

Jeffry A. Frieden

**Capitalismo global**  
*História econômica e política do século XX*

*Tradução:*

Vivian Mannheimer

*Revisão técnica:*

Arthur Ituassu

*Professor de relações internacionais na PUC-Rio*



**ZAHAR**  
Jorge Zahar Editor  
Rio de Janeiro

## 11

### *A reconstrução do Oriente e do Ocidente*

Logo que a guerra estourou, os aliados do Ocidente já começaram a planejar a ordem econômica da paz. Na verdade, o projeto norte-americano para o pós-guerra começou bem antes da entrada dos Estados Unidos no conflito. Em setembro de 1939, menos de duas semanas após a erupção das hostilidades na Europa, o Conselho de Relações Internacionais de Nova York e o Departamento de Estado formaram grupos de estudo para a produção de relatórios sobre como o país deveria levar à frente a sua visão de mundo. Assim que os Estados Unidos entraram na guerra, o planejamento oficial começou a ser levado a sério e centenas de pessoas do governo, do meio empresarial e acadêmico trabalharam para traçar os desígnios da paz.

Arranjos anteriores da economia internacional se desenvolveram a partir da interação entre os mercados e a política. No entanto, durante a Segunda Guerra Mundial, os líderes do Ocidente foram tomados pelo medo de que o estabelecimento da paz traria de volta o desastre que se seguiu à Primeira Guerra. Assim, não deram chance ao acaso. O formato do sistema econômico mundial foi definido em negociações internacionais, e os governos escreveram as regras do jogo da economia global.

#### Os Estados Unidos à frente

A questão mais importante para os que desejavam liderar o mundo pós-guerra na direção de uma abertura econômica mais ampla era a garantia de participação dos Estados Unidos. A situação no líder aliado mostrava-se favorável, diferentemente do que ocorrera no

período entreguerras, quando o internacionalismo norte-americano associado a Woodrow Wilson era pouco popular ou ignorado. Empresários e tomadores de decisão, que nunca haviam abandonado o internacionalismo econômico, puderam, novamente, incluir seus anseios na agenda do governo. Leon Fraser, presidente do First National Bank de Nova York, defendia, já em 1940, que não havia motivo para o adiamento de ações contra os três principais males da época: “O nacionalismo econômico, as barreiras comerciais e a guerra”. Assim, afirmou:

Essas três desgraças andam de mãos dadas, sempre andaram. Dar uma profunda importância às políticas públicas a esse respeito, mesmo enquanto reina a batalha, não é algo tão incongruente, impotente ou inadequado quanto possa parecer em um primeiro momento. Ninguém deveria deixar de questionar o porquê de uma praga enquanto continuasse a morrer gente em sua conseqüência.

Era de especial importância que os Estados Unidos liderassem na direção certa.

À medida que os Estados Unidos caminharem, o mundo também caminhará, pois nossa influência é tão grande e nossa força tão dominante que quando nossas políticas forem claramente definidas e postas em prática, provavelmente – se não seguramente –, servirão de guia para o resto do mundo.<sup>1</sup>

No decorrer da guerra, a visão oficial norte-americana se consolidou, apesar de existirem diferenças dentro da administração Roosevelt, do Congresso e entre a população. O governo e o empresariado passaram a se concentrar em três elementos da ordem do pós-guerra: um comércio mais livre, a estabilidade monetária internacional e a recuperação dos investimentos internacionais.

A primeira idéia a ser tratada foi a de um comércio internacional mais livre. Hull, secretário de Estado e responsável pelas políticas comerciais norte-americanas, como típico democrata do sul exportador, defendia as noções tradicionais a favor do livre comércio. Pressionou o presidente para que negociasse reduções tarifárias sob os termos da chamada Lei dos Acordos Recíprocos de Comércio, de 1934. O objetivo dele não era apenas buscar mercados para os produtos norte-americanos. Ele defendia a crença wilsoniana de que, como o próprio definiu, “um comércio desimpedido combina com a paz; tarifas altas, barreiras comerciais e competição injusta condizem com a guerra”. Os cétricos poderiam rir, mas como disse Hull:

É fato que nunca houve qualquer guerra entre os Estados Unidos e outro país com o qual tivéssemos conseguido negociar um acordo comercial. Também é fato

que os países com os quais firmamos acordos, com muito poucas exceções, se uniram para resistir ao Eixo. Os alinhamentos políticos seguiram os alinhamentos econômicos.<sup>2</sup>

Como um partidário das idéias de Hull declarou: “Se não queremos que soldados cruzem as fronteiras internacionais, os produtos devem fazê-lo.”<sup>3</sup>

Os defensores do livre comércio investiam contra um século de protecionismo norte-americano, mas em diversas áreas corporativas o apoio a barreiras comerciais persistia. Mesmo assim, o entusiasmo com a liberalização do comércio cresceu. No fim da guerra, a idéia de que a livre troca de mercadorias fazia parte dos interesses norte-americanos já era popular, se não universal. Havia razões práticas para essa mudança. Muitas das indústrias norte-americanas utilizaram a superioridade tecnológica para exportar e investir no exterior. Isso fez com que o apoio ao livre comércio se expandisse para além da tradicional base de exportação agrícola. Além do mais, no decorrer da guerra, tornou-se óbvio que os norte-americanos não enfrentariam muita competição estrangeira após o fim do conflito. Muitos industriais protecionistas mudaram de idéia quando perceberam que tinham muito a ganhar com a liberalização do comércio e muito a perder com a manutenção das barreiras comerciais britânicas e européias.

Os acordos preferenciais do Império Britânico chocaram os norte-americanos, que por sua vez dependiam do acesso a esses mercados. Como exemplo, Hull se referiu às exportações de ovos para o Canadá. Cedendo à pressão dos produtores, o Congresso aumentou os impostos sobre a dúzia de ovos de 8 para 10 centavos por meio da Tarifa Smoot-Hawley\*. A medida reduziu em 40% a quantidade, já pequena, de ovos canadenses enviados para os Estados Unidos, que passou de 160 mil para menos de 100 mil dúzias. A área comercial do Império Britânico (que incluía o Canadá) contra-atacou aumentando as taxas sobre a importação de ovos (que antes eram de três centavos por dúzia) para 10 centavos. Essa medida fez com que as exportações norte-americanas de ovos para o Canadá, que eram bastante consideráveis, sofressem uma queda de 98%, passando de 11 milhões para menos de 200 mil dúzias. O protecionismo norte-americano saiu pela culatra.<sup>4</sup>

Quanto ao sistema preferencial do Império Britânico, os adeptos do livre comércio compartilhavam da mesma opinião de Hull, que o considerava “o maior dano já causado a este país desde que entrei na vida pública”.<sup>5</sup> Mas os Estados Unidos encontravam-se numa posição confortável para persistir nos

\* Lei aprovada em 1930 que determinou o aumento de tarifas sobre diversos produtos importados. (N.T.)

seus objetivos: os britânicos dependiam dos Estados Unidos para se defender dos nazistas. Até os empresários e políticos simpáticos à causa britânica se entusiasmaram com a possibilidade de utilizar a situação emergencial da guerra como sustentáculo para abrir os mercados do Império.

Em março de 1941, o Congresso aprovou um acordo de *Lend-Lease*\* com a Grã-Bretanha sob a objeção dos ainda poderosos isolacionistas. O acordo autorizava os Estados Unidos a “emprestar” equipamentos militares e afins aos aliados, mediante a promessa fictícia de que seriam devolvidos após a utilização. Sobre isso, o líder republicano Robert Taft alegou que “emprestar equipamentos militares é o mesmo que emprestar goma de mascar, é impossível devolver”. O subterfúgio, no entanto, contornou as objeções isolacionistas ao financiamento direto. O plano prometia evitar as dívidas de guerra que atrapalharam a recuperação após a Primeira Guerra Mundial; as novas dívidas dos aliados com os Estados Unidos seriam perdoadas de forma mais ou menos automática. Os equipamentos de guerra norte-americanos começaram a ir para as mãos dos britânicos, apesar de os Estados Unidos ainda não serem um país beligerante e a Grã-Bretanha não ter precisado pagar pela ajuda.

Mas o *Lend-Lease* veio com condições, inclusive uma promessa britânica de liberalizar ainda mais o comércio. Em agosto de 1941, o presidente Roosevelt e o primeiro-ministro Winston Churchill anunciaram a Carta do Atlântico, estabelecendo objetivos de guerra conjuntos, que incluíam “aumentar a satisfação de todos os Estados ... em relação ao acesso, com igualdade de condições, ao comércio e às matérias-primas do mundo”. Logo depois da entrada dos norte-americanos no conflito, ambos os países assinaram um amplo acordo de *Lend-Lease*, em que os dois – o que significava a Grã-Bretanha – se comprometiam com a “eliminação de qualquer forma de tratamento discriminatório no comércio internacional e com a redução de tarifas, além de outros tipos de barreiras”. Todos sabiam o que isso implicaria. O subsecretário de Estado Sumner Welles estava exultante: “A era do imperialismo chegou ao fim”, disse ele, usando a definição de imperialismo popular na época, como todo arranjo que reservava os benefícios imperiais para qualquer país, menos os Estados Unidos. Os britânicos aderiram à visão norte-americana de que “cada nação tem o direito de supor que o seu comércio legal não será desviado ou estrangulado por tarifas monumentais, preferências, discriminações ou práticas bilaterais”.<sup>6</sup> Em um ano, britânicos e norte-americanos começaram a delinear uma organização internacional do comércio, para gerenciar a redução das barreiras comerciais.

As discussões anglo-americanas sobre o capital e as finanças internacionais corriam paralelas às negociações comerciais. A partir de 1940, John Maynard

\* Lei de empréstimo e arrendamento. (N.T.)

Keynes e Harry Dexter White, representantes do Tesouro norte-americano e britânico, respectivamente, formularam propostas para as relações monetárias internacionais e os investimentos globais do pós-guerra. Tais planos eram menos controversos que aqueles relativos ao comércio. As políticas comerciais atingiam empresas poderosas, cujos lucros dependiam da proteção contra outras empresas também poderosas, cujos lucros, por sua vez, dependiam da remoção de barreiras comerciais. Não obstante, quase todos ganhariam com a recuperação de um sistema monetário internacional.

Muitos desejavam que a cooperação monetária internacional estabelecida entre os aliados do Ocidente, no fim da década de 1930, pelo Acordo Monetário Tripartite continuasse. O debate girava em torno do padrão ouro. Muitos banqueiros internacionais estavam convencidos de que um padrão ouro renovado se adequaria melhor às suas necessidades. O *New York Times*, refletindo a visão de Wall Street, opinou que “o padrão ouro foi a norma internacional mais satisfatória já arquitetada, como nenhum outro acordo internacional havia sido”. O jornal insistia:

Diz-se, com freqüência, que o padrão ouro “fracassou”. A verdade é que o governo sabotou deliberadamente o padrão porque este interfere no “planejamento” nacionalista, que o governo preferia à estabilidade das taxas de câmbio ... Não é necessário inventar esquemas técnicos elaborados para garantir a estabilidade monetária. O século XIX a conseguiu por meio do padrão ouro.<sup>7</sup>

Muitos industriais e trabalhadores organizados, no entanto, estavam hesitantes quanto à retomada do padrão ouro nas mesmas bases de antes de 1914. Eles não gostavam da inflexibilidade do ouro, sob a qual o governo não podia utilizar políticas monetárias para estimular a economia nem desvalorizar a moeda com a finalidade de tornar a indústria mais competitiva. Cientes de que uma simples retomada do padrão ouro seria pouco provável, os banqueiros sensíveis à política estavam dispostos a concordar com um novo padrão dólar. O presidente do Chase acreditava ser viável “o dólar se transformar em uma âncora segura para as moedas de outras nações e se tornar um meio de troca internacional aceito por todos”.<sup>8</sup> Não por coincidência, um padrão dólar renderia aos bancos internacionais norte-americanos, como o Chase, uma posição privilegiada nos mercados financeiros mundiais.

No início de 1944, Keynes e White conseguiram conciliar a estabilidade internacional de um padrão ouro-dólar com a flexibilidade doméstica para intervenções cambiais. Os países participariam de um Fundo Monetário Internacional (FMI); destinariam ouro e capital em moeda nacional para esse fundo comum e fixariam suas moedas no metal a uma taxa preestabelecida. O fundo lhes emprestaria dinheiro em tempos difíceis e os valores das moedas po-

deriam ser modificados se as condições econômicas assim exigissem. O plano de Keynes e White uniu os objetivos dos governos britânico e norte-americano: estabilidade monetária com flexibilidade e amparo ao ouro sem rigidez.

Keynes e White previram que os governos iriam restringir o fluxo de capital de curto prazo para estabilizar suas moedas. Eles acreditavam que os efeitos nocivos dos investimentos especulativos se sobrepunham aos benefícios da livre movimentação de capital. Tal idéia, aliada à intervenção cambial, enfureceu os partidários mais conservadores do ouro, como o banqueiro de Nova York que reclamou do absurdo de todas as moedas receberem o mesmo tratamento: “Eles colocam leus, litas, lats e rublos, e retiram dólares. E somos obrigados a usar os leus, litas, lats e rublos.”<sup>9</sup> Tais objeções, contudo, não se encontravam no centro do debate público. Como disse Keynes: “O plano prevê o direito explícito de cada governo-membro de controlar todas as movimentações de capital. O que já foi considerado uma heresia passou a ser defendido como ortodoxia.”<sup>10</sup>

Apesar de demonstrarem antipatia pelos investimentos de curto prazo (“especulativos”), Keynes e White queriam assegurar que os investimentos de longo prazo (“produtivos”) chegassem até as regiões necessitadas. Os países da Europa e da Ásia devastados pela guerra, em especial, precisavam de grandes empréstimos para reconstruir sua infra-estrutura. No passado, dois fatores impediam esse tipo de investimento. Primeiro, as finanças internacionais estavam sempre envolvidas em disputas diplomáticas. Uma série de estudos da década de 1930 concluiu que, diferentemente do que ocorria, a movimentação desejada de capitais deveria manter-se separada da política entre os Estados. Herbert Feis, importante consultor do Departamento de Estado, escreveu que se o futuro for mais feliz que o passado, “o capital que se movimenta internacionalmente não carregará consigo o poder de um Estado nacional organizado, tampouco será forçado a atender aos objetivos políticos do mesmo”.<sup>11</sup> O livro *War and the Private Investor*, obra amplamente lida de Eugene Staley, foi enfático: “O fator fidelidade nacional deve separar-se do capital migratório.” Posteriormente, Staley escreveu: “A função de promover e proteger os investimentos deverá se concentrar nas mãos de várias organizações que representem a comunidade internacional e que tenham autoridade mundial.”<sup>12</sup> Os acadêmicos foram tomados por um otimismo ingênuo, mas se apropriaram da idéia amplamente difundida de que investimentos internacionais não podiam ficar sujeitos a intrigas diplomáticas.

O segundo entrave para os investimentos internacionais era a relutância dos credores em financiar grandes empreendimentos, como ferrovias e portos. Esses projetos seriam cruciais para viabilizar outros investimentos privados, mas necessitavam de tanto tempo que os investidores avessos ao risco os evi-

tavam. As inversões privadas na Europa, por exemplo, exigiam que uma grande quantidade de capital fosse destinada a rodovias, ferrovias e portos, projetos que dificilmente seriam financiados por investidores temerosos.

Keynes e White se propuseram a resolver o problema criando um Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (Banco Mundial), sustentado pelas principais potências financeiras. O banco pegaria empréstimos na iniciativa privada a juros baixos (devido às garantias de seus financiadores) e repassaria para projetos que facilitariam outros investimentos privados. O sistema, de uma forma ou de outra, significava uma volta ao início da década de 1930, e até os adeptos do conservadorismo financeiro o apoiavam. A organização complementar, e não substituiria, os empréstimos privados, financiando empreendimentos que, quando finalizados, garantiriam a lucratividade dos investimentos.

