialização mimetizada**

A industrialização brasileira não pode ser compreendida senão à luz de seu passado colonial e de sua posterior inserção periférica no capitalismo industrial. Isso porque o seu desenvolvimento, desde a substituição de importações, até a internalização da industrialização pesada, foi delineado a partir da lógica da modernização dos padrões de consumo e condicionado pela presença de desigualdades extremas, cujas raízes remontam, em última instância, ao passado colonial escravagista.

O impulso da industrialização no Brasil deu-se no início do século XX, quando a crise da divisão internacional do trabalho engendrou um cenário favorável para o desenvolvimento do setor industrial, o qual passou progressivamente a ditar a dinâmica econômica do país. Contudo, os constrangimentos à evolução desse processo não tardaram a ocorrer, afinal o padrão almejado ia muito além das possibilidades de uma sociedade em que o passado colonial ainda se fazia presente: de um lado, o capital nacional não tinha capacidade tecnológica e financeira de implantar a industrialização pesada; de outro, dado a segregação social, não havia condições de se formar um mercado com dimensões adequadas para que a industrialização se desenvolvesse de modo autônomo.

O impasse seria “solucionado” mediante associação com o capital internacional, que, ávido por expandir suas bases de valorização, tinha na periferia um mercado atraente para suas inversões produtivas. O Brasil, pela magnitude de seu mercado e pelo relativo desenvolvimento do parque industrial, despertava particular interesse. Mas esse não foi um processo meramente reflexo, e sim organizado internamente, de modo a ajustar os interesses oligopolistas internacionais e os amplos negócios das burguesias locais. É nesse sentido que se tem que compreender as inúmeras vantagens dadas pelo governo brasileiro em prol do capital internacional.

Com a entrada massiva das empresas transnacionais e o amplo suporte do Estado – sobretudo em infraestrutura e nas indústrias de base –, a industrialização pesada pôde finalmente ser impulsionada a partir da segunda metade da década de 1950. As empresas nacionais não ficaram de fora desse processo, atuando principalmente de forma complementar às indústrias emergentes. Todos pareciam lucrar:

Para o conjunto da economia brasileira, contudo, e para a imensa maioria do país que fica fora do negócio, ele representará o oposto de previsão, pois longe de o capital estrangeiro ser absorvido, ou tender para isso, são as empresas brasileiras que se dissolvem dentro das grandes organizações financeiras internacionais; e aos poucos a indústria brasileira evolui para a situação a que se verá reduzida e que não será, fundamentalmente, mais que de uma constelação de filiais e subsidiárias mais ou menos declaradas de grandes empresas imperialistas. (Prado Júnior, 2008, p. 315)

Se na década de 1950 as transnacionais impuseram a dominância no núcleo estratégico da industrialização brasileira, com as reformas financeiras implementadas pela ditadura militar consolidou-se o controle do capital internacional na dinâmica econômica do país. Ao integrar a economia brasileira ao ritmo de expansão do sistema financeiro internacional, criou-se uma “engenharia” em que a mobilização de recursos internos passava quase que necessariamente pela captação externa, mesmo que não houvesse uma necessidade real. Como as transnacionais tinham acesso privilegiado à abundante liquidez do euromercado, a desregulamentação financeira teve como reflexo a intensificação do poder de dominação dessas empresas na esfera nacional. O Estado, em contrapartida, tornou-se cada vez mais endividado e dependente do capital internacional, perdendo autonomia na orientação das políticas econômicas.

Enfim, a associação com o capital internacional possibilitou a diversificação produtiva da economia brasileira, internalizando-se estruturas fundamentais da Segunda Revolução Industrial. Contudo, esse processo significou a consolidação de uma dupla dependência. De um lado, a dominância do núcleo central exercida pelas empresas estrangeiras tornou a industrialização brasileira extremamente dependente dos parâmetros vigentes que permitiam o seu desenvolvimento. De outro, a aceleração do endividamento externo, impulsionada inicialmente pelas transnacionais,

criou um círculo vicioso, em que o país se tornou cada vez mais dependente da captação de recursos externos, a qual passou a ser crescentemente utilizada para fazer frente aos encargos do próprio endividamento.

## Referências bibliográficas

- CAMPOS, Fábio Antônio de. Multinational firms and the regulatory framework in Brazil (1951–1967). *Apuntes*, v. 42, p. 137–172, 2015.
- CAMPOS, Fábio Antônio de. Complexo multinacional e a “Lei de Remessas de Lucro” (1956–1973). *Revista da SEP*. Niterói, n. 45, out.–dez. 2016.
- CAMPOS, Fábio Antônio de; RODRIGUES, Fernando Henrique Lemos. Transnacionalização do capital e os limites do desenvolvimentismo: um diálogo com Celso Furtado sobre a experiência brasileira (1956–1982). *História Econômica & História de Empresas*. São Paulo, v. 17 n. 2, p. 377–414, 2014.
- CANO, Wilson. (Des)Industrialização e (sub)desenvolvimento. Trabalho apresentado no 2º CONGRESSO INTERNACIONAL DO CENTRO CELSO FURTADO, ago. 2014, Rio de Janeiro.
- CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004 (1969).
- DAVIDOFF CRUZ, Paulo. *Dívida externa e política econômica: a experiência brasileira nos anos setenta*. Campinas: UNICAMP/IE, 1999 (1984).
- ESPÓSITO, Maurício. Desindustrialização no Brasil: uma análise a partir da perspectiva da formação nacional. *Revista da SEP*. Niterói, n. 46, 2017a.
- ESPÓSITO, Maurício. *Os limites do debate teórico da desindustrialização no Brasil: uma crítica a partir da perspectiva da formação nacional*. *Revista Econômica*. Niterói, UFF, 2017b.
- FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. 5. ed. Prefácio de José de Souza Martins. São Paulo: Globo, 2005 (1975).
- FURTADO, Celso. *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968 (1962).
- FURTADO, Celso. *Um projeto para o Brasil*. 5. ed. Rio de Janeiro: Saga, 1969 (1968).
- FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento econômico*. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- FURTADO, Celso. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. 5. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1975 (1967).
- FURTADO, Celso. *Prefácio à nova economia política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- FURTADO, Celso. *Análise do “modelo” brasileiro*. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978a (1972).
- FURTADO, Celso. *Criatividade e dependência na civilização industrial*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978b.

- FURTADO, Celso. *Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1980.
- FURTADO, Celso. *O Brasil pós-“milagre”*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- FURTADO, Celso. *A nova dependência: dívida externa e monetarismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*: edição comemorativa – 50 anos. São Paulo: Companhia das Letras, 2009 (1959).
- GONÇALVES, Reinaldo. A economia política do investimento externo direto no Brasil. In: MAGALHÃES, J. P. A. et al. (orgs.). *Vinte anos de política econômica*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.
- HADLER, João Paulo de Toledo Camargo. *Dependência e superexploração: os limites das reflexões de Fernando Henrique Cardoso e Ruy Mauro Marini sobre a problemática do desenvolvimento dependente*. Campinas: Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, 2013 (Tese de Doutorado).
- LESSA, Carlos. *Quinze anos de política econômica*. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1983 (1964).
- MARINI, Ruy Mauro. *Dialética de la dependencia*. México: Era, 1973.
- MAZZUCHELLI, Frederico. *Os dias de sol: a trajetória do capitalismo no pós-guerra*. Campinas: FACAMP Editora, 2014.
- MELLO, João Manuel Cardoso de. *O capitalismo tardio*. 11. ed. São Paulo/Campinas: Editora UNESP/FACAMP, 2009 (1982).
- OREIRO, José Luis; FEIJÓ, Carmem Aparecida. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. *Revista de Economia Política*. São Paulo, v. 30, n. 2, 2010.
- PEREIRA, José Eduardo de Carvalho. *Financiamento externo e crescimento econômico no Brasil: 1966/73*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974.
- PRADO JÚNIOR, Caio. *A revolução brasileira*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1966.
- PRADO JÚNIOR, Caio. *Formação do Brasil contemporâneo*: Colônia. 17. ed. São Paulo: Brasiliense, 1981 (1942).
- PRADO JÚNIOR, Caio. *História e desenvolvimento: a contribuição da historiografia para a teoria e prática do desenvolvimento brasileiro*. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1989 (1972).
- PRADO JÚNIOR, Caio. *História econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 2008 (1970).
- SAMPAIO JÚNIOR, Plínio Soares de Arruda. *Entre a nação e a barbárie: os dilemas do capitalismo dependente em Caio Prado, Florestan Fernandes e Celso Furtado*. Petrópolis: Vozes, 1999.
- SAMPAIO JÚNIOR, Plínio Soares de Arruda. *Capitalismo dependente e reversão neocolonial*. Memorial acadêmico. V. 2. Campinas, 2012, mimeo.
- SERRA, José. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira. *Revista de Economia Política*. São Paulo, v. 2/2, n. 6, abr.-jun. 1982.
- TAVARES, Maria da Conceição. *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*. Campinas: UNICAMP/IE, 1998a (1985).

- TAVARES, Maria da Conceição. *Ciclo e crise: o movimento recente da industrialização brasileira*. Campinas: UNICAMP/IE, 1998b (1978).
- TAVARES, Maria da Conceição; SERRA, José. Além da estagnação: uma discussão sobre o estilo de desenvolvimento recente do Brasil. In: SERRA, José (org.). *América Latina: ensaios de interpretação econômica*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976 (1971).
- WELLS, John. Euro-dólares, dívida externa e o milagre brasileiro. *Estudos CEBRAP*, n. 6, 1973.



# breves notas sobre desenvolvimento, planejamento e desigualdades regionais no brasil\*

## brief notes about development, planning and regional inequalities in brazil

**William Eufrásio Nunes Pereira\*\***

Departamento de Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, Rio Grande do Norte, Brasil

**Ana Cristina dos Santos Moraes\*\*\***

Instituto de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Pará, Belém, Pará, Brasil

### RESUMO

As transformações econômicas ocorridas no Brasil, nas duas últimas décadas, implicaram mudanças locacionais de empresas e empregos. O presente trabalho objetiva apresentar uma breve discussão sobre o planejamento regional do Brasil, no âmbito nacional. A pesquisa foi realizada através do método histórico-dedutivo, visando observar as conexões entre o geral e o particular, por entender que as realidades locais são reflexos de ações não somente locais, mas principalmente regionais e nacionais. Utilizou-se a base de dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), do Ministério do

### ABSTRACT

The economic transformations that have occurred in Brazil in the last two decades resulted locational move businesses and jobs. This work presents a brief discussion on regional planning in Brazil, at the national level. Was used the historical deductive method, seeking to observe the connections between the general and the particular, understanding that local realities are reflections of actions not only local, but mainly national and regional. Was used the database of the Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), the Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). The results showed that oc-

\* Os autores agradecem (sem atribuir responsabilidades) os comentários, na primeira versão do texto, de Carmen Gabrielli e Luana Ramalho, cujas discussões e sugestões contribuíram para melhoria do trabalho. Agradecem também à CAPES o financiamento da pesquisa que possibilitou este artigo.

Submetido: 19 de outubro de 2015; aceito: 17 de fevereiro de 2017.

\*\* Professor associado do Departamento de Economia e do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Economista, especialista em Administração. Doutor em Ciências Sociais e mestre em Economia. *E-mail*: wenpereira@hotmail.com

\*\*\* Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Economia do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Pará. Mestre em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. *E-mail*: crystynamorays@hotmail.com



Trabalho e Emprego (MTE). Os resultados mostraram que ocorreram aumentos das quantidades de empregos nas regiões menos desenvolvidas do país, embora ainda haja grande concentração das atividades produtivas no Sudeste brasileiro.

**Palavras-chave:** Brasil, desigualdades. Regiões. Desenvolvimento regional. Desconcentração econômica.

curred increases in the amounts of jobs in less developed regions of the country, though there are large concentration of production activities in Southeastern Brazil.

**Keywords:** Brazil, inequalities. Regions. Regional development. Economic deconcentration.

## Introdução

Até metade da década de 1920, a integração do mercado brasileiro era pequena, pois o comércio, feito basicamente da produção agrícola, era focado nas relações comerciais externas. Em São Paulo as exportações para as demais regiões se deram, diferentemente dos demais estados, de forma acentuada, uma vez que o estado paulista já estava inserido em um contexto que o colocava como o maior importador de produtos primários do interior brasileiro (Guimarães Neto, 1986).

A perda do dinamismo na economia do Nordeste, em benefício do crescimento de São Paulo, está vinculada aos investimentos do capital no acelerado processo de crescimento industrial desse estado. Acrescenta-se que tal capital investido era advindo, inclusive, dos capitalistas do Nordeste e de outras atividades da economia, os quais buscavam taxa de lucros mais elevadas (Singer, 1977).

Esse fato é descrito como “área em que a causação circular age com maior nitidez em uma economia capitalista” (Singer, 1977, p. 57). A região de São Paulo estava se desenvolvendo, atraindo os capitalistas de outras regiões, dadas as vantagens oferecidas, acentuando ainda mais a transferência de recursos dessas outras regiões, pois “já é sabido que o capital não tem pátria” (Singer, 1977, p. 57).

Na visão de Guimarães Neto (1986), a “formação do complexo econômico nordestino” é decorrente do cultivo do açúcar e da criação de animais, visto que havia necessidade de grandes inversões de capitais para essas atividades. “Arquipélago de regiões” – para o Brasil – e “complexo nordestino ou ilhas” – para o Nordeste – são denominações criticadas, pois, na opinião de Guimarães Neto (1986), trata-se de um ponto de vista intra e inter-regional.



A recuperação na produção açucareira, todavia, enfrentou alguns obstáculos devido à produção externa do açúcar com a beterraba, que dominava o mercado internacional. Essa produção de açúcar, feita pelos países europeus e norte-americanos, contribuía para os seus mercados internos, mas o excedente produzido era exportado, dominando mais de 50% de todo o mercado mundial (Prado Júnior, 1985).

Além disso, tais governos imputavam barreiras à entrada de açúcar produzido a partir da cana-de-açúcar, prejudicando grandemente a produção açucareira no Brasil. A alternativa foi voltar-se para o mercado interno, o qual não tinha demanda suficiente para absorver o total produzido. Para o Nordeste, outra dificuldade encontrada no período foi o aumento da produção açucareira no Sul do Brasil (Cano, 1998b).

Quanto à produção do algodão nordestino no século XIX, apesar de baixo dinamismo no que se refere ao total produzido, teve crescimento constante. O mercado interno era a fonte de expectativas para o aumento do cultivo, visto que a indústria têxtil no Brasil consumia mais da metade da cultura do produto. O algodão dinamizou o processo de urbanização e as relações comercial e industrial, muito mais do que o açúcar. Isso porque o transporte do algodão era demasiadamente caro e, portanto, estimulava a implantação de fábricas têxteis locais. Contudo, o cultivo do algodão em São Paulo operava com técnicas mais avançadas, fazendo com que o estado se tornasse líder da produção no Brasil (Cano, 1998b).

O sistema ferroviário do Nordeste, apesar de ter reduzido os custos de transporte do açúcar e do algodão, não foi tão exitoso quanto na região Sul do Brasil, haja vista as poucas inversões de capitais ocorridas na região nordestina. Além disso, a implantação das ferrovias nordestinas não provocou uma dinamização no que se refere ao processo de urbanização local, pois os principais aglomerados populacionais encontravam-se no litoral. Ademais, a Abolição da Escravidão também prejudicou, como em outras regiões, as grandes lavouras de cana-de-açúcar. Com a perda do mercado externo, o Brasil precisava buscar alternativas de dinamização do mercado interno, já que no período estava ocorrendo um aumento significativo da população (Prado Júnior, 1985).

O trabalho está dividido em seis partes, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira parte está uma abordagem sobre a indústria brasileira antes de 1929 e suas transformações produtivas do

período. Em seguida mostra uma discussão sobre o planejamento e as desigualdades regionais no Brasil – a partir do Plano de Metas. A terceira parte mostra a integração regional do ponto de vista do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) e da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE). Em seguida, verifica-se um processo de concentração e desconcentração econômica. A quinta parte apresenta alguns apontamentos sobre a economia recente no Brasil. Por último, alguns condicionantes da guerra fiscal no Brasil.

## 1. A indústria brasileira antes de 1929 e algumas transformações produtivas

A articulação regional brasileira teve início nas primeiras décadas do século XX. Guimarães Neto (1989) faz distinção desse processo de consolidação em três momentos: etapa inicial dependente do setor externo; período de desenvolvimento industrial depois da crise de 1929; e período da industrialização pesada, iniciada a partir da segunda metade da década de 1950.

Nos anos anteriores à crise de 1929, alguns fenômenos mudaram o rumo da economia paulista, entre eles a contração nos preços de *commodities* e a redução das relações comerciais externas, em virtude de crise internacional. O café foi o único produto que apresentou bom dinamismo; em função disso, o capital industrial dependia do capital cafeeiro. Cano (1998b) mostra os componentes principais que originaram o bom desenvolvimento da economia cafeeira em São Paulo: produção de café; atividade da indústria em função do café, máquinas e equipamentos, embalagens e o desenvolvimento da indústria têxtil; instalação de ferrovias; crescimento do segmento bancário; instalação de infraestrutura, portos, armazéns, transportes urbanos, além do processo de urbanização.

O cultivo predatório do café, no final do século XVIII, no Vale do Paraíba, prejudicou a fertilidade do solo, provocando crise da cultura na região. Como consequência, ocorreu o “deslocamento” do cultivo do produto para outros espaços, Espírito Santo, Minas Gerais e Oeste Paulista, em busca de terras com maiores possibilidades de produção, visto que existiam maiores condições naturais da produtividade do solo (Cano, 2002).

Importa ressaltar que a economia do café é caracterizada por ser baseada estritamente na utilização da terra, com custos financeiros menores do que os do açúcar. As terras virgens e os solos estáveis – que facilitaram a utilização de transportes – e o clima adaptável ao trabalhador imigrante acabaram concentrando na região paulista a melhor estrutura da plantação do café existente no país, colocando o Brasil de maneira ímpar no comércio internacional (Furtado, 1991; Prado Júnior, 1985).

Com a introdução da ferrovia na década de 1870, São Paulo obteve um crescimento promissor do café, promovendo a minimização dos custos com transportes, transbordando para um aumento das margens de lucro (Cano, 1998b). De acordo com o autor, um dos problemas preocupantes do período era a escassez de mão de obra devido ao fim do tráfico de escravos, em 1865. Com esse acontecimento, o estado de São Paulo foi beneficiado com o excesso de trabalhadores imigrantes provenientes do continente europeu.

A vinda de imigrantes para o Brasil, no final da década de 1870, além de resolver o problema da escassez de mão de obra, mobilizou o mercado interno, derivado do poder aquisitivo do trabalhador. Foi viabilizada pelo financiamento exercido pelos cafeicultores, uma vez que a grande acumulação de capital no sistema cafeeiro impossibilitava a permanência de escravos na atividade (Pacheco, 1998). Essa absorção da força de trabalho imigrante possibilitou o aparecimento de cidades com certa divisão social do trabalho, o que era mais difícil na economia escravista.

No período compreendido entre 1905 e 1919, ocorreu significativo crescimento da produção diversificada de São Paulo, incluindo bens de capital e de insumos, bem como o aumento em outros segmentos do setor industrial, como é o caso da indústria têxtil, dada a nova dinâmica da década seguinte em função do aumento na diversidade da composição industrial. Além disso, a emigração do Nordeste contribuiu para o aumento da economia de São Paulo devido, principalmente, à grande oferta de força de trabalho disponível.

No final do século XIX, havia um clima favorável ao cultivo do café no território brasileiro, visto que os demais países produtores se encontravam em um momento de intensa redução na produção cafeeira. Além disso, iniciativas do governo paulista de fomento à migração, em atendimento à demanda dos cafeicultores, foram decisivas para o

enfrentamento do problema da carência de mão de obra no período (Furtado, 1991).

São Paulo demonstrou grande capacidade para a formação de uma estrutura industrial e de um aumento da diversidade produtiva. A integração do mercado nacional, apesar de pequena, até meados da década de 1920 era basicamente feita via produtos agropecuários, açúcar e algodão no Nordeste. No Sul, a carne de charque se constituía como o produto mais comercializado naquele momento da articulação. As exportações ocorriam de São Paulo para as demais regiões. Para Guimarães Neto (1986), uma marca importante do crescimento no setor industrial era o papel complementar exercido pelas regiões em benefício de São Paulo.

Nesse quadro de desenvolvimento da economia paulista, os investimentos no cultivo do café se deram, principalmente, em virtude da baixa nos preços internacionais do produto. Tais investimentos aumentaram consideravelmente a quantidade de empresários instigados para inversões de capitais nessa cultura, mais ainda devido à grande quantidade disponível de força de trabalho e de terras. Esse bom momento da produção do café possibilitou aos empresários do Brasil o controle de boa parte do plantio mundial, os quais aproveitaram a oportunidade para reduzir a oferta de produtos primários, visando a uma melhoria na renda dos países importadores (Furtado, 1991).

Nesse contexto de crescimento do plantio do café, ocorreu um aumento significativo da produção entre 1925 e 1928, devido ao tempo entre cultivo e colheita das plantações. O problema é que essa ampliação da produção não foi acompanhada pelo igual crescimento das exportações. Com a prolongada crise da cultura cafeeira mundial e com os estoques por parte dos fazendeiros-empresários sendo acumulados a cada ano, foi inevitável o problema da superprodução e da queda na renda dos cafeeicultores. Nesse contexto, tais empresários transferiram parte de seu capital para inversões em outras atividades, como os bancos, a instalação de indústrias, dentre outros (Cano, 1998a).

O caráter concentrador da indústria brasileira em São Paulo é mostrado por Guimarães Neto (1986) já no período inicial do século XX, pois era ínfima a articulação comercial entre as regiões, com um pequeno percentual da produção comercializado no Brasil, porquanto o restante da produção era voltado para o mercado externo. As demais regiões também apresentavam participação dentro da indústria nacional, com

especialização naquele produto mais potencial, ratificando o caráter complementar do resto do país e afirmando o estado paulista como o espaço nacional com maior fluxo de convergência.

A pouca integração da economia nacional foi aumentada pela falta de comunicação entre os espaços nacionais. Além disso, havia os limites impostos pelos preços dos transportes na modalidade marítima: por serem custos elevados, impediam que houvesse um fluxo de mercadorias entre as regiões. Esses limites naturais beneficiaram as próprias regiões, na medida em que possibilitavam a instalação de indústrias regionais, basicamente as têxteis, de cervejas, cimento, dentre outras, mesmo sendo de pouca importância para a produção nacional (Cano, 1998a).

No início da década de 1930, a quantidade de café produzida atingia níveis impossíveis de serem comercializados, dada a conjuntura do comércio internacional, que inviabilizava a obtenção de empréstimos com vistas a investir nos estoques do café existente nas plantações. Furtado (1991) mostra alguns problemas básicos relacionados à questão do plantio do café no período, tais como a incerteza quanto à decisão de colher ou deixar as plantações abandonadas; caso o produto fosse colhido, a incerteza quanto ao estoque ou extinção do produto; os custos em estocar ou extinguir.

Nota-se que tais problemas não eram fáceis de serem enfrentados. Se fossem abandonados nos cafezais ou colhidos, alguém teria que arcar com as despesas tanto de perda de produção – no caso do abandono –, quanto de colheita, uma vez que teriam os custos da mão de obra e do estoque da produção.

A ideia então existente era fazer com que o preço do café se mantivesse elevado, visando equilibrar o mercado do café. A atitude, porém, não foi bem-sucedida naquele momento. De acordo com Furtado (1991), uma possível solução para o aumento significativo da produção cafeeira teria sido uma imposição à restrição do plantio. Todavia, existe um prazo de quatro a cinco anos entre plantação e colheita, e não se esperava que esse aumento da produção, dado o bom momento das vendas, se transformasse em um problema de superprodução em anos posteriores.