No início de julho de 1944, cerca de mil representantes de mais de 40 países se reuniram no Mount Washington Hotel, nas montanhas de Bretton Woods, em New Hampshire. Durante três semanas, sob a liderança de White e Keynes, as delegações traçaram planos para o FMI e o Banco Mundial – bem como para a ordem financeira e monetária do pós-guerra. O sistema criado em Bretton Woods era único. Nunca existira uma organização como o FMI, à qual os governos membros concordaram em subordinar suas decisões sobre medidas econômicas importantes. Tampouco já havia existido uma organização como o Banco Mundial, que contava com bilhões de dólares a serem emprestados a governos ao redor do mundo. O capitalismo organizado da nova social-democracia, que havia invadido as políticas econômicas das nações capitalistas ocidentais, foi aplicado no plano internacional.<sup>13</sup>

Antes de a guerra terminar no Pacífico, o Congresso norte-americano aprovou o Tratado de Bretton Woods, sob a oposição dos isolacionistas e de alguns banqueiros internacionais. Em março de 1946, com a Europa e a Ásia em frangalhos, as primeiras reuniões do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial foram realizadas em Savannah, na Geórgia.

Keynes ficou decepcionado com a evolução final das instituições de Bretton Woods. Acreditava que a política estava pervertendo as boas idéias – em particular, suas boas idéias. Keynes, o nacionalista inglês, ficou desanimado com o puro exercício de poder dos norte-americanos, acusados por ele de “desejar arrancar os olhos do Império Britânico”.<sup>14</sup> O economista havia criticado os aliados em 1919 pela imposição de determinações injustas aos perdedores da guerra. Agora, acreditava que os Estados Unidos estavam impondo determinações injustas a um dos vencedores, o Reino Unido. Não deveria ser uma surpresa: os norte-americanos e os britânicos queriam instituições que servissem aos seus interesses, mas os britânicos esperavam ser tomadores de emprésti-

mos, e os norte-americanos, emprestadores. Conflitos de interesse tornaram-se inevitáveis e as relações de poder faziam com que os anseios norte-americanos prevalecessem. Keynes, assim como muitos britânicos, não entendia o quanto a realidade política havia mudado e não estava satisfeito com a perda de influência de sua terra natal.

Ele também acreditava que um acordo de cooperação internacional estava sendo destruído, uma vez que os norte-americanos modificaram as instituições de Bretton Woods para garantir a predominância dos Estados Unidos. O desgosto de Keynes com a manipulação das decisões de Bretton Woods foi acentuado por sua contradição pessoal em relação a quase tudo o que fosse norte-americano. Afinal, ele era um “lorde inglês” – agora barão de Tilton –, de um mundo cultural e intelectual incapaz de compreender os norte-americanos, até mesmo aqueles de que ele gostava. Alguns versos satíricos que circularam durante as negociações resumia a opinião do economista britânico:

Em Washington lorde Halifax  
Sussurrou a lorde Keynes  
“É verdade, todas as maletas de dinheiro são *deles*  
Mas todos os cérebros são nossos.”<sup>15\*</sup>

Keynes, o economista, abominava a politização de seus mecanismos, feitos com tanto cuidado para lidar com os problemas econômicos. Na primeira reunião em Savannah, ele fez um alerta alegórico sobre os perigos de as instituições serem tomadas por políticos. Utilizando o balé *A bela adormecida*, que acabara de ver, se referiu às fadas madrinhas das instituições de Bretton Woods, que as haviam abençoado com universalismo, coragem e sabedoria. Keynes disse esperar que “nenhuma fada maliciosa, nenhuma Carabosse<sup>\*\*</sup>” transformasse as duas instituições em instrumentos políticos. O provável alvo desse ataque velado teria sido Fred Vinson, secretário do Tesouro norte-americano, que se queixou: “Não me importo de ser chamado de malicioso, mas me importo de ser chamado de fada.”<sup>16</sup> Keynes comemorou, já que muitas de suas idéias foram realizadas, mas o enfurecia a forma como as políticas de poder, especialmente as norte-americanas, minavam seu idealismo em relação às organizações de Bretton Woods. Após essa experiência igualmente amarga e doce, ele voltou à Inglaterra já com a saúde debilitada por anos de excesso de trabalho. Keynes veio a falecer algumas semanas depois, repentinamente, na cama, em casa.

\* No original, em inglês: *In Washington Lord Halifax / Once whispered to Lord Keynes, / "It's true, they have all the money-bags / But we have all the brains."* (N.T.)

\*\* A fada má. (N.T.)

Keynes e White, no entanto, haviam definido as normas básicas da nova ordem econômica. As duas principais instituições de Bretton Woods definiram a economia mundial capitalista pelos 25 anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial. Suas especificidades organizacionais não são de grande importância, já que evoluíram por caminhos não previstos por seus fundadores. A questão era mais ampla, como observou posteriormente um dos negociadores norte-americanos:

A principal importância de Bretton Woods foi a derrota do isolacionismo econômico do período pré-guerra e da séria ameaça de que com a vitória militar esse país, mais uma vez, se voltasse para o nacionalismo econômico. Dessa forma, a questão sobre a eficácia do Banco e do Fundo à luz dos acontecimentos do pós-guerra (muitos dos quais imprevisíveis) não é tão importante quanto o fato de estes terem estabelecido os princípios de cooperação dos Estados Unidos para a solução dos problemas econômicos internacionais do futuro.<sup>17</sup>

#### A tarefa urgente

Os projetos de Bretton Woods se mostraram irrelevantes perto do objetivo urgente de reconstruir as economias das nações que estiveram em guerra. O pior conflito do mundo foi mais destrutivo para economias e sociedades do que o previsto. No pós-guerra, o PIB per capita dos aliados europeus – União Soviética, França, Bélgica, Holanda e outros – correspondia a menos de 4/5 do que valia em 1939; na maioria deles, os índices de 1946 estavam bem menores que os do início da década de 1920. As condições nos países derrotados eram muito piores. A produção industrial da Alemanha em 1946 correspondia a 1/3 do que era em 1936 e, de forma geral, depois da guerra a renda por pessoa nas nações do Eixo derrotado foi reduzida a menos da metade. Na Itália e no Japão, os índices de 1946 mais ou menos equivaliam aos de 1910; na Alemanha, aos de 1890; na Áustria, aos de 1870. A guerra no continente significou um retrocesso econômico de 25 anos para os vencedores e de 40, 50 e até 75 anos para os perdedores.<sup>18</sup> Antes da guerra, o padrão de vida alemão podia ser comparado ao britânico e correspondia a 4/5 do norte-americano; em 1946, passou a ser 1/3 do britânico e 1/4 do norte-americano, podendo ser quase comparado ao padrão de vida na Espanha ou no Peru.

A mudança de posição da Europa ocidental na economia internacional dificultaria a recuperação. Para se reconstruir, o continente precisava importar alimentos, matérias-primas e equipamentos tecnológicos. No entanto, boa

parte da capacidade europeia de ganhar dinheiro para financiar as importações havia se esgotado. A maioria de seus investimentos estrangeiros foi liquidada para custear a guerra, o que lhes rendeu uma perda significativa de rendimentos. Com a Guerra Fria, a Europa ocidental passou a não ter mais acesso aos mercados da parte oriental e central do continente. Os Impérios europeus se desintegravam, e o acesso privilegiado ficou restrito apenas aos mercados e às matérias-primas das ex-colônias. Até o transporte de mercadorias nos países europeus – tanto o que levava produtos aos mercados quanto o que trazia deles – passou a sofrer limitações. A frota mercante de navios de todo o continente europeu, que em 1939 era três vezes maior que a dos Estados Unidos, foi reduzida pela metade em 1947.<sup>19</sup> A capacidade importadora da Europa ocidental passou a ser 1/3 daquela em 1938.<sup>20</sup>

Enquanto isso, os Estados Unidos e o restante do hemisfério ocidental desfrutavam de prosperidade. A economia norte-americana cresceu cerca de 50% (em termos gerais, com ajustes inflacionários) durante a guerra, de 1939 a 1946; o Canadá e a América Latina cresceram ainda mais rápido. O peso relativo das economias norte-americanas e europeias basicamente mudou. Em 1939, a economia dos Estados Unidos era metade do tamanho das economias da Europa que se envolveriam na guerra, do Japão e da União Soviética; em 1946, a economia norte-americana era maior que a de todos esses países juntos. Em 1939, a produção de aço de Alemanha, Grã-Bretanha e URSS juntas era 15% maior que a quantidade fabricada pelos Estados Unidos; em 1946, essa produção havia se tornado cerca de 50% menor.<sup>21</sup>

A Europa e o Japão estavam destruídos ou exaustos; os Estados Unidos seguiam ricos e poderosos e o grau de envolvimento do país com as questões mundiais determinaria a velocidade da recuperação. A lembrança do isolamento norte-americano após a Primeira Guerra Mundial continuava viva na memória dos líderes europeus. Eles ficaram ainda mais preocupados quando os republicanos tomaram o Senado e a Câmara dos Representantes em 1946, já que a ala isolacionista do partido continuava forte. Nesse momento, aqueles que defendiam a liderança norte-americana do mundo venceram. Será que os tomadores de decisão norte-americanos haviam aprendido a lição? Muito provavelmente não. Com poucas exceções, os líderes isolacionistas da década de 1920 continuavam isolacionistas na de 1940. Mas agora eles tinham sido superados em número.

Os Estados Unidos se voltaram para o mundo após 1945 devido a uma mudança de condições, não de mentalidade. O país passou a seguir absoluto no comércio, nas finanças e nos investimentos internacionais. O dólar não dividia mais a liderança com a libra esterlina ou o franco, e a maior parte dos investimentos britânicos e franceses no exterior havia sido liquidada. Em

vez de competir com a indústria dos Estados Unidos, a Europa demonstrava uma avidez insaciável pelos produtos das influentes fábricas norte-americanas. Com o fim da guerra, as exportações tornaram-se duas vezes mais importantes para a indústria norte-americana do que na década de 1930. Enquanto isso, a competição por importados se enfraqueceu. Tal mudança econômica se refletiu nas idéias de alguns dos membros do Congresso, agora mais interessados em buscar mercados para os produtos norte-americanos do que preocupados com a competição estrangeira.<sup>22</sup>

O crescimento do poder norte-americano e o enfraquecimento do europeu deixaram claro que os Estados Unidos influenciariam o resto do mundo. Em Versalhes e também depois, Woodrow Wilson e seus colegas enfrentaram a intransigência dos europeus em relação a diversas questões e foram obrigados a ceder em assuntos importantes, como as indenizações da Alemanha. Agora, os aliados ocidentais dos norte-americanos estavam à mercê dos Estados Unidos. A Grã-Bretanha e a França expressavam seus pontos de vista com veemência e às vezes eram ouvidas pelos tomadores de decisão norte-americanos, mas não havia qualquer pretensão de uma parceria com igualdade de condições. Era fácil “vender” o envolvimento internacional norte-americano domesticamente quando os Estados Unidos ditavam as regras de tal envolvimento.

O poder e influência recentes da União Soviética também modificaram a visão norte-americana. A sociedade soviética sofreu terrivelmente com a guerra, mas o sucesso militar dessa nação tornou-a dominante a oeste do Reno. Além disso, no fim da guerra a indústria soviética vinha se tornando mais forte. A reputação dos soviéticos e dos comunistas que os apoiavam na Europa melhorou imensamente com o conflito. É inquestionável o quanto os comunistas sofreram nas mãos dos fascistas. Mesmo que muitos socialistas, democratas-cristãos e outros tivessem agido de forma nobre, havia exceções suficientes para manchar a imagem dos partidos e movimentos não-comunistas.

Para alguns, a predominância norte-americana, o declínio europeu e a influência e o poder soviéticos eram o presságio de que a aliança dos tempos de guerra continuaria. Seria liderada pela união de norte-americanos e soviéticos e teria como finalidade desarmar as nações derrotadas e reconstruir a Europa. Havia quem defendesse essa idéia na administração norte-americana, incluindo o secretário do Tesouro Henry Morgenthau e o ex-vice-presidente Henry Wallace. O departamento de Morgenthau traçou até mesmo um plano para desindustrializar a Alemanha, restringindo o país à agricultura e à indústria leve, de forma a retirar as instalações de fabricação militar das regiões nazistas.

A hostilidade entre os Estados Unidos e a União Soviética, no entanto, aumentou com o fim da guerra: as diferenças ideológicas entre as duas ordens sociais cresceram demais ou a competição política entre comunistas e

não-comunistas nos países europeus se tornou muito violenta. O conflito pode ter sido uma consequência inevitável da tensão surgida quando cada superpotência se deparou com a ascendência nada bem-vinda do poder da outra. Talvez as hostilidades pudessem ter sido evitadas, mas não foram. Em 1947, a Europa já estava dividida em dois blocos, um pró-Estados Unidos e outro pró-União Soviética. O líder de cada bloco se encarregava de unir seus defensores, econômica e politicamente. Os Estados Unidos e a União Soviética tomaram para si a responsabilidade pela reconstrução da Europa ocidental e oriental, respectivamente.

O papel norte-americano na reconstrução do capitalismo combinava objetivos econômicos e anti-soviéticos. Alguns dos principais líderes políticos e empresariais se entusiasmaram com a segunda chance dada ao internacionalismo e utilizaram a ameaça soviética como justificativa para a construção de uma ordem econômica global centrada nos Estados Unidos. Outros toleravam o teor econômico da hegemonia norte-americana, mas apenas em prol da luta contra a União Soviética e contra o comunismo. O resultado fora chamado de consenso centrista, no entanto era mais um acordo que um consenso.

Dean Acheson, presente na criação

Dean Acheson foi um dos principais arquitetos dos compromissos assumidos pelas políticas norte-americanas do pós-guerra. Em muitos aspectos, Acheson era a quintessência do protestante caucasiano anglo-saxão. Filho do pastor de uma igreja episcopal de Connecticut, freqüentou a Escola de Groton, a Universidade Yale e a faculdade de Direito de Harvard. No entanto, também tinha traços atípicos: seus pais eram canadenses, sem grandes posses, e ele foi um democrata por toda a vida. Acheson foi profundamente afetado por Louis Brandeis, crítico progressista do monopólio e simpático à reforma social, com quem trabalhou na Suprema Corte. A firma de advocacia de Acheson operava como um dos pilares do *establishment*. Ele exercia influência na elite de Washington, mas também trabalhou como consultor jurídico do Sindicato Internacional das Mulheres Trabalhadoras do Setor Têxtil.

Acheson foi um dos representantes do novo grupo norte-americano de empresários, políticos e jornalistas do pós-guerra que defendia o internacionalismo wilsoniano, o empresariado moderno e as reformas sociais. Tais tendências surgiram juntas na década de 1930 com o New Deal, enquanto uma combinação semelhante se organizava na Europa oriental com o crescimento da nova socialdemocracia. Para Acheson, não existia nenhuma contradição entre globalismo econômico e reforma interna.

Ele se tornou subsecretário do Tesouro em 1933 e foi imediatamente encurralado entre o apoio a Wall Street e às reformas. O Tesouro, adepto da ortodoxia financeira e da opinião dos empresários tradicionais, resistiu à decisão de Roosevelt de retirar o dólar do padrão ouro. Seis meses após ter tomado posse, Acheson se opôs de forma enérgica ao novo controle cambial, e o presidente o obrigou a deixar o cargo. Durante a depressão econômica, Acheson passou a apoiar o New Deal, defendendo líderes trabalhistas na justiça e ajudando, com entusiasmo, na campanha para a reeleição de Roosevelt (o que desagradou muitos de seus amigos de Wall Street). Ele se interessava pelas questões internacionais com afimco e se opunha, com a mesma força, ao isolacionismo; disputou com o senador Robert Taft, o principal isolacionista do país, uma cadeira no conselho diretor de Yale e venceu.<sup>23</sup>

No fim de 1939, Acheson apresentou sua visão de mundo em um vigoroso e notório debate em Yale. Embora ainda não fizesse parte da vida pública, suas idéias representavam a opinião dos que desejavam empurrar os Estados Unidos para a liderança da economia internacional. Na ocasião, ele afirmou: "Os sistemas político e econômico do século XIX há muitos anos se encontram em um processo de declínio. O sistema está profundamente debilitado." Os alicerces se foram:

Podemos ver que os créditos, que um dia saíam do centro financeiro de Londres, não fornecem mais os meios para a produção de riqueza em outros países. Podemos ver que as áreas de livre comércio, que um dia suprimiram mercados importantes, e a troca de *commodities* não existem mais. Podemos ver que o poderio naval britânico não consegue mais garantir segurança de vida e investimentos nas áreas distantes da Terra.

Segundo Acheson, um futuro melhor dependia da liderança norte-americana:

Disponibilizando capital para as regiões da Europa necessitadas de equipamentos para a produção, com a condição de que o continente faça a sua parte em relação à remoção das obstruções ao comércio impostas por ele, e que ofereça a maior quantidade possível de oportunidades comerciais. Podemos participar oferecendo um mercado mais amplo para produtos feitos sob condições decentes e, nesse sentido, provendo meios para a compra de matérias-primas essenciais. Podemos participar proporcionando um sistema monetário internacional estável, sob o qual créditos seriam pegos e pagos de volta, e produtos, comprados e vendidos. Podemos participar removendo arranjos comerciais exclusivos e preferenciais com outras áreas, criados pela conquista militar ou financeira, acordos ou ligações políticas.<sup>24</sup>

Nos 12 anos seguintes, Acheson se empenhou por todas essas questões, financiamento à Europa em troca de cooperação econômica, redução das barreiras comerciais norte-americanas, criação de uma ordem monetária estável e desmantelamento do protecionismo estrangeiro. Em janeiro de 1941, foi convidado a voltar para o governo como secretário-assistente de Estado para assuntos econômicos. Ele já demonstrava mais flexibilidade que na ocasião do debate sobre o padrão ouro, sugerindo em uma carta ao *New York Times* os trâmites legais que permitiriam a ajuda do *Lend-Lease* para a Grã-Bretanha. Uma vez no governo, Acheson negociou os termos do *Lend-Lease* formal\* com Keynes. Coordenou a equipe do Departamento de Estado em Bretton Woods e ajudou no esboço dos acordos monetários. Um ano depois, Acheson exerceu um papel de liderança junto ao governo para convencer o Congresso a apoiar os acordos de Bretton Woods. Ele disse ao Congresso que o novo sistema era essencial para as exportações norte-americanas e que as vendas internacionais do país eram cruciais para a prosperidade dos Estados Unidos:

Não podemos encarar outros dez anos, como os dez anos entre o fim da década de 1920 e o início da de 1930, sem que nossos sistemas econômico e social consigam atingir os melhores resultados ... O que importa é o mercado ... Vocês precisam olhar para os mercados estrangeiros.<sup>25</sup>

Com as instituições de Bretton Woods funcionando, as políticas norte-americanas se voltaram para os imediatismos da reconstrução. Acheson, mais uma vez, estava no olho do furacão, agora como subsecretário de Estado do novo governo de Harry Truman. O internacionalista econômico queria restabelecer Londres como centro financeiro. Seria o primeiro passo para revitalizar os mercados mundiais. Os Estados Unidos e o Canadá concederam um empréstimo de US\$5 bilhões de dólares à Grã-Bretanha (3/4 vindos dos Estados Unidos, 1/4 do Canadá), com a condição de que os britânicos concordassem em remover várias restrições ao comércio e aos investimentos. O elemento mais importante era a insistência dos Estados Unidos para que a Grã-Bretanha suspendesse os controles cambiais, de forma que os investidores privados e os comerciantes pudessem trocar livremente libras por dólares. A retomada da convertibilidade, ou seja, a possibilidade de converter dinheiro europeu em “moedas fortes”, foi central para a normalização das atividades comerciais. Sem a medida, outras moedas, exceto o dólar, não estariam verdadeiramente fixas no ouro, e países com dinheiro inconvertível não conseguiriam participar de

\* *Lend-Lease* é um termo genérico que se refere a empréstimos ou arrendamentos, mas neste caso diz respeito à concessão de armamentos à Grã-Bretanha. (N.T.)

maneira completa dos sistemas de comércio, pagamentos e investimentos internacionais.

Os líderes norte-americanos consideravam os empréstimos à Grã-Bretanha essenciais para a reconstrução européia. Agora, precisavam convencer os norte-americanos céticos, incluindo senadores e membros do Congresso, da sabedoria de mandar mais bilhões de dólares para o outro lado do Atlântico, meta econômica que parecia interessar apenas alguns banqueiros e industriais. A utilização de um argumento puramente econômico para convencê-los do empréstimo não funcionou, e a administração Truman decidiu transformar essa meta na base de uma aliança ocidental contra a União Soviética, mesmo que em 1946 o caminho que tomariam as relações entre norte-americanos e soviéticos continuasse incerto. Joseph Jones, colaborador de Acheson, disse a um senador:

Caso essas áreas encontrem espaço para mergulhar na anarquia econômica, na melhor das hipóteses elas abandonarão a órbita de influência dos Estados Unidos para tentarem uma política nacionalista independente; na pior, se moverão para a órbita russa.<sup>26</sup>

Acheson simbolizava o anátema contra os conservadores isolacionistas que se opuseram ao internacionalismo após a Primeira Guerra e, agora, desafiavam seu renascimento. No entanto, ele os convenceu de que o engajamento econômico poderia ser utilizado para objetivos anti-soviéticos, argumentando que os empréstimos tinham razões econômicas e geopolíticas. A batalha estava longe de ser vencida quando Arthur Vandenberg, representante dos republicanos no Comitê de Relações Internacionais do Senado, advertiu: “Se não formos os líderes, alguma outra nação poderosa se capitalizará com as nossas falhas e teremos de pagar o preço de nossa derrota.” Pela mesma razão, o líder republicano no Congresso acreditava que esse fato determinaria “se seria formada uma coalizão entre a esfera britânica e a norte-americana ou uma coalizão entre a esfera britânica e a soviética”. A preocupação foi certamente exagerada. O biógrafo de Acheson concluiu que “o político considerava lamentável o fato de o empréstimo precisar ser justificado com o pretexto da ameaça soviética, mas aceitava essa condição como o preço a ser pago pela garantia do apoio necessário”.<sup>27</sup>

O empréstimo aos britânicos passou pelo Congresso, mas as políticas econômicas que seriam financiadas por ele fracassaram. Quando a convertibilidade da libra foi retomada em julho de 1947, todos os investidores que puderam trocaram libras por dólares. Em poucas semanas, os bilhões foram gastos e o governo precisou recorrer a controles cambiais. A reconstrução da Europa exigiu ações mais amplas do que o previsto.

Em fevereiro de 1947, o governo voltou à Câmara e ao Senado, agora ambos controlados pelos republicanos, para pleitear ajuda a países como a Grécia e a Turquia. Mais uma vez, os argumentos econômicos foram ineficazes. Contudo, nesse momento, a ameaça soviética era mais concreta, uma vez que as relações com o país comunista se deterioravam rapidamente. O subsecretário Acheson e o secretário de Estado George Marshall sabiam que os republicanos estavam mais preocupados com a expansão do comunismo do que com o livre comércio. Em encontro privado, Vandenberg advertiu Truman de que só havia uma forma de conseguir o apoio popular para a ajuda econômica: "Senhor presidente, a única maneira de se conseguir isso é proferir um discurso que deixe o país apavorado."<sup>28</sup> O presidente fez o discurso em março de 1947 e anunciou a Doutrina Truman.

Três meses após a Doutrina Truman ter incumbido os Estados Unidos de se lançar em um esforço global contra os soviéticos e seus aliados, o secretário de Estado George Marshall anunciou o Plano de Recuperação Econômica – o Plano Marshall. Foram enviados US\$3,5 bilhões para a Europa com o objetivo de reconstruir as economias dos aliados do Ocidente; um programa paralelo mandou meio bilhão de dólares para o Japão. Acheson substituiu Marshall como secretário de Estado no início de 1949, a tempo de observar a criação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan), um bloco militar norte-americano para supervisionar sua esfera de influência econômica. No ano seguinte, Acheson prestou auxílio a um projeto franco-alemão para unificar as indústrias de carvão e aço dos dois países, o primeiro passo para a criação de um Mercado Comum. Os alicerces do mundo pós-guerra já haviam sido erguidos.

Como expressa o título do livro de memórias de Dean Acheson, ele esteve "presente na criação"\* de uma nova economia mundial. Em 1933, durante os infelizes seis meses passados no Tesouro, ele lutou pela ortodoxia do padrão ouro em detrimento de medidas novas e mais flexíveis. Voltou à formulação política em 1941 a fim de tentar convencer um Congresso hesitante a aprovar a entrega de alguns destróieres aos britânicos. O *Lend-Lease*, Bretton Woods e os empréstimos à Grã-Bretanha deixaram claro como os Estados Unidos pretendiam reorganizar a economia mundial. O Plano Marshall solidificou uma nova comunidade de interesses, e a ligação com a diplomacia da Guerra Fria garantiu o apoio doméstico norte-americano. Das ruínas do antigo regime, Acheson e seus colegas alcançaram os objetivos para 1939: o auxílio norte-americano à Europa, a cooperação econômica européia, a liberalização do comércio e um novo sistema monetário e de investimentos para o mundo.

\* *Present at the Creation: My Years in the State Department*, livro de memórias de Dean Acheson, ainda não publicado no Brasil.

## Os Estados Unidos e a reconstrução da Europa

A ajuda e os empréstimos do governo norte-americano foram a primeira contribuição do país para o crescimento da Europa ocidental e do Japão após a guerra. Imediatamente após o conflito, os Estados Unidos enviaram mais de US\$10 bilhões como assistência emergencial à Ásia e à Europa. Em grande parte, a ajuda se deu pelo fornecimento de comida e de outras necessidades básicas a populações muitas vezes famintas. O Plano Marshall e o programa japonês paralelo se destinavam à reconstrução econômica. Os custos, cerca de US\$14 bilhões, correspondiam a mais de 5% do PIB norte-americano de 1948; a mesma parcela do PIB dos Estados Unidos no ano de 2000 teria sido de mais de meio trilhão de dólares. No primeiro ano de funcionamento, a assistência do Plano Marshall era de 3% a 6% da renda nacional da maioria dos países europeus beneficiados e, em média, significava 1/4 de seus investimentos totais. Em alguns países menores, a ajuda do Plano Marshall correspondia a mais de 1/10 da renda nacional.<sup>29</sup>

Os mercados norte-americanos eram outro recurso utilizado pelo Japão e pela Europa ocidental para estimular a reconstrução. Os europeus estavam desesperados pelos alimentos, matérias-primas e equipamentos tecnológicos dos Estados Unidos. A ajuda e os empréstimos norte-americanos não eram suficientes e, em algum momento, os europeus iriam ter de pagar pelas importações com os produtos que vendiam. Pela primeira vez que se tem notícia, os mercados norte-americanos estavam relativamente abertos aos europeus. As exportações européias voltaram a crescer quando a Guerra da Coreia estourou em 1950, uma vez que a necessidade por aparatos de guerra aumentou a demanda norte-americana.

A Europa e o Japão embarcaram em um *boom* exportador tendo como base os Estados Unidos, o que continuou ao longo da década de 1950. As exportações da Europa ocidental em 1946 podiam ser comparadas às vendas internacionais sob as condições autárquicas de 1938, e rendiam US\$8 bilhões. Em 1948, o valor dobrou e, em 1951, passou a ser de US\$27 bilhões. Em 1948, as exportações da Alemanha Ocidental somavam mero um bilhão de dólares, o que pagava apenas por metade das importações do país. Em 1951, as exportações passaram a atingir US\$4 bilhões, valor maior que o das importações necessárias para a nação. Levada pelas exportações, a produção industrial da Alemanha Ocidental quase triplicou durante os três anos do Plano Marshall.<sup>30</sup> Embora o desempenho alemão tenha sido o mais notório, toda a Europa ocidental cresceu extraordinariamente rápido. A produção de aço conjunta entre Alemanha, França, Itália e Benelux (Bélgica, Holanda e Luxemburgo) saltou de 12 milhões de toneladas em 1946 para 41 milhões de

toneladas em 1952. Em 1953, a renda per capita em todos os países da Europa ocidental e no Japão era maior que a de 1938 e continuava a crescer com grande velocidade. Em 1951, as três maiores economias – Grã-Bretanha, França e Alemanha – haviam superado os níveis recordes de recuperação de todo o período que vai do fim da Primeira Guerra Mundial à Grande Depressão da década de 1930.<sup>31</sup>

O ambiente político estabelecido pelos Estados Unidos causou um impacto pelo menos tão grande quanto o comércio e os financiamentos diretos do país. O apoio às novas instituições econômicas, a liderança no bloco ocidental e o envolvimento norte-americanos nas questões mundiais durante a Guerra Fria se combinavam para garantir condições estáveis e previsíveis aos investidores na Europa e no Japão. A situação contrastava com a da década de 1920, quando conflitos internacionais e domésticos desestabilizaram mercados e frearam investimentos. O preço foi a aceitação do domínio norte-americano dentro do bloco, mas os líderes europeus e japoneses estavam tão fracos e suas idéias tão de acordo com as dos Estados Unidos que o preço valia a pena.

Os Estados Unidos financiavam as duas instituições de Bretton Woods em funcionamento, o FMI e o Banco Mundial, e montaram uma sede para elas em Washington. Devido a um acordo, o presidente do banco seria norte-americano e o do fundo, europeu; mas a predominância norte-americana fora tomada como certa nas duas organizações, assim como na Otan e em outras parcerias ocidentais. O banco e o fundo quase não atuaram entre o fim da década de 1940 e o início da de 1950. A ajuda financeira concedida pelos Estados Unidos tornou irrelevante a tarefa reconstrutora do Banco Mundial e muitas foram as discussões sobre como conduzir sua missão desenvolvimentista. No que se tratava das relações monetárias, os países europeus controlavam suas moedas de forma severa, limitando o montante de dinheiro nacional que os cidadãos poderiam converter em ouro ou dólares. Apenas o dólar norte-americano e algumas outras poucas moedas podiam ser trocadas livremente. Mas desde 1934, o câmbio fixo da moeda norte-americana era de US\$35 para cada onça de ouro, e essa medida, assim como o apoio norte-americano à ordem de Bretton Woods, oferecia uma âncora financeira confiável para o comércio, as finanças e os investimentos.

O padrão ouro-dólar garantia a estabilidade monetária internacional enquanto os Estados Unidos não tentavam forçar a retomada da rigidez do padrão ouro nas políticas nacionais. A medida foi trazida para o país em setembro de 1949, quando o Reino Unido desvalorizou a libra em 30%, que passou a valer US\$2,8. O FMI foi apenas informado do ato, seguido por desvalorizações seme-

lhantes na Europa e em outras regiões, que correspondiam a 2/3 do comércio mundial. Em um mundo regido pelo padrão ouro, o fato poderia ser encarado como o primeiro tiro de uma guerra cambial; na ordem de Bretton Woods, era considerado um ajuste necessário para aumentar a capacidade exportadora de economias em dificuldade.<sup>32</sup> A nova ordem monetária e os Estados Unidos demonstraram uma flexibilidade ainda maior ao desenvolverem um sistema de compensação multilateral, a União Européia de Pagamentos. A organização estimulou a Europa ocidental a comercializar entre si, mesmo que muitas vezes à custa dos Estados Unidos. A mensagem era clara: o desejo de estabilidade cambial internacional seria preparado pela necessidade de uma macroeconomia nacional saudável.

Diante da estabilidade das relações monetárias internacionais, o comércio mundial começou a ser liberalizado. No entanto, o processo não teve início de forma favorável. Em Washington, onde o FMI e o Banco Mundial cresciam, a Organização Internacional do Comércio (OIC) era estrangulada ainda no berço. Os protecionistas norte-americanos a consideravam partidária em demasia do livre comércio, e os defensores do livre comércio a viam como muito protecionista. Além disso, o governo Truman nunca havia tentado fazê-la passar pelo Congresso, que certamente a barraria.

A liberalização do comércio, no entanto, passou por cima do cadáver da OIC. Em 1947, em Genebra, 24 países assinaram o que deveria ser o provisório Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (ou, em inglês, Gatt – General Agreement on Tariffs and Trade). O acordo reduziu diversas barreiras comerciais e promoveu um fórum de negociação e consultas sobre políticas comerciais para as nações industrializadas. Os países industriais do Ocidente haviam abraçado a meta de um comércio internacional mais justo.