Cano (1998a) não considera o período anterior a 1930 como um “processo de industrialização”, pois sua indução se deu em função das exportações ocorridas. Contudo, é a partir de 1933, com a recuperação econômica no final da crise, que se pode falar em industrialização, pois

há uma melhora na economia nacional que, embora continue predominantemente agroexportadora, iniciou um processo mais acelerado de industrialização. Essa recuperação ocorreu, principalmente, em função da mudança do centro dinâmico: de “voltada para exportação” – determinante do emprego e renda –, passou para uma economia direcionada para o mercado interno, proporcionando um novo modelo de acumulação (Caiado, 2002).

Em 1930, essas transformações ocorreram também no âmbito político, pois a retirada do então presidente do Brasil reduziu o poder das oligarquias, iniciando uma centralização de poder com o novo presidente, Getúlio Vargas, o que levou as regiões a perderem sua autonomia nas decisões.

Naquele período, o capital mercantil era o padrão de acumulação capitalista existente no Brasil. Guimarães Neto (1986) mostra algumas consequências, principalmente no que se refere ao comércio existente entre o estado de São Paulo e a região Nordeste. Após a crise, para a integração da economia nacional, foi o capital mercantil que passou a investir na produção, a qual estava extremamente concentrada no Sudeste.

Nesse contexto, fica claro que ocorreu uma mudança no padrão de acumulação a partir da década de 1930, devido a uma quebra na vinculação da renda fiscal do governo com a economia cafeeira, em que os interesses, com a intervenção do Estado, passaram a ser o “desenvolvimento urbano-industrial” (Tavares, 1998, p. 125).

O dinamismo existente entre as regiões era predominantemente de fluxo de mercadorias, não ocorrendo, portanto, uma busca, por parte do capital produtivo, de novos espaços para seus investimentos. A fase de industrialização restringida é caracterizada em virtude da dependência do mercado externo tanto para exportação, quanto para importação de bens. Com isso, a indústria teve crescimento significativo, pois as importações induziram a redução dos investimentos no setor industrial, os bens de produção eram os mais diversificados e, no caso dos bens de capital, sua capacidade de produção era muito pequena (Guimarães Neto, 1986).

A atuação do Estado, no sentido de integração das regiões brasileiras, ocorreu visando à eliminação dos impostos cobrados no comércio entre elas, pois era considerado um dos maiores entraves ao desenvolvimento das unidades da Federação que estavam fora do entorno de São Paulo.

## 2. Planejamento e desigualdades regionais no Brasil – a partir do Plano de Metas

Embora o aumento da concentração das atividades econômicas em São Paulo não tenha resultado em estagnação das demais regiões brasileiras, São Paulo comandava o processo de acumulação em virtude de ser o centro da produção nacional, porém a questão regional ganhou maior destaque na política a partir da década de 1950, visto que os investimentos em infraestrutura e na indústria pesada eram bastante concentrados no Centro-Sul e em São Paulo, provocando pressão das demais regiões (Cano, 2002). Já em 1952 o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) foi criado com a finalidade de fomentar o processo de industrialização no Brasil, o qual iria ser, posteriormente, o grande parceiro para a execução do financiamento dos investimentos do Plano de Metas (Lessa, 1983).

Em 1955, Juscelino Kubitschek venceu as eleições presidenciais no Brasil. Após assumir o cargo no ano seguinte, pôs fim ao estado de sítio e criou o Plano de Metas, que priorizava o investimento em diversos setores econômicos, tidos como estratégicos para o desenvolvimento do país. Adicionou-se, posteriormente, a construção de Brasília como o “encerramento” de um acelerado processo de investimento que propugnava a possibilidade de desenvolvimento de “50 anos em 5”.

O governo federal manifestava o interesse em continuar com a política de substituição de importações, voltando-se para a produção dos bens de capital. Além disso, existia uma preocupação em transformar qualitativamente a economia através da implantação de um segmento industrial com produção de insumos básicos, bens de capital e serviços públicos. De acordo com Lessa (1983), o plano era pautado em quatro grandes metas:

1. investimentos estatais nos sistemas de transporte, bem como na geração de energia;
2. ampliação ou instalação de um setor de produção de intermediários, os quais se sobressaem à metalurgia;
3. instalação do segmento produtor de bens de capital;
4. construção de uma nova sede administrativa para o Brasil.

Tal plano buscava beneficiar o setor produtivo do Brasil com a implantação de uma estrutura integrada. A ideia era dinamizar aquelas regiões do Brasil que outrora foram primário-exportadora, mas acabaram perdendo sua importância no cenário nacional para o Centro-Sul do país. Os desequilíbrios existentes – o estancamento do setor externo, a produção do café em um novo ciclo expansivo e os desequilíbrios fiscais – não eram preocupações que pudessem reduzir o avanço do processo de industrialização.

O plano procurava instalar indústrias do segmento da siderurgia, visando suprir o crescimento da economia nacional, com a construção da usina de Volta Redonda, no período da Segunda Guerra Mundial. Quanto à produção de bens de capital, o foco era nas indústrias automobilística, naval, mecânica e de material elétrico pesado. A indústria mecânica foi estimulada pela instalação de indústrias automobilísticas, sendo este um dos segmentos mais importantes (Lessa, 1998).

As importações de bens de capital contribuíram para o endividamento nacional, mas tornou-se necessário para a manutenção dos investimentos. Contudo, transformou o capital externo via única de sustentação para a substituição das importações. Diante dos desafios a serem superados, para financiar o plano, foi necessária a aquisição da dívida externa brasileira. Para esse período, são apontados alguns efeitos negativos: do ponto de vista social, a significativa redução dos investimentos, bem como a queda nos salários reais; no setor externo, o acúmulo da dívida pública federal (Furtado, 1989).

O Plano de Metas tinha a nítida finalidade de promover a industrialização nas demais regiões do Brasil, visando “retirar”, em parte, o foco do centro dinâmico: São Paulo, estado mais desenvolvido do país. O plano não foi pensado para preocupar-se com a agricultura, mas exclusivamente com o processo de instalação da indústria pesada no país. Os problemas existentes, tais como monetário, fiscais, salariais, só seriam resolvidos desde que não interferissem nos objetivos do plano. Dentre outras, algumas metas foram estabelecidas, visando não desviar-se do projeto: no setor público, tendo o BNDE como o maior aliado nas decisões e efetivações dos projetos; no setor privado, com estímulos para facilitação das importações de equipamentos de baixo preço.

### 3. GTDN e SUDENE: diagnóstico para uma integração regional

Criado em 1958, o Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), coordenado por Celso Furtado, tinha o intuito de relatar situações acerca da estagnação econômica e social do Nordeste, visando inserir a região em um processo de industrialização voltado para a substituição de suas importações, pois estas contribuíam significativamente para retardar o desenvolvimento nordestino. De acordo com o GTDN, a industrialização da região era fundamental para a superação do atraso econômico e de renda existentes.

No Brasil havia enormes disparidades regionais de renda e de desenvolvimento. O Nordeste, em 1956, apresentava-se como a área com menor nível de desenvolvimento do continente americano. Pesquisas do GTDN constataram que o Nordeste para o Brasil apresentava-se com uma gravidade maior do que ao comparar o Brasil no conjunto dos países ocidentais. Comparando o Nordeste com o Centro-Sul, verificou-se que havia uma menor quantidade da população ativa, bem como de trabalhadores na agricultura. No caso da indústria, o setor era pouco capitalizado. As diferenças estruturais mostravam que a relativa falta de terras e a baixa acumulação de capital foram as duas causas responsáveis pelo menor nível de renda no Nordeste. Não havia, até aquele período, preocupações no sentido de reduzir tais diferenças, dadas as disparidades no ritmo de crescimento (GTDN, 1997).

A criação do GTDN foi pioneira no Brasil e tinha como principal objetivo fazer uma análise sobre o problema das desigualdades regionais existentes no território brasileiro. Tal grupo realizou um levantamento sobre os problemas regionais do Nordeste, apresentando propostas na tentativa de mudar a estrutura existente na região, através do modelo de substituição de importações. Nesse sentido, o relatório do GTDN aponta as principais dificuldades:

1. menor nível de renda em relação às demais regiões;
2. crescimento econômico inferior ao Centro-Sul;
3. transferência de recursos financeiros para o Centro-Sul do Brasil entre os anos 1948 e 1956, em virtude, principalmente, de fatores climáticos e de concentração de terras;

4. diluição das transferências governamentais devido à necessidade de obras para minimizar os efeitos das secas;
5. saída de investimentos privados do Nordeste, visando a melhores rendimentos no Centro-Sul;
6. ausência de políticas de investimento no setor produtivo, visando à criação de postos de trabalho;
7. redução significativa da produção de alimentos, em virtude da falta de chuvas;
8. ineficácia das medidas adotadas para promover mudanças estruturais significativas.

Era factual a urgente necessidade de políticas de desenvolvimento para o Nordeste, pois, conforme mostra o relatório do GTDN, havia diferenças básicas quanto ao pouco capital investido e, conseqüentemente, no ritmo de crescimento, o que levou a região a demonstrar diferenças bastante consideráveis em seu nível de desenvolvimento. Não existia uma demonstração de interesse para mudar aquela realidade, tornando cada vez maior o diferencial de desenvolvimento, quando comparada com o Centro-Sul que se constituía em um grande exportador, embora não fosse um grande importador, de mercadorias.

Existia uma política de proteção à indústria nacional, contudo beneficiava o Centro-Sul em detrimento do Nordeste. Além disso, a seca existente na região, devido à pouca precipitação pluviométrica, impossibilitava a produção principalmente agrícola, prejudicando consideravelmente a população no que se refere à sua alimentação de subsistência (GTDN, 1997).

As primeiras medidas de enfrentamento da questão regional se deram com algumas políticas do governo federal direcionadas para o Nordeste no sentido de reduzir os efeitos sociais provocados pelas secas na região. Dentre outras medidas, o governo federal criou postos de trabalho, visando gerar renda para as famílias mais afetadas, bem como a construção de açudes (uma das medidas para coletar água das chuvas).

A criação desses açudes contribuiu ainda mais para consolidar as oligarquias existentes na região, pois não foi ao acaso que os açudes eram construídos nas propriedades dos grandes fazendeiros da região, valorizando ainda mais aquelas terras. O GTDN tinha o compromisso de compatibilizar projetos de acordo com as especificidades da região, bem

como torná-los ágeis no sentido de obter os resultados esperados com maior brevidade. Uma das metas era reduzir os efeitos das secas, com o aumento da extensão territorial da região, anexando terras mais úmidas. Outro ponto importante foi a tentativa de investir na industrialização, visando provocar mudanças em sua economia (GTDN, 1997; Guimarães Neto, 1986).

Diante das constatações do relatório do GTDN quanto à situação social do Nordeste, o governo federal cria a Lei n. 3.692/1959, que institui a Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), que, além dos estados do Nordeste, abrangeria também o polígono das secas em Minas Gerais. A instituição tinha os seguintes objetivos:

1. analisar e indicar diretrizes para desenvolver o Nordeste;
2. supervisionar, coordenar e controlar a implementação de projetos alocados pelo governo federal para o desenvolvimento da região;
3. executar os projetos referentes ao desenvolvimento do Nordeste;
4. coordenar os programas de assistência técnica direcionados à região.

Nesse sentido, a SUDENE consolidou-se como uma das primeiras ações de planejamento regional brasileiro – a partir de sua criação, criaram-se outras (SUDECO, SUDESUL etc.) para as diversas regiões do Brasil. Com essa superintendência, pretendia-se expandir o foco de desenvolvimento do governo federal, o qual era limitado às regiões Sudeste e Sul. A ideia era que funcionasse como fomentadora do desenvolvimento regional nordestino.

Seguindo a orientação do relatório do GTDN, a SUDENE organizou-se no sentido de proporcionar incentivos tanto à agropecuária, quanto à indústria na região. A expectativa era que a superintendência incentivasse esses setores (indústria e agropecuária), visando favorecer a geração de empregos para a significativa quantidade de trabalhadores desempregados. No entanto, essas expectativas não se consolidaram, pois eram as oligarquias locais as maiores beneficiadas com todo esse processo.

## 4. Concentração e desconcentração econômica no Brasil

No período entre 1961 e 1967, ocorreu um crescimento da economia nordestina superior à brasileira, em virtude, principalmente, da política de desenvolvimento adotada depois da criação da SUDENE. Deve-se considerar, também, o incentivo para o desenvolvimento do setor industrial, bem como a situação econômica da região, com a entrada da indústria paulista no mercado regional, prejudicando a expansão do setor e a quantidade de recursos disponíveis, demonstrando o início de uma acumulação industrial.

Entre 1968 e 1973, a economia brasileira vivenciava um momento conhecido como milagre econômico. De acordo com Tavares (1985), nesse período o estímulo às fusões favoreceu a concentração de investimentos e, conseqüentemente, de capital. A política cambial favorecia a entrada de capital de empréstimo no país, dada a disponibilidade de dinheiro na Europa. Ocorreu um crescimento significativo do registro das contas nacionais em virtude da liquidez internacional vigente, em que os países produtores de petróleo disponibilizaram recursos financeiros para países a juros relativamente baixos.

A captação de recursos financeiros por parte do Brasil, no período acima citado, de acordo com Cavalcanti (1998), está relacionada a dois fatores: havia uma balança comercial favorável, pois o mercado externo estava em um momento de rápida expansão, e um aumento da liquidez, que gerava excesso de dólar. Para o autor, tais condições permitiram que países subdesenvolvidos aumentassem sua participação, haja vista os prazos estendidos para os pagamentos dos empréstimos adquiridos, bem como a queda nos *spreads* bancários.

O aumento significativo no preço do petróleo provocou crise internacional, prejudicando o balanço de pagamentos da economia brasileira. Esse prejuízo está relacionado à deterioração dos termos de intercâmbio, ao aumento significativo das taxas de juros internacionais, bem como à redução no seu ritmo de crescimento, em virtude do protecionismo exercido pelos países desenvolvidos (Cavalcanti, 1998).

A década de 1970 teve um início abalado, do ponto de vista do comércio internacional, em função da crise do dólar e do sistema monetário internacional (Tavares, 1983). Porém a conjuntura derivada do

milagre mudou estruturalmente o Brasil; por exemplo, aumentou a participação do Estado na economia. Essa participação dá início a um novo processo de acumulação, tendo o Estado como líder (Aguirre; Saddi, 1997).

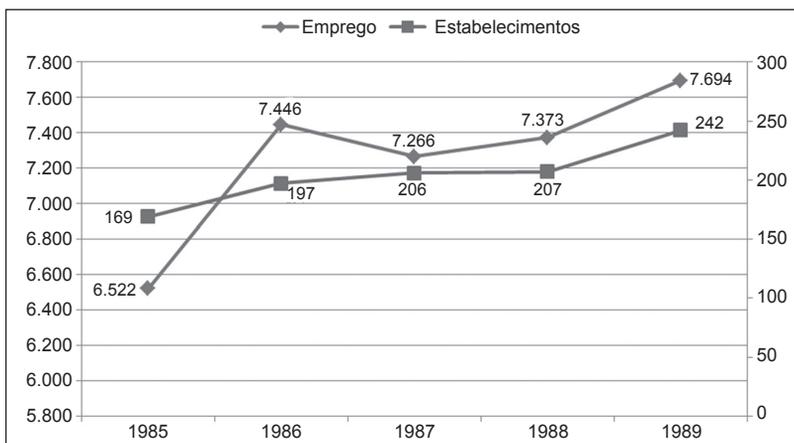
O Brasil aproveitou o momento para captar financiamentos que contribuíram para proporcionar o crescimento brasileiro; no entanto, acentuou ainda mais a concentração de renda e as diferenças socioeconômicas existentes entre as regiões. Nesse período, ocorreu crescimento acelerado do endividamento externo, pois a apresentação que se fazia à época era de que o financiamento seria fundamental para elevar o produto interno. O desenvolvimento econômico do período supracitado ocorreu de forma acelerada em alguns segmentos do setor industrial – como material de transporte –, impossibilitando a continuidade de crescimento, rebatendo seus efeitos sobre a produção de bens duráveis. Esse aumento da produção (material de transporte) não teve continuidade na segunda metade da década de 1970, devido ao excesso de produção do milagre econômico brasileiro (Tavares, 1985; Carneiro, 2002).

Nesse período entrou em vigor o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), o qual era voltado para a modificação daquele estágio de desenvolvimento do setor industrial. Para a realização de uma mudança do então modelo existente, seria necessária, de acordo com a Lei n. 6.151/1974, uma mudança na indústria de bens de capital e de eletrônica pesada, além do foco no segmento de insumos básicos, visando promover a substituição de importações (II PND, 1974; Lessa, 1998).

Contudo, essa desconcentração produtiva existente na década de 1980 se deu mais em direção às cidades do interior paulista, em virtude de um fortalecimento em infraestrutura proporcionado pelo governo estadual, subsídios fiscais com forte atuação dos municípios e incentivos específicos nas exportações.

De acordo com Cano et al. (2007), mesmo com a redução dos investimentos federais no estado de São Paulo, ocorreu um amadurecimento dos investimentos federais com importantes rebatimentos no interior do estado. Além disso, os custos (normatização, fiscalização) de implantação de indústrias na Região Metropolitana de São Paulo tornavam-se cada vez mais inviáveis, visto que algumas empresas estavam se reestruturando.

Gráfico 1 – Empregos (milhões) e estabelecimentos (mil) industriais (1985-1989)



Fonte: elaboração própria com base nos dados da RAIS/MTE.

O Gráfico 1 mostra o comportamento do emprego e dos estabelecimentos industriais instalados no Brasil, na segunda metade da década de 1980. De acordo com os dados, o crescimento relativo, entre 1985 e 1989, do emprego e dos estabelecimentos foi de 17% e 43% respectivamente. Isso mostra que o crescimento na quantidade de empresas instaladas no país foi relativamente maior do que a capacidade de geração de postos de trabalho nesses anos.

Nesse período ocorreu mudança no modelo até então adotado, marcando a década pelo endividamento externo, recessão econômica, inflação, crise fiscal do Estado e, também, esgotamento do modelo de desenvolvimento por substituição de importações.

Diante disso, o Estado brasileiro perdeu completamente sua capacidade de ser o principal ator e promotor do investimento. Apesar da geração de emprego e renda, havia um arrocho no salário e na renda do trabalhador (Tavares, 1979). A partir da segunda metade da década supracitada, ocorreram tentativas malsucedidas de estabilizar a inflação através de planos anti-inflacionários – Cruzado, Bresser e Verão (Castro, 2005).

A partir da segunda metade da década de 1980, ocorreu uma inversão nos fluxos de capital externo, com saída de capitais em virtude de pagamento da dívida. Além disso, ocorreu o esgotamento dos efeitos das políticas de investimentos do II PND, com a deterioração econômica,

bem como das contas públicas, com a inflação crescente e o setor externo em desequilíbrio. A crise no período não foi sanada com as diversas tentativas de planos de estabilização da economia, provocando um esfriamento na dinâmica do país, principalmente para as regiões periféricas, contudo ampliada a participação de São Paulo no Produto Nacional, somando-se nesse período a ampliação de incentivos concedidos pelos estados desde o final da década de 1970 (Caiado, 2002).

No início da década de 1990, os países desenvolvidos passaram por ajustes econômicos, como a redução da atuação do Estado nas economias, a redução dos direitos trabalhistas, as privatizações, dentre outras. No caso do Brasil, ocorreram também algumas medidas no mesmo sentido, tais como abertura comercial e financeira, privatizações, efetiva redução do Estado brasileiro na economia. Tais ações proporcionaram reconcentração de alguns segmentos.

A redução da participação do Estado pôde ser vista pelo agravamento da guerra fiscal entre os estados, bem como através de incentivo ao investimento estrangeiro. Com a falta de projetos voltados para o desenvolvimento regional, a guerra fiscal tornou-se um instrumento que promoveu vantagens entre as regiões do país, proporcionando uma realocização industrial em algumas regiões em detrimento de outras (Caiado, 2002).

Em meados da década de 1980, as intervenções governamentais eram direcionadas ao reordenamento econômico através do controle da inflação. Foi a partir da década de 1990 que o governo brasileiro passou a pressionar as empresas para que elas se modernizassem. Em meados dessa mesma década, o Plano Collor I não só promoveu a abertura comercial, como também criou um conjunto de medidas denominadas “Diretrizes gerais para a Política Industrial e de Comércio Exterior (PICE)” (Silva, 2008, p. 118). Esse conjunto de medidas concomitante à abertura da economia aprofundou a crise brasileira, visto que a indústria não tinha como concorrer com os produtos favorecidos pela redução das tarifas de importações.

A partir da década de 1990, a economia brasileira vivenciou alguns acontecimentos bastante distintos, pois o governo federal viabilizou a privatização de alguns serviços públicos, monopolizando determinadas empresas estatais. Além disso, ocorreu significativo aumento nas fusões e aquisições no Brasil. Os segmentos que mais concentraram essas fusões e aquisições, de acordo com Carneiro (2002), foram os serviços industriais

de utilidade pública (energia elétrica e comunicações), metalurgia e siderurgia, extrativa mineral, química e petroquímica.

A abertura comercial fez crescer o nível de competição da produção brasileira com as empresas internacionais, resultando em uma nova reconfiguração locacional da indústria nacional, antes concentrada na região Sudeste (Pereira Júnior, 2009).

Foi nos primeiros anos da década supracitada que o processo de reestruturação se acelerou ainda mais. Uma das consequências da abertura econômica e da internacionalização da economia brasileira daqueles anos foi a competição acirrada vivida no mercado brasileiro, provocando aumento significativo do desemprego. Nesse período, as empresas que não conseguiram acompanhar esse processo, ampliando produtividade, reduzindo gastos, inserindo novas tecnologias, foram obrigadas a fechar suas portas com a decretação de falência (Pereira, 2008; Oliveira; Guimarães Neto, 1997).

O processo de reestruturação produtiva que ocorreu no Brasil possibilitou uma desconcentração que apresentou outras características, no que diz respeito à localização da produção.

Para Diniz (2000), as razões para o processo de desconcentração da economia brasileira, entre 1970 e 1985, devem-se

1. a deseconomias de aglomeração<sup>1</sup> na área metropolitana de São Paulo e à criação de economias de aglomeração em outras regiões;
2. à ação do Estado via investimento direto, a incentivos fiscais e à construção de infraestrutura;
3. à busca de recursos naturais e consequente expansão agrícola;
4. a efeitos locacionais da competição.

Esse processo de desconcentração, devido à reestruturação produtiva, beneficiou alguns espaços brasileiros fora do centro dinâmico. Isso significa que a região Sudeste teve perdas apenas relativas. “A configuração urbano-industrial que começou a delinear-se nos 1980 e 1990 apontava para a perda da importância e da participação no PIB das metrópoles

<sup>1</sup> Entende-se por “deseconomias de aglomeração” aqueles espaços em que espaços perdem determinados setores da economia em virtude de resistência dos trabalhadores e sindicatos a baixos salários, restrições com relação ao meio ambiente, dentre outros. Ver Galinari e Lemos (2007), Fochezatto e Valentini (2010).

nacionais – São Paulo e Rio de Janeiro – em benefício das outras metrópoles nacionais e cidades de porte médio” (Pereira, 2008, p. 86).

A localização de empresas em regiões mais afastadas do maior centro de dinamismo deu-se em função do “aproveitamento de potencialidades regionais para o desenvolvimento de indústria de base local” (Pereira, 2008, p. 87). No que diz respeito às políticas de desenvolvimento da indústria, elas ficaram restritas à guerra fiscal entre os estados. Esses dois fenômenos podem atuar simultaneamente, mas o fator principal que promoveu a realocação de indústrias foram os incentivos fiscal-financeiros concedidos pelos estados brasileiros na década de 1990, além da mão de obra existente em grande quantidade.