Era necessário assegurar o apoio político à nova ordem. O elemento econômico da estabilização foi importante, pois um sistema econômico internacional estável iria revigorar a comunidade empresarial que havia sido desmoralizada pela Grande Depressão, por conflitos de classe, guerras civis e desacordos entre Estados. No entanto, havia muitas questões políticas domésticas a serem resolvidas. Os capitalistas na Europa e no Japão, na melhor das hipóteses, não eram populares; e na pior, eram acusados de colaborar com o fascismo. A guerra havia desmoralizado a direita, e o centro era pequeno demais para conter a esquerda. Como lembrou Dean Acheson:

Apenas na Grã-Bretanha e na Rússia a população tem alguma confiança no governo, nas moedas ou nas organizações sociais e econômicas. Nos outros lugares, os governos foram repudiados, ou dissolvidos por conquistadores: as classes sociais nutriam entre si uma hostilidade cruel, com grupos de resistência perse-

guindo e matando, às vezes após julgamentos pomposos, colaboradores do inimigo mais recente.<sup>33</sup>

Na maior parte dos países da Europa, a esquerda dominou a política do pós-guerra. Os socialistas fortaleceram a sua já proeminente posição, ao passo que os comunistas transformavam o desejo de transformação socioeconômica e o respeito popular pelos feitos soviéticos (e, em muitos lugares, pela resistência comunista) durante a guerra em apoio nas urnas e em sindicatos trabalhistas. De forma geral, as primeiras eleições após a guerra renderam aos socialistas e comunistas a maior parte dos votos nos Parlamentos e, com frequência, uma clara maioria. Partidos comunistas se aliaram a coalizões governantes na França, Bélgica e Itália. A situação, no entanto, não sobreviveria à Guerra Fria e os comunistas acabaram retirados desses governos em 1947. Ao mesmo tempo, alguns dos que foram banidos e desmoralizados por associações com os fascistas foram inocentados nos primeiros meses do pós-guerra e puderam voltar para o governo ou retomar suas atividades comerciais. Não obstante, os movimentos trabalhistas e os partidos socialistas foram cruciais para as novas políticas da Europa ocidental.<sup>34</sup>

A política do pós-guerra fora bem mais ampla – e bem mais pró-esquerda – do que seria aceitável antes do conflito. No período anterior a 1939, “centro” em geral se referia a uma aliança entre liberais agrários e tradicionais (de base comercial). Nas condições do fim da década de 1940, a abrangência centrista ia dos democratas-cristãos aos socialistas. Embora os Estados Unidos demonstrassem certa aversão ao apoio de socialistas, como os trabalhistas britânicos, os novos governos contaram com forte auxílio dos norte-americanos quando passaram a seguir o caminho que os tornariam sócios plenos da ordem econômica ocidental.

#### A União Soviética forma um bloco

Os pontos de partida e chegada da reconstrução na Europa oriental não foram os mesmos da ocidental. A devastação foi infinitamente maior nas partes central e oriental do continente, onde ocorreram as batalhas mais destrutivas da guerra. O número de russos mortos nos três anos do cerco a Leningrado foi maior que o de britânicos e norte-americanos durante toda a guerra; 2 milhões de soldados alemães e russos morreram na batalha de Stalingrado, que transformou a cidade em um amontoado de destroços. Durante a fase mais crítica da guerra, da invasão à Rússia em junho de 1941 à chegada dos aliados à França em junho de 1944, 93% das baixas alemãs aconteceram na frente oriental.<sup>35</sup>

Até o fim da guerra, a União Soviética perdeu por volta de 20 milhões de pessoas, das quais mais da metade era civil. Dezenas de milhares de soviéticos ficaram desabrigados e na parte ocidental do país, ocupada pelos alemães, cerca de 4/5 da indústria do pré-guerra parou de funcionar. O governo havia transferido muitas fábricas para os montes Urais e permitido que a produção industrial continuasse, e até crescesse um pouco, durante a guerra. Mas a quantidade de bens de consumo e de alimentos produzidos mal chegava à metade dos índices do pré-guerra, que já eram baixos. Os custos para a reconstrução das cidades, fábricas e fazendas arruinadas eram imensos.<sup>36</sup>

A maioria dos países da Europa oriental também foi severamente prejudicada pela guerra, uma vez que as forças soviéticas, partisans e do Eixo lutaram entre si. A parte da Alemanha ocupada pela União Soviética encontrava-se tão destruída quanto as áreas britânicas, norte-americanas e francesas. Apenas a Bulgária, a Albânia e o território tcheco foram poupados de perdas maiores. De maneira geral, em toda a região a produção agrícola caiu para 1/4 dos índices do pré-guerra; e a industrial, para metade ou mais.<sup>37</sup>

Para os perdedores – a parte oriental da Alemanha e os ex-aliados, Bulgária, Hungria e Romênia –, a destruição da guerra foi acentuada pelas indenizações. Os aliados concordaram com a transferência de dinheiro e equipamentos dos perdedores para os vitoriosos. Os Estados Unidos e aliados, no entanto, logo suspenderam essas transferências feitas pela parte oriental da Alemanha, principalmente quando a Guerra Fria levou o Ocidente a acreditar que uma Alemanha forte e próspera seria mais útil que uma pobre e fraca. Os soviéticos continuaram a exigir indenizações mesmo com a Guerra Fria. Eles desmontaram 1.900 instalações alemães e enviaram os equipamentos por navio à União Soviética. O governo de Moscou também se apoderou por quase dez anos, mas deixando-as no local, de mais de 200 grandes fábricas, as quais eram responsáveis por 1/3 da produção industrial da região. Entre o pagamento de indenizações e os custos da ocupação (de responsabilidade dos alemães devido a um acordo com os aliados), a Alemanha Oriental talvez tenha pago 1/8 de sua renda nacional para a URSS durante uma década após o fim da guerra.<sup>38</sup> Romênia e Hungria também foram obrigadas a pagar indenizações substanciais em dinheiro, produtos ou serviços, principalmente, para a URSS; a Bulgária pagou quantias mais modestas à Iugoslávia e à Grécia.<sup>39</sup>

As condições no Oriente eram ainda menos estáveis do que após a Primeira Guerra Mundial. A Hungria passou pela pior inflação da história mundial. Quando a guerra chegou ao fim, cada dólar norte-americano valia 1.320 pengos, o que já indicava uma queda severa: em 1938, um dólar valia 5,4 pengos e em 1944, 44 pengos. No fim de 1945, os preços na Hungria quadruplicaram e um dólar passou a valer 290 mil pengos. No início de 1946, os preços começaram a

subir tão rápido que a oferta de moeda não conseguia acompanhar e o dinheiro passou a valer quase nada. Em meados de 1946, os preços triplicavam, ou cresciam ainda mais, a cada dia. Em meio ao caos, os salários foram reduzidos a 1/8 do que valiam em 1938, em termos de poder de compra. Em 1º de julho, no fim do dia, o dólar norte-americano passou a valer cinco nonilhões de pengos (um nonilhão é um dez seguido por 30 zeros). As impressoras do governo não conseguiam acompanhar o descontrole e nesse momento todas as notas húngaras em circulação juntas valiam um milésimo de centavo norte-americano.<sup>40</sup> Enquanto a Hungria sofria com a severa inflação, muitos países da Europa oriental também enfrentavam declínios traumáticos de suas economias.

Além do estado geral de transtorno e confusão no Leste Europeu, no fim da guerra, as formas de organização econômica da Europa oriental e ocidental eram profundamente diferentes, mesmo antes de a parte oriental ter sentido o impacto da União Soviética. Antes de 1939, a maior parte da região havia seguido na direção das autarquias e de controles governamentais, e as condições durante a guerra – seja com a ocupação alemã ou como parte da aliança liderada pelos nazistas – levaram a um maior controle da economia e centralização da propriedade no Estado. Os setores públicos, que já eram enormes, foram tomados pelas exigências relacionadas à guerra e pela expropriação de judeus e outros “indesejados”. Com a liberação, as novas autoridades ocuparam propriedades de alemães, criminosos de guerra e colaboradores, expandindo ainda mais o setor estatal. As já fracas classes empresariais se enfraqueceram ainda mais com o fim da guerra, uma vez que muitos foram incluídos na categoria de expropriação.

Os confiscos do pós-guerra também transformaram a estrutura agrária. Milhões de produtores agrícolas de origem alemã foram expulsos e tiveram suas terras tomadas juntamente com grandes propriedades rurais e outros bens confiscados de criminosos de guerra e colaboradores. As terras foram distribuídas aos pobres ou camponeses sem-terra da região, e tais medidas tóxicas e imediatas, com frequência, eram complementadas por uma reforma agrária mais sistemática. Em 1946, com poucas medidas comunistas instauradas, as economias da Europa central e oriental já estavam sob o domínio da indústria e dos serviços controlados pelo Estado. Além disso, elas também haviam reformado a agricultura de forma agressiva. A classe média e o empresariado eram pequenos e fracos, ao passo que os comunistas haviam se favorecido do desempenho durante a guerra e da aliança com a União Soviética.

Nessas condições, a linha adotada pelo Estado soviético para a região parecia plausível. Os líderes comunistas diziam que esses países usufruiriam de uma nova “democracia popular”, nem o socialismo ao estilo soviético, tampouco o capitalismo ocidental. Uma aliança entre as classes trabalhadoras, os cam-

poneses e as frágeis “burguesias nacionais” iria – sob a liderança comunista, certamente – reconstruir as economias, que passariam a ser mistas. A “terceira via” na área de influência comunista poderia ser comparada à socialdemocracia da esfera norte-americana e reforçou as esperanças de alguns quanto ao estabelecimento de uma ordem do pós-guerra que acomodasse o Ocidente e o Oriente.

Não importam quais tenham sido as verdadeiras perspectivas para um socialismo não-soviético, as condições domésticas e internacionais evitaram que tal direcionamento fosse tomado. As relações entre os comunistas e seus aliados na Europa Central e do Leste se deterioraram, assim como as ligações entre a União Soviética e seus aliados da Europa ocidental dos tempos de guerra. Em 1948, as “democracias populares” rumavam para uma centralização ao estilo soviético. Os governos nacionalizaram a maioria das grandes empresas privadas e estabeleceram mecanismos de planificação econômica que favoreciam o desenvolvimento da indústria pesada e restringiam o comércio internacional.<sup>41</sup>

Em janeiro de 1949, poucos meses antes de o Plano Marshall entrar em vigor, a União Soviética e os aliados na Europa oriental criaram o Conselho de Assistência Econômica Mútua (Comecon). A organização se propunha a contrabalançar a aliança ocidental, mas desempenhava um papel econômico pouco significativo; já que medidas econômicas autárquicas limitavam a possibilidade de qualquer assistência econômica mútua. Os soviéticos reduziram, ou eliminaram, o pagamento das indenizações restantes e estabeleceram alguns arranjos comerciais preferenciais, embora muitos na região acreditassem que alguns desses arranjos favoreciam, em especial, a União Soviética. A maior parte do comércio da região operava de forma estritamente bilateral, de país para país, e era limitado em termos de volume e eficiência. A URSS estimulava seus aliados a aderir à opção soviética: um desenvolvimento econômico autônomo de base industrial. O curioso rompimento entre Stálin e Tito, que levou a Iugoslávia – anteriormente o regime mais stalinista de todos – a sair da esfera soviética, fora apenas um desvio na consolidação do planejamento central do rio Elba ao Pacífico.

Os novos membros do bloco comunista e a própria União Soviética se recuperaram rapidamente dos danos causados pela guerra. Em 1950, a produção industrial soviética se tornou duas vezes maior que a de 1945, atingindo índices bem superiores aos do pré-guerra. Apesar de sérios problemas agrícolas, o padrão de vida demonstrava ter se recuperado da guerra e da reconstrução. O mesmo se aplicava à Europa oriental, onde os níveis de produção de cada país haviam superado os de 1949.<sup>42</sup> Mesmo na Hungria, a moeda permanecia estável, a inflação sob controle e a renda per capita aumentou 15% em relação a 1938. A produção agrícola no país permanecia inferior à do pré-guerra, mas

dado o caos do período que imediatamente sucedeu o conflito, a retomada da estabilidade econômica e do crescimento foi uma vitória considerável.

Os resultados econômicos da União Soviética e aliados eram especialmente importantes devido à expansão do mundo comunista fora da Europa. Quando o Comecon foi criado, governos de inclinação comunista controlavam a maior parte da China, do norte do Vietnã e toda a Coreia do Norte. E tudo indicava que os novos governos dos três países pretendiam adotar variações da planificação econômica central inventada pela União Soviética.

Planificação central não era mais uma esquisitice russa, mas uma alternativa mundial ao capitalismo de mercado. O modelo foi trazido pela primeira vez para o Terceiro Mundo pela Revolução Chinesa, pela vitória vietnamita contra a recolonização francesa e pela influência de partidos comunistas em outras colônias. Agora, centenas de milhões de habitantes nas colônias ou em nações recém-independentes, como a Índia, podiam examinar as diferenças entre o socialismo economicamente planejado e o capitalismo de mercado, decidindo qual dos sistemas se adequaria melhor às condições internas. Até então, a principal divisão do mundo se dava entre países industriais ricos e países agrários pobres. Agora, havia uma segunda dimensão e dois caminhos para o avanço industrial: o capitalismo e o comunismo.

A parte comunista do mundo era um pólo econômico novo. Pela primeira vez, havia uma opção para populações, partidos e países insatisfeitos com a desigualdade e a imprevisibilidade do capitalismo. O fascismo exerceu uma certa influência nos populistas do mundo industrializado e nos nacionalistas dos países em desenvolvimento e das colônias, mas a Segunda Guerra Mundial pôs fim a essa esperança. A socialdemocracia criou perspectivas de reformas, mas as promessas eram modestas demais para os que procuravam soluções radicais que terminassem com a miséria extrema das regiões pobres e até mesmo para muitos cidadãos das nações industriais.

O socialismo ao estilo soviético parecia oferecer um crescimento rápido, igualdade e melhorias sociais. Os resultados incomodaram muitos esquerdistas. O conceito de "socialismo verdadeiro" utilizado por grande parte da esquerda ocidental considerava as economias planejadas do comunismo a única forma remanescente de socialismo e, ao mesmo tempo, a distinguia de um tipo mais desejável, porém inexistente. No entanto, para milhões de pessoas, o surgimento e a consolidação de um mundo socialista formado por países comunistas trouxeram a esperança de que havia mesmo uma forma de evitar a impessoalidade do capitalismo de mercado e a tendência dele em atuar contra os interesses dos pobres e pouco poderosos.

## Dois argumentos

Na Era de Ouro do capitalismo global, as classes governantes pressionaram e influenciaram suas sociedades a seguirem na direção dos mercados domésticos e internacionais. Elas pouco se preocupavam em adotar políticas que diminuíssem a pobreza da maior parte do mundo e, muitas vezes, eram ativamente hostis a tais medidas. Os defensores da ortodoxia argumentavam que abertura à economia global e políticas para aliviar a pobreza interna eram idéias incompatíveis. Os movimentos fascistas do período entreguerras aceitaram esse argumento e passaram a agir sob o princípio de que nem integração econômica nem reformas sociais eram desejáveis. Eles rejeitaram a economia internacional e as reformas sociais em favor de uma autarquia nacionalista.

Fora da tese liberal e de sua antítese fascista, surgiram argumentos no pós-guerra com base na conclusão de que tanto o liberalismo quanto o fascismo estavam errados. Havia duas versões extremamente diferentes para esses argumentos, a ocidental e a oriental. Ambas rejeitavam o abandono fascista às reformas e abraçavam a transformação social. Mas suas atitudes em relação à visão liberal clássica do capitalismo eram exatamente opostas. O Ocidente apostava que o liberalismo errava ao criar uma incompatibilidade entre capitalismo global, ou mercados, e reformas sociais, e procurava provar que economias de mercado integradas conseguiriam adotar medidas sociais igualitárias e que abertura econômica e as novas socialdemocracias de bem-estar poderiam caminhar juntas.

Os comunistas do lado oriental também fizeram uma aposta, porém antagonista: a de que o liberalismo acertara ao criar uma incompatibilidade entre integração e reforma, e que transformação social significava rejeitar os mercados nacionais e globais. A planificação central visava provar que a demanda dos indivíduos e dos países pobres por igualdade e desenvolvimento só poderia ser atingida se fosse separada dos mercados e, de forma mais geral, os eliminasse.

Durante os 25 anos seguintes, o principal objetivo geopolítico dos líderes norte-americanos do capitalismo e soviéticos do comunismo seria provar que o outro estava errado. Um lado pretendia provar que o capitalismo global poderia ser bom para o crescimento e a equidade; o outro desejava provar que desenvolvimento e equidade poderiam ser melhor obtidos com a rejeição ao capitalismo global.

## 12

### *O sistema de Bretton Woods em ação*

Em agosto de 1945, Charles de Gaulle visitou Washington e conversou com Jean Monnet, que buscava verba para o novo governo francês. “A prosperidade estonteante dos Estados Unidos”, recordou Monnet, “o deixou atônito”. O general De Gaulle acreditava na grandiosidade francesa, mas Monnet disse a ele que o termo era inadequado. Ele afirmou: “Você fala em grandiosidade, mas hoje os franceses são pequenos.” A solução seria “a modernização – porque no momento não eram modernos. Necessitavam de uma produção maior e de mais produtividade. O país precisava se transformar materialmente.”<sup>1</sup> O mesmo poderia ter sido dito sobre toda a Europa ocidental. O continente estava meio século atrás dos Estados Unidos. Mesmo após a reconstrução, o PIB per capita da Europa ocidental em 1950 equivalia ao dos Estados Unidos em 1905.

Menos de 25 anos depois, a diferença foi efetivamente transformada. Entre 1870 e 1929, a renda por pessoa da Europa ocidental cresceu duas vezes, feito notável. Durante o sistema de Bretton Woods, dobrou em um período de 16 anos, entre 1948 e 1964, e continuou crescendo.<sup>2</sup>

Poucos anos antes, o mundo se concentrava nos contrastes existentes entre a Alemanha nazista e os Estados Unidos do New Deal, entre a Itália fascista e a Suécia socialdemocrata e entre o Japão militarista e a Grã-Bretanha em dificuldades. Agora, esses países contavam com ordens econômicas, políticas e sociais comuns, além de padrões de vida semelhantes. Entre 1945 e 1973, o “Primeiro Mundo” dos ricos e democráticos Estados de bem-estar social se uniu. Em 1961, esses países formalizaram o pacto, criando a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).<sup>3</sup>

As economias do Ocidente industrial foram reconstruídas por meio de alianças entre nações, classes, partidos e grupos. Governos equilibravam integração internacional com autonomia nacional, competição global com eleições internas, livre mercado com democracia. O meio termo reinava nas esferas doméstica e internacional. Os Estados Unidos removeram quase todas as suas barreiras comerciais, mas aceitavam a proteção europeia e a japonesa. Os europeus negociaram uma união econômica e política que respeitava as diferenças nacionais. Governos derrubavam barreiras ao comércio e aos investimentos internacionais, mas protegiam as empresas mais fracas. Trabalho e capital cooperavam para manter lucros e salários altos, trocando direitos dos trabalhadores por paz nos locais de trabalho. Socialistas e conservadores, democratas-cristãos e liberais seculares trabalhavam juntos para a construção do Estado moderno de bem-estar social.

#### A aceleração do crescimento no pós-guerra

Os acordos do pós-guerra foram além dos tratados assinados em Bretton Woods no ano de 1944. O sistema de Bretton Woods manteve o espírito, mas nem sempre o estatuto dos acordos: integração econômica aliada à preocupação dos governos com suas bases eleitorais, mercados aliados a reformas sociais, e liderança norte-americana unida à cooperação ocidental.

O sistema de Bretton Woods trouxe benefícios: crescimento econômico, baixas taxas de desemprego e preços estáveis. O Japão protagonizou a história mais bem-sucedida. A produção do país cresceu oito vezes em apenas 25 anos. O milagre da nação asiática após a guerra começou com uma rápida recuperação durante a ocupação norte-americana e se acelerou a partir de 1950 com a demanda por suprimentos para abastecer as tropas dos Estados Unidos durante a Guerra da Coreia. Os japoneses aprenderam métodos novos, criaram outras indústrias, buscaram mercados no exterior e logo se tornaram uma potência do comércio internacional.

Os industriais japoneses rapidamente passaram a adotar as tecnologias desenvolvidas nos 30 anos anteriores. Recorreram a um rol de novos produtos e a uma força de trabalho extremamente barata e bem treinada. Nas décadas de 1950 e 1960, as empresas japonesas utilizaram de 25% a 50% de todo o orçamento destinado à pesquisa e ao desenvolvimento para adquirir tecnologia estrangeira. A Sony, por exemplo, começou em 1946 como uma oficina de consertos e o seu primeiro produto foi uma máquina de cozinhar arroz que não deu certo. Nos anos seguintes, fez cópias baratas de gravadores cassetes trazidos pelos norte-americanos que ocuparam o Japão. Em 1953, conseguiu

os direitos da Western Electric para a produção dos novos transistores que a Bell Labs acabara de inventar. A Sony criou seu primeiro rádio transistor – o segundo do mundo – em 1955, e dois anos mais tarde levou o “rádio portátil” aos mercados. Ao mesmo tempo, empresas como a Honda, de motocicletas, e a Toyota, de automóveis, abasteciam o mercado japonês com imitações perfeitas das técnicas de produção norte-americanas.

O governo do Japão apoiava os fabricantes com isenções fiscais, subsídios, empréstimos a juros baixos e outros tipos de ajuda. O mercado doméstico cresceu de forma espetacular após décadas de crise e guerra. No início da década de 1950, quase nenhum lar japonês possuía televisão, máquina de lavar ou geladeira; dez anos mais tarde, metade das casas contava com os três eletrodomésticos. O feito ajudou a fomentar uma revolução na indústria de base: a produção de aço, abaixo dos 10 milhões de toneladas no início da década de 1950, passou para quase 100 milhões de toneladas 15 anos depois.

O governo também estimulava as empresas a produzirem para exportação, principalmente por meio de um iene muito fraco que tornava os produtos do país altamente competitivos e gerava lucros imensos às empresas que vendiam para o exterior. No fim da década de 1950, a Sony anunciava rádios nos mercados norte-americanos. A Toyota fazia o mesmo com os carros e a Honda com motocicletas. A Honda abriu uma fábrica em Los Angeles em 1959 e uma na Europa em 1962. As empresas japonesas se tornaram conhecidas entre os consumidores ocidentais e, em 1961, a Sony tornou-se a primeira empresa japonesa a ter ações suas vendidas nos Estados Unidos. Na década de 1960, as fábricas japonesas já haviam se tornado uma das principais forças do comércio internacional.

O Japão obteve um sucesso econômico notório nos primeiros 25 anos após a guerra. Os índices de desenvolvimento do país em 1950 podiam ser comparados aos dos Estados Unidos em 1850, medidos pelo PIB per capita. Em 1973, o PIB per capita do país era equivalente ao atingido pelos Estados Unidos em 1963 e igual ao da Europa ocidental. Economicamente, o Japão inaugurou o período pós-guerra um século atrasado em relação aos Estados Unidos; e em 1973, estava apenas dez anos atrás dos norte-americanos. A segunda maior economia de mercado cresceu cerca de cem anos em menos de 25.<sup>4</sup>

O crescimento econômico do pós-guerra foi extraordinário em toda parte, não apenas no Japão. As nações capitalistas avançadas, de maneira geral, cresceram três vezes mais rápido que no entreguerras e com uma velocidade duas vezes maior que antes da Primeira Guerra Mundial. Em 1948, todas as nações industriais juntas (Europa ocidental, América do Norte, Austrália, Nova Zelândia e Japão) produziam US\$3,7 trilhões (expressos em dólares do ano 2000). Em 1973, a produção conjunta desses 21 países era de US\$12,1 trilhões, um crescimento de mais de três vezes.<sup>5</sup>

O crescimento dos Estados Unidos não foi lento. A renda por pessoa do país cresceu 75% e os norte-americanos gozavam de prosperidade. No entanto, a Europa e o Japão cresceram bem mais rápido. Quanto mais atrás os países largavam, mais rápido alcançavam os outros. Caso o mesmo ritmo continuasse, no ano 2000, os Estados Unidos seriam um dos países mais pobres da OCDE.<sup>6</sup> Em 1950, dificilmente alguém poderia ter previsto a convergência entre os países que mais tarde formariam o clube do mundo rico da OCDE. Naquele momento, o PIB per capita da Europa ocidental era 10% menor que o da Argentina; o da França estava 15% abaixo; o da Alemanha era 1/3 menor; o da Itália, 45% menor; e o da Espanha correspondia a menos da metade do PIB per capita argentino. A Alemanha e a Itália eram mais pobres que o Chile; e o Japão, mais pobre que o Peru. Entre 1948 e 1973, as nações continentais da Europa ocidental e o Japão ultrapassaram outras ao se unirem aos Estados Unidos, ao Reino Unido e a outros países anglo-americanos no topo da pirâmide social do mundo. Em 1973, a Espanha deixou de ser 50% mais pobre que a Argentina e tornou-se mais rica que o país sul-americano; a Europa ocidental, em média, passou a ser 50% mais próspera que a Argentina. Alemanha e Itália tornaram-se de duas a três vezes mais ricas que o Chile, e o Japão três vezes mais próspero que o Peru.

Após terem reconstruído suas instalações industriais no início da década de 1950, os ex-beligerantes passaram a adotar novas tecnologias. Dos avanços do período entreguerras das décadas de 1920 e 1930 em termos de produção e produtos, poucos foram aplicados fora da América do Norte. O automóvel, o principal símbolo da riqueza norte-americana, foi o mais importante. Nos Estados Unidos da década de 1950, mais de 40 milhões de carros circulavam nas ruas, o que significava sete automóveis norte-americanos para cada carro na Europa; o número de veículos motorizados só no estado da Califórnia era maior que em todo o continente europeu. Até 1973, a Europa havia se motorizado. Em menos de 25 anos, o número de carros de passeio na Alemanha subiu de meio milhão para 17 milhões; na França, aumentou de 1,5 milhão para 14,5 milhões e assim por diante. Em 1973, o número de veículos no continente era dez vezes maior que em 1950, sendo que 60 milhões eram carros de passeio. Nesse momento, os 17 milhões de habitantes da Escandinávia possuíam mais carros que os 300 milhões de cidadãos da Europa ocidental duas décadas antes. Havia 102 milhões de carros nas ruas, de forma que a relação entre o número de carros norte-americanos e europeus era de 1,7 para um.

Rapidamente, os europeus alcançaram os norte-americanos também em outros produtos de consumo duráveis – geladeiras, máquinas de lavar e, mais tarde, televisores. As novas fibras sintéticas e os petroquímicos, que conquistaram os Estados Unidos antes da Segunda Guerra Mundial, chegaram à Europa e ao Ja-

pão na década de 1950. As linhas de montagem foram trazidas para a Europa na década de 1940 como algo relativamente novo. Quando os europeus e japoneses introduziram tecnologias e produtos novos, o atraso em relação aos outros países foi superado. A produção de automóveis, televisores, químicos e sintéticos, como o nylon, cresceu de duas a três vezes em comparação com a quantidade fabricada nos Estados Unidos durante as décadas de 1950 e 1960.

A Europa ocidental e o Japão alcançaram os outros países entre 1948 e 1973, em parte porque milhões de cidadãos abandonaram a agricultura. Havia muito tempo que o Japão e a Europa ocidental já eram ineficientes em termos de agricultura, com milhões de camponeses pobres presos a terras ruins. Apenas o colapso do comércio internacional no período entreguerras, auxiliado por barreiras comerciais foi capaz de manter esses inchados setores agrícolas. Por volta de 1950, nos países de agricultura moderna, os trabalhadores rurais em geral correspondiam a 10% da força de trabalho (13% na Holanda, 11% nos Estados Unidos e 6% no Reino Unido). No entanto, metade dos trabalhadores espanhóis e italianos, 1/4 dos trabalhadores de outros países da Europa e mais da metade dos japoneses continuavam na agricultura. A Europa e o Japão tinham mais produtores agrícolas do que suas terras, relativamente pobres, poderiam comportar, o que tornava o padrão de vida no campo miserável. Durante os dez anos seguintes, a população rural da Europa ocidental e do Japão diminuiu, passando a corresponder, em média, a bem menos de 10% de toda a força de trabalho – no caso da Itália, essa quantidade diminuiu de 45% em 1950 para 17% em 1973. O trabalho deixou a agricultura improdutiva e foi para fábricas e serviços mais produtivos.<sup>7</sup>

O comércio e os investimentos internacionais do pós-guerra também serviram como catalizadores para o crescimento do Japão e da Europa ocidental. De 1913 a 1950, o comércio e os investimentos mundiais se estagnaram e os governos contribuíram para essa realidade impondo barreiras a empresas e produtos estrangeiros. Os fabricantes e produtores agrícolas da Europa e do Japão, protegidos contra os mercados mundiais, seguiram suas atividades sem a necessidade de desenvolver novos processos industriais ou produtos. No Japão e na Europa da década de 1950, o isolamento econômico foi a principal causa para o atraso da indústria e da agricultura. Da mesma forma, assim como o colapso da economia global afetou a Europa e o Japão no período entre as grandes guerras, o renascimento do comércio e dos investimentos internacionais após a Segunda Guerra Mundial os impulsionou. De repente, as duas economias passaram a ter acesso a um sistema de comércio internacional dinâmico. Empresas estrangeiras, em especial as multinacionais norte-americanas, com seus processos e produtos mais modernos, começaram a investir no Japão e na Europa com avidez.

A posição internacional dos Estados Unidos mudou radicalmente. Antes da Segunda Guerra Mundial, o país tratava os produtos estrangeiros com hostilidade e, em geral, tinha pouco interesse nos mercados externos. Os Estados Unidos passaram, então, a importar produtos de todo o mundo e a exportar com entusiasmo. A quantidade de produtos comercializados pelo país na década de 1950 era de duas a três vezes maior que a do entreguerras, mesmo descontados os índices de inflação. Empresas no Japão e na Europa podiam vender sua produção nos mercados norte-americanos e comprar dos Estados Unidos os equipamentos tecnológicos e insumos mais modernos. A disponibilidade imediata do enorme mercado provocou mudanças na atitude e no comportamento dos produtores europeus e japoneses.

O mundo industrial também passou a ter acesso ao capital norte-americano, principalmente na forma de investimento direto. Os investimentos das empresas norte-americanas destinados à Europa e ao Japão, que em 1950 somavam US\$2 bilhões, passaram para US\$41 bilhões em 1973.<sup>8</sup> As multinacionais que abriram filiais no exterior levaram consigo as últimas tecnologias e técnicas de marketing e administração.

Os mercados e o capital dos Estados Unidos ajudaram a reorientar as economias do mundo industrial. Ao deixarem a proteção de lado e se lançarem na integração mundial, os Estados Unidos deram novo fôlego para o comércio e os investimentos internacionais, o que promoveu uma onda de crescimento na Europa ocidental e no Japão. Em contrapartida, as duas regiões contribuíram para o dinamismo da economia mundial, reforçando o movimento em direção à integração econômica do globo. Todos os aspectos positivos se juntaram em um ciclo virtuoso de integração comercial, expansão de empresas multinacionais, crescimento econômico e prosperidade. As expectativas dos arquitetos do sistema de Bretton Woods estavam sendo atendidas.

#### Jean Monnet e os Estados Unidos da Europa

Um francês vendedor de conhaque chamado Jean Monnet foi crucial para um acontecimento extraordinário da era de Bretton Woods: a criação de um mercado comum na Europa ocidental.<sup>9</sup> Monnet, o filho mais velho do líder de uma cooperativa agrícola, nasceu na região de Cognac. Quando jovem, Monnet viajava pelo mundo, de Yukon ao interior do Egito, para vender os produtos da família. Passou muito tempo na América do Norte, experiência que lhe rendeu parceiros comerciais nos Estados Unidos, conhecimentos sobre as práticas norte-americanas de comércio e um bom domínio do inglês.