No Brasil, os principais espaços urbanos que ganharam com a realocação industrial foram as cidades médias não metropolitanas. Andrade e Serra (2001) mostram que esses centros se beneficiaram com o aumento populacional em virtude do processo de desconcentração proporcionado pelo papel indutor da indústria. As cidades intermediárias surgiram, na década de 1970, como uma possibilidade de descentralizar os grandes aglomerados urbanos. Para os autores, algumas preocupações foram fundamentais para a temática dessas cidades: “a exacerbação de problemas de desequilíbrios urbano-regionais; o agravamento da qualidade de vida nas grandes aglomerações urbanas; e a frágil organização hierárquica das cidades” (Amorim Filho; Serra, 2001).

Embora a reestruturação produtiva tenha promovido realocação de indústrias no Nordeste brasileiro, Pereira afirma que os estados dessa região atraíram “investimentos privados fruto do movimento do capital” (Pereira, 2008, p. 90), promovidos mais pela guerra fiscal, do que pela reestruturação produtiva, ainda que não se possa rejeitar a importância desse processo.

A reestruturação produtiva do Brasil, na década de 1990, contribuiu para a redução da concentração industrial paulista e foi marcada por diminuição nos custos, principalmente aqueles relacionados à mão de obra, provocando a expulsão de grande parcela dos trabalhadores dos seus postos de trabalho. O Nordeste atraiu indústrias conjuntamente com políticas estaduais de estímulo a tais transferências de empreendimentos industriais. Essa migração industrial estava ligada ao processo de reestruturação produtiva, abertura comercial do capital, guerra fiscal entre os estados brasileiros, dentre outros (Pereira; Moraes; Rabelo, 2014).

Portanto, as regiões Sul e Sudeste, de acordo com afirmação de Guimarães Neto (1986), foram aquelas que mais sofreram com os efeitos negativos no mercado de trabalho, em função dos processos já mencionados (reestruturação produtiva, abertura comercial etc.) pelos quais passava a economia brasileira na década de 1990. Além disso, ocorreu uma mudança locacional de alguns segmentos do setor industrial, beneficiando alguns estados, porém prejudicando outros, como exemplo citado pelo autor, a indústria calçadista do Ceará.

De acordo com Silva (2008), no início do governo Fernando Henrique Cardoso, o processo de reestruturação produtiva alcançou maior velocidade, dadas as políticas liberais que promoveram, no período de 1994 a 1998, “a estabilização monetária, a abertura comercial e a reforma do Estado”, favorecendo “uma breve retomada do crescimento econômico no Brasil” (Silva, 2008, p. 119).

## 5. Apontamentos sobre a economia recente no Brasil

A implantação do Plano Real no Brasil em 1994 proporcionou a redução da inflação, porém, em contrapartida, ocorreu a valorização cambial, altas taxas de juros e forte entrada de capital especulativo no país. As altas taxas de juros, explicáveis pela necessidade de captação de recursos para o financiamento das despesas públicas, foram mantidas pelo governo Itamar.

Embora tais taxas não fizessem parte do Plano Real, foram realizadas visando atrair capital estrangeiro, evitando a necessidade de uma minirrecessão. O governo FHC manteve as altas taxas, atraindo o capital externo e evitando uma crise na balança de pagamentos. Esse fato contribuiu para que, em seu segundo mandato, FHC adotasse os regimes de metas de inflação, flutuação cambial e superávit primário, implementadas em função de crises financeiras internacionais que afetaram o equilíbrio externo do Brasil (Oliveira; Nakatani, 2006).

De acordo com Amitrano (2006), alguns fatores contribuíram para pressionar o setor industrial na década de 1990. Tais fatores estão relacionados à rapidez em que ocorreu a abertura comercial, bem como ao longo tempo de duração da valorização cambial, marcado por ser de baixo dinamismo, em virtude da reestruturação produtiva e política de estabilização.

De acordo com o autor supracitado, durante a década de 1990 até 2002 não havia um programa de investimentos que tivesse como finalidade a mudança para um novo modelo de desenvolvimento. Ou seja, existia uma incapacidade de criar bases no setor industrial. Tal período caracterizou-se por ser de baixo dinamismo e instabilidade no crescimento.

Quanto à desconcentração da indústria e à mudança no padrão locacional, Diniz (1993) mostra que a redução relativa na participação da Região Metropolitana de São Paulo provocou um processo de desconcentração, mesmo que em regiões ou em áreas pré-selecionadas. Trata-se de uma desconcentração mais voltada para o interior paulista ou em direção às localidades em seu entorno, ou seja, era uma desconcentração concentrada, pois, para o autor, “o perfil da distribuição regional e pessoal dos rendimentos se apresenta como o grande obstáculo para uma efetiva política de desconcentração regional da indústria no Brasil” (Diniz, 1993, p. 58).

Para Resende et al. (2014), o processo de desconcentração apontado por Diniz (1993) mostra que ocorreu uma relativa queda no emprego industrial no Brasil, principalmente na indústria de manufaturados, no período entre 1990 e 2000, em que, de acordo com o autor, ocorreu uma redução no estoque de emprego.

Quanto ao mercado de trabalho formal no Brasil, alguns fatores foram decisivos para a redução dos postos de trabalho na década de 1990, os quais estão relacionados à abertura comercial, à falta de política industrial, aos juros elevados, dentre outros. Na falta de projeto nacional, a abertura comercial brasileira aconteceu de maneira indiscriminada e carente de algumas políticas, com o intuito de inserir de forma ativa, bem como de proteger a produção e os níveis de emprego, transformando-se em um sério problema estrutural, com aumento no desemprego e redução no mercado de trabalho formal.

Além disso, as importações da década contribuíram ainda mais para a redução do emprego e colaboraram com a diminuição do crescimento da economia brasileira. Um dos responsáveis pela pouca quantidade de empregos gerados foi o baixo nível de crescimento econômico do Brasil (Mattoso; Baltar, 1997).

Na década de 1990, existia uma dificuldade muito grande para a geração de emprego no Brasil, sendo os seus piores anos em 1994 e 1995. Nesses anos, mesmo com o aumento do Produto Interno Bruto (PIB),

as taxas de crescimento do emprego formal não acompanharam a produção nacional. Em contrapartida, as taxas de desemprego aumentaram significativamente, demonstrando que o mercado de trabalho estava se deteriorando. Como consequência desse baixo dinamismo do mercado de trabalho formal, ocorreu um aumento considerável do trabalho informal, deixando o trabalhador totalmente desprotegido dos benefícios advindos da previdência social e do seguro desemprego (Ramos, 2007).

Diante de um quadro de neoliberalismo brasileiro<sup>2</sup>, no qual não havia maiores preocupações com a integração nacional e de uma mudança nos tradicionais fatores determinantes de localização da produção no Brasil, foram pensadas políticas regionais lideradas pelo governo federal. O governo do presidente Lula, em 2003, lançou um projeto denominado de Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), que tinha como objetivo principal reduzir as desigualdades entre as regiões. Na verdade, trata-se de uma proposta ousada, em que se sugere “um Brasil para todos e de todas as regiões” (PNDR, 2012).

Trata-se de um desafio de grandes proporções a enfrentar, pois a PNDR visava combater ativamente a pobreza e as desigualdades de renda, visto que a pobreza não é uma especificidade apenas das regiões pobres, ela também está nos espaços mais dinâmicos do país. Nesse sentido, naquele mesmo ano foi criada uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), a qual fazia um diagnóstico de cada região, de acordo com as suas especificidades. A ideia da política era a criação de programas específicos para cada região, com foco, principalmente, nos espaços detectados como de baixa renda.

A ideia era promover redução nas desigualdades regionais e de renda, com a utilização dos diversos potenciais e da diversidade existentes em cada espaço. Para isso, seria necessário proporcionar infraestrutura, principalmente nas áreas detectadas como prioritárias (PNDR, 2012).

Resende et al. (2014) mostra que ocorreu uma redução nas disparidades entre as regiões brasileiras, no que se refere ao PIB no período de 2000–2010, quando comparado com 1990–2000, apontando que as taxas de crescimento do produto para as regiões periféricas foram maiores

<sup>2</sup> Entenda-se “neoliberalismo” como um período em que a participação do Estado, ainda que elevada, foi sistematicamente reduzida através das privatizações de empresas estatais, da redução dos gastos sociais ou do estabelecimento de políticas assistenciais de cunho focalista.

do que as taxas das regiões consideradas mais ricas – Sul e Sudeste –, indicando como uma característica inerente ao Brasil a recente redução na desigualdade de renda das pessoas e das regiões brasileiras.

A relação existente entre crescimento econômico e emprego no Brasil mostra que ocorreu um aumento da produção, acompanhado pelo aumento dos vínculos formais, quando comparado com outros países em desenvolvimento. Alguns fatores explicam a retomada do mercado de trabalho no Brasil, destacando-se a mudança de regime cambial, promovendo melhoria no mercado de trabalho brasileiro. Além disso, a criação do sistema Simples proporcionou redução na carga tributária para novos empreendimentos.

Outros determinantes estão relacionados à fiscalização exercida pelo MTE. É importante destacar que, na década de 1990, ocorreu uma redução do emprego formal, dada a necessidade de redução dos custos pelas empresas, em virtude do processo de reestruturação produtiva do período. A partir de 2004, ocorreu o crescimento da produtividade com a desvalorização do real, principalmente na indústria de transformação. No entanto, o período econômico vigente aponta para melhorias, pois há redução no desemprego, aumentos de produtividade e de rendimento do trabalho. Além disso, o setor industrial e a agricultura apontaram para manutenção da boa *performance* na geração de emprego (Neves Júnior; Paiva, 2008).

Com o objetivo de analisar a evolução do mercado de trabalho no Brasil, Ramos (2007) apresenta uma descrição do mercado de trabalho no período 1992–2005. Com a utilização dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), o autor mostra que a taxa de desemprego é o indicador mais utilizado para avaliação, pois, quando há uma baixa taxa de desemprego, indica que o mercado de trabalho está em expansão. Os dados mostraram que, ao longo do período que se estende do Plano Real até a década de 2000, ocorreu uma redução de postos de trabalho. Essa redução teve, em contrapartida, a vinculação de mais da metade das pessoas trabalhando na informalidade, com maior intensidade nas regiões metropolitanas.

## 6. Guerra fiscal no Brasil

A Constituição Federal do Brasil de 1988, em seu Artigo 155, Inciso

XII, “g”, prevê maneiras para “regular a forma como, mediante deliberação dos estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados”. Entretanto os governos, sobretudo aqueles dos estados mais desenvolvidos, promoveram aquilo que ficou conhecido como “guerra fiscal”, visando atrair novos empreendimentos. Tal atitude dos governantes estaduais provocou intenso conflito na Federação (Morais; Pereira, 2014).

A guerra fiscal funcionou como benefícios fiscais concedidos pelos estados. Trata-se de uma relação de quem ganha e quem perde, ou seja, os estados mais bem estruturados ganham em detrimentos dos demais, pois não é um jogo de soma positiva (Varsano, 1997). Além dos incentivos previstos, o ICMS também era utilizado na guerra fiscal, visando atrair empresas para o território que fazia uso dessa política financeiro-fiscal, que trata em reduzir ou devolver parcialmente o imposto a recolher.

Varsano (1997) critica tais concessões, pois afirma que os incentivos fiscais via ICMS não apresentam ganhos líquidos para o país, visto que são poucos empreendimentos que merecem tal incentivo do estado. Para o autor, o Estado é o promotor da dinâmica do desenvolvimento, sendo coerente a política de desconcentração da produção industrial, bem como o desenvolvimento regional com a utilização de recursos públicos.

Quando os estados da Federação passam a conceder incentivos fiscais e parafiscais, provocam mais perdas no médio e longo prazo, do que ganhos, principalmente para os municípios com melhor infraestrutura. Tendenciosamente, as empresas buscam os melhores locais para se estabelecer, no que se refere a mercado, mão de obra, insumos, dentre outros. Se esses locais oferecem incentivos fiscais e parafiscais, ratificam a decisão da empresa. Se tal empresa pode negociar (leiloar) esses incentivos, maiores serão as chances de obter ganhos não produtivos, ampliando o lucro.

A guerra fiscal irá proporcionar maiores benefícios para os municípios com melhor infraestrutura, em detrimento das cidades com menor número de habitantes, ratificando cada vez mais a concentração de atividades econômicas em municípios mais desenvolvidos, com maiores possibilidades de vencer a concorrência por atração de investimentos (Simões, 2003). Contudo, as concessões de incentivos geram emprego e renda para a população habitante das unidades federativas (Pereira, 2008).

Dentro desse contexto, as políticas estaduais que tinham como objetivo o desenvolvimento industrial resumiram-se à guerra fiscal entre

os estados da Federação. O ICMS foi um importante instrumento, o qual viabilizou a implantação de empreendimentos, porém, ao final do prazo estabelecido, essas empresas não se sustentavam na localidade e se deslocavam para outras cidades, em busca de novos incentivos (Varsano, 1997).

No início da década de 1990, existiam no Brasil vários incentivos fiscais já mencionados. Alguns conflitos ocorriam em alguns estados, no que se refere ao setor industrial, principalmente nos segmentos têxteis e de calçados, os quais, de acordo com Alves (2001), suas plantas foram deslocadas das regiões Sul e Sudeste em direção ao Nordeste não apenas em busca de mão de obra mais barata, mas também de incentivos fiscais, bem como de redução no custo com transportes. A autora sintetiza a guerra fiscal em

1. um processo constante, operacionalizado pelo estado;
2. uma política pública que visa alocar novos empreendimentos;
3. mecanismos que promovem subsídios, dentre os quais o ICMS apresenta-se como o mais importante.

Os estados brasileiros, visando atrair investimentos privados, utilizaram seis benefícios fiscais relacionados ao ICMS na década de 1990. Segundo Brito e Bonelli (1997), as unidades federativas promoveram a

1. isenção do ICMS para novas empresas sem produto similar no estado e durante determinado período;
2. isenção ou redução do ICMS para as microempresas e pequenas empresas;
3. redução de alíquotas de ICMS (para situações e produtos específicos);
4. prorrogação dos prazos de recolhimento do ICMS;
5. utilização dos mecanismos de diferimento (recolhimento postergado do ICMS);
6. utilização do crédito presumido (por estimativa do ICMS).

Outros incentivos também foram utilizados pelos estados: a “infraestrutura (venda de lotes e galpões, locação de máquinas e equipamentos, doação de áreas etc.)”, as concessões financeiras (aquisição de ativos

fixos, composição acionária etc.). Além disso, o autor destaca a facilidade com que os gestores promoviam o processo, para que houvesse o registro de empresas, bem como outros benefícios, tais como formação e capacitação etc. (Pereira, 2008, p. 107).

O instrumento de guerra fiscal do ICMS tem por objetivo promover incentivos, visando atrair empreendimentos para localidades que se utilizam dessa ferramenta. São incentivos geralmente financeiro-fiscais que promovem a redução ou devolução de determinada quantia do imposto a recolher. Dentro desse contexto, Varsano (1997) mostra que a concessão de incentivos fiscais só seria justificável no caso de oportunidade de uso privado dos recursos,

1. em que não seria aproveitada em qualquer ponto do território da unidade considerada, caso o incentivo não fosse concedido;
2. em que seja efetivamente nova, isto é, uma adição ao investimento na unidade;
3. em que cujos benefícios sejam, pelo menos parcialmente, apropriados por residentes da unidade, que – a menos de externalidades interjurisdicionais (*spillovers*) – são os que perdem com a redução da provisão pública de bens e que a parte apropriada supere os benefícios gerados pelo anterior uso público dos recursos.

Os estados do Nordeste também se empenharam nesse processo de guerra fiscal. O Ceará, Pernambuco e a Bahia destacam-se por terem promovido esforços ativos, visando atrair novos investimentos. Porém, Pereira (2008) mostra que esses esforços não tiveram grandes êxitos no que se refere à indústria de transformação desses estados, com exceção do estado da Bahia. Em termos absolutos, contudo, “o valor da transformação industrial da Bahia (54,5%) é superior ao somatório do valor da transformação industrial dos estados de Alagoas, do Maranhão e da Paraíba” (Pereira, 2008; Pereira; Morais; Rabelo, 2014).

Na década de 1990, o Nordeste brasileiro apresentou avanço no que diz respeito à instalação de novas indústrias, das quais algumas foram implantadas na região e/ou transferidas do Sul e Sudeste. A partir da década de 2000, houve um novo direcionamento na economia brasileira, pois as políticas econômicas tornaram-se mais restritivas, destinando-se principalmente ao cumprimento de metas inflacionárias. A partir

de 2006, a região Nordeste vem apresentando taxas de crescimento médio do PIB e do emprego formal superior ao do país, conforme apresentado na Tabela 1 (Morais, 2012; Amaral Filho et al., 2011).

Grandes empreendimentos que se transferiram para o Nordeste alojaram-se nas cidades de médio porte, principalmente aquelas localizadas nas proximidades das capitais, geralmente nas regiões metropolitanas.

Tabela 1 – Nordeste – crescimento do emprego industrial e do PIB a preços constantes – R\$ mil (2000)

UF	PIB				EMPREGO FORMAL			
	2002	2006	2009	2002/ 2009	2002	2006	2009	2002/ 2009
AL	1.910.111	2.176.305	1.895.665	-0,8	89.340	116.723	129.489	44,9
BA	12.597.316	15.010.488	16.815.429	33,5	200.223	274.507	362.879	81,2
CE	4.778.144	5.667.942	6.867.157	43,7	192.455	240.545	304.873	58,4
MA	1.963.931	2.987.174	2.673.822	36,1	42.771	56.477	80.841	89,0
PB	2.182.410	2.333.609	2.767.957	26,8	72.059	83.427	103.619	43,8
PE	5.501.708	6.117.597	7.144.821	29,9	193.628	237.313	316.198	63,3
PI	850.338	1.145.024	1.394.485	64,0	35.511	41.465	56.810	60,0
RN	2.233.774	2.728.245	2.376.494	6,4	72.621	95.824	112.408	54,8
SE	2.237.903	2.512.839	2.396.725	7,1	43.670	58.320	68.321	56,4
NE	34.255.636	40.679.224	44.332.555	29,4	942.278	1.204.601	1.535.438	62,9
BR	285.889.879	347.262.076	362.040.425	26,6	6.751.293	8.517.988	10.087.587	49,4

Fonte: Moraes (2012).

O processo de desconcentração dos anos 1970-1985 atingiu principalmente os estados de São Paulo e do Rio de Janeiro, principalmente suas regiões metropolitanas. Na sequência do ano de 1985, o Nordeste brasileiro continuou se beneficiando com a atração de uma quantidade significativa de empresas para a sua região.

Com a necessidade de as indústrias melhorarem a qualidade de seus produtos para continuar competindo no mercado, no início da década de 1990, precisaram transformar suas bases produtivas e aderir a novas tecnologias e inovações, visando ao aumento da produtividade e à redução nos custos de produção. A industrialização brasileira manteve sua concentração espacial no Centro-Sul do país, com destaque para o estado de São Paulo durante a maior parte do século XX. No entanto, essa

concentração começou a ser reduzida na segunda metade do mencionado século.

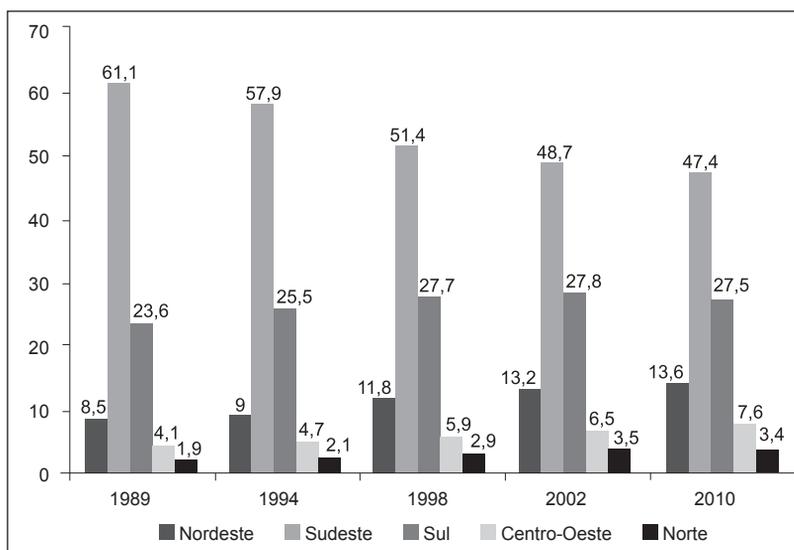
A guerra fiscal da década de 1990 constituiu-se como o principal fator que alterou as vantagens de localização que influenciava a decisão de instalação, visto que houve no período cancelamento de investimentos públicos na produção, bem como ausência de projeto de desenvolvimento regional (Caiado, 2002).

A diversidade desses incentivos é significativa. No caso dos municípios nordestinos, encontra-se, como principais incentivos, a doação de terras seguida da isenção do ISS e do IPTU. Na década de 2000, os percentuais dos incentivos vinculados ao fornecimento de infraestrutura oscilam significativamente, enquanto os percentuais dos incentivos fiscais e financeiros são mais acentuados em 2001 e 2002.

O processo de reestruturação produtiva no Brasil contribuiu para a redução da concentração industrial paulista e foi marcado por diminuição nos custos, principalmente aqueles relacionados à mão de obra, provocando a expulsão de grande parcela dos trabalhadores dos seus postos de trabalho. *Grosso modo*, a realocação produtiva implicou processo de descentralização do setor industrial do Sudeste para as demais regiões do país. Este processo de “reversão da polarização” industrial foi estimulado pelas deseconomias de aglomeração que apresentavam na área metropolitana de São Paulo, ao mesmo tempo em que possibilitou economias de aglomeração em outras regiões do país (Pereira, 2008). O Nordeste atraiu indústrias conjuntamente com políticas estaduais de estímulo a tais transferências de empreendimentos industriais. Essa migração industrial estava ligada ao processo de reestruturação produtiva, à abertura comercial do capital, à guerra fiscal entre os estados brasileiros etc.

A guerra fiscal produz problemas financeiros para estados e municípios. Se os incentivos forem mantidos por muito tempo, de acordo com BNDES (2000), os seus efeitos se constituirão em uma simples ferramenta de perda de arrecadação. Isso pode acontecer em função do nivelamento dos incentivos, fazendo com que as empresas busquem melhores condições para suas empresas, como mão de obra qualificada e serviços públicos existentes. O problema surge então para os estados mais pobres que não têm como assumir essa falta de arrecadação, portanto os estados com maior capacidade de prover benefícios às empresas, aqueles com maior poder de atração de empreendimentos.

Gráfico 2 – Participação relativa (%) dos estabelecimentos industriais das regiões no Brasil (1989–2010)



Fonte: elaboração própria com base nos dados da RAIS/MTE.

Ao longo do período, a região Sudeste perdeu participação de quase 14 pontos percentuais, enquanto nas outras regiões ocorreram ganhos relativos; o Nordeste foi a região que mais se beneficiou. Esse deslocamento das indústrias não mostra que tenha ocorrido uma “reversão de polarização”, pois, mesmo com as perdas, mais especificamente de São Paulo, o emprego e a indústria continuam concentrados na região Sudeste. Na análise do período entre os anos 1989 e 1994, verifica-se crescimento, embora relativamente pequeno.

A participação dos estabelecimentos nas regiões Nordeste, Norte, Sul e Centro-Oeste, ao longo de praticamente todo o período, apresentou crescimento relativamente pequeno, porém constante. No caso do Sudeste, a perda de participação relativa se deu ao longo de todo o período.

O Gráfico 2 mostra a participação dos estabelecimentos industriais nas regiões do Brasil. Ocorreu uma mudança espacial das atividades produtivas. Os segmentos industriais que mais se instalaram no Nordeste foram a indústria da construção civil, a indústria têxtil e a indústria de alimentos, responsáveis por gerar a maior parcela de empregos formais

dentro do setor industrial na região. Esse fato deve-se, em grande medida, aos incentivos fiscais promovidos pelos estados nordestinos, conforme foi dito.

O Sudeste concentra quase 50% do total das unidades produtivas e dos empregos formais do país. Nesse contexto há uma responsabilidade dos municípios – aqui se referindo aos seus gestores – no que se refere ao papel de inserção das cidades no cenário econômico brasileiro, possibilitado mais pela sua situação geográfica, em que essas cidades estão inseridas dentro de uma determinada região, do que pelo seu tamanho demográfico.

A exemplo das outras regiões, o Nordeste também participou da guerra fiscal entre as unidades da Federação na década de 1990, pois nessa mesma década o Produto Interno Bruto cresceu mais acentuadamente. No entanto, alguns estados se mostraram mais eficazes no que diz respeito a estimular a atração de capital.

Dentro do contexto de reestruturação produtiva, Pereira destaca três fases de intervenção do Estado na economia brasileira: a primeira “se constitui na intervenção pré-reestruturação”, na década de 1970, com desconcentração e realocização do capital. Uma segunda fase foi na década de 1980, que consistia “na fase de transição, na qual o Estado diminuiu significativamente sua intervenção direta e produtiva no espaço”, simultaneamente, as empresas tentavam se enquadrar no processo de reestruturação. Uma terceira fase ocorre “quando o Estado, pressionado por sua crise fiscal e pelas instituições credoras internacionais, abstém-se de uma ação mais direta e incisiva no espaço urbano-industrial” (Pereira, 2008, p. 98). Tanto a crise fiscal quanto as pressões institucionais não ocorrem simultaneamente, muito menos na mesma intensidade, durante a década.

O Estado contribuiu para o processo de industrialização e desenvolvimento brasileiro, ao promover, nos espaços urbanos, políticas, programas e projetos pró-industrialização. Ao intervir na economia, através de políticas, programas e projetos industriais e urbanísticos, o Estado consolidou a urbanização nas cidades brasileiras. O incentivo à atração de empresas por parte de estados e municípios contribuiu para o deslocamento populacional em direção às cidades. Esse incentivo materializa-se na oferta de empregos, proporcionando uma acelerada urbanização das cidades receptoras.

## Considerações finais

O destaque maior dado às questões regionais iniciou-se na segunda metade da década de 1950, com a implantação do Plano de Metas. No caso do Nordeste, essas preocupações foram mais intensificadas depois do relatório do GTDN, o qual foi o ponto de partida para a criação da SUDENE (1959), instituição que se configurou como uma das primeiras ações de planejamento regional no Brasil. Os incentivos proporcionados pela autarquia foram importantes e decisivos para o desenvolvimento da indústria no Nordeste.

Historicamente, a região Sudeste promoveu celeremente a infraestrutura para a implantação de atividades em seu território. Porém, a partir da década de 1970, inicia-se um processo de desconcentração das atividades da indústria no intuito de integrar as regiões e redistribuir a produção, propiciando uma redistribuição da renda no país.

Na década de 1990, ocorreu significativa contração do emprego no Brasil, tendo como um dos determinantes a abertura comercial-financeira indiscriminada e uma reestruturação produtiva marcada pela realocização e destruição-precarização de postos de trabalho. Fato que proporcionou o aumento das importações, contribuindo de forma decisiva para o aumento nas taxas de desemprego no período, confirmando a deterioração do mercado de trabalho brasileiro.

Com a PNDR (2012), buscou-se um diagnóstico econômico que possibilitasse a elaboração de políticas econômicas que enfrentassem os problemas relacionados à falta de emprego e à miséria existente no país. As políticas elaboradas deveriam também promover a redução das desigualdades existentes entre as regiões brasileiras. No entanto, mostrou-se ineficiente na redução ou vedação da guerra fiscal, não contribuindo significativamente para a redução das desigualdades regionais, embora a economia já contasse com políticas que vinham colaborando com a melhoria das condições no mercado de trabalho no Brasil, em particular dos setores exportadores, devido à mudança no regime cambial no primeiro semestre de 1999.

O deslocamento do emprego e da produção ocorrido no Brasil provocou desconcentração, transformando ou reconfigurando a economia e a urbanização de algumas cidades, tanto no Sudeste, como no Nordeste. Inicialmente, esse deslocamento, fruto de uma desconcentração virtuosa

(Cano, 2002), ocorreu em direção às cidades das regiões metropolitanas, em particular da região metropolitana de São Paulo e, posteriormente, para as do interior paulista ou para as cidades do seu entorno (Diniz, 1993).

Pode-se estabelecer como tema para futura pesquisa o aprofundamento nas contribuições e nos hiatos inerentes a este trabalho, em particular, identificar se a redistribuição das atividades produtivas provocou reconfiguração industrial em todas as regiões.

## Referências bibliográficas

- AGUIRRE, B. M. B.; SADDI, F. da C. Uma alternativa de interpretação ao II PND. *Revista de Economia Política*, v. 17, n. 4 (68), out.-nov. 1997.
- ALVES, M. A. S. *Guerra fiscal e finanças federativas no Brasil: o caso do setor automotivo*. Campinas: UNICAMP, 2001 (Dissertação de Mestrado).
- AMARAL FILHO, J. et al. Impactos dos grandes projetos federais em estados nordestinos – Ceará. In: APOLINÁRIO, Valdênia; SILVA, Maria Lussieu da (orgs.). *Impactos dos grandes projetos federais sobre os estados do Nordeste*. Natal: EDUFRN, 2011.
- AMITRANO, C. R. O modelo de crescimento da economia brasileira no período recente: condicionantes, características e limites. *Boletim Semestral do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica*. Campinas, Instituto de Economia da UNICAMP, nov. 2005-abr. 2006.
- AMORIM FILHO, O. B.; SERRA, R. Evolução e perspectivas do papel das cidades médias no planejamento urbano e regional. In: ANDRADE, T. A.; SERRA, R. V. (orgs.). *Cidades médias brasileiras*. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.
- ANDRADE, T. A.; SERRA, R. V. (orgs.). *Cidades médias brasileiras*. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.
- BANCO Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Guerra fiscal: competição tributária ou corrida ao fundo do tacho?. *Informe-se*. Secretaria de Assuntos Fiscais, BNDES/BNDESPAR, n. 4, jan. 2000. Disponível em <[https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/co-nhecimento/informesf/inf\\_4.pdf](https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/co-nhecimento/informesf/inf_4.pdf)>.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e do Emprego (MTE). *Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)*. Brasília: MTE.
- BRITO, Adriana Fernandes; BONELLI, Regis. Políticas industriais descentralizadas: as experiências europeias e as iniciativas subnacionais no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília, v. 1, n. 1, jun. 1997.
- CAIADO, Aurílio Sérgio Costa. *Desconcentração industrial regional no Brasil (1985-1998): Pausa ou retrocesso?*. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2002 (Tese de Doutorado).



- CANO, W. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil, 1930-1970*. Campinas: IE-UNICAMP, 1998a.
- CANO, W. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. 4. ed. Campinas: IE-UNICAMP, 1998b (30 Anos de Economia – UNICAMP, 2).
- CANO, W. *Ensaio sobre a formação econômica regional do Brasil*. Campinas: Editora da UNICAMP, 2002.
- CANO, W. et al. (orgs.). *Economia paulista: dinâmica socioeconômica entre 1980 e 2005*. Campinas: Alínea, 2007.
- CARNEIRO, R. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: UNESP/IE-UNICAMP, 2002.
- CASTRO, L. B. Esperança, frustração e aprendizado. In: GIAMBIAGI, F. et al. *Economia brasileira contemporânea*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- CAVALCANTI, C. B. *Transferência de recursos ao exterior e substituição de dívida externa por dívida interna*. Rio de Janeiro: BNDES, 1998.
- DINIZ, Clélio C. Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização. *Nova Economia*. Belo Horizonte, v. 31, p. 35-64, set. 1993.
- DINIZ, Clélio C. Impactos territoriais da reestruturação produtiva. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro: Revan/Observatório das Metrópoles, UFRJ/FASE, 2000.
- FOCHEZATTO, Adelar. Desenvolvimento regional: novas abordagens para novos paradigmas produtivos. In: CONCEIÇÃO, Octávio A. C. et al. (orgs.). *O ambiente regional*. Porto Alegre: FEE, 2010 (Três Décadas de Economia Gaúcha, 1).
- FOCHEZATTO, Adelar; VALENTINI, Paulo Juliano. Economias de aglomeração e crescimento econômico regional: um estudo aplicado ao Rio Grande do Sul usando um modelo econométrico com dados em painel. *Economia*. Brasília, v. 11, p. 243-266, 2010.
- FURTADO, C. *A fantasia desfeita*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. 24. ed. São Paulo: Nacional, 1991.
- GALINARI, R.; LEMOS, M. B. Economias de aglomeração no Brasil: evidências a partir da concentração industrial paulista. *ANAI XXXV ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA*. Recife, 2007.
- GRUPO de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN). Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste. *Revista Econômica do Nordeste*. Fortaleza, v. 28, n. 4, out.-dez. 1997.
- GUIMARÃES NETO, Leonardo. *Nordeste: da articulação comercial à integração econômica do Nordeste*. Campinas: Instituto de Economia, UNICAMP, 1986 (Tese de Doutorado).
- GUIMARÃES NETO, Leonardo. *Introdução à formação econômica do Nordeste*. Recife: Massagana, 1989.
- LESSA, Carlos. *Quinze anos de política econômica*. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- LESSA, Carlos. *A estratégia de desenvolvimento, 1974-1976: sonho e fracasso*. 2. ed. Campinas: IE-UNICAMP, 1998 (30 Anos de Economia – UNICAMP, 5).



- MATTOSO, J.; BALTAR, P. Transformações estruturais e emprego nos anos 90. *Ensaios FEE*. Porto Alegre, v. 18, n. 1, p. 13-40, 1997.
- MORAIS, Ana C. dos S. *Reestruturação produtiva e emprego formal na indústria das cidades médias não metropolitanas do Nordeste (1989-2010)*. Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2012 (Monografia em Ciências Econômicas).
- MORAIS, Ana C. dos S.; PEREIRA, W. E. Cidades médias não metropolitanas das regiões Nordeste e Sudeste do Brasil: especialização do emprego industrial – 1990-2010. 2ª SEMINÁRIO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, ESTADO E SOCIEDADE, 2014, Campina Grande.
- NEVES JÚNIOR, L. F.; PAIVA, L. H. A relação entre crescimento econômico e emprego no Brasil: referencial teórico, evidências empíricas e recomendações de políticas. *Emprego, desenvolvimento humano e trabalho decente: a experiência brasileira recente*. Brasília: CEPAL/ PNUD/OIT, 2008.
- OLIVEIRA, C. W. A.; GUIMARÃES NETO, L. Emprego organizado e regiões nos anos 90: Quem perdeu mais?. *Estudos Econômicos*. São Paulo, v. 27, n. especial, p. 37-64, 1997.
- OLIVEIRA, Fabrício Augusto; NAKATANI, P. A economia brasileira sob o governo Lula: balanço de suas contradições. I COLÓQUIO INTERNACIONAL SEPLA, 2006, Santiago do Chile (Primier Coloquio Internacional Sociedad Latinoamericana de Economía Política y Pensamiento Crítico, v. 1, 2006).
- PACHECO, C. A. *Fragmentação da nação*. Campinas: IE-UNICAMP, 1998.
- PEREIRA, William E. N. *Reestruturação do setor industrial e transformação do espaço urbano de Campina Grande-PB a partir dos anos 1990*. Natal: Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes (CCHLA), UFRN, 2008 (Tese de Doutorado em Ciências Sociais).
- PEREIRA, William E. N.; MORAIS, A. C. dos Santos; RABELO, R. R. N. Reestruturação produtiva e emprego formal na indústria nordestina nos anos 1990. 2ª SEMINÁRIO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, ESTADO E SOCIEDADE – A DIVERSIDADE REGIONAL BRASILEIRA EM PERSPECTIVA, 2014, Campina Grande.
- PEREIRA JÚNIOR, Edilson. O processo de industrialização e as novas articulações cidade-urbano-região. *ANAIS DO XII ENCUENTRO DE GEOGRAFOS DA AMERICA LATINA – XII EGAL*. V. 1. Montevideo: Editora da Universidad de la República, 2009.
- POLÍTICA Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). Secretaria de Desenvolvimento Regional. I CONFERÊNCIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, jul. 2012, Brasília.
- PRADO JÚNIOR, Caio. *História econômica do Brasil*. 31. ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- PROJETO do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) – 1975-1979. Brasília: IBGE, 1974.
- RAMOS, L. *O desempenho recente do mercado de trabalho brasileiro: tendências, fatos estilizados e padrões espaciais*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2007.

- RESENDE, Guilherme Mendes et al. Fatos recentes do desenvolvimento regional no Brasil. In: RESENDE, Guilherme Mendes. *Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise de seus impactos regionais*. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.
- SILVA, M. G da. *Mercado de trabalho, ocupações e rendimentos: a Região Metropolitana de Natal na década de 1990*. Natal: Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes (CCHLA), UFRN, 2008 (Tese de Doutorado em Ciências Sociais).
- SIMÕES, André. Descentralização federativa e “desenvolvimento” fragmentado: uma análise dos incentivos à atração de atividades econômicas nos municípios das regiões Sul e Nordeste. V ENCONTRO DE ECONOMISTAS DE LÍNGUA PORTUGUESA, 5 a 7 de novembro de 2003, Recife.
- SINGER, Paul. *Desenvolvimento econômico e evolução urbana: análise da evolução econômica de São Paulo, Blumenau, Porto Alegre, Belo Horizonte e Recife*. 2. ed. São Paulo: Nacional, 1977.
- TAVARES, M. C. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaios sobre economia brasileira*. 8. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.
- TAVARES, M. C. A crise financeira global. *Revista de Economia Política*, v. 3, n. 2, abr.-jun. 1983.
- TAVARES, M. C. *O grande salto para o caos: a economia política e a política econômica do regime autoritário*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.
- TAVARES, M. C. *Ciclo e crise: o movimento recente da industrialização brasileira*. Campinas: UNICAMP, 1998.
- VARSANO, Ricardo. A guerra fiscal do ICMS: quem ganha e quem perde. *Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília, v. 1, n. 1, jun. 1997.



# homenagem *in memoriam*

## uma homenagem a emília viotti da costa (1928-2017)\* a tribute to emília viotti da costa (1928-2017)

**Maria Alice Rosa Ribeiro\*\***

Departamento de Economia, Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, São Paulo, Brasil

Emília Viotti da Costa faleceu em São Paulo, no dia 2 de novembro de 2017. A ABPHE presta uma homenagem à historiadora que deixou um legado de estudos pioneiros e de referência obrigatória e permanente.

Emília nasceu na cidade de São Paulo em 10 de fevereiro de 1928, filha de Albano da Costa e Zilda Viotti da Costa<sup>1</sup>. Fez curso primário na Escola Estadual Caetano de Campos. Entre 1940 e 1945, cursou o secundário no Colégio Mackenzie e no último ano transferiu-se para o Colégio Visconde de Porto Seguro.

---

\* O presente texto foi publicado no livro Saes; Ribeiro; Saes (2017, p. 174-179). Para constar da homenagem, o texto sofreu pequenas alterações.

Submetido/aceito: 28 de novembro de 2017.

\*\* Professora livre-docente aposentada pela Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista (UNESP), Campus Araraquara. Pesquisadora colaboradora no Centro de Memória da Universidade Estadual de Campinas.

<sup>1</sup> O pai de Emília era português e veio para o Brasil com a idade de 6 anos. Quando adulto, optou pela cidadania brasileira. Era representante comercial de firmas do Norte e Nordeste em São Paulo. A mãe era de família da elite econômica e política, que perdera patrimônio, descendentes do Conselheiro Brotero. Segundo Emília, a família de sua mãe vivia das glórias do passado; como resquícios da riqueza passada, sua mãe conhecia literatura, teatro e música; era uma leitora voraz, segundo a descrição de Emília na entrevista concedida a Sylvia Bassetto em 1999 (Bassetto, 1999, p. 15).



Em 1946, encerrado o curso secundário, com apenas 18 anos, casou-se com Décio de Mattos Nogueira, natural de Campinas. Na ocasião do casamento, do registro civil constava que Emília exercia “prendas domésticas”, passando a assinar Emília da Costa Nogueira. Dez anos depois foi realizado o desquite amigável do casal e Emília voltou a assinar o nome de solteira. Assim registravam os documentos apresentados para inscrição no concurso para livre-docência para a cadeira de História da Civilização Brasileira na Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, da Universidade de São Paulo, FFCL/USP, em 1964 (FFLCH, Processo nº 64.1.1106.8.8, 1964, p. 2-3).

Dois anos após o término do secundário, Emília ingressou no curso de Geografia e História da Faculdade de Filosofia Ciências e Letras da Universidade de São Paulo FFCL/USP, licenciando-se em 1951. Nessa época o curso já não contava com os professores franceses responsáveis pelas cadeiras, como havia sido no início. Agora quase todas as cadeiras eram ocupadas por seus discípulos<sup>2</sup>. Enquanto cursava licenciatura, Emília foi contratada como professora de História Geral do curso secundário no Instituto Mackenzie. Entre os anos de 1951 e 1953 fez o Curso de Especialização em História Medieval, Moderna e Contemporânea oferecido pela FFCL-USP. Ao término do curso de especialização, em 1953, prestou concurso para o magistério secundário e normal para as cadeiras de História Geral e do Brasil e de Geografia Geral e do Brasil, sendo aprovada em primeiro e em terceiro lugar, respectivamente (FFLCH, Processo nº 64.1.1106.8.8, 1964, p. 10-11).

Em 1953, Emília obteve do governo francês uma bolsa de estudos de um ano (1953-1954). Assim, sua formação acadêmica prosseguiu em Paris, onde fez três cursos na École Pratique des Hautes Études, VI<sup>ème</sup> Section Sorbonne: Les rapports entre la Sociologie et L'Histoire, ministrado por George Gurvitch; Histoire Economique et Sociale de la France (1790-1850), ministrado por Paul Leuilliot; Histoire Economique

<sup>2</sup> Segundo Emília, à exceção de uns poucos, os discípulos “não faziam jus aos nomes ilustres que os haviam precedido” (Bassetto, 1999, p. 16). Os catedráticos sucessores dos professores franceses Fernand Paul Braudel, Jean Gagé e Émile-Guillaume Léonard foram Eurípedes Simões de Paula, na cátedra de História da Civilização Antiga e Medieval; Eduardo d’Oliveira França na de História da Civilização Moderna e Contemporânea. A cadeira História da Civilização Americana era de responsabilidade do prof. Paul Vanorden Shaw, da Universidade de Columbia, New York. Quando a deixou em 1946, assumiu a cátedra Astrogildo Rodrigues de Mello.





et Sociale de la Revolution, ministrado por Ernest Labrousse. Para concluir sua estada em Paris, realizou um curso de história da pintura francesa na École du Louvre.

Na volta ao Brasil, assumiu encargos de docência em três cursos em três localidades diferentes<sup>3</sup>: em Jundiáí, professora catedrática de História Geral e do Brasil no Instituto de Educação de Jundiáí; em Sorocaba, professora responsável pela cadeira de História da Civilização Moderna e Contemporânea da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Sorocaba; em São Paulo, professora auxiliar, sem remuneração, na cadeira de História da Civilização Moderna e Contemporânea na FFCL/USP, cujo catedrático era Eduardo d'Oliveira França. Somente em 1956 tornou-se professora assistente contratada da respectiva cadeira, e então começou a escrever sua tese de doutoramento sob orientação de Sérgio Buarque de Holanda, professor da cadeira História da Civilização Brasileira<sup>4</sup>. Assim permaneceu por um ano e meio, quando pediu demissão. Na entrevista concedida a Sylvia Bassetto, Emília explica o motivo de ter tomado uma decisão tão corajosa de enfrentar o catedrático e colocar em risco sua permanência na FFCL.

O incidente que levou a essa decisão teve a ver com o nascimento de uma segunda filha. Quando anunciei que precisaria um ajustamento do horário para amamentar, o professor Oliveira França me fez um discurso dizendo que se eu pretendia ter filhos nunca seria uma intelectual. Furiosa, disse a ele que, se pretendia cercear minha vida pessoal, eu preferia me demitir. Foi o que fiz. No dia seguinte apresentei a demissão do cargo que tanto almejava. Comecei então a dar aulas num curso de Introdução aos

<sup>3</sup> Em entrevista a Sylvia Bassetto, Emília conta que de Paris foi para Sertãozinho, a 400 km de São Paulo, para ensinar na escola estadual, mas no Memorial apresentado para inscrição no concurso de livre-docência em 1964 não há o registro (Bassetto, 1999, p. 20; FFLCH, Processo n° 64.1.1106.8.8, p. 8-15).

<sup>4</sup> A cadeira de História da Civilização Brasileira (HCB), criada em 1934, sempre teve como catedráticos professores brasileiros. Começou a ser ministrada, em 1936, por Afonso D'Escragnolle Taunay (1876-1958) que permaneceu até 1938/1939, quando pediu demissão para continuar como Diretor do Museu Paulista. Alfredo Ellis Jr. (1896-1974) substituiu Taunay em 12/04/1939, permanecendo catedrático até 1957, quando foi substituído por Sérgio Buarque de Holanda. Em 1969, Sérgio Buarque de Holanda pediu demissão em apoio e solidariedade aos colegas aposentados compulsoriamente pelo AI-5, entre eles, Emília Viotti da Costa (Ribeiro, 2017, p. 181).



Estudos Históricos recém-criado no Departamento e recebi, depois de algum tempo, minha indicação para a nova posição. Encerrara um capítulo importante de minha vida para começar um novo. (Basseto, 1999, p. 21)

Emília perdeu o vínculo com a cadeira de História da Civilização Moderna e Contemporânea e com qualquer outra cadeira do Departamento de História, mas continuou a ministrar aulas no Curso de Introdução aos Estudos Históricos da FFCL/USP, independente das cadeiras. De maio de 1958 até setembro de 1960, ministrou aulas sem remuneração, pois fora contratada como professora assistente extranumerária. Sua renda vinha do emprego como professora de História Geral e do Brasil no Colégio de Aplicação, unidade de ensino secundário pertencente à FFCL/USP, para o qual havia prestado concurso em 1957, sendo aprovada em primeiro lugar<sup>5</sup>. Em outubro de 1960, finalmente, foi contratada como professora assistente do Curso de Introdução aos Estudos Históricos e dois anos depois passou a Instrutora do Curso de Metodologia Histórica, com remuneração regular. Só então parou de ministrar aulas no Colégio de Aplicação e passou a se dedicar com exclusividade à FFCL/USP.

O próximo passo na carreira foi o concurso para livre-docência da cadeira História da Civilização Brasileira (HCB). Segundo Emília, quando ainda era aluna, o “setor mais fraco” da FFCL/USP era justamente a cadeira de História da Civilização Brasileira, cujo regente, o professor Alfredo Ellis Jr., estava “bastante alquebrado” e “limitava a dar seus cursos baseados nos seus livros, que na maioria versavam sobre São Paulo” (Basseto, 1999, p. 17). Contratado em 1958, após aprovação no concurso para cátedra de História da Civilização Brasileira, Sérgio Buarque de Holanda, com seu vasto conhecimento de História do Brasil e experiência no Museu Paulista, trouxe novas ideias, novos temas de estudos para a HCB. Assim, a chegada do Dr. Sérgio, como era chamado por seus alunos, e a abertura de concurso para livre-docência renovaram a área de ensino e pesquisa em História do Brasil. Em 1963, Nícia Villela

<sup>5</sup> Segundo Emília, o Colégio de Aplicação da FFCL foi organizado de acordo com as orientações do filósofo norte-americano, John Dewey. Considerado “colégio-modelo”, tinha por objetivo “treinar professores para desenvolver a observação e o espírito crítico dos jovens, qualidades consideradas essenciais para a democracia num mundo em mudança” (Basseto, 1999, p. 22).