Monnet acreditava no internacionalismo econômico do ponto de vista exportador. Era um viajante do mundo bem antes de alguém se dar conta de que o mundo poderia ser viajado. Um episódio conturbado de sua vida pessoal diz muito a seu respeito. Em 1929, Monnet se apaixonou por uma mulher casada, a filha, nascida em Istambul, de um italiano dono de um jornal em francês. Como em 1935 o divórcio era algo difícil, eles decidiram ir morar juntos em Moscou, ele vindo de uma consultoria financeira de Xangai e ela de sua casa temporária na Suíça. Em Moscou, Silvia conseguiu a cidadania soviética e se beneficiou do liberal Código Civil do país para se divorciar do marido e se casar com Monnet. Mudaram-se para Xangai e montaram uma casa em Nova York, em parte porque precisavam se manter fora da Europa para evitar que o primeiro marido de Silvia entrasse com uma ação pela guarda da filha dos dois. Durante os dez anos seguintes, se dividiriam entre Nova York, Washington, Londres, Argélia e, quando a filha estava crescida, Paris.

Monnet nunca disputou uma eleição ou cargo público, mas era um administrador e negociador excepcional. Durante a Primeira Guerra, atuou como o representante francês de uma comissão de fornecedores formada pelos aliados. Após a guerra, trabalhou cinco anos como secretário-geral adjunto da Liga das Nações, responsável principalmente pelas questões econômicas. No cargo, Monnet supervisionou os esforços para a estabilização e reconstrução das economias da Europa Central e do Leste e experimentou a incapacidade da liderança norte-americana em garantir o envolvimento internacional do país.

Em 1923, Monnet voltou à atividade privada como representante europeu da Blair and Company, um banco de investimentos de Wall Street, para o qual coordenou programas público-privados de estabilização na Polônia e na Romênia. Saiu do banco nos primeiros anos da depressão econômica, mas sua firma de consultoria continuou a trabalhar com finanças internacionais e com Wall Street, negociando empréstimos e outras operações na China, Europa e América do Norte.

Monnet tinha uma ligação próxima com os nomes mais importantes dos meios financeiro, político e jurídico. Era frequentemente consultado pelo governo e pelo mercado financeiro dos Estados Unidos, aconselhando a administração Roosevelt sobre o *Lend-Lease* e os banqueiros internacionais sobre questões mundiais. Tornou-se amigo próximo de alguns líderes norte-americanos do entreguerras e do pós-guerra, tais como Averell Harriman, John McCoy, Dean Acheson e os experientes parceiros da Morgan, Thomas Lamont e Dwight Morrow. Foi especialmente ligado a John Foster Dulles, na época um advogado de Wall Street. Eles trabalharam juntos no projeto dos empréstimos para a Polônia, e Dulles financiou a abertura da empresa de consultoria de Monnet em Nova York.

Para muitos banqueiros internacionais dos Estados Unidos, ficou claro no período entreguerras que a fragmentação política e econômica da Europa era insustentável. Como disse Dulles em 1941, “o restabelecimento de mais ou menos 25 Estados completamente independentes e soberanos seria algo politicamente tolo”. Os Estados Unidos deveriam “buscar a reorganização da política da Europa continental formando uma comunidade federativa”.<sup>10</sup> Os líderes políticos e empresariais internacionalistas norte-americanos acreditavam que um Estados Unidos da Europa seria essencial para a estabilidade e a prosperidade do continente – e para os interesses norte-americanos na região.

Seria natural que o criador de um mercado comum na Europa ocidental fosse alguém que transitasse pelos círculos políticos e empresariais dos Estados Unidos. Mas não pelo motivo apontado por alguns gaullistas, que diziam ser Monnet uma ferramenta do imperialismo norte-americano. Monnet acreditava que o novo capitalismo industrial deveria ocorrer nos moldes norte-americanos e que a fragmentação política e econômica da Europa privava o continente de tirar vantagem da nova realidade: o consumo e a produção de massa. O industrialismo ao estilo norte-americano exigia um mercado tão extenso quanto o dos Estados Unidos, necessitava de corporações tão grandes quanto as norte-americanas e de mercados financeiros tão sofisticados quanto Wall Street. As empresas européias não conseguiriam competir com as norte-americanas sem que houvesse uma base como os Estados Unidos; e se não conseguissem competir, não se beneficiariam do potencial do continente. Esse foi o desafio que Monnet pretendia encarar ao propor a integração européia.

Durante a Segunda Guerra Mundial, Monnet trabalhou incessantemente em Washington e em Nova York com o objetivo de enviar capital para a França e a Grã-Bretanha. Serviu a De Gaulle, à França Livre no Norte da África e na própria França durante a liberação. Como diretor de um novo comissariado para reconstrução, formulou o Plano Monnet, e devido à sua excelente mediação tornou-se o principal condutor do Plano Marshall na França.

Em 1948 e 1949, com o acirramento da Guerra Fria e a consolidação da República Federal da Alemanha, Monnet se convenceu de que as relações da França com o ex-reduto nazista passavam por um momento de virada. Alguns na França queriam retomar o Império, talvez por meio de uma aliança com o Reino Unido. Monnet, no entanto, acreditava que o futuro estava em uma Europa integrada apoiada pelos Estados Unidos, com ou sem a Grã-Bretanha.

O carvão e o aço foram motivos de conflito entre França e Alemanha por um século. Desde a formação do Estado moderno alemão, os dois países disputavam o controle do carvão da região do Ruhr, o ferro da Lorena e as usinas de aço de Saar. Os dois países poderiam ter continuado com a disputa por esses recursos, algo a que os Estados Unidos se opunham com veemência, ou optar

pela cooperação. Em maio de 1951, Monnet desenvolveu um plano para submeter a produção de carvão e de aço da França e da Alemanha (e de outros países europeus que estivessem de acordo) a uma autoridade conjunta, com regulamentações unificadas e um mercado comum. O ministro das Relações Exteriores da França Robert Schuman (ele mesmo, da região da Lorena) obteve o consentimento dos alemães e a aprovação de Dean Acheson antes de realizar uma reunião com os ministros do Exterior dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha. Apesar da resistência britânica, o Plano Schuman foi implementado.

A nova Comunidade Européia do Carvão e do Aço (Ceca), que contava com a participação da França, Alemanha, Itália, Bélgica, Holanda e Luxemburgo, tornou-se o núcleo para uma cooperação econômica mais ampla no continente. Os Estados Unidos, assim como os países menores, sempre foram favoráveis a um arranjo do tipo, mas as rivalidades entre França e Alemanha, além da oposição britânica, eram os principais impedimentos. O Plano Schuman, de Monnet, desatou o nó górdio ao subordinar os recursos a uma organização independente.

Jean Monnet foi o primeiro presidente da Ceca, quando a organização começou a funcionar em 1952. A comunidade integrou os setores de ferro, carvão e aço de seis nações e rapidamente criou um mercado comum. O alto comissariado da Ceca conseguiu um financiamento dos Estados Unidos no valor de US\$100 milhões, e logo passou a pedir empréstimos privados. Em poucos anos, a Ceca tornou-se o principal destino estrangeiro dos empréstimos de Wall Street.

A unificação da produção européia de carvão e aço foi apenas o começo. Em 1955, Monnet se afastou do alto comissariado da comunidade. Ele reuniu as personalidades mais influentes dos meios políticos e empresariais e criou o Comitê de Ação para os Estados Unidos da Europa, organização privada que visava forçar os governos na direção da integração econômica. O comitê abriu caminho para um esforço conjunto na área de energia atômica, a Comunidade Européia da Energia Atômica (Euratom) e, principalmente, para a criação do Mercado Comum ou Comunidade Econômica Européia (CEE). Ambas passaram a funcionar em 1958.

Doze anos após a desintegração da Europa, os principais beligerantes criavam uma confederação; e na década de 1960, as seis principais nações européias formavam um mercado unificado. Em 1971, após anos de oscilações (e resistência francesa), o Reino Unido, junto com a Irlanda e a Dinamarca, juntou-se aos seis primeiros países. Nesse momento, a Comunidade Européia (CE) já formava uma unidade econômica tão grande quanto os Estados Unidos, com 1/4 a mais de indivíduos. Monnet dissolveu o Comitê de Ação em 1975, após a conclusão do trabalho. Os Estados Unidos da Europa não eram

mais um sonho distante, mas uma realidade. No ano seguinte, por decisão unânime dos chefes de Estado dos nove países-membros da CE, Monnet recebeu o título de cidadão honorário da Europa.

A unificação européia abraçou os acordos de Bretton Woods. Por um lado, foi a mais ambiciosa liberalização do comércio da história, eliminando as tarifas entre seis (e depois nove) países ricos, e o resultado disso foi um mercado integrado no continente, que no século XIX não passava de sonho para os defensores do livre comércio. Por outro lado, a unificação foi criada com o objetivo de aumentar a capacidade competitiva internacional do comércio europeu. Dessa forma, o novo Mercado Comum não se encabulou em manter longe os produtos estrangeiros de indústrias sensíveis; a tarifa comum para os carros de passeio, por exemplo, era de significativos 17,6%. Para a agricultura, o bloco desenvolveu a Política Agrícola Comum, um sistema complicado de incentivos, pagamentos em espécie, preços subsidiados e barreiras comerciais. De forma semelhante, uma das pedras fundamentais das comunidades européias era a idéia de que a integração deveria reforçar, e não ameaçar, a tendência reformista da região. Não seria permitido que a competição enfraquecesse os padrões sociais, trabalhistas e nacionais por meio do chamado *dumping* social. Critérios rigorosos aumentariam a produtividade, o que permitiria a liberação de fundos por parte dos Estados generosos da região. A integração econômica européia obteve uma mistura muito bem-sucedida de liberalismo clássico e socialdemocracia.

#### Bretton Woods e o comércio

Durante o auge de Bretton Woods, de 1948 a 1973, o sistema promovia um comércio relativamente livre, estabilidade monetária e altos índices de investimentos internacionais. Nenhum desses elementos evoluiu como os fundadores do sistema haviam previsto. O papel desempenhado pelos Estados Unidos era mais central do que o esperado e os acordos se tornaram diferentes e mais extensos do que o planejado.

A liberalização do comércio mundial foi a primeira vitória, quiçá a mais importante, do sistema de Bretton Woods. Isso ocorreu sem a organização criada para gerenciar essa questão, uma vez que o tratado criando a Organização Internacional do Comércio (OIC) nunca fora ratificado pelos Estados Unidos. A instituição que a substituiu, no entanto, o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (o Gatt) veio a se tornar um dos pilares da ordem institucional de Bretton Woods.

Em abril de 1947, representantes de 23 países se reuniram em Genebra para discussões tarifárias. Após seis meses de negociações, os membros do

Gatt assinaram mais de cem acordos sobre 45 mil tarifas, cobrindo cerca de metade de todo o comércio mundial. Foi acordado que, em média, as tarifas seriam reduzidas em 1/3. Também foi decretado o fim das práticas comerciais discriminatórias entre os países – decisão que teve por base o princípio do tratamento incondicional à nação mais favorecida, conceito retomado das relações comerciais britânicas do século XIX. De acordo com a regra, os governos eram obrigados a oferecer as mesmas concessões comerciais a todos. Qualquer redução tarifária acordada entre dois signatários do Gatt deveria, automaticamente, se aplicar a todos os membros da instituição. Os países não poderiam discriminar os produtos de uma nação para o favorecimento de outra, e o resultado desse processo foi uma liberalização global do comércio.

O Gatt se diferenciava das outras duas instituições do acordo de Bretton Woods por não se tratar de uma organização independente, mas de um fórum de discussão entre os países. As primeiras reuniões do Gatt, chamadas de rodadas, foram organizadas em uma base de país para país (bilateral). Consideremos, por exemplo, que o país A fosse o principal fornecedor de aço do país B; e o país B o principal exportador de sapatos do país A. O país A poderia pedir a B uma redução tarifária sobre o aço exportado de A para B, em troca de reduções semelhantes para os sapatos vendidos por B a A. Caso os dois países chegassem a um acordo, anunciariam as novas tarifas sobre o aço e os sapatos e as aplicariam a todos os membros do Gatt (sob o princípio da nação mais favorecida). Dessa forma, os impostos sobre milhares de produtos foram reduzidos e, então, passaram a valer para todos os membros da instituição. O procedimento permitiu uma redução gradual e generalizada das barreiras comerciais.

Entre 1949 e 1952, outras duas rodadas do Gatt reduziram ainda mais as barreiras ao comércio. O valor das tarifas impostas aos produtos importados pela maior parte dos países da Europa e América do Norte em 1952 correspondia a metade do valor cobrado antes da guerra. O compromisso com a liberalização do comércio era claro, apesar de Estados Unidos, França, Alemanha e Reino Unido continuarem a manter tarifas de 16% a 19%.<sup>11</sup> Após alguns anos, as negociações do Gatt foram retomadas e outras três rodadas se realizaram entre 1956 e 1967. A Rodada Kennedy, terminada em 1967, estabeleceu tarifas abaixo de 9% para produtos não-agrícolas, provavelmente o menor índice desde meados do século XIX. Nesse momento, os países industrializados removeram entre si a maior parte das barreiras aos produtos não-agrícolas.<sup>12</sup>

O comércio mundial sofreu uma explosão após 1950. As exportações apresentavam um crescimento anual de 8,6%, duas vezes mais rápido que o crescimento da economia.<sup>13</sup> O comércio mundial se ampliou de uma forma nunca antes vista. Durante os anos de glória do liberalismo clássico pré-1914, o volume do comércio mundial dobrava a cada 20 ou 25 anos. Durante os primeiros

25 anos após a guerra, o volume do comércio mundial passou a dobrar a cada dez anos.<sup>14</sup>

Diversos países experimentaram grandes *booms* exportadores. Em 1950, as exportações da Europa ocidental somavam US\$19 bilhões, nos preços da época (dólares correntes); em 1973, passaram a render US\$244 bilhões. As exportações alemãs, sozinhas, passaram de US\$17 bilhões para US\$255 bilhões. No mesmo período, as vendas norte-americanas para o exterior aumentaram de US\$13 bilhões para US\$71 bilhões (em dólares correntes); de US\$4,6 milhões para US\$125 milhões, no valor expresso em dólares do ano 2000.<sup>15</sup>

Em 1973, a importância do comércio internacional para cada uma das economias da OCDE tornou-se de duas a três vezes maior do que em 1950. E para esses países, o comércio internacional também passou a ser mais importante do que durante o período anterior à Primeira Guerra Mundial. A Europa ocidental, por exemplo, exportava 16% de tudo o que produzia em 1913. Em 1950, a quantidade caiu para 9%, mas em 1973 disparou atingindo 21%. Em outras palavras, em 1913 as exportações per capita da Europa ocidental somavam US\$800 (na moeda do ano 2000). Em 1950, o valor caiu para US\$650 por pessoa, mas em 1973 a região exportava mais de US\$3.300 para cada homem, mulher ou criança. Nas sociedades mais voltadas para o comércio, os números surpreendiam ainda mais. Em 1973, a Bélgica e a Holanda exportavam cerca de metade do que produziam, o que correspondia a mais de US\$7.500 para cada um dos 23 milhões de habitantes dos dois países (repetindo, em dólares do ano 2000).<sup>16</sup>

Assim como no sistema de Bretton Woods em geral, a abertura comercial dependia de acordos. A liberalização do comércio de produtos agrícolas teria sido uma fonte de conflitos. Todos os países capitalistas desenvolvidos adotavam programas de apoio à produção rural e contavam com fazendeiros poderosos do ponto de vista político. Assim, as negociações do Gatt deixaram de lado os produtos agrícolas, da mesma forma que fizeram com o comércio de serviços, o que acabou sendo também algo polêmico.

Para os países em desenvolvimento, uma redução rápida das barreiras comerciais não era algo benéfico. A industrialização da América Latina, assim como a da Europa e a da América do Norte no século XIX, dependia de barreiras comerciais para estimular a indústria nacional. As nações recém-independentes da Ásia, da África e do Caribe precisavam de proteção comercial para construir mercados e reservá-los para os produtos locais. Os países em desenvolvimento, da Argentina à Índia, do Irã à Zâmbia, rejeitaram o livre comércio em favor do desenvolvimento industrial protecionista. Assim, o Gatt isentou os países em desenvolvimento de muitas de suas regras.

A aplicação severa do princípio do universalismo – de que as reduções comerciais negociadas com um país deveriam ser compartilhadas por todos –

impediria a formação de uniões aduaneiras. Assim, até mesmo os estrangeiros, cujos produtos eram discriminados, preferiam um mercado comum regional a mercados nacionais menores e fragmentados. Quando a questão surgiu – como na década de 1950, quando seis países da Europa ocidental começaram a trabalhar na direção de um mercado comum –, o Gatt fez uma exceção para os membros de uniões aduaneiras, permitindo que favorecessem os produtos uns dos outros. Todas essas exceções removeram as questões controversas da discussão, permitindo acordos mais maleáveis.

#### A ordem monetária de Bretton Woods

Bretton Woods também foi um sucesso em termos de relações monetárias, mesmo que a ordem só ocasionalmente se parecesse com o planejado por seus fundadores. O que havia sido definido como um sistema multilateral presidido pelo FMI tornou-se um sistema com base no dólar, com muito pouca participação do Fundo. Inicialmente, as moedas da Europa e do Japão eram fracas demais para voltarem a ser completamente convertíveis ao padrão ouro ou ao dólar. Dessa forma, até 1958, a economia mundial evoluía com base somente no dólar. Na última semana daquele ano, no entanto, a maior parte das moedas se tornou convertível, portanto livre para o comércio nos mercados abertos. A partir desse momento, e até 1971, o sistema monetário internacional operava na seguinte base: uma onça de ouro valia US\$35 e as outras moedas fixavam-se no dólar a taxas de câmbio preestabelecidas.

A essência do sistema de Bretton Woods – como Keynes e White desejavam – seria a proposta de um meio-termo entre a rigidez do padrão ouro e a insegurança do entreguerras. Diferentemente do que ocorrera com o padrão ouro, outros governos além do norte-americano poderiam modificar o valor de suas moedas quando necessário, apesar de essas mudanças freqüentes serem desaprovadas. Quase todos os países desenvolvidos desvalorizaram suas moedas em 1949. O Canadá permitiu que o seu dólar flutuasse em relação ao norte-americano durante toda a década de 1950 e início da de 1960; a França desvalorizou o franco várias vezes; a libra fora desvalorizada em 1967; Alemanha e Holanda revalorizaram (aumentaram o valor de) suas moedas algumas vezes. No entanto, as taxas de câmbio apresentavam estabilidade suficiente para estimular o comércio e os investimentos internacionais, sofrendo transtornos apenas quando os governos se deparavam com problemas econômicos sérios.<sup>17</sup>

Por princípio básico, a ordem monetária de Bretton Woods permitia, e até exigia, que os governos restringissem a movimentação internacional de capital

de curto prazo. O sistema permitia aos países gerenciar suas políticas monetárias em linha com suas próprias necessidades, mesmo que estes diferissem (dentro de alguns limites) em termos de medidas adotadas. Os governos poderiam estimular a economia ou atender às demandas de seus eleitores, por exemplo, pela redução da inflação. É evidente que os diferentes países e suas populações tinham desejos divergentes. A França e a Itália preocupavam-se particularmente com o desemprego, e se importavam mais com esse aspecto do que com alguma inflação. A Alemanha crescia muito rápido, com uma taxa de desemprego baixa, ou inexistente, mas a terrível hiperinflação continuava viva na memória da população, de forma que o governo se deparava com pouca demanda por políticas de estímulo e com uma antipatia generalizada pela inflação.

Os países adotavam políticas monetárias diferentes – especialmente, taxas de juros variáveis. Durante toda a década de 1960, os governos da França e da Itália mantiveram os juros 1% ou 2% menores que os da Alemanha. A medida talvez tenha ajudado a manter o desemprego baixo, mas tornou o índice de inflação dos dois países de 1% a 2% maior que o da Alemanha. Um investidor ganhava bem mais, em termos reais (sem inflação), com um título alemão do que com um título idêntico francês ou italiano. Durante a década de 1960, a taxa de juros real de longo prazo na Alemanha foi de 4,4%, em comparação com 2,2% na Itália, 1,8% na França e 1,7% no Japão.<sup>18</sup> A diferença era grande e, certamente, notada pelos investidores.

Se as taxas de juros de dois países de câmbio fixo são diferentes, os investidores tendem a retirar o dinheiro do lugar onde os juros são baixos e a mandá-lo para a nação de juros altos. Na década de 1960, retirariam o dinheiro da França e da Itália, o enviariam para a Alemanha e continuariam a fazê-lo até que as taxas de juros italianas e francesas atingissem o índice alemão. Esse foi o problema que levou Keynes e os outros arquitetos de Bretton Woods a advogar pelo controle sobre investimentos internacionais de curto prazo. Não queriam que as empresas perdessem a capacidade de investir em outros mercados – o que em geral chamavam de investimentos produtivos – ou que os governos parassem de pedir empréstimos no exterior. No entanto, queriam dificultar, ou impossibilitar, especulações por parte dos investidores quanto a diferenças nas taxas de juros entre os países por onde passava o chamado “capital especulativo”.

Para que os governos adotassem políticas monetárias próprias, estes deveriam dificultar a circulação de investimentos de curto prazo entre os países. Dessa forma, o sistema de Bretton Woods pressupunha o controle de capitais por meio de cobranças de taxas ou proibições para as movimentações internacionais de dinheiro com fins “especulativos”. Os europeus utilizaram tais

medidas com firmeza, as quais foram suavizadas, porém não removidas, após a década de 1950. Os Estados Unidos passaram a controlar os investimentos do país no exterior de forma a manter baixos os juros norte-americanos. Se os juros nominais de longo prazo norte-americanos tivessem se mantido a 5%, enquanto a taxa dos alemães era de 6,7% (2,5% e 4,4% em termos reais), o dinheiro teria migrado dos Estados Unidos para a Alemanha tão rapidamente quanto teriam deixado a França e a Itália.

O acordo monetário de Bretton Woods manteve os valores das moedas estáveis e os mercados abertos, estimulando o comércio e os investimentos de longo prazo. Mas, ao mesmo tempo, impôs barreiras a movimentações financeiras para que os governos pudessem adotar as medidas que lhes conviessem. A estabilidade monetária das décadas de 1950 e 1960 contribuiu para o crescimento do comércio e dos investimentos internacionais e os governos puderam adotar políticas macroeconômicas que estavam de acordo com suas condições internas.

#### Bretton Woods e os investimentos internacionais

Os investimentos internacionais de longo prazo, como capital e comércio, tomaram caminhos que não foram previstos pelos criadores do sistema. Esperava-se que o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (Banco Mundial) emprestasse grandes quantias à Europa, ao Japão, aos países em desenvolvimento e às colônias para a recuperação da infra-estrutura básica – rodovias, portos, ferrovias. Isso estimularia os investimentos privados a percorrerem o mundo. A missão reconstrutora do banco perdeu lugar para o Plano Marshall e para a rapidez inesperada da recuperação do pós-guerra. Após 15 anos de relativa inatividade, em meados da década de 1960, o banco começou a emprestar um bilhão de dólares por ano aos países em desenvolvimento. Mas os investimentos internacionais que o banco ajudou a estimular eram diferentes dos empréstimos privados do passado.

Por séculos, os empréstimos estrangeiros foram a principal forma de investimentos. Antes da Primeira Guerra Mundial, investidores europeus emprestaram bilhões para o Novo Mundo, as colônias, a Rússia, o Japão e outros países da Europa. Os Estados Unidos se tornaram o credor mais importante dos anos entreguerras. Após 1929, os empréstimos privados internacionais praticamente desapareceram. Calotes e outros problemas da década de 1930 assustaram banqueiros e mercados de títulos. As oportunidades domésticas passaram a ser atraentes e o controle de capitais de Bretton Woods desestimulava os empréstimos estrangeiros.

Os investimentos internacionais cresceram, mas na forma de empresas multinacionais. Os investimentos diretos estrangeiros (IDE), utilizados para o estabelecimento de fábricas ou filiais no exterior, não eram algo novo. Nas décadas de 1920 e 1930, muitas empresas norte-americanas se utilizaram de sua posição competitiva para abrir (ou comprar) instalações em outros países. Mas os investimentos por meio de empresas multinacionais sempre foram uma parcela do capital mundial bem menor que os empréstimos internacionais. No entanto, na década de 1950, os investimentos das multinacionais norte-americanas tornaram-se duas vezes maiores que os investimentos de carteira em empréstimos internacionais e ações; e, em 1970, tornaram-se quatro vezes mais importantes. Os empréstimos internacionais não se recuperaram – pelo menos não entre os países desenvolvidos e não a países em desenvolvimento. Antes da Segunda Guerra Mundial, o investidor típico era um banqueiro ou alguém com títulos que emprestava dinheiro a empresas e governos estrangeiros. Na era de Bretton Woods, o investidor típico passou a ser uma empresa construindo fábricas no exterior.

A forma de aplicação dos investimentos diretos também era relativamente nova. Antes da Segunda Guerra Mundial, o investimento direto estrangeiro ia, em geral, para a agricultura ou a mineração de países em desenvolvimento ou das colônias; em 1938, 2/3 de todos os investimentos internacionais diretos destinavam-se às regiões pobres. As empresas norte-americanas haviam investido três vezes mais na América Latina do que na Europa, principalmente em minas, plantações, poços de petróleo e serviços. Na década de 1960, o investimento direto estrangeiro típico passou a ser o estabelecimento de uma fábrica em um país desenvolvido. As empresas norte-americanas começaram a investir três vezes mais na Europa e no Japão do que na América Latina, principalmente por meio de fábricas.<sup>19</sup>

Em 1973, as multinacionais já haviam investido 200 bilhões de dólares ao redor do mundo, sendo que 3/4 do montante foram para os países de industrialização avançada. Metade dos IDEs vinha dos Estados Unidos e cerca de 1/5 de todo o lucro das empresas norte-americanas era obtido a partir dos investimentos internacionais. As empresas européias e japonesas também estavam prestes a alcançar as outras.

Em todos os países industriais, as maiores empresas eram altamente multinacionais – ou porque tinham muitas posses no exterior, ou porque pertenciam a corporações estrangeiras. Em 1973, 80%, ou mais, dos lucros de cinco das dez principais empresas norte-americanas (todas firmas do ramo petrolífero) eram obtidos no exterior. No caso da Ford, Chrysler, IIT e IBM, tais lucros correspondiam a metade do valor total. No exterior, as filiais das multinacionais norte-americanas produziam o triplo do que o país exportava – em

1973, a produção no exterior rendia US\$292 bilhões e as exportações, US\$110 bilhões. Na verdade, as vendas das filiais norte-americanas para a matriz nos Estados Unidos eram responsáveis por 1/3 de todas as importações do país. As grandes empresas norte-americanas dependiam de investimentos internacionais, elemento mais importante que o comércio para a manutenção da posição da empresa na economia internacional. O mesmo se aplicava a outros países desenvolvidos: o investimento direto estrangeiro se tornou a principal força da integração econômica internacional.<sup>20</sup>

O mesmo também poderia ser dito sobre a maioria dos países onde as empresas multinacionais investiam. Na Europa, as multinacionais – em especial, as norte-americanas – se espalharam por todos os lugares. Em grande parte dos Estados, 1/4 ou mais das vendas era de produtos industrializados. Mais da metade da indústria canadense passou a ser controlada por firmas estrangeiras. Nos países em desenvolvimento, o predomínio multinacional na produção fabril era ainda maior. Na maioria dos países latino-americanos, de 1/3 a metade da produção industrial provinha de empresas estrangeiras. As multinacionais em geral se concentravam nas indústrias de maior notoriedade ou tecnologicamente mais avançadas: químicos, maquinário elétrico, produtos farmacêuticos. Nas indústrias desse tipo, as empresas estrangeiras dominavam de 80% a 90% da produção, comprando firmas locais ou empurrando-as para fora do mercado.<sup>21</sup> Até nos Estados Unidos a presença das empresas estrangeiras se tornava maciça. No início da década de 1970, os empregos de mais de um milhão de norte-americanos, 2% da força de trabalho do país, dependiam de empresas de fora. Os números cresciam rapidamente e em alguns tipos de indústrias eram bem maiores.<sup>22</sup>

Os automóveis e computadores, produtos cruciais para a indústria do pós-guerra, se encontravam entre os mais “multinacionalizados”. O setor automobilístico passou a ser a força dominante em todas as economias industriais; era responsável por 1/6 a 1/4 dos empregos na indústria, por 5% a 8% dos empregos em geral. A indústria automobilística também causava um impacto indireto. Nos Estados Unidos, por exemplo, para cada dez trabalhadores da indústria automobilística, outros 15 deviam seus empregos ao setor – quatro em metalúrgicas, dois na indústria têxtil, outros dois em fábricas de máquinas, de borracha, vidro e assim por diante. Veículos e peças correspondiam a 1/10 das exportações das principais economias industriais e desempenhavam um papel central para o crescimento do investimento direto estrangeiro.

No fim da década de 1960, os fabricantes norte-americanos possuíam a maior parte das ações de dezenas de fábricas de carros em outros países. Dominavam mais de 1/4 do setor automobilístico europeu. A Ford e a GM eram, respectivamente, a segunda e a terceira maiores fábricas “européias” (atrás da

Fiat). A Chrysler aparecia em sétimo lugar. Mais da metade do mercado britânico e 40% do alemão pertenciam a empresas norte-americanas. As filiais britânicas e alemãs da Ford eram responsáveis por 1/4 das vendas e empregos da empresa no mundo; no caso da GM (chamada de Vauxhall e Opel, respectivamente, na Grã-Bretanha e na Alemanha) o índice era de 1/8.<sup>23</sup>

A indústria de computadores continuava pequena, em especial se comparada à de automóveis, mas no início da década de 1960 sua importância como fonte de novas tecnologias já era evidente. Apesar de muitas das primeiras inovações terem sido desenvolvidas pelos europeus, no fim da década de 1960, a indústria passou a ser controlada por multinacionais norte-americanas. Os norte-americanos fabricavam mais de 80% dos computadores da Europa e outros 10% eram feitos com licenciamentos concedidos por empresas dos Estados Unidos. A IBM sozinha dominava 82% do mercado alemão e 63% do francês. Diante das empresas norte-americanas, os competidores europeus pareciam pequenos – a IBM tinha quatro vezes mais empregados na área de processamento de dados que as oito maiores empresas européias juntas, e comprou, ou expulsou do setor, vários de seus rivais europeus. De fato, a indústria internacional de computadores foi dominada pelas multinacionais norte-americanas.<sup>24</sup>

O *boom* dos investimentos internacionais depois da Segunda Guerra Mundial foi causado pelos mesmos motivos que fizeram o comércio crescer tão rápido: estabilidade monetária, reduções de barreiras, apoio generalizado dos governos e crescimento econômico. Os investimentos tomaram a forma de IDEs devido a razões mais complexas. Um dos fatores foi o crescimento da produção e do consumo de massa em muitas indústrias, o que concedeu vantagens a muitas grandes empresas. A importância do automóvel – e de outros bens de consumo duráveis, como toca-discos, máquinas de lavar e geladeiras – para as economias de América do Norte, Europa e Japão trazia vantagens para as empresas que inovavam em termos de produção, desenvolvimento e marketing. O mesmo se aplicava aos bens de consumo que dependiam do reconhecimento de suas marcas – pasta de dente, sabão, discos, farmacêuticos – e, assim, as empresas consolidadas, mais uma vez, levavam vantagem. Muitas delas eram norte-americanas, apesar de as multinacionais japonesas e européias também terem se fortalecido na década de 1960.