Luz ocupava o cargo de instrutora de ensino na cadeira HCB, com regime de dedicação integral à docência e à pesquisa. Myriam Ellis e Maria Thereza Schorer Petrone colaboravam como assistente e auxiliar de ensino. No concurso de livre-docência de 1964 foram aprovadas as duas candidatas inscritas Nícia e Emília, o que reforçou a consolidação da área (Ribeiro, 2017, p. 162-190).

Quando da realização do concurso, Emília não possuía o título de doutor, condição para prestar o concurso, porém, a banca examinadora, formada por Sérgio Buarque de Holanda, Eurípedes Simões de Paula, Brasil Pinheiro Machado<sup>6</sup>, Francisco Iglésias<sup>7</sup> e José Wanderley de Araújo Pinho<sup>8</sup>, a qualificou com base na formação profissional, na atuação no ensino secundário e superior de História e nas publicações em revistas especializadas. Eurípedes Simões de Paula foi o único membro da banca examinadora a levantar a questão referente à ausência do título de doutor. Em suas palavras: “É pena que não tenha ainda, seu grau de doutor, mas o título de ‘mestre’ obtido em tão conceituada universidade quase é equivalente” (FFLCH, Processo 64.1.1106.8.8, 1964). Entretanto, o parecer de Sérgio Buarque de Holanda, ao capacitar a candidata como apta a prestar o concurso, resume a posição dos demais membros da banca examinadora:

Julgo que os títulos apresentados pela candidata Sra. Emília Viotti da Costa a habilitam para a livre-docência pelos motivos que passo a expor: 1. Tem formação científica no país e no estrangeiro que autorizam sua habilitação; 2. Suas atividades didáticas no ensino secundário e superior correspondem a sua formação científica; 3. Têm trabalhos publicados de bom nível em periódicos especializados ou não acerca de problemas de histo-

<sup>6</sup> Brasil Pinheiro Machado (1907-1997) era professor de História do Brasil da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade do Paraná (Marchette, 2013).

<sup>7</sup> Francisco Iglésias (1923-1999) era professor de História Econômica, Política e Social da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG. Iglésias substituiu Alice Piffer Canabrava, que não pôde compor a banca por estar em um congresso no Chile (FFLCH, Processo 64.1.1106.8.8).

<sup>8</sup> José Wanderley de Araújo Pinho (1890-1967) foi professor catedrático de História do Brasil na Faculdade de Filosofia da Universidade Federal da Bahia, Membro do Arquivo Histórico de Salvador, terceiro-vice-presidente do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB). Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/PINHO,%20Wanderley.pdf>>. Acesso em: 06 jan. 2017.

riografia e de História; 4. Foi estagiária nos Arquivos Nacionais da França e frequentou cursos com bolsa de estudos na École Pratique des Hautes Études e na École du Louvre. (FFLCH, Processo n. 64.1.1106.8.8, p. 40)

Ao iniciar a arguição a candidata sobre a tese de livre-docência, apresentada ao concurso, intitulada *Escravidão nas áreas cafeeiras: aspectos econômicos, sociais e ideológicos da desagregação do sistema de escravista*, Sérgio Buarque de Holanda (SBH) referiu-se às “características especiais” de que se revestia a sua participação na banca examinadora, pois na primeira fase da elaboração da tese, ela se destinava ao doutoramento, e ele havia assumido o encargo de orientador, porém, no meio do caminho, houve mudanças de rumos e a tese passou a ser destinada ao concurso de livre-docência. Assim, na qualidade de orientador, Sérgio Buarque de Holanda (SBH) teve oportunidade de ler o trabalho e fazer críticas que foram prontamente incorporadas. Avaliava que o “simples fato de ter aceito a orientação do trabalho, já revela o seu reconhecimento do valor do mesmo” (Andrada e Silva; Castro, 1966, p. 268, 275).

Durante a defesa, a crítica que SBH e outros examinadores fizeram à tese é, ao mesmo tempo, uma das suas qualidades – o “excesso de pesquisa”, pois Emília deu a conhecer aos leitores, alunos, professores e pesquisadores uma imensa massa de documentos de natureza diversa. Entretanto, o que SBH e os demais apontaram é que o excesso ou a “utilização de um processo acumulativo” acabou por obscurecer o “esqueleto, a urdidura, o entrosamento, a articulação dos diferentes aspectos” (Andrada e Silva; Castro, 1966, p. 274, 275).

De fato, a tese apresentada era imensa, composta por três volumes que totalizaram 1001 páginas<sup>9</sup>, reuniu informações extraídas de acervo documental conservado em arquivos, ainda não explorado pelos historiadores, relatos de viajantes que percorreram as localidades do Vale do Paraíba, Minas Gerais e São Paulo no século XIX e descreveram em minúcias a escravidão. Anais das Assembleias Provinciais e da Câmara, Anais do Senado, Relatórios dos Ministros e Presidentes de Províncias,

<sup>9</sup> A tese foi publicada, em 1966 com o título *Da senzala à colônia*, pela Difel, reduzida à metade (499 páginas). No entanto, comparando a versão mimeografada (1964) e a impressa (1966) parece que não houve grande alteração no conteúdo. Talvez, a redução tenha sido resultado da editoração. Hoje, *Da senzala à colônia* está na 5ª edição publicada pela editora da UNESP.

coleção de leis até manuais dos lavradores, literatura, almanaques, livros de memória etc. nada escapou à pesquisadora, como os arguidores foram unânimes em constatar. O objetivo central era analisar o processo de desagregação do sistema escravista na economia cafeeira do sudeste brasileiro (Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo), mas a Autora imprime uma abordagem inovadora, distinta da adotada até então pelos historiadores, que consideravam a abolição como “produto exclusivo da agitação abolicionista dentro e fora do parlamento” (Costa, 2010, p. 26). A historiadora parte do movimento abolicionismo e da participação dos escravos na luta pela liberdade como decisivos para a abolição da escravidão, porém, queria ir além. O que a inquietava era como “fora possível abolir uma instituição tão arraigada em nossa cultura, sem provocar uma profunda convulsão social” (Bassetto, 1999, p. 22). Para responder sua inquietação, estuda os aspectos econômicos, sociais, políticos e ideológicos que marcaram o longo processo de extinção de uma instituição que perdurou por mais de três séculos no Brasil. Delimita o espaço investigado e privilegia as áreas cafeeiras fluminenses, mineiras e paulista do Vale do Paraíba e do Centro-Oeste paulista, onde se concentrava o maior contingente de escravos, assentava-se a base da economia exportadora e, conseqüentemente, instalou-se o palco das mais profundas transformações sociais, políticas e econômicas: primeiras experiências com trabalho livre, tráfico de escravos interprovincial, expansão da cafeeicultura por terras virgens para além do Vale do Paraíba, construção de ferrovias, diversificação das atividades econômicas, urbanização e industrialização. Emília preocupou-se em fazer uma “narrativa-explicativa” de um processo histórico que se desenrola ao longo dos 66 anos que separam a proclamação da independência da libertação dos escravos. Com base na riqueza de informações, extraídas das fontes manuscritas e impressas da época sobre a escravidão, reuniu e analisou os elementos estruturais e conjunturais, econômicos, sociais e ideológicos distribuindo-os entre as três partes da tese: Aspectos econômicos da desagregação do sistema escravista; Condições de vida do escravo nas zonas cafeeiras e, finalmente, Escravidão e ideologias. Da Independência à Lei Áurea, a Autora mostra como evoluiu a economia cafeeira, a sociedade e as ideias políticas, de forma a preparar o terreno para o desenlace do sistema escravista.

Para o estudo do esfacelamento do sistema escravista, as áreas escolhidas – Vale do Paraíba e o Centro-Oeste Paulista – foram de extrema

relevância, pois sintetizaram comportamentos social e econômico distintos face ao dismantelamento do sistema escravista. Segundo Emília, três foram seus objetivos fundamentais: em primeiro lugar, demonstrar como evoluiu a economia dessas regiões sob o ponto de vista dos elementos fundamentais para o estudo da desagregação do sistema escravista; em segundo lugar, verificar as transformações ocorridas; e em terceiro analisar a evolução das ideologias (Andrada e Silva; Castro, 1966, p. 275). Seguiu uma preocupação com a narrativa e, ao mesmo tempo, com a interpretação/explicação, de modo, a ressaltar os inter-relacionamentos do econômico, social e político. Desta forma, procurou mostrar como as transformações econômicas se refletiam na sociedade e as desta, por sua vez, se refletiam nas ideologias.

A escritura da tese foi um exercício para a historiadora aprender a melhor maneira de se escrever a História, equacionando certo equilíbrio entre descrições e explicações. De certo modo há a busca de um “método próprio” composto por elementos da ossatura econômica, das condições sociais, das ideias, das ideologias, discussões e formulações legais. Emília afirma que procurou testar algumas teorias de Celso Furtado, o que a levou a insistir em aspectos mais descritivos como forma de comprovar se as teorias ou explicações dadas encontravam respaldo na análise empírica. Outra influência, citada por Emília, foi exercida pela obra de Stanley Stein sobre Vassouras, de onde procurou absorver a análise que combinasse o processo de mudança e o cotidiano (Andrada e Silva; Castro, 1966, p. 271).

A escravidão e o seu término constituíam e constituem, até hoje, um problema crucial da História da sociedade brasileira. O encaminhamento final dado à abolição trouxe enormes consequências para a sociedade brasileira: desigualdades sociais, preconceito racial, marginalidade, dificuldade de integração e adaptação dos descendentes dos escravos, baixos níveis culturais formais. “Tudo deriva do passado próximo cujo conhecimento é essencial para compreensão dos fenômenos atuais”, afirma Emília (Costa, 1966, p. 11).

Nos anos 1960, vários estudos sobre a desagregação do sistema escravista surgiram entre pesquisadores e professores da Sociologia da FFCL/USP, liderados por Florestan Fernandes e Roger Bastide<sup>10</sup> que, ao estu-

<sup>10</sup> Bastide e Fernandes realizaram, em 1955, o estudo *Relações sociais entre negros e brancos*

darem a situação do negro da sociedade brasileira, propuseram estudos sobre a escravidão africana. Esses trabalhos exerceram influência no de Emília, que foi, entretanto, a única a estudar escravidão nas áreas da cafeicultura. Entre os trabalhos dos sociólogos estão os de Fernando Henrique Cardoso, o de Paula Beiguelman e o de Otávio Ianni<sup>11</sup>. Além da influência dos estudos de sociologia, a tese, no que diz respeito à abordagem das estruturas e das transformações econômicas, foi inspirada em Caio Prado Jr. (1945) e em Celso Furtado (1959).

Emília conclui que a abolição realizada no plano político-parlamentar pelas “categorias dominantes” não se interessou em

resolver o problema do negro, a Abolição significou apenas uma etapa jurídica na emancipação do escravo que a partir de então foi abandonado à sua própria sorte e se viu obrigado a conquistar por si sua emancipação real. [...] O negro marcado pela herança da escravidão, não estando preparado para concorrer no mercado de trabalho e tendo que enfrentar toda sorte de preconceitos, permaneceu marginalizado. (Costa, 1966, p. 466)

Emília tornou-se professora da cadeira de História da Civilização Brasileira em 1964. Permaneceu por poucos anos: em 1969 foi expulsa ou aposentada compulsoriamente da Universidade de São Paulo pela ditadura militar por meio do AI-5, o mesmo ato institucional que expulsou Eulália Lobo, Maria Yedda Linhares, Evaristo de Moraes Filho, Manoel Maurício, Darcy Ribeiro, Hugo Weiss, Guy José P. Holanda e outros da Faculdade Nacional de Filosofia (FNFfi) da Universidade Nacional do Brasil. No grupo de professores da FFCL/USP atingidos pelo AI-5 estavam Florestan Fernandes, Paula Beiguelman, Fernando Henrique Cardoso, João Cruz Costa e Caio Prado Jr. que, mesmo não sendo professor da universidade, foi aposentado compulsoriamente.

Emília, em entrevista por ocasião da entrega do título de Professora Emérita da Universidade de São Paulo, diz considerar que “o período

---

em São Paulo. Florestan Fernandes defendeu em 1964 sua tese de cátedra da Sociologia da FFCL, intitulada *A integração do negro à sociedade de classes*. Florestan foi pioneiro na crítica ao mito da democracia racial no Brasil (Costa, 2015, p. 196).

<sup>11</sup> Paula Beiguelman defendeu a tese *Teoria e ação no pensamento abolicionista* em 1961; Otávio Ianni defendeu no ano seguinte a tese intitulada *As metamorfoses do escravo* e, no mesmo ano, Fernando Henrique Cardoso defendeu a tese *Capitalismo e escravidão. O negro na sociedade do Rio Grande do Sul*.

que se iniciou quando consegui abandonar o ensino secundário para me dedicar exclusivamente à Universidade até a minha aposentadoria em 1969 foi provavelmente o mais fecundo de toda a minha vida” (Bassetto, 1999, p. 23).

O AI-5 levou Emília a trabalhar nas universidades norte-americanas. Foi professora por períodos limitados na Universidade de Tulane, em New Orleans (1970-1971); na Universidade de Illinois, em Champaign-Urbana (1972) e Smith College, em Massachusetts. Finalmente, em 1973, foi para a Universidade de Yale, em New Haven, Connecticut, onde se tornou professora titular. Lecionou História da América Latina e exerceu o papel fundamental na formação de várias gerações dos “mais talentosos e eminentes historiadores da América Latina” com estudos sobre Brasil e América Latina e Caribe (Green, 2014, p. 9-13).

Emília continuou seus estudos sobre escravidão, reafirmando a análise estrutural econômica, social e política desenvolvida na sua tese *Escravidão nas áreas cafeeiras: aspectos econômicos, sociais e ideológicos da desagregação do sistema de escravista* de 1964. Green (2014, p. 22) no artigo “Emília Viotti da Costa: construindo a História na contracorrente”, sobre o livro publicado 30 anos depois da tese de livre-docência, *Coroas de glória, lágrimas de sangue. A rebelião dos escravos de Demerara em 1823* afirma: “Realmente é uma obra-prima de história social, econômica, política e cultural”. Uma rebelião foi o caminho escolhido pela historiadora para penetrar nos meandros da produção operada pelo trabalho escravo. Uma história contada sob pontos de vista diversos, com base nos documentos dos julgamentos dos escravos e do missionário, nas correspondências entre os missionários em Demerara e seus colegas e superiores na Grã-Bretanha e relatórios oficiais (Green, 2014, p. 23-24). De forma semelhante, Marquese e Salles (2016, p. 126) afirmam que a abordagem sofisticada combina “a análise estrutural e processual com as ações dos agentes históricos”, escravos, senhores e missionários.

O legado deixado por Emília tem muito a nos ensinar.

## Obras de Emília Viotti da Costa

*Da senzala à colônia*. São Paulo: Difel, 1966; 5. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2010.



- Da monarquia à república: momentos decisivos*. São Paulo: Grijalbo, 1977; 9. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2010.
- 1932: *Imagens Contraditórias*. São Paulo: Edições Arquivo do Estado, 1982.
- Abolição*. 9. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2010.
- Coroas de glória, lágrimas de sangue. A rebelião dos escravos de Demerara em 1823*. Trad. Anna Olga de Barros Barreto. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.
- O Supremo Tribunal Federal e a construção da cidadania*. São Paulo: Editora UNESP, 2006.
- Dialética invertida e outros ensaios*. São Paulo: Editora UNESP, 2014.
- Brasil. História, textos e contextos*. São Paulo: Editora UNESP, 2015.
- Organização da coleção *Revoluções do Século XX* publicada pela Editora UNESP, composta por 20 livros.

## Referências bibliográficas

- ANDRADA E SILVA, Raul; CASTRO, Luís Antonio de Moura. Livre-docência na cadeira de História da Civilização Brasileira da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo. *Revista de História*, São Paulo, n.67, p. 263-284, 1966.
- BASSETTO, Sylvia. Devemos rever a imagem que temos de nós mesmos. *Revista ADUSP*. São Paulo, p. 16-29, jun. 1999. (Entrevista com Emília Viotti da Costa)
- COSTA, Emília Viotti da. *Escravidão nas áreas cafeeiras*: aspectos econômicos, sociais e ideológicos da desagregação do sistema de escravista. Tese (Livre-Docência) – Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1964.
- COSTA, Emília Viotti da. *Da senzala à colônia*. São Paulo: Difel, 1966.
- COSTA, Emília Viotti da. *Da senzala à colônia*. 5. ed. São Paulo: Editora UNESP, 2010.
- COSTA, Emília Viotti da. *Brasil. História, textos e contextos*. São Paulo: Editora UNESP, 2015.
- COSTA, Emília Viotti da. *Coroas de glória , lágrimas de sangue. A rebelião dos escravos de Demerara em 1823*. Trad. Anna Olga de Barros Barreto. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.
- FACULDADE DE FILOSOFIA LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS – FFLCH/USP. Processo nº. 46.1.186.8-0; Processo nº 46.1.31.8.6; Processo nº 47-1-14169-1-9; Processo nº. 52-1-3914-5; Processo nº 64.1.1106.8.8.
- FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. 12. ed. (1. ed., 1959). São Paulo: Nacional, 1974.
- GREEN, James N. Estudando o Brasil do lado de fora: a complexa relação entre brasileiros e brasilianistas. In: Seminário Internacional (2012). *Anais. Brasileiros e Brasilianistas*: novas gerações, novos olhares. Uma homenagem a Emília Viotti da Costa. São Paulo: Arquivo Público do Estado de São Paulo, 2014. p. 8-14.
- GREEN, James N. Emília Viotti da Costa: construindo a história na contracorrente.



- Seminário Internacional (2012). *Anais. Brasileiros e Brazilianistas: novas gerações, novos olhares. Uma homenagem a Emília Viotti da Costa*. São Paulo: Arquivo Público do Estado de São Paulo, 2014. p. 15-24.
- MARCHETTE, Tatiana Dantas. *A trajetória de Brasil Pinheiro Machado e a construção da historiografia do Paraná no território acadêmico, 1928-1953: do poema ao modelo historiográfico*. Curitiba, 2013. Disponível em: <[www.humanas.ufpr.br/portal/historiapos/files/2013/05/TATIANA1.pdf](http://www.humanas.ufpr.br/portal/historiapos/files/2013/05/TATIANA1.pdf)>. Acesso em: 06 jan. 2017.
- MARQUESE, Rafael. Capitalismo, escravidão e a economia cafeeira do Brasil no longo século XIX. In: Seminário Internacional (2012). *Anais. Brasileiros e Brazilianistas: novas gerações, novos olhares. Uma homenagem a Emília Viotti da Costa*. São Paulo: Arquivo Público do Estado de São Paulo, 2014. p. 52-90.
- MARQUESE, Rafael; SALLES, Ricardo. A escravidão no Brasil oitocentista: história e historiografia. In: MARQUESE, Rafael; SALLES, Ricardo (Orgs.). *Escravidão e capitalismo histórico no século XIX. Cuba, Brasil, Estados Unidos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.
- MESGRAVIS, Laima. Noticiário. Concurso de livre-docência na cadeira de História da Civilização Brasileira da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo. *Revista de História*, São Paulo, n. 68, p. 579-589, 4º trimestre 1966
- PRADO JR., Caio. *História econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1967. Primeira edição em 1945.
- RIBEIRO, Maria Alice Rosa. Lutas e conquistas das primeiras em História Econômica, 1934-1972. In: SAES, Alexandre Macchione; RIBEIRO, Maria Alice Rosa; SAES, Flávio Azevedo Marques de (Orgs.). *Rumos da História Econômica no Brasil. 25 anos da ABPHE*. São Paulo: Alameda, 2017. p. 141-205.
- SAES, Alexandre Macchione; RIBEIRO, Maria Alice Rosa; SAES, Flávio Azevedo Marques de (Orgs.). *Rumos da História Econômica no Brasil. 25 anos da ABPHE*. São Paulo: Alameda, 2017.

# homenagem & tribute

## **a revista *história econômica & história de empresas*: balanço e perspectivas\***

## **the journal *história econômica & história de empresas*: balance and perspectives**

**Cláudia Alessandra Tessari\*\***

Escola Paulista de Política, Economia e Negócios, Universidade Federal de São Paulo, Osasco, São Paulo, Brasil

A revista *História Econômica & História de Empresas* (HE&HE)<sup>1</sup> publicação semestral da ABPHE, foi criada no segundo semestre de 1998 por Tamás Szmrecsányi, primeiro presidente da Associação e que foi, também, o seu primeiro editor. Desde então, ela vem sendo publicada periodicamente e ininterruptamente, tendo já sido lançados mais de 37 números<sup>2</sup> Seguramente, trata-se da principal revista brasileira dedicada à *História Econômica e História de Empresas*. Atualmente é, também, um importante veículo para a divulgação dos resultados de pesquisa em *História do Pensamento Econômico no Brasil*.

Juntamente com os dois eventos científicos realizados pela Associação – *Congresso Brasileiro de História Econômica & Conferência Internacional de História de Empresas e Encontro de Pós-Graduação em História Econô-*

---

\* O presente texto foi publicado no livro SAES;RIBEIRO;SAES (2017, p. 174-179). Para constar da homenagem, o texto sofreu pequenas alterações.  
Submetido/aceito: 18 de outubro de 2017.

\*\* Professora adjunta da Escola Paulista de Política, Economia e Negócios da Universidade Federal de São Paulo. *E-mail*: ctessari@gmail.com

<sup>1</sup> ISSN da versão impressa: 1519-3314. ISSN da versão eletrônica: 2525-8184.

<sup>2</sup> O presente texto, concebido originalmente para a obra *Rumos da História Econômica no Brasil: 25 anos da ABPHE* (Saes, Ribeiro e Saes, 2017), apresenta uma análise atualizada até fevereiro de 2017, não incluindo os dados posteriores da revista HE&HE.



*mica*<sup>3</sup> –, a revista constitui-se num dos três principais pilares de atuação da ABPHE na divulgação, na disseminação e na promoção do avanço das pesquisas nas áreas de História Econômica e História de Empresas no Brasil.

Desde sua criação até o ano de 2012, a revista foi enviada para todos os sócios adimplentes da Associação. Desde 2012, quando passou a disponibilizar todo o seu conteúdo (inclusive dos números anteriores) na internet, a HE&HE cessou o envio de exemplares para associados, oferecendo a possibilidade da versão impressa sob demanda.

Já no Editorial de seu primeiro número, os editores, Tamás Szmrecsányi, Eulália Lobo e Flávio Saes, saudavam a criação do veículo afirmando ser ele símbolo do amadurecimento científico e institucional da ABPHE e assinalando que a iniciativa vinha “preencher uma lacuna em nosso meio acadêmico e profissional. Isto porque se trata atualmente da única revista em língua portuguesa especificamente dedicada à História Econômica e à História de Empresas” (HE&HE, vol. 1, n.1, jul-dez 1998, p. 1).

Os textos que figuraram neste primeiro número foram selecionados entre 20 artigos oriundos da primeira chamada de textos que havia sido feita um ano antes. Segundo os próprios editores, os artigos presentes naquela edição apresentavam alguns traços comuns: i) todos tratavam de problemas estruturais da economia brasileira, referidos aos mercados de trabalho, de terras e de capitais; ii) em termos cronológicos, com exceção do último, abrangiam desde o Império até a atualidade. Quanto aos autores, pertenciam a instituições de pesquisa de diversas regiões do país (HE&HE, vol. 1, n.1, jul-dez 1998, p. 1). Pode-se dizer que estes traços comuns inauguraram tendências editoriais que marcariam praticamente todas as edições da HE&HE, mas que são, também, tendências próprias ao nosso campo de estudo, como veremos mais à frente neste texto.

Este número inaugural contava com textos de: Ligia Osorio Silva, “Tavares Bastos e a questão agrária no Império”; Sérgio de Oliveira Birchal, “O mercado de trabalho mineiro no século XIX”; Maria Teresa Ribeiro de Oliveira, “Encilhamento: controvérsias e efeitos na indústria têxtil mineira”; Maria Izilda Santos de Matos, “Entre a lavoura e a in-

<sup>3</sup> A ABPHE também realiza, em conjunto com as associações latinoamericanas, o Congresso Latinoamericano de História Econômica (CLADHE) que, em 2016, teve sua 5ª edição realizada no Brasil.



dústria: tensões e polêmica em torno da indústria de sacaria para o café; Armando Dalla Costa, “A Sadia e o pioneirismo industrial na agroindústria brasileira”; e, Renato Leite Marcondes, “Uma resenha da riqueza paulista por meio dos inventários”. (HE&HE, vol. 1, n.1, jul-dez 1998)

A HE&HE deve muito ao seu criador e principal editor, Tamás Szmrecsányi. Flávio Saes e Maria Alice Ribeiro, editores do periódico em diferentes momentos, no número da revista dedicado a homenagear Tamás Szmrecsányi quando de sua morte, afirmaram que “não há nenhum exagero em afirmar que a existência da ABPHE e da revista se devem não só à iniciativa (de Tamás Szmrecsányi), mas principalmente ao seu empenho e à sua persistência”. (HEH&HE, vol. 11, n.2, jul-dez 2008, p. 5)

Além da fundamental atuação de Tamás Szmrecsányi e dos primeiros editores da revista, passaram pelo seu Conselho Editorial (às vezes também chamado de Comissão Executiva) outros importantes pesquisadores da área de História Econômica no Brasil associados à ABPHE (Quadro 1). O Conselho é renovado a cada 2 anos, indicado pelo Conselho de Representantes da Associação. Desde 2008, compuseram também o Conselho Editorial pesquisadores da área de História do Pensamento Econômico.

Quadro 1 – HE&HE: Conselho Editorial (1998 a 2017)	
1998-2000	Tamás Szmrecsányi (Universidade Estadual de Campinas)
	Eulália Maria Lahmeyer Lobo (Universidade Federal Fluminense e Universidade Federal do Rio de Janeiro)
	Flávio Saes (Universidade de São Paulo)
2000-2003	Tamás Szmrecsányi (Universidade Estadual de Campinas)
	Luiz Carlos Soares (Universidade Federal Fluminense)
	Maria Teresa Ribeiro de Oliveira (Universidade de Brasília)
2004-2006	Luiz Carlos Soares (Universidade Federal Fluminense)
	Maria Alice Ribeiro (Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho)
	Maria Teresa Ribeiro de Oliveira (Universidade de Brasília)
2006-2007	Maria Alice Ribeiro (Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho)
	Clélio Campolina Diniz (Universidade Federal de Minas Gerais)
	Sonia Regina de Mendonça (Universidade Federal Fluminense)
2008-2009	Renato Leite Marcondes (Universidade de São Paulo)
	Sonia Regina de Mendonça (Universidade Federal Fluminense)
	Alexandre Mendes Cunha (Universidade Federal de Minas Gerais)

2009-2011	Renato Leite Marcondes (Universidade de São Paulo)
	Teresa Cristina de Novaes Marques (Universidade de Brasília)
	Rita de Cássia da Silva Almico (Universidade Federal Fluminense)
2011-2012	Teresa Cristina de Novaes Marques (Universidade de Brasília)
	Rita de Cássia da Silva Almico (Universidade Federal Fluminense)
	Luiz Fernando Saraiva (Universidade Federal Fluminense)
2012-2013	Luiz Fernando Saraiva (Universidade Federal Fluminense)
	Cláudia Heller (Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho)
	Cláudia Alessandra Tessari (Universidade Federal de São Paulo)
2013-2015	Luiz Fernando Saraiva (Universidade Federal Fluminense)
	Cláudia Alessandra Tessari (Universidade Federal de São Paulo)
	Teresa Cristina de Novaes Marques (Universidade de Brasília)
	Carlos Eduardo Suprinyak (Universidade Federal de Minas Gerais)
	Marco Antonio Ribas Cavalieri (Universidade Federal do Paraná)
2015-2017	Bruno Aidar Costa (Universidade Federal de Alfenas)
	Alcides Goularti Filho (Universidade do Extremo Sul Catarinense)
	Ivanil Nunes (Universidade Federal de São Paulo)
	Carlos Valencia Villa (Universidade Federal Fluminense)

Fonte: HE&HE, 1998-2016

A análise dos 36 números da revista e de seus editoriais nestes 18 anos de existência nos permite observar duas fases da HE&HE: a primeira, marcada pela sua criação e consolidação como importante veículo da área de História Econômica e de História de Empresas no Brasil e na América Latina e, a segunda, marcada pelas tentativas de aprimoramento da gestão editorial em um ambiente nacional e, especialmente, internacional, marcado pelas mudanças tecnológicas e mercadológicas que atingiram o segmento de revistas científicas.

Em ambas as fases uma preocupação se mostrou constante: a internacionalização do periódico. Em seu segundo ano de existência a revista chamava atenção para o fato de o seu volume 3, número 1 se “tratar praticamente de uma edição bilíngue, com artigos em português e em espanhol, bem dentro das atuais tendências de integração econômica, cultural, política e social do continente sul-americano” (HE&HE, vol. 3, n. 1, jan-jul 2000, p. 5). Metade daquele número era composta de artigos de autoria de pesquisadores vinculados a instituições no exterior

(Bélgica, França e México). Desde então, a revista passou a aceitar a submissão de artigos escritos em espanhol e inglês, além do português.

Dois anos depois, o editorial novamente apontava a dimensão internacional da revista: “Por sua vez, os dois artigos restantes inserem-se na tradição já firmada de valorização de nossa perspectiva internacional, inclusive prestigiando a colaboração de autores de outros países. Um deles, a atuação da empresa de aviação espanhola Iberia no transporte intercontinental de passageiros da América Latina durante as décadas de 1960 e 1970. Enquanto que o outro volta-se para a mais remota Antiguidade, analisando as concepções econômicas vigentes no Egito dos faraós, e comprovando que a historiografia econômica é aplicável à trajetória de todas as civilizações em qualquer latitude.” (HE&HE, vol. 6, n.1, 2003, p. 5)

No que tange ao papel da HE&HE como promotora e divulgadora da pesquisa em história econômica na América Latina, a revista foi signatária da *Declaración de Montevideo* conjuntamente com as Associações Mexicana de História Econômica (AMHE), Associação Argentina de História Econômica (AAHE) e Associação Uruguaia de História Econômica (AUDHE) para coordenar o esforço de discussão e criação de uma rede eletrônica de Revistas Científicas visando a divulgação e a maior interlocução entre os pesquisadores da área. Esta iniciativa, no entanto, se demonstra a disposição da revista para trabalhar pelo aumento da visibilidade da produção científica latinoamericana em História Econômica, demonstra também o tanto que ainda é necessário realizar pela área. A *Declaración de Montevideo* foi assinada em 2007 mas até 2016 não havia rendido os frutos esperados.

Na primeira fase da revista (1998–2010), na tentativa de tornar a HE&HE conhecida e reconhecida, foram recorrentes as diversas modificações para a melhoria da qualidade editorial (normalização, apresentação e internacionalização) e para o aumento na captação de artigos de excelência. Nos números desta fase foram comuns as menções à necessidade de se aumentar o fluxo de recebimentos de artigos. Em 2002, por exemplo, os editores apontavam para o problema da falta de artigos de qualidade, o que impactava no atraso da publicação (HE&HE, vol. 5, n. 2, 2002, p. 6). Os diversos melhoramentos editoriais introduzidos pela revista nesta primeira fase, de sua consolidação, visavam sobretudo qualificar a revista para a indexação em bases e repositórios

nacionais e internacionais e para a obtenção de apoio financeiro de órgãos de fomento. Estas preocupações foram explicitadas pelos editores no vol.V, n. 1 do ano de 2002. A primeira iniciativa de indexação bem sucedida viria em 2003 (HE&HE, vol.VI, n. 2, 2003, p. 5).

A expansão da internet e a aceleração das inovações na área de ferramentas de comunicação digital na primeira década do século XX, impactaram em mudanças profundas na forma de difusão da literatura científica e no segmento de revistas acadêmicas.

Há alguns anos, passaram a atuar no segmento mundial de periódicos científicos grandes grupos editoriais comerciais. Atualmente, em nível internacional o mercado de revistas científicas é dominado pelas editoras comerciais, como a Elsevier e a Springer, cuja margem de lucro com a área chega a 45%. Algumas destas, são as criadoras dos principais índices bibliográficos multidisciplinares, como o WoS, produzido pela empresa Thomson Reuters, e o Scopus, produzido pela Elsevier. Ambos são destinados a calcular e operar medidas bibliométricas e rankings sobre o desempenho dos periódicos, dos autores, das instituições e dos países (Packer, 2011, p. 31)

Há extensa controvérsia sobre a atuação destas grandes companhias no segmento de periódicos científicos. Estas controvérsias podem ser resumidas pelo movimento que ficou conhecido como “Primavera Acadêmica” e que se refere aos movimentos entre acadêmicos e cientistas contra as políticas das editorias comerciais e a favor do acesso livre ao conteúdo publicado nos periódicos acadêmicos. (Barros, 2012)

O acesso aberto ao conhecimento científico, por meio da publicação dos resultados da pesquisa científica na internet, sem barreiras de acesso, fundamenta-se na concepção do conhecimento científico como bem público. Também tem como objetivo aumentar a visibilidade e acessibilidade da produção científica. (Packer, 2012, p. 36)

Apesar do movimento, o que parece prevalecer atualmente é o domínio no segmento de publicações acadêmicas pelos indicadores bibliométricos e, estes, univocamente vinculados aos grandes indexadores internacionais, entre eles, aqueles operados pelas empresas comerciais. À medida que estes oligopólios – com poderes para definir critérios de qualidade dos periódicos – se impõem ao campo científico mundial, vai se tornando incontornável não aderir aos grandes indexadores.

Assim, tivemos ao longo dos últimos anos o rápido avanço das tec-

nologias de comunicação, permitindo agilidade no processo editorial e na publicação dos resultados de pesquisa, acoplados a uma série de inovações que permitem a interconectividade entre bases de dados e periódicos em diferentes plataformas, a utilização de software para citações e recuperação rápida de informações, entre outras.

Tivemos também a entrada destes grandes grupos comerciais apropriando-se do trabalho produzido por pesquisadores financiados em sua maior parte por fundos públicos. Apropriando-se, além do mais, do trabalho dos editores, desempenhado (na maior parte das vezes gratuitamente) por professores e pesquisadores.

Foi assim que a HE&HE adentrou em uma nova fase (2010 até os dias atuais) caracterizada pela implementação de uma série de melhorias tendo em vista adequar-se aos novos padrões mundiais de gerenciamento e editoração de periódicos acadêmicos, marcado pelo acirramento da concorrência entre as revistas científicas em busca de textos de alta qualidade e de alto impacto.

Um passo fundamental para se adequar a esta nova realidade e promover o acesso aberto a todo o acervo da revista, foi o processo de digitalização de toda sua coleção. Os arquivos digitais dos 16 primeiros números da revista (de 1998 a 2006) haviam se perdido. Assim, Luiz Fernando Saraiva, então representante da região Nordeste no Conselho de Representantes da ABPHE e que viria a ser futuro editor da HE&HE, coordenou um intenso trabalho contando com bolsistas da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia e da Universidade Federal Fluminense para a conversão de todos os números para imagens digitais e transformação das imagens em textos reconhecíveis pelos programas de edição de texto. Após estes procedimentos, os textos foram novamente diagramados e convertidos para o formato PDF e disponibilizados no site da revista, garantindo o acesso total ao conteúdo e a possibilidade de busca nos conteúdos publicados.

Além disto, a revista recebeu cerca de R\$ 7.000,00 em recursos do Edital MCTI/CNPq/MEC/CAPES nº 15/2011 de apoio a periódicos destinados à parte de editoração eletrônica e adoção no site do sistema Open Journal System (OJS) de administração de revistas Científicas.

Todo este trabalho, finalizado em 2012, foi fundamental para que a HE&HE pudesse estar disponível em acesso aberto na internet seguindo as recomendações de melhores práticas no segmento de revistas cientí-

ficas. A implementação do sistema OJS permitiu, por sua vez, disponibilizar todo o sistema de gerenciamento editorial via sistema aberto, desde a submissão dos originais pelos autores, passando por todo o fluxo entre pareceristas *ad hoc*, editor e autor, até, finalmente, disponibilizar a conteúdo revisado e diagramado on line, conferindo assim, não somente agilidade para o acesso à produção científica mas também que todo seu conteúdo possa ser acessado gratuitamente na internet.

Além do mais, a utilização destes softwares de gestão online e a disponibilização do conteúdo em acesso aberto é uma primeira condição para que o periódico possa estar indexado no Scielo, o principal índice bibliográfico multidisciplinar e de publicação online dos periódicos de qualidade do Brasil. (Packer, 2011, p. 32)

Esta fase também foi marcada por estratégias que melhoraram seus indicadores de sustentabilidade (regularidade, pontualidade, número de artigos publicados, fluxo e estoque de artigos) e pela melhoria da qualidade editorial (normalização, captação de artigos de excelência, apresentação) visando aumentar sua qualificação (medida especialmente pelo Qualis-Periódicos) e indexar a revista em bases de dados e repositórios nacionais e internacionais de difusão da literatura científica. (Saraiva; Heller; Tessari; 2015)

Entre outras, essas medidas incluíram: diversificação regional e institucional dos pareceristas *ad hoc*; aumento da Comissão editorial de 3 para 5 membros; alojamento do site da revista em um servidor de internet privado, permitindo maior estabilidade do sistema OJS; e, atribuição de número de ISSN para a versão eletrônica da revista.

Como resultado, a HE&HE recuperou sua pontualidade, aumentou seu fluxo e seu estoque de artigos, passando a publicar desde 2013 dezesseis artigos por ano (em médio 8 por número), conseguiu a indexação no Portal de Periódicos da Capes e no Latindex. Neste último, é importante lembrar que a revista, quando da indexação, atendeu a todos os 13 parâmetros avaliados por aquela base de dados.

Apesar das melhorias, sua qualificação no Programa Qualis-Periódicos da Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (Qualis-Periódicos Capes) não foi alterada para um melhor índice. Em 2015, a revista era qualificada como B2 na área de Economia e B3 na área de História, como pode ser observado no Quadro 2 abaixo.

Quadro 2 – HE&HE: Qualificação segundo Qualis-Periódicos (2010-2015)						
	QUALIS 2010	QUALIS 2011	QUALIS 2012	QUALIS 2013	QUALIS 2014	QUALIS 2015
ECONOMIA	B4	B4	B3	B3	B3	B2
HISTÓRIA	B2	B2	B2	B2	B2	B3
INTERDISCIPLINAR	B2	B2	B2			
SOCIOLOGIA	B2	B2	B2			B3
PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL / DEMOGRAFIA	B5					
CIÊNCIA POLÍTICA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS						B4
ENGENHARIAS III			B4			
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS, CIÊNCIAS CONTÁBEIS E TURISMO						B4

Fonte: Qualis-Periódicos, Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (Qualis-Periódicos Capes)

A história da HE&HE resultou em que desde sua criação, em 1998, até os dias atuais, ela venha mantendo sua posição como um dos únicos veículos acadêmicos a publicar, sistematicamente, trabalhos de História Econômico-Social, uma vez que as principais revistas sobre economia apenas eventualmente publicam trabalhos com este perfil, sendo por isso o principal periódico e importante instrumento promotor da área, comprometido com o desenvolvimento de sua qualidade. No Quadro 3 e no Gráfico 1 comparamos a evolução do número de artigos de história econômica em revistas selecionadas da área de Economia no Brasil e atestamos a muito maior quantidade de artigos publicados pela HE&HE chegando a representar 188,6% mais que a quantidade de artigos da segunda maior revista da amostra a publicar textos de história econômica.

Tabela 1 – Número de artigos\* com temas de história econômica publicados em revistas brasileiras selecionadas (1998-2016)

PERIÓDICO	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Σ
História Econômica e Economia Regional Aplicada (IE/UFJF)	-	-	-	-	-	-	-	-	5	11	11	11	10	14	14	14	7	x	x	97

Tabela 1 – Número de artigos\* com temas de história econômica publicados em revistas brasileiras selecionadas (1998-2016)

PERÍODICO	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Σ
História Econômica & História de Empresas	4	14	12	10	13	12	11	12	13	13	16	11	12	10	13	19	21	16	16	228
Estudos Econômicos (USP)	3	1	3	2	2	2	3	1	1	0	0	0	1	1	13	7	9	6	6	61
Revista de Economia Contemporânea (IE/UFRJ)	1	1	2	1	2	1	0	1	0	0	0	1	0	0	3	2	3	1	1	20
Revista Brasileira de Economia (FGV)	0	2	2	0	2	2	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	12
Novos Estudos – Cebrap	-	-	-	-	-	-	0	0	1	0	1	0	0	0	1	1	0	2	1	7
Nova Economia (UFMG)	1	0	1	0	0	0	0													2
Revista de Economia Política e História Econômica	-	-	-	-	-	-	3	0	3	4	8	3	5	7	4	6	6	2	6	57

Fonte: sites das revistas

Extraído de: Projeto enviado pela HE&HE para concorrer ao edital FAPERJ N° 07/2012. Os dados foram atualizados e cedidos por Luiz Fernando Saraiva.

Símbolos: \*: artigos e resenhas; - : a revista não existia nestes anos; x : não publicou números nestes anos.

Gráfico 1 – Número de artigos de história econômica em revistas de Economia (1998-2016)

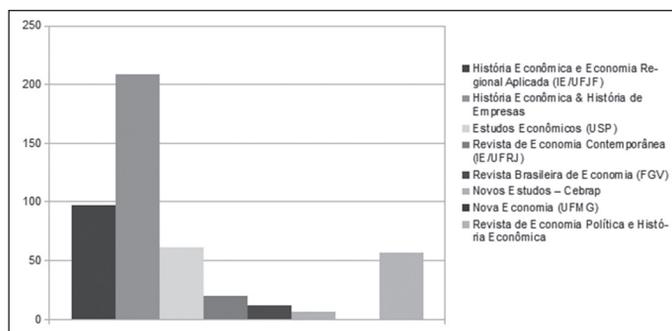
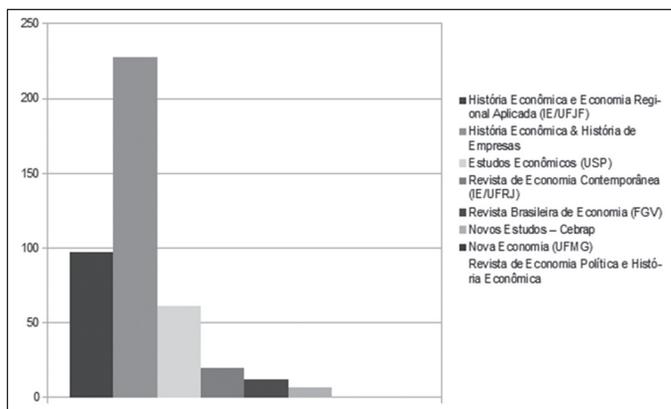


Gráfico 1 – Número de artigos de história econômica em revistas de Economia (1998-2016)



## HE&HE: uma análise quantitativa de seu conteúdo

A revista História Econômica & História de Empresas, nestes 18 anos de existência, publicou ao todo 36 números, totalizando 204 artigos, 24 resenhas e 16 textos de homenagens, tendo publicado contribuições de 229 diferentes autores ao todo.

Volumes	18
Números	36
Artigos	204
Resenhas	24
Homenagens	16
Total textos	244
Total de autores	229

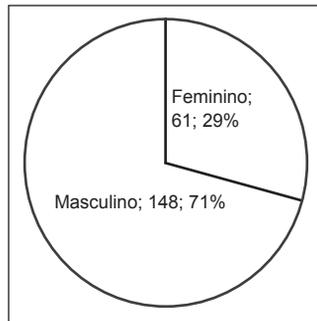
Fonte: HE&HE, 1998-2016.

A seguir apresentaremos análise do conteúdo divulgado pela HE&HE. Para maior coerência da análise, ela foi realizada apenas sobre os 204 artigos, excluindo-se as resenhas e as homenagens. Ao todo, nos 204 artigos, houve a ocorrência de 253 autorias as quais, excluindo-se as repetições,

nos permite chegar a um número total de 209 autores individuais, apresentando um índice de 1,02 autores por artigo (209 autores para em 204 textos). Podemos afirmar que nestes 18 anos, a repetição de autores que publicaram seus resultados de pesquisa na HE&HE é bastante baixa.

Do total de 209 autores, número reduzido refere-se a autores do gênero feminino (61 ou 29,2%), cabendo aos autores do gênero masculino a maior parte das publicações da revista. (148 ou 70,8%). Interessante observar que a participação feminina no periódico (em torno de 1/3) assemelha-se à participação feminina entre os associados da ABPHE (também em torno de 1/3, no caso, de 28%), reproduzindo a estrutura desigual da área de História Econômica.

Gráfico 2 – HE&HE: autoria por gênero (1998-2016)



Desde seus primeiros números a revista permite a submissão de artigos nos idiomas espanhol e inglês, além do português, estratégia para se aproximar de pesquisadores de outros países. A estratégia parece que vem sendo bem sucedida. Do total de 209 autores, 46 são estrangeiros (22%), número razoável quando comparamos com muitas outras revistas acadêmicas brasileiras sejam da área História sejam da área de Economia. Os principais países estrangeiros representados entre os autores da HE&HE são: Argentina (com 14 autores vinculados à instituições daquele país), Portugal (6), Espanha (5), Estados Unidos (5) e México (4).

Tabela 2 – HE&HE: nacionalidade das autorias (1998-2016)

PAÍS	FREQUÊNCIA	PORCENTAGEM
Alemanha	1	,5
Argentina	14	6,7
Bélgica	1	,5
Brasil	163	78,0
Colômbia	2	1,0
Dinamarca	1	,5
Espanha	5	2,4
EUA	5	2,4
França	3	1,4
Inglaterra	1	,5
México	4	1,9
Peru	1	,5
Portugal	6	2,9
Uruguai	2	1,0
Total	209	100,0

Fonte: HE&HE, 1998-2016.

Quadro 4 – HE&HE: Instituições dos autores de origem estrangeira (1998-2016)	
INSTITUIÇÕES	PAÍSES
Georg-August Universität Göttingen	Alemanha
Conicet - Universidad Nacional de Tucumán	Argentina
Universidad Nacional de Tres de Febrero e Universidad Nacional de La Plata	Argentina
Universidad de Buenos Aires	Argentina
Universidad Nacional de Córdoba	Argentina
Instituto de Desarrollo Económico y Social	Argentina
Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo, Universidad de Buenos Aires	Argentina
Universidad de Buenos Aires/Universidad Nacional de General Sarmiento	Argentina
Universidad de Luján	Argentina
Universidad de Buenos Aires	Argentina
Universidad Nacional de Rosario e Facultad de Ciencias Económicas y Estadística	Argentina
Universidad Nacional de Cuyo	Argentina
Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales e Instituto de Geografía, Universidad Nacional de Cuyo-Argentina	Argentina
Universidad Nacional de Quilmes - CONICET	Argentina

Quadro 4 – HE&HE: Instituições dos autores de origem estrangeira (1998–2016)	
INSTITUIÇÕES	PAÍSES
Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires	Argentina
Katholieke Universiteit Leuven	Belgica
Facultad de Ciencias Económicas Universidad Nacional de Colombia	Colômbia
Universidad Nacional de Colombia	Colômbia
Copenhagen Business School	Dinamarca
Universitat Oberta de Catalunya	Espanha
Instituto Superior de Estudios Sociales	Espanha
Universidad de Alicante	Espanha
Universidade Pompeu Fabra	Espanha
Universitat de Barcelona	Espanha
Florida International University	EUA
Universidade de Rochester	EUA
University of Califórnia	EUA
Stanford University	EUA
Northern Illinois University	EUA
Université de Paris XII	França
Université de Montpellier I	França
Universidade de Paris X – Nanterre	França
University of East Anglia	Inglaterra
El Colegio de México	México
Universidad Autónoma de Nuevo León	México
Universidad Autónoma de Nuevo León	México
Pontificia Universidad Católica del Perú Urbanización	Peru
Universidade de Lisboa	Portugal
Instituto de Investigação Científica Tropical – Centro de Estudos de Produção e Tecnologia Agrícolas (CEPTA)	Portugal
Instituto Superior de Economia e Gestão e Universidade Técnica de Lisboa	Portugal
Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho	Portugal
Faculdade de Letras, Universidade do Porto	Portugal
Universidad de la República Montivideo	Uruguai
Universidad de la República Montivideo	Uruguai

Fonte: HE&HE, 1998–2016.

Se notamos grande diversidade de autores (209 diferentes pessoas em 204 artigos) e mesmo importante número de autores estrangeiros, o mesmo não podemos dizer da diversidade regional das autorias brasileiras, fator resultado direto da concentração da pesquisa científica e dos Programas de Pós-Graduação em História Econômica no eixo sul-sudeste do

país. A região Sudeste concentrou, sozinha, 71,78% dos autores que publicaram na HE&HE, agregando os 3 estados que, de longe, mais publicaram na revista: São Paulo, com 35,6% dos autores; Rio de Janeiro, com 17,2%; e Minas Gerais, com 16%. A região Sul, a segunda a concentrar o maior número de autores, foi a origem de 16% deles. Isoladamente, o Distrito Federal representa importante local de origem das pesquisas em História Econômica, sendo a quinta principal unidade da federação brasileira em número de autores, conforme mostra a Tabela 3 a seguir.

Tabela 3 – HE&HE: autorias por região e por Estados – Brasil (1998–2016)

REGIÃO	FREQUÊNCIA	PORCENTAGEM	
Sul	26	15,95	
Sudeste	117	71,78	
Norte	2	1,23	
Nordeste	7	4,29	
Centro-Oeste	11	6,75	
Total Brasil	163	100	

ESTADO	FREQUÊNCIA	PORCENTAGEM	PORCENTAGEM ACUMULADA
SP	58	35,6	35,6
RJ	28	17,2	52,8
MG	26	16	68,8
RS	11	6,7	75,5
DF	9	5,5	81
PR	8	4,9	85,9
SC	7	4,3	90,2
ES	5	3,1	93,3
BA	3	1,8	95,1
PE	2	1,2	96,3
RN	2	1,2	97,5
PA	2	1,2	98,7
GO	1	0,6	99,3
MS	1	0,6	100

Fonte: HE&HE, 1998–2016.

Já quanto à análise do conteúdo, ela nos permitiu verificar a diversidade de temas que compuseram, até o momento, a produção veiculada na HE&HE. Uma primeira abordagem que fizemos foi por meio das

áreas temáticas nas quais tradicionalmente costumam ser organizadas as apresentações de trabalhos nos eventos científicos da ABPHE: Brasil Colônia; Brasil Império; Brasil República; História Econômica Geral; História de Empresas; e, História do Pensamento Econômico. Para fins da análise aqui desenvolvida, acrescentamos a estas áreas, as de: História Econômica da América Latina; Historiografia Econômica; e, Ensino de História Econômica.

As áreas temáticas de Brasil República e Brasil Império concentraram, juntas, quase metade dos artigos publicados (47%), mostrando que as pesquisas em História econômica no Brasil dedicam-se, em sua maior parte, a temas referentes aos séculos XIX a XXI. Não deixa de ser importante notar que em um país que tem boa parte de sua história econômica vivida como Colônia, entre os artigos publicados na revista que tem recorte definido, menos de 10% (13 ou 6,4%) tem este período como recorte temporal. Depois destas duas áreas temáticas, a área de História de Empresas foi a que teve maior número de artigos publicados, agregando 10,8% do total de artigos da revista; seguida de História Econômica Geral, com 9,8% e de História Econômica da América Latina e História do Pensamento Econômico, ambas com 9,3%.

Tabela 4 – HE&HE: artigos por áreas temáticas (1998-2016)

	FREQUÊNCIA	PORCENTAGEM
Brasil Colônia	13	6,4
Brasil Império	46	22,5
Brasil República	50	24,5
História de Empresas	22	10,8
História Econômica Geral	20	9,8
História do Pensamento Econômico	19	9,3
História Econômica América Latina	19	9,3
Historiografia econômica	14	6,9
Ensino História Econômica	1	0,5
Total	204	100

Fonte: HE&HE, 1998-2016.

Outra análise possível se dá sobre o recorte geográfico dos temas das pesquisas publicadas nos artigos. Assim, as regiões abrangidas pelos textos publicados na HE&HE, para os fins desta análise, foram agrupadas nos

seguintes recortes geográficos: Mundo; América Latina; Brasil (Geral); (Centro-oeste); Brasil (Nordeste); Brasil (Norte); Brasil (Sudeste); e, Brasil (Sul). Na região América Latina foram abrangidos conteúdos que tratam da região como um todo ou que lançam mão de história comparada entre dois ou mais países da região ou ainda que tratam de países específicos da região, com exceção do Brasil.

Quando analisamos o conteúdo dos 204 textos por meio do recorte geográfico, 141 deles (69,12%) tratam de questões de História Econômica, História de Empresas, História do Pensamento Econômico ou Historiografia econômica que tem o Brasil como recorte. Os restantes 30,9% tratam de temas que têm o mundo (16,18%) ou América Latina (14,71%) como área geográfica.

Tabela 5 – HE&HE: artigos por recorte geográfico (1998-2016)

	FREQUÊNCIA	PORCENTAGEM
Brasil	141	69,12
Mundo	33	16,18
América Latina*	30	14,71
Total	204	100
	FREQUÊNCIA	PORCENTAGEM
Brasil Geral	67	47,52
Sudeste	46	32,62
Sul	13	9,22
Nordeste	9	6,38
Centro oeste	4	2,84
Norte	2	1,42
Total Brasil	141	100

Fonte: HE&HE, 1998-2016

\* América Latina em geral ou países específicos, com exceção do Brasil

Se observarmos os recortes regionais feitos sobre o território brasileiro, a maior parte (67 ou 47,52%) trata de temas que têm como recorte o Brasil em geral, sem discriminar uma região específica. Salta-nos aos olhos a grande quantidade de artigos que têm o Sudeste (ou estados e municípios localizados no Sudeste brasileiro) como recorte: 46 artigos (22,5% do total). As regiões Norte e Nordeste, áreas ocupadas desde a Colônia, têm, respectivamente, apenas 6,38% (ou 9 textos) e 1,42% (ou

textos). Esta discrepância deve ser analisada levando-se em conta dois outros dados já apontados: a alta incidência de autores vinculados a instituições de pesquisa localizadas no Sudeste entre aqueles que publicaram textos na revista e a alta incidência de textos nas áreas temáticas Brasil Império e Brasil República. Esses dados (a alta concentração de textos de autoria de pesquisadores vinculados a instituições do Sudeste e a alta concentração de pesquisas que tem a região como recorte geográfico) são importantes por indicar a necessidade de políticas que fomentem a dispersão geográfica da pesquisa científica em História Econômica e História de Empresas no Brasil.

É de se notar a importância da HE&HE para a divulgação da produção em História Econômica realizada especialmente na América Latina. Ao todo, foram 30 textos (ou 14,71% do total) que tiveram como foco de análise a América Latina em geral ou países específicos do subcontinente (excetuando-se o Brasil). Destes, a Argentina, um dos países da região (depois do México e do Brasil) onde o campo da História Econômica é mais desenvolvido, tem destaque, com 12 textos versando sobre aspectos da história econômica deste país, dado que pode ser explicado pelo fato de a Argentina constituir um dos países da região, depois do México e do Brasil, onde o campo da História Econômica é mais desenvolvido.

Tabela 6 – HE&HE: artigos sobre América Latina (1998–2016)

América Latina (Geral)	10
Argentina	12
Colômbia	4
México	2
Peru	1
Uruguai	1
Total	30

Fonte: HE&HE, 1998–2016.

O cruzamento das informações sobre as áreas temáticas e com as informações sobre os recortes regionais dos artigos da HE&HE, nos permite maior detalhamento do conteúdo publicado na revista. Se observarmos a área temática Historiografia econômica, temos que 6 artigos tiveram como tema a Historiografia econômica do Brasil, 6 versaram sobre a historiografia econômica mundial, 1 do Peru e 1 do Uruguai.

No que diz respeito à área temática de História do Pensamento Econômico, a qual vem ganhando espaço na revista, temos que 11 dos artigos que tratam da história do pensamento econômico no Brasil, 4 da história do pensamento latinoamericano (com exceção do brasileiro) e 4 que tratam do tema no mundo. Já quanto a área de História de Empresas, temos: 8 tratam de empresas sediadas na região Sudeste do Brasil, 5 de empresas da região Sul, 5 mundiais, 1 mexicana e 1 argentina.

O mesmo exercício de análise foi feito para todas as áreas temáticas. Seus resultados podem ser visualizados na Tabela 7.

Tabela 7 – HE&HE: artigos por áreas temáticas x recortes geográficos (1998-2016)

AMÉRICA LATINA	ARGENTINA	BRASIL (CENTRO OESTE)	BRASIL (GERAL)	BRASIL (NORDESTE)	BRASIL (NORDESTE)	BRASIL (NORTE)	BRASIL (SUDESTE)	BRASIL (SUL)	COLÔMBIA	MÉXICO	MUNDO	PERU	URUGUAI	TOTAL
0	0	0	4	0	4	0	4	1	0	0	0	0	0	13
0	0	3	14	0	2	2	21	4	0	0	0	0	0	46
0	0	1	30	1	2	0	13	3	0	0	0	0	0	50
0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
0	1	0	2	0	0	0	8	5	0	1	5	0	0	22
4	0	0	11	0	0	0	0	0	0	0	4	0	0	19
5	11	0	0	0	0	0	0	0	4	1	0	0	0	21
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	15	0	0	15
0	0	0	6	0	0	0	0	0	0	0	6	1	1	14
9	12	4	67	1	8	2	46	13	4	2	32	1	1	204

A fim de aprofundar ainda mais a análise do conteúdo da revista, procedemos à observação das palavras-chave indicadas pelos autores em seus artigos. Foram analisadas as cinco palavras-chave indicadas para cada um dos textos. Os primeiros textos publicados pela HE&HE não traziam as palavras-chave. Nestes casos, foram incluídas até cinco palavras para cada um deles de acordo com o teor dos títulos e resumos dos textos.

Ao todo, para 204 artigos (excluindo-se as resenhas e as homenagens), foram indicadas 779 palavras-chave. Para a análise aqui proposta, dada a grande variedade de palavras indicadas nos textos, agrupamos estas palavras por proximidade semântica e de conteúdo. Após verificação e

análise, conseguimos agrupar 372 das palavras mais citadas em torno de 40 campos mais comuns na revista, conforme mostra a Tabela 8.

Tabela 8 – HE&HE: campos com maior número de indicações de palavras-chave (1998-2016)

CAMPO	QUANTIDADE TOTAL DE PALAVRAS-CHAVE INDICADAS
Indústria/industrialização	38
Empresas/empresários	28
Desenvolvimento	26
Escravo/escravidão	25
Trabalho/sistemas de trabalho	19
Transporte/Ferrovias	16
Terra	14
História econômica	13
Açúcar/Álcool	11
Historiografia	11
Comércio	10
Café	9
Colônias/colonização	9
Investimento	9
Mercado interno	8
Política econômica	8
Pensamento econômico	7
Finanças/financeirização	7
Fiscalidade	7
Crédito	6
Agricultura	6
Imigração/migração	6
Urbano/urbanização	6
Instituições	6
Estado	6
Capital	5
Elites/burguesia	5
Crises	5
Crescimento econômico	5
Getúlio Vargas	5
Desigualdade/Distribuição	5

Tabela 8 – HE&HE: campos com maior número de indicações de palavras-chave (1998-2016)

CAMPO	QUANTIDADE TOTAL DE PALAVRAS-CHAVE INDICADAS
Capitalismo	4
Salário/custo de vida	4
Família	4
Riqueza	4
Dívida	4
Câmbio	3
Celso Furtado	3
Classes	3
Bancos	2

Fonte: HE&HE, 1998-2016.

O campo mais citado foi “indústria/industrialização”, com 37 ocorrências, abrangendo desde temáticas mais gerais, como “industrialização” (12 ocorrências), “indústria” (4), “política industrial” (2) até temas mais delimitados, como referências a segmentos industriais específicos.

Como principal revista também na área de História de Empresas, este campo “Empresa/empresários” foi o segundo mais indicado pelos autores (28 correspondências), abarcando palavras-chave como: “História de empresas” (10 ocorrências), “empresa” (4), “empresários” (2), “internacionalização de empresas” (1), entre outros. Importante observar que neste campo não foram incluídas palavras-chave que se referiam a nomes próprios das empresas, tais como Grupo Gerdau, Wal-Mart ou Petrobrás, por exemplo. Importante observar também que quando nos referimos a este campo, a maior parte das palavras-chave nele incluídas referem-se a empresas atuantes no processo de industrialização da região.

O processo histórico de desenvolvimento, seja brasileiro, seja latinoamericano ou mundial tem sido também outro tema bastante recorrente na HE&HE. O campo “desenvolvimento” foi o terceiro a receber maiores indicações de palavras-chaves (26 ao todo), correspondendo a termos como: desenvolvimento (5), desenvolvimento econômico (5), desenvolvimentismo (4) e subdesenvolvimento (3).

Sendo a escravidão um fator determinante para a história econômica brasileira, o campo não poderia deixar de estar entre aqueles mais citados. Assim, o campo “escravo/escravidão” foi o quarto a receber maior nú-

mero de indicações (25 no total), abarcando palavras-chave como: escravidão, transição da escravidão, tráfico de escravos, escravos de ganho, etc.

Seguida da escravidão, o campo “trabalho/sistemas de trabalho” também recebeu muitas indicações, abarcando palavras-chave como: trabalho, trabalhador, trabalhador brasileiro. Agrupamos também neste campo os sistemas de trabalho, tendo sido, por isso, nele incluídos as palavras-chave como colonato e sistema de parceria.

O tema “transporte/ferrovias” foi outro dos temas mais recorrentes nos artigos da HE&HE. Este campo recebeu 16 indicações de palavras-chave, correspondendo a termos como: ferrovias (5), estradas de ferro, expansão ferroviária, navegação, navegação fluvial, etc.

Tema clássico da história econômica, o campo “terra” também está entre aqueles que abarcam grande número de indicações entre as palavras-chaves dos textos publicados na revista. Ao todo, o campo recebeu 14 indicações de termos, entre os quais, podemos destacar: terra (3), estrutura fundiária (2) e Lei de terras (2).

Receberam também significativa quantidade de ocorrências os campos “história econômica”, “açúcar/álcool”, “historiografia”, “comércio”, “café”, “Colônias/colonização”, “investimento”, “mercado interno”, “política econômica”, “Pensamento econômico”, “finanças/financeirização” e fiscalidade.

Podemos dizer, portanto, que o conteúdo da revista gira em torno de temas hegemônicos que tratam do desenvolvimento capitalista, passando pelo desenvolvimento do capitalismo industrial, das formas de propriedade (empresa, terra, trabalho (escravo/livre) e dos meios de produção, em especial, a ferrovia. Assim, podemos afirmar a área tem uma grande dominância: o arco que vai da transição do modelo agro-exportador-escravista para o industrial, tendo a questão do desenvolvimento como eixo estruturante. Chama-nos a atenção a quase ausência de indicações de palavras-chave para campos como: moeda (esta tem apenas duas indicações com os termos “circulação monetária” e “ciência e moeda”); bancos (com apenas 2 indicações); câmbio (com apenas 3 indicações) e sistemas de comunicação (com nenhuma indicação), indicando áreas de pesquisa da história econômica que devem ser incentivadas no Brasil.

## Perspectivas

A HE&HE, um dos pilares de atuação da ABPHE é, sem sombra de dúvida, um dos mais importantes elementos sistematizadores, divulgadores e estimuladores da pesquisa em História Econômica, História de Empresas e História do Pensamento Econômico no Brasil e na América Latina.

Desde os esforços de seus fundadores até os mais recentes esforços de seus modernizadores, resultaram em uma revista que mantém regularidade, pontualidade e qualidade ininterruptas em 18 anos. Apesar disso, em um ambiente de rápida mudança, como o que o segmento de periódicos científicos vem vivendo nos últimos anos, a revista terá que encarar alguns desafios no curto e médio prazos.

É conhecida hoje a dificuldade que muitas revistas acadêmicas enfrentam em um setor que adquiriu características de um verdadeiro mercado marcado por grandes transformações técnicas e editoriais ocorridas nos últimos anos. Uma peculiaridade deste segmento no Brasil é o fato de que os periódicos científicos são geridos por professores e pesquisadores que, na maior parte das vezes, assumem esta tarefa concomitantemente às suas funções nas instituições de ensino e pesquisa a que são vinculados, sem remuneração específica para esta função e, muitas vezes, sem experiência profissional como editor. Assim, como na maior parte das revistas científicas brasileiras, esta também tem sido sempre a realidade da revista História Econômica & História de Empresas.

Por mais bem preparados e intencionados que sejam os editores das revistas científicas brasileiras (e, neste âmbito, também da HE&HE) estes geralmente não dispõem de recursos para lidar com as novas exigências de uma atividade em constante processo de atualização e avaliação. Atualmente, são necessários saberes específicos, como o uso de programas de edição de texto, de editoração eletrônica, de web design. Além do trabalho com todos os aspectos formais e de conteúdo, atualmente são exigidos do editor conhecimentos de planejamento, administração e, ainda, de distribuição e marketing. Todos estes saberes e habilidades ultrapassam aqueles necessários para as conhecidas etapas de avaliação e publicação de artigos científicos (GOMES, 2010, p. 157).

Por ter de coordenar praticamente todas as etapas do gerenciamento editorial, desde a atração de textos de qualidade até a etapa final de

publicação do artigo revisto e diagramado, a escassez de recursos e a sobrecarga de responsabilidades podem comprometer o processo de trabalho e o seu resultado final. Assim, serão cada vez mais necessários recursos financeiros e qualificação profissional dos que hoje atuam como editores científicos<sup>4</sup>.

O problema no tocante ao financiamento da revista, portanto, já apontado pelos editores no início dos anos 2000, continua a ser um ponto importante a ser resolvido na HE&HE, apesar do advento dos softwares de gerenciamento eletrônico e do acesso aberto, como é o caso do Open Journal System (OJS), que veio a praticamente eliminar a versão impressa de muitas revistas, barateando, portanto, seus custos.

No Brasil, existem fontes de recursos para as pesquisas acadêmicas, no entanto, quando se trata da divulgação dos resultados das pesquisas em revistas, as verbas são mínimas, quando não inexistentes, diferentemente do que ocorre hoje em países emergentes, como é o caso da China, onde o crescimento das publicações é muito grande e onde é mantida política focada no financiamento da disseminação do conhecimento, com vistas à internacionalização. Quando se refere ao financiamento direto aos periódicos, os recursos das fontes oficiais de fomento à pesquisa científica costumam ser escassos e, quando existem, geralmente são limitados às revistas com alto fator de impacto e indexadas internacionalmente.

A qualidade de um periódico se define, principalmente pelo cumprimento de um conjunto de parâmetros editoriais que vão desde a qualidade da gestão do processo editorial (periodicidade, regularidade, tempo médio entre a submissão, aceitação e publicação, arbitragem), passando pela qualidade editorial (revisão, instruções claras e detalhadas aos autores e pareceristas, correção de provas, gestão eletrônica integral dos manuscritos) até a capacidade de atração e qualidade científica (proporção de

<sup>4</sup> Pode-se mesmo afirmar que são praticamente inexistentes as oportunidades e espaços de formação de editores, tanto no âmbito de graduação como de pós-graduação. Mesmo os cursos universitários de Editoração na área de Comunicação Social, que oferecem um leque de conhecimentos básicos para o exercício profissional no mercado editorial, estão mais voltados às atividades de editoras comerciais. Não há uma formação específica profissional para o editor de revistas científicas, função normalmente ocupada por pesquisadores da área sem a necessária formação técnica para promover ou coordenar processos editoriais como um todo (Gomes, 2010, p. 157).

artigos originais e inéditos, grau de endogenia, variedade regional e internacional, número de trabalhos recebidos, taxa de aceitação).

Além destes parâmetros, um de fundamental importância hoje é a visibilidade (medida quantitativamente pelo fator de impacto do periódico). Para a visibilidade, é fundamental a indexação. Estar indexada nas principais bases de dados e repositórios de divulgação da literatura científica é, por exemplo, um dos critérios analisados pelas agências de fomento quando da concessão de recursos a periódicos.

Uma melhor avaliação (no Qualis-Periódicos da Capes) e a indexação (especialmente na SciELO) devem ser, portanto, dois objetivos a serem seguidos pela HE&HE no curto prazo. Muitos autores, hoje, tendem a dar preferência a periódicos melhor qualificados. Sem bons artigos em quantidade adequada, entramos num ciclo vicioso difícil de romper: dificuldade de indexação nas bases de dados importantes que leva à baixa pontuação no Qualis-Periódicos da Capes, o que leva a receber. É, portanto, necessário romper este ciclo.

No curto e médio prazos, é necessário colocar em discussão um Qualis-Periódicos da área de Economia menos limitante, permitindo o crescimento da área e, dentro dela, da subárea que representamos: a História Econômica. Nossa área, se por um lado enfrenta um fator limitante que advém do próprio fato de a área de Economia ser a mais restritiva entre as 48 áreas avaliadas pela Capes, enfrenta também outra limitação que se refere à pequena representatividade de revistas dedicadas à História Econômica no Qualis de Economia.

Outro limitante, este de cunho mais geral, é aquele que advém de característica de toda a grande área de Ciências Humanas de ter alta frequência de estudos dedicados à realidades e fenômenos locais o que dificulta sua internacionalização pela via da publicação das pesquisas em periódicos internacionais. Assim, ainda no curto prazo, é preciso aumentar o percentual de pesquisadores estrangeiros envolvidos nos comitês editoriais, no processo de revisão por pares e, principalmente, como autores dos artigos publicados adequando-se ao que é recomendado atualmente como melhores práticas no segmento de revistas científicas

Além de tudo, e sobretudo, em termos de conteúdo editorial, será necessário à HE&HE, dar ênfase ao seu papel de um dos principais elementos indutores do desenvolvimento da área de História Econômica e de História de Empresas no Brasil, buscando incentivar a diver-

sificação de temáticas e recortes geográficos no Brasil e buscando diversificar temáticas e recortes geográficos também na América Latina, lançando dossiês temáticos ou números especiais dedicados a estes fins.

A primeira fase de internacionalização da revista, aquela de seus fundadores, significava acima de tudo, trazer para o Brasil pesquisas produzidas no exterior, pressupondo principalmente o leitor nacional. Esse segundo ciclo de internacionalização, com o qual os modernizadores da HE&HE convivem, é diferente, inclui a circulação da revista no mundo, o que é potencializado pelos indexadores, pressupondo, portanto, também o leitor internacional. Sendo assim, no curto e médio prazos haverá necessidade de empreender esforço também de aproximação do campo brasileiro das temáticas e abordagens dos debates existentes em outros centros de pesquisa.

São estes os desafios... e eles não são pequenos...

## Referências

- BARROS, Moreno Albuquerque de. A primavera acadêmica e o custo do conhecimento. *Liinc em Revista*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 365-377, set. 2012.
- Classificação da produção intelectual Qualis-Periódicos, Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior (Capes). Disponível em <<http://www.capes.gov.br/avaliacao/instrumentos-de-apoio/classificacao-da-producao-intelectual>>. Acessado em 21 fev. 2017.
- DECLARACIÓN de Montevideo. Disponível em <[http://www.economia.unam.mx/cladhe/declaracion\\_montevideo.php](http://www.economia.unam.mx/cladhe/declaracion_montevideo.php)>. Acessado em: 22 fev. 2017.
- GOMES, Valdir Pereira. O editor de revista científica: desafios da prática e da formação. *Informação & Informação*, Londrina, v. 15, n. 1, p. 147-172, jul./jun. 2010.
- HISTÓRIA ECONÔMICA & HISTÓRIA DE EMPRESAS. São Paulo, 1998-2016.
- PACKER, Abel L. Os periódicos brasileiros e a comunicação da pesquisa nacional. *Revista USP*, São Paulo, n. 89, p. 26-61, mar.-mai. 2011.
- SAES, Alexandre Macchione; RIBEIRO, Maria Alice Rosa; SAES, Flávio Azevedo Marques (Orgs.). *Rumos da história econômica no Brasil: 25 anos de ABPHE*. São Paulo: Alameda, 2017.
- SARAIVA, Luiz Fernando; HELLER, Claudia; TESSARI, Cláudia Alessandra. *Trabalhos realizados pela Comissão Executiva da Revista História Econômica & História de Empresas (HE&HE ISSN 1519- 3314) – Outubro de 2012 a Agosto de 2014*. Niterói: set. 2014.
- Site da revista História Econômica & História de Empresas: <<http://www.abphe.org.br/revista/index.php?journal=rabphe&page=index>>

## Diretrizes para Autores

### I - Normas para submissão

Os trabalhos devem ser submetidos através do sistema Open Journal System (OJS) disponível aos autores depois de efetuado o cadastro no endereço <http://www.abphe.org.br/revista> e também enviados por email para [hehe.abphe@gmail.com](mailto:hehe.abphe@gmail.com)

Os trabalhos devem ter no máximo 30 páginas e estar escrito em português, inglês ou espanhol.

Os trabalhos devem ser gravados em programas compatíveis com o ambiente Windows e conter título, resumo e cinco palavras-chave em português e inglês. Trabalhos submetidos em outros idiomas que não o português devem conter título, resumo e 5 palavras-chave no idioma da submissão e em português.

O resumo não deve ultrapassar 10 linhas.

**Textos:** devem seguir as seguintes especificações: fonte Times New Roman, corpo 12, entrelinha 1,5

**Tabelas:** devem vir em arquivos Word, inseridas no texto.

**Gráficos e planilhas:** devem vir inseridos no texto e em arquivo Excel em anexo quando da submissão.

**Figuras, gravuras, ilustrações e desenhos em geral:** devem vir inseridos no texto e em arquivo anexo quando da submissão. As imagens digitalizadas devem ter resolução mínima de 600 dpi reais (não interpolados), em tamanho natural e salvas em formato JPEG e em cores RGB. Cromos ou slides devem ter resolução mínima de 2.500 dpi reais (não interpolados). Materiais provenientes de câmeras digitais devem ter resolução mínima de 3 megapixels sem compressão (módulo high definition)]

Todas as **tabelas, gráficos, figuras, gravuras, ilustrações e desenhos em geral** devem vir numeradas, acompanhadas de legendas e indicação de fonte (de acordo com as normas para citação).

**Notas:** devem ser restritas ao mínimo indispensável, inseridas como notas de rodapé. A menção a documentos ou a obras citadas deverá constar no item Referências e não nas notas.

### II - Diretrizes para elaboração das citações e das referências

Fontes:

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 6023: 2002: informação e documentação: referências: elaboração. Rio de Janeiro: ABNT, 2002. 24 p.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 10520: 2002: informação e documentação: citações em documentos: apresentação. Rio de Janeiro: ABNT, 2002. 07 p.

#### II.1 - Citações

Todas as citações de obras em outros idiomas devem ser traduzidas para o idioma do texto submetido; a inclusão do trecho original em nota é opcional.

Nas **chamadas** no texto devem constar apenas o sobrenome e a data.

Nas **citações** diretas devem constar o sobrenome, a data e a(s) página(s) de onde as citações foram retiradas.

Citação direta com menos de 3 linhas

Exemplo:

Segundo Furtado, a desvalorização cambial estimulou a atividade industrial interna [...] “foi sobre a base desse novo nível de preços relativos que se processou o desenvolvimento industrial dos anos trinta” (Furtado, 1974, p. 204).

Citação com mais de 3 linhas: deve ser retirado do texto, com recuo de 2 cm na margem esquerda, fonte menor (11), espaçamento simples, sem aspas.

Exemplo:

Encarada sob esta perspectiva, isto é, à luz dos objetos mercantis que impulsionaram a expansão ultramarina, compreende-se por que, durante mais de um quarto de século, a descoberta do Brasil tenha permanecido um episódio de importância secundária para os portugueses. (Canabrava, 2005, p. 41)

## II.2 - Referências

Nas **referências** a livros, dissertações, teses, artigos e similares devem constar todas as informações bibliográficas.

Para um, dois e três autores, mencionar **sobrenome**, Nome (para todos eles e separados por ponto e vírgula). Para mais de três autores mencionar **sobrenome**, Nome et al.

Quando houver mais de uma referência do mesmo autor, elas devem estar ordenadas cronologicamente por ano de publicação.

Para obras coletivas o(s) nome(s) do(s) organizador(es) substitui o auto e deve ser seguido pela abreviação correspondente entre parênteses: (org.) ou (ed.) ou (coord.)

Se o autor é desconhecido a referência inicia-se com o **título** da obra (só a primeira palavra do título e eventualmente o artigo que o acompanha devem estar em maiúsculas).

Se o autor é uma instituição que também edita a obra, o nome da editora não deve ser repetido.

Os nomes das cidades devem ser grafados como no original: New York (não Nova Iorque).

Eventuais informações adicionais podem ser registradas no final de cada referência.

Referências de fontes e documentos:

A forma geral, quando possível, deve seguir o modelo **sobrenome**, Nome. Título (ou tipo) do documento. Data do documento. Informações descritivas do documento, informações de localização do documento.

Alternativamente as fontes podem ser classificadas em “Manuscritas” (e organizadas por acervo) e “Impressas” (apresentadas em ordem alfabética de autor como as Referências bibliográficas). Ver como exemplo o artigo de Bruno Aidar no volume 2013.2

Referências de material obtido na Internet:

Seguir as normas acima e acrescentar as informações Disponível em seguido do endereço http. Acesso em dd/mm/aaaa

### III - Exemplos de elaboração de referências e citações

#### Exemplo 1

nas referências:

FURTADO, Celso. *Economia colonial nos séculos XVI e XVII*. Elementos de história econômica aplicados à análise de problemas econômicos e sociais. São Paulo: HUCITEC/ABPHE, 2001.

em chamada à referência no texto: Furtado (2001).

em citação direta: (Furtado, 2001, p. x-y)

#### Exemplo 2

nas referências:

LAGO, Luiz Antônio Correa do; ALMEIDA, Fernando Lopes de; LIMA, Beatriz Mello Flores de. *A indústria brasileira de bens de capital*. Origens, situação recente, perspectivas. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas / Instituto de Documentação, 1979.

em chamada à referência no texto: Lago, Almeida e Lima (1979).

em citação direta: (Lago, Almeida e Lima, 1979, p. x-y).

#### Exemplo 3

**Livros** - mais de três autores

nas referências:

SOBRENOME, Nome et al. *Título do livro*. Complemento do título do livro. Local: Editora, ano de publicação.

em chamada à referência no texto: Sobrenome et al. (ano)

em citação direta: (Sobrenome et al. ano, p. x-y)

#### Exemplo 4

**Capítulo de livro:**

nas referências:

ABREU, Marcelo de Paiva. Crise, crescimento e modernização autoritária: 1930-1945. In: ABREU, Marcelo de Paiva. *A ordem do progresso*. Cem anos de política econômica republicana – 1899-1989. Rio de Janeiro: Campus, 1990. p. 73-104.

em chamada à referência no texto: Abreu (1990)

em citação direta: (Abreu, 1990, p. 74-75).

#### Exemplo 5

**Artigo em periódico:**

nas referências:

LEVY, Maria-Bárbara e SAES, Flávio Azevedo Marques de. Dívida externa brasileira, 1850-1913: empréstimos públicos e privados. *História Econômica & História de Empresas*. São Paulo, v. 4., n. 1, p. 48-91, 2001.

em chamada à referência no texto: Levy e Saes (2001).

em citação direta: (Levy e Saes, 2001, p. 50-51)

Exemplo 6

**Quando o autor é uma associação ou empresa:**

nas referências:

CENTRO CULTURAL BANCO DO BRASIL (CCBB). *Antes: histórias da pré-história*. Rio de Janeiro: Centro Cultural do Banco do Brasil. 2004

em chamada à referência no texto: CCBB (2004).

em citação direta: (CCBB, 2004, p. 50-51)

Exemplo 7

**Quando o autor é um órgão público:**

nas referências:

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Políticas de Saúde. *Aids no Brasil: um esforço conjunto governo sociedade*. Brasília: Ministério da Saúde. 1998

em chamada à referência no texto: Brasil (1998)

em citação direta: (Brasil, 1998, p. 13-14)

Exemplo 8

**Jornais quando não há autor:**

nas referências:

JORNAL O Estado de São Paulo (OESP). Editorial. 12 de setembro de 2010, caderno A, p. 2

em chamada à referência no texto: OESP (2010).

em citação direta: (OESP, 2010, p. 13-14)

Exemplo 9

**Trabalho completo ou resumo apresentado em congresso:**

nas referências:

SZMRECSÁNYI, Tamás József Márton Károly. História econômica do período colonial. CONGRESSO BRASILEIRO DE HISTÓRIA ECONÔMICA, 1, 2002, São Paulo. Resumo: Coletânea de textos apresentados. São Paulo: EDUSP-Hucitec, 2002.

em chamada à referência no texto: Szmrecsányi (2013)

em citação direta: (Szmrecsányi, 2013, p. x-y)

Exemplo 10

**Se a instituição é o autor da obra e também o editor:**

nas referências:

INSTITUTO BRASILEIRO DE BIBLIOGRAFIA E DOCUMENTAÇÃO (IBBD). *Amazônia: Bibliografia, 1614-1962*. Rio de Janeiro, 1963-1972.

em chamada à referência no texto: IBBBD (1972).

em citação direta: (IBBD, 1972, p. 103-111)

Exemplo 11

**Material disponível na internet:**

nas referências:

ALVES, Maria Bernardete Martins; ARRUDA, Susana Margareth. *Como fazer referências bibliográficas, eletrônicas e demais formas de documentos*. São Carlos, 2007. Disponível em <http://www.bu.ufsc.br/framerefer.html>. Acesso em 20 fevereiro 2014.

em chamada à referência no texto: Alves e Arruda (1972).

em citação direta: (Alves e Arruda, 1972, p. 3)

**Condições para submissão**

Como parte do processo de submissão, os autores são obrigados a verificar a conformidade da submissão em relação a todos os itens listados a seguir. As submissões que não estiverem de acordo com as normas serão devolvidas aos autores.

1. O texto apresentado está desidentificado

Para assegurar a integridade da avaliação por pares cega, para submissões à revista, deve-se tomar todos os cuidados possíveis para não revelar a identidade de autores e avaliadores entre os mesmos durante o processo. Isto exige que autores, editores e avaliadores (passíveis de enviar documentos para o sistema, como parte do processo de avaliação) tomem algumas precauções com o texto e as propriedades do documento:

1. Os autores do documento excluíram do texto nomes, substituindo com "Autor" e o ano em referências e notas de rodapé, em vez de nomes de autores, título do artigo, etc.
2. Em documentos do Microsoft Office, a identificação do autor deve ser removida das propriedades do documento (no menu Arquivo > Propriedades), iniciando em Arquivo, no menu principal, e clicando na sequência: Arquivo > Salvar como... > Ferramentas (ou Opções no Mac) > Opções de segurança... > Remover informações pessoais do arquivo ao salvar > OK > Salvar.
3. Em PDFs, os nomes dos autores também devem ser removidos das Propriedades do Documento, em Arquivo no menu principal do Adobe Acrobat.

2. O arquivo da submissão está em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTE

3. URLs para as referências foram informadas quando possível.

4. O texto está em espaço 1,5; usa uma fonte de 12-pontos; emprega itálico em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as figuras e tabelas estão inseridas no texto, não no final do documento na forma de anexos.

5. O texto segue os padrões de estilo e requisitos bibliográficos descritos em Diretrizes para Autores, na página Sobre a Revista.

6. Em caso de submissão a uma seção com avaliação pelos pares (ex.: artigos), as instruções disponíveis em Assegurando a avaliação pelos pares cega foram seguidas.

7. A contribuição é original e inédita, e não está sendo avaliada para publicação por outra revista; caso contrário, deve-se justificar em "Comentários ao editor".

## SÓCIOS HONORÁRIOS

Alice Piffer Canabrava  
*in memoriam*

Annibal Villanova Villela  
*in memoriam*

Celso Furtado  
*in memoriam*

Charles R. Boxer  
*in memoriam*

Eulália Maria Lahmeyer Lobo  
*in memoriam*

Frédéric Mauro  
*in memoriam*

Jacob Gorender  
*in memoriam*

Manoel Correia de Andrade  
*in memoriam*

Nelson Werneck Sodré  
*in memoriam*

Roberto Cortés Conde

## SÓCIOS FUNDADORES E EFETIVOS

Adalton Franciozo Diniz

Adalberto de Carvalho Graciano

Ademir Gebara

Afonso de Alencastro Graça Filho

Agnaldo Valentin

Alcides Goularti Filho

Alexandra Maria Pereira

Alexandre Macchione Saes

Alexandre Mendes Cunha

Alexandre Queiroz Guimarães

Alexandro Rodrigues Ribeiro

Amaury Patrick Gremaud

Amilcar Baiardi

Ana Claudia Caputo

Ana Lucia Nunes Penha

Ana Paula Sobreira Bezerra

Ana Sara Ribeiro Parente Cortez

Anderson José Pires

André Arruda Villela

André Filippe de Mello e Paiva

Andre Luiz Passos Santos

Angelo Alves Carrara

Armando João Dalla Costa

Ary Cesar Minella

Augusto Fagundes  
da Silva dos Santos

Beatriz Duarte Lanna

Benedicto Heloiz Nascimento

Bernardo Gouthier Macedo

Bernardo Kocher

Bruno Aidar Costa

Bruno Fernandes Mamede

Bruno Giovani Chequin

Caio da Silva Batista

Carla Maria Carvalho de Almeida

Carlo Guimarães Monti

Carlos Alberto Campello Ribeiro

Carlos Alberto Cordovano Vieira

Carlos Augusto de Castro Bastos

Carlos Eduardo de Freitas Vian

Carlos Eduardo Ferreira de  
Carvalho

Carlos Eduardo Suprinyak

Carlos Eduardo Valência Villa

Carlos Gabriel Guimarães

Carlos Gilberto de Sousa Martins

Carlos Henrique  
Lopes Rodrigues

Carolina Miranda Cavalcante

Cézar Teixeira Honorato

Cesare Giuseppe Galvan

Charles Achcar Chelala

Claudia Alessandra Tessari

Claudia Heller

Cláudia Maria do Socorro Cruz  
Fernandes Chelala

Cláudia Musa Fay

Daniel do Val Cosentino

Daniel Feldmann

Danilo Barolo M. da Lima

Denise Mattos Monteiro

Diego de Cambraia Martins

Domingos Savio da Cunha Garcia

Dulce Portilho Maciel

Ebenezer Pereira Couto

Edison Antônio de Souza

Edneila Rodrigues Chaves

Edson Trajano Vieira

Eduardo Barros Mariutti

Eduardo da Motta e Albuquerque

Eduardo Girão Santiago

Einstein Almeida Ferreira Paniago

Elena Soihet

Eliana Lamberti

Eliana Tadeu Terzi

Elione Silva Guimarães

Elisa Maria de Oliveira Müller

Elisabeth von der Weid

Ema Elisabete Rodrigues Camillo

Erika da Cunha Ferreira Gomes

Fábio Alexandre dos Santos

Fábio Antônio Campos

Fábio Carlos da Silva

Fábio de Silos Sá Earp

Fábio Farias de Moraes

Fábio Ferreira Ribeiro

Fábio Pesavento

Fábio Ricci

Fábio Robson Casara Cavalcante

Fábio Rogério Cassimiro Correia

Fania Fridman

Fausto Saretta

Felipe Pereira Loureiro

Fernando Antonio Abrahão

Fernando Carlos Greenhalgh de  
Cerqueira Lima

Fernando Cézar de Macedo  
Mota

Fernando da Matta Machado

Fernando Franco Netto

Fernando Gaudereto Lamas

Fernando Henrique do Vale

Fernando Tadeu de  
Miranda Borges

Flávio Azevedo Marques de Saes

Flávio Rabelo Versiani

Francisco Eduardo de Andrade

Francisco Luiz Corsi

Francisco Vidal Luna

Geneci Guimarães de Oliveira

Glaudsonor Gomes Barbosa

Guilherme Babo Sedlacek

Guilherme Barreto

Bacellar Pereira

Guilherme Costa Delgado

Guilherme Grandi

Gustavo Acioli Lopes

Gustavo de Barros  
Gustavo Pereira da Silva  
Hamilton Afonso de Oliveira  
Heitor Pinto de Moura Filho  
Helena Carvalho de Lorenzo  
Heloisa Helena Pacheco Cardoso  
Hernan Enrique Lara Sáez  
Hernani Maia Costa  
Hilário Domingues Neto  
Hildete Pereira de  
Melo Hermes de Araújo  
Horácio Gutiérrez  
Hugo Eduardo Araujo da  
Gama Cerqueira  
Irene Nogueira de Rezende  
Ismênia de Lima Martins  
Ivan Colangelo Salomão  
Ivan da Costa Marques  
Ivanil Nunes  
Jacques Marcovitch  
Jaques Kerstenetzky  
Jeansley Charles de Lima  
João Antonio de Paula  
João Rodrigues Neto  
Jocimar Lomba Albanex  
Jonis Freire  
Jorge Enrique Mendoza Posada  
Jorge Luiz da Cunha  
José Alberto Bandeira Ramos  
José Flávio Motta  
José Haroldo Aguiar Junior  
José Jobson de Andrade Arruda  
José Jonas Almeida  
José Lannes de Melo  
José Ricardo Barbosa Gonçalves  
José Roberto Barsotti Baldin  
José Roberto Novaes de Almeida  
José Sebastião Witter  
Josemir Camilo de Melo  
Josué Modesto dos  
Passos Subrinho  
Juanito Alexandre Vieira  
Juliano Giassi Goularti  
Julio Cesar Bellingieri  
Julio Cesar Zorzenon Costa  
Julio Manuel Pires  
Jussara França de Azevedo

Katia Franciele Corrêa Borges  
Kleber Eduardo Men  
Lafaiete Santos Neves  
Laurent Azevedo Marques de Saes  
Leandro Braga de Andrade  
Leandro do Carmo Quintão  
Lelio Luiz de Oliveira  
Leonardo Antonio  
Santín Gardenal  
Liana Darabas Ronçani  
Ligia Maria Osório Silva  
Lucas Araújo Carvalho  
Luciana Suarez Lopes  
Luís Augusto Ebling Farinatti  
Luiz Felipe Bruzzi Curi  
Luís Frederico Barreto Rodrigues  
Luis Otávio Pano Tasso  
Luiz Carlos Delorme Prado  
Luiz Carlos Soares  
Luiz Eduardo Simões de Souza  
Luiz Fernando Saraiva  
Luiz Mateus da Silva Ferreira  
Luzia Monteiro Araújo Soares  
Marcel Pereira da Silva  
Marcelo Augusto Monteiro  
de Carvalho  
Marcelo Magalhães Godoy  
Márcia Naomi Kuniuchi  
Marcílio Alves Chiacchio  
Márcio Luis Souza Marchetti  
Marcos Lobato Martins  
Maria Alice Rosa Ribeiro  
Maria Antonieta  
Parahyba Leopoldi  
Maria Christina Siqueira de  
Souza Campos  
Maria Heloisa Lenz  
Maria Isabel Basílico  
Celia Danielli  
Maria José Rapassi Mascarenhas  
Maria Lucia Lamounier  
Maria Lucilia Viveiros Araújo  
Maria Sylvia Macchione Saes  
Maria Teresa Andrade  
Ribeiro de Oliveira  
Maria Thereza Miguel Peres  
Mário Danielli Neto  
Mario Marcos Sampaio Rodarte

Maximiliano M. Menz  
Michel Deliberali Marson  
Milena Fernandes de Oliveira  
Mônica de Souza Nunes Martins  
Natalia Vargas Escobar  
Natália Silva Ferreira  
Nelson Mendes Cantarino  
Nelson Nozoe  
Orlando José Bolçone  
Oscar Graeff Siqueira  
Ovídio Batista Valadão Neto  
Palmira Petratti Teixeira  
Paula Chaves Teixeira Pinto  
Paulo Cesar Gonçalves  
Paulo Coelho Mesquita Santos  
Paulo Roberto Cimó Queiroz  
Paulo Roberto de Almeida  
Pedro Antonio Vieira  
Pedro Cezar Dutra Fonseca  
Pedro Paulo Zahluth Bastos  
Pedro Ramos  
Pérola Maria Goldfeder e Castro  
Ramón Vicente García  
Fernández  
Raquel Glezer  
Regina Maria D'Aquino  
Fonseca Gadelha  
Renata Stadter de Almeida  
Renato Leite Marcondes  
Renato Perim Colistete  
Ricardo Zimbrão Affonso  
de Paula  
Rita de Cássia da Silva Almico  
Roberson Campos de Oliveira  
Roberto Borges Martins  
Roberto Pereira Silva  
Rodrigo da Costa Dominguez  
Rodrigo Fontanari  
Rogério Naques Faleiros  
Rogério Vial  
Rômulo Garcia de Andrade  
Ronaldo Herrlein Júnior  
Rosana de Melo Louro  
Rosângela de Lima Vieira  
Rosângela Ferreira Leite  
Rubens Rogério Sawaya  
Rui Guilherme Granziera

Sérgio Marley Modesto Monteiro  
Sérgio Tadeu de  
Niemeyer Lamarão  
Sílvia Fernanda de  
Mendonça Figueiroa  
Simeia de Nazaré Lopes  
Solange Regina Marin  
Sonia Regina de Mendonça  
Stephen Anthony de Castro  
Suzana Cristina Fernandes  
de Paiva  
Sylvio Mário Puga Ferreira  
Talita Alves de Messias  
Tânia Maria Ferreira de Souza  
Tatiana Pedro Colla Belanga  
Teresa Cristina de  
Novaes Marques  
Thiago Alvarenga de Oliveira  
Thiago de Novaes França  
Thiago Fontelas Rosado Gambi  
Thiago Marques Mandarino  
Thomas Victor Conti  
Tomás Rafael Cruz Cáceres  
Vera Lucia Amaral Ferlini  
Victor Manoel Pelaez Alvarez  
Walter Luiz Carneiro de  
Mattos Pereira  
Wilma Peres Costa  
Wilson Suzigan  
Wilson Vieira  
Wolfgang Lenk  
Zoia Vilar Campos

---

História econômica & história de empresas / Associação  
Brasileira de Pesquisadores em História Econômica. – Vol.1  
(1998) –. – São Paulo:  
ABPHE, 1998-

Semestral  
ISSN 1519-3314

---

**tiragem desta edição:** 200 exemplares

**publicação da**

© ABPHE — Associação Brasileira de Pesquisadores em História Econômica  
Esta Revista está sendo indexada pelo *Journal of Economic Literature*, nas versões  
*electronic on line* e *CD-Rom*.

**pedidos de números avulsos e de assinaturas**

devem ser encaminhados à Secretaria da ABPHE:

ABPHE

Instituto de Ciências Sociais Aplicadas – Universidade Federal de Alfenas – UNIFAL

Avenida Celina Ferreira Ottoni, 4000 – Padre Vítor

Varginha – Minas Gerais – Brasil

CEP 37048-395

hehe.abphe@gmail.com – [www.abphe.org.br/revista](http://www.abphe.org.br/revista)

Aos cuidados de Bruno Aidar