O segundo motivo para a proliferação das empresas multinacionais após a Segunda Guerra pode ser atribuído à permanência de barreiras comerciais. Muitas empresas norte-americanas do setor industrial vendiam pesadamente para o mercado externo. Quando firmas estrangeiras passaram a adotar novos processos e produtos, a competição local aumentou e muitas vezes os governos nacionais impunham barreiras comerciais para manter os produtos norte-ame-

ricanos, e outros, afastados. As empresas então tinham de escolher entre abandonar os mercados protegidos ou abrir uma fábrica no lugar e produzir para o consumo local. Do ponto de vista econômico, isso fazia sentido caso o mercado fosse muito importante e as vantagens obtidas pelas empresas fossem grandes. Assim, a maior oportunidade do investimento direto estrangeiro era a possibilidade do “salto tarifário”\*, permitindo que os produtores norte-americanos (e eventualmente europeus e japoneses) abastecessem os mercados franceses, brasileiros, alemães, japoneses ou indonésios mesmo quando estes estavam cercados por altas barreiras comerciais.

As multinacionais que optaram pelo salto tarifário predominavam especialmente na Europa. As nações do Mercado Comum da Comunidade Econômica Européia (CEE) – Alemanha, França, Itália, Bélgica, Holanda e Luxemburgo – eliminaram as barreiras comerciais entre si e adotaram uma tarifa comum contra os produtos de outros. A medida resultou na criação do segundo maior mercado do mundo. A CEE tinha uma população tão grande quanto a norte-americana; a economia do bloco correspondia a cerca de 2/3 do tamanho da economia dos Estados Unidos e o volume de trocas entre os membros da comunidade era o elemento do comércio mundial que mais crescia. Para alguns países da CEE, as vendas para outros consumidores do bloco eram especialmente importantes por substituir os mercados de suas ex-colônias. A economia francesa, por exemplo, transformou-se completamente. Em 1952, os principais mercados da França eram as colônias e ex-colônias. Estas absorviam 42% das exportações francesas, duas vezes e meia a mais que as vendas para os outros cinco países que formavam o mercado europeu (menos de 16%). Em 1973, os outros cinco co-fundadores da CEE começaram a comprar metade das exportações francesas, ao passo que o montante vendido para as ex-colônias passou para menos de 10%.<sup>25</sup> Um mercado europeu emergia da colcha de retalhos formada pelos mercados nacionais.

Nenhuma das principais empresas internacionais podia ignorar o mercado comum, mas as tarifas da CEE eram um grande impedimento. Em 1968, na indústria automobilística por exemplo, não havia tarifas para os carros vendidos entre os membros da CEE. Contudo, a tarifa externa comum da Comunidade, 17,6% para carros de passeio trazidos de fora, era um imposto quase proibitivo. Qualquer empresa de automóveis que desejasse vender na Europa precisaria produzir no continente. A tarifa comum adicionava um custo de 17,6% ao preço das exportações da Ford, de Detroit para a França ou a Itália. No entanto,

\* Do original, em inglês *tariff jumping*. Uma prática comum das multinacionais era “pular as tarifas”. Para não precisar pagar tarifas para entrar no mercado com os seus produtos, as empresas abriam fábricas nos mercados locais. (N.T.)

as exportações da Ford Werke, na Alemanha, para a França ou a Itália eram isentas de tarifas. O mesmo se aplicava às vendas da afiliada alemã da GM, a Opel, e às vendas da afiliada francesa da Chrysler.<sup>26</sup>

Durante a década de 1960, Ford, Fiat, Colgate, Bayer, Coca-Cola e Philips se tornaram palavras comuns em todos os lares e empregadores de peso na maior parte das grandes economias mundiais. Para alguns, as multinacionais eram intromissões políticas, econômicas e culturais nada bem-vindas. Para outros, apresentavam oportunidades de crescimento tecnológico e financeiro. Independentemente dos interesses envolvidos, os investimentos internacionais – da mesma forma que o comércio mundial e a integração monetária – foram bem-sucedidos em atar o mundo industrializado com laços mais fortes que os da ordem pré-1914.

#### Bretton Woods e o Estado de bem-estar social

Bretton Woods permitiu que a liberalização arrebatadora do comércio e dos investimentos internacionais coexistisse com a expansão arrebatadora do setor público.<sup>27</sup> De 1950 a 1973, o setor público dos países industriais crescia, em média, de 23% a 47% do PIB.<sup>28</sup> Os investimentos na área social, o cerne dos sistemas de bem-estar social, aumentaram, em média, de 7% a 15% do PIB. No fim da década de 1950, a Suécia já podia contar com um sistema de aposentadorias, seguros de saúde, pensões por invalidez e acidentes de trabalho, pensões para pobres e famílias com crianças, moradias subsidiadas para os de baixa renda e escola obrigatória gratuita até os 16 anos.<sup>29</sup> Apesar de o sistema social sueco ser mais amplo em termos de extensão e cobertura, o resto do mundo capitalista seguia padrões semelhantes. Em todos os lugares, exceto no Japão, os governos protegiam os cidadãos contra as inconveniências causadas por desemprego, doença, invalidez, velhice e pobreza.

O rápido crescimento gerado pela integração do pós-guerra permitiu aos governos expandir programas já existentes e criar novos sem causar grande polêmica. Isso foi reforçado pelo fato de que sociedades mais prósperas tendem a ser mais generosas em termos de políticas sociais, e a inclusão de tantos membros da OCDE no ranking das nações mais ricas levou a um crescimento desse tipo de gasto.

Os próprios gastos sociais do pós-guerra foram um pré-requisito político para a integração econômica. A abertura sempre foi uma questão controversa. Alguns segmentos – em especial da parte de grandes empresas e investidores – esperavam ganhar com a integração, mas outros viam a questão com menos entusiasmo. Havia uma oposição intransigente à liberalização formada pelos

que não conseguiam competir nos mercados mundiais, mas em geral estes não eram muito numerosos. Mais importantes eram as empresas, os trabalhadores e os produtores agrícolas apreensivos com as incertezas trazidas pela abertura econômica, mas não radicalmente contra a liberalização. A integração dos mercados mundiais expandiu as oportunidades, mas também significou que os países seriam afetados por problemas além de seu controle.

O conselheiro mais próximo de Winston Churchill expressou o medo compartilhado por esse grupo intermediário, quando atentou para as potenciais consequências de a libra se tornar internacionalmente convertível de forma prematura:

Se uma taxa bancária de 6%, um milhão de desempregados e uma bisnaga [pão] de dois xelins não forem o suficiente, precisaremos de uma taxa bancária de 8%, dois milhões de desempregados e uma bisnaga de três xelins. Se os trabalhadores exigirem salários maiores, ao se depararem com o encarecimento dos alimentos, teremos de pôr um fim nisso aumentando o desemprego até a destruição de seu poder de barganha. Esse é o significado de frases convenientes como "deixem que a taxa de câmbio ajuste a economia".<sup>30</sup>

Muitos associavam abertura a imperativos da economia global, como recessão, falências, cortes salariais e demissões.

Uma rede de segurança social poderia reduzir as incertezas dos mercados globais; amorteceria os pontos negativos da integração econômica e não privaria dos benefícios do comércio internacional os capitalistas, produtores agrícolas, trabalhadores dos setores de potencial exportador e consumidores de produtos mais baratos. O Estado de bem-estar social, portanto, ajudou a neutralizar uma fonte em potencial de oposição à liberalização.

Não é por coincidência que os pioneiros na implementação de um Estado de bem-estar social foram os países pequenos. Justamente por não serem grandes, os países "nórdicos" (Noruega, Suécia, Dinamarca e Finlândia), "alpinos" (Suíça e Áustria) e os do "Benelux" (Bélgica, Holanda e Luxemburgo) focavam suas economias nas exportações, importações e investimentos internacionais. Mesmo durante o pior período da depressão econômica da década de 1930, tais países continuaram com políticas de livre comércio. As medidas não se aplicavam à agricultura, mas todas as nove nações eram sociedades altamente industriais durante a década de 1930. O outro lado dessa abertura do entre-guerras, no entanto, foi uma ampla rede de políticas sociais. Tomando caminhos bem diferentes, essas sociedades chegaram a uma mistura semelhante de abertura econômica e um extenso sistema de seguro social.

Onde o protecionismo não podia ser considerado uma opção viável, capitalistas, produtores agrícolas e trabalhadores se conformaram com os progra-

mas governamentais que protegiam as vítimas das forças do mercado mundial. Um dos líderes conservadores da Suécia sugeriu que se deveria considerar a "sociedade como uma forma de organização para equalizar riscos e oferecer padrões mínimos de segurança, não apenas aos miseráveis, mas também aos que trabalham duro".<sup>31</sup> Disso resultaram a adoção de programas sociais generosos, um papel político de destaque por parte dos socialistas, uma forte cooperação entre trabalho e capital para controlar os salários e manter o pleno emprego, os programas agressivos de qualificação profissional, além de um compromisso firme com o capitalismo de mercado, livre comércio e investimentos.<sup>32</sup>

A maioria dos partidos democratas-cristãos europeus também adotou esse tipo de anticapitalismo moderado. A plataforma democrata-cristã da Alemanha argumentava que o "sistema econômico capitalista não era justo com os principais interesses do povo alemão", e que a "nova estrutura da economia alemã deveria partir do pressuposto de que o período do domínio irrestrito do capitalismo privado havia chegado ao fim". O Partido Católico da França falava de "uma revolução" para a criação de uma nova ordem "liberta do poder dos detentores da riqueza".<sup>33</sup> E tal declaração vinha de um dos principais partidos conservadores do continente!

O novo consenso se refletiu nos compromissos domésticos das socialdemocracias da década de 1930 e em suas variantes internacionais de Bretton Woods. Uniu socialistas (não-comunistas), trabalhistas, empresários e a classe média no apoio a uma economia de mercado reformada. O fato irritou alguns tradicionalistas conservadores, inclusive muitos nos Estados Unidos que não conseguiam conceber um governo socialista britânico (trabalhista) como bastião do capitalismo ocidental. No entanto, para garantir o apoio dos socialistas, e das classes trabalhadoras que formavam sua base, para a ordem de Bretton Woods, os governos europeus precisaram incluir organização sindical, medidas de bem-estar social e aumentos salariais.

No Reino Unido, a ordem do pós-guerra foi planejada durante a Segunda Guerra Mundial. Uma comissão do governo presidida por Sir William Beveridge pedia, com veemência, um sistema amplo de seguro social, e o resultado foi animador. Como disse um dos líderes do Partido Trabalhista: "Num dos momentos mais assombrosos da guerra, no fim de 1942, o Relatório Beveridge veio como maná caindo do céu."<sup>34</sup> A obra se tornou uma referência de peso, e sucessivos governos britânicos implementaram suas recomendações nos serviços nacionais de saúde, nos benefícios à população e em outros elementos do Estado de bem-estar social moderno. Com o abrandamento da guerra no continente, todos os novos governos implementaram reformas sociais abrangentes. Os setores unificados da Alemanha Ocidental também tomaram a mesma direção, uma vez que os conservadores alemães puseram em prática o que cha-

mavam de sistema social de mercado. O mecanismo combinava seguro social, um significativo setor público e associações que deram voz aos trabalhadores nas decisões administrativas.<sup>35</sup> Os Estados Unidos e o Canadá construíram um amplo consenso a favor de reformas sociais e integração econômica durante as décadas de 1930 e 1940.

O Estado de bem-estar das socialdemocracias fazia parte integral do sistema de Bretton Woods. Isso facilitava o consenso político, em especial entre trabalho e capital, quanto à rejeição à integração econômica internacional. A atividade comercial prosperava e as classes trabalhadoras também iam muito bem. Os partidos de esquerda chegavam ao poder com mais frequência que o contrário e de 1/3 a 2/3 da força de trabalho era filiada a sindicatos. Políticas governamentais suavizaram as flutuações dos ciclos econômicos; os momentos de expansão passaram a durar duas vezes mais que na época do padrão ouro e o tempo de duração das recessões caiu pela metade. O desemprego mantinha-se, em média, a 3% na maioria dos países da OCDE, em comparação com os 5% durante o padrão ouro e os 8% do período entreguerras.<sup>36</sup>

As sociedades melhoraram em termos de igualdade, e a pobreza diminuiu. Nos Estados Unidos – país em que o Estado de bem-estar social era dos menos agressivos, mas apresentava os melhores indicadores – a população oficial abaixo da linha de pobreza passou de 1/3 em 1950 para perto de 10% em 1973.<sup>37</sup> O avanço social veio de mãos dadas com altos índices de comércio e investimentos internacionais. A união entre o Estado de bem-estar social e a ordem de Bretton Woods viria a provar que os liberais, fascistas e comunistas estavam errados; as sociedades industriais modernas podiam se comprometer simultaneamente com políticas sociais generosas, capitalismo de mercado e integração econômica global.

#### O sucesso de Bretton Woods

O sistema de Bretton Woods governou as relações econômicas internacionais dos países capitalistas avançados da Segunda Guerra Mundial ao início da década de 1970. As nações industrializadas se afastaram do nacionalismo econômico e dos conflitos, mas não retornaram ao *laissez-faire* de antes da Primeira Guerra Mundial, com base no pressuposto de que as exigências para o sucesso internacional alimentava os problemas do desemprego e dos produtores agrícolas.

Durante as décadas de 1950 e 1960, as nações industrializadas do Ocidente optaram por um terceiro caminho. A nova ordem combinava internacionalismo e autonomia nacional; mercados e aspectos sociais; além de prosperidade, estabilidade social e democracia política. Essa ordem permitia, ao mesmo

tempo, uma abertura econômica internacional e controles sobre investimentos de curto prazo; proteção agrícola e sistemas preferenciais de comércio, como o Mercado Comum Europeu. Misturou políticas pró-negócios com participação substancial do governo na economia; e uma rede extensa de segurança social com movimentos trabalhistas politicamente poderosos. O resultado foi uma mescla de mercados ativos com governos agressivos; grandes empresas com trabalho organizado; e de conservadores com socialistas. A ordem testemunhou o crescimento mais rápido e a estabilidade econômica mais duradoura da história moderna.

## 13

*Descolonização e desenvolvimento*

“Muito tempo atrás tivemos um encontro com o destino”, disse Jawaharlal Nehru aos cidadãos indianos às vésperas da independência do país, se referindo a décadas de luta por autodeterminação. “E agora”, explicou Nehru à Assembléia Constituinte em 14 de agosto de 1947, “chegou a hora de cumprirmos a nossa promessa, não completamente ou em todos os aspectos, mas de forma bastante substancial.” Quando o novo governo tomou o poder no lugar dos britânicos, ele se deparou com o desastre das divisões nacionais, da estagnação econômica e da pobreza generalizada. Nehru e seus colegas enxergaram esse recomeço como uma oportunidade única:

Chega o momento, que sempre chega, embora raro na história, em que devemos trocar o velho pelo novo, em que termina uma era e a alma de uma nação, há muito reprimida, encontra sua voz ... Precisamos construir o palácio da Índia livre, onde todas as suas crianças deverão morar.

Como o novo governo indiano e os outros iguais a ele iriam cumprir sua promessa? Como poderiam superar décadas, e até séculos, de estagnação? Não havia um modelo pronto a ser copiado, nenhum caminho fácil a ser seguido. Assim que as colônias conseguiram a liberdade e os países latino-americanos emergiram do isolamento imposto pela depressão econômica e pela Segunda Guerra, eles passaram a lutar por uma nova estratégia de desenvolvimento nacional.

Adotaram como fórmula o nacionalismo econômico. Enquanto os países desenvolvidos abandonavam a orientação interna\* da

\* Um certo isolamento da economia mundial e políticas voltadas para o desenvolvimento nacional. (N.T.)

década de 1930, o mundo em desenvolvimento a adotava com entusiasmo. Os países em desenvolvimento se fecharam ao comércio e buscaram a rápida industrialização. As colônias recém-independentes fizeram o mesmo, deixando de fora o capital e os investimentos estrangeiros para erguer economias nacionais independentes. Dentro de uma década após o fim da Segunda Guerra Mundial, um Terceiro Mundo de países não-alinhados traçava um caminho nacionalista, entre a integração global do Primeiro Mundo capitalista e a economia planificada do Segundo Mundo comunista.

*Industrialização por substituição de importações*

Os países da América Latina (e um punhado de outras nações independentes em desenvolvimento) se mantiveram isolados da economia mundial, da década de 1930 ao início da de 1950, devido a tendências da própria economia internacional. O colapso da economia mundial entregou a região à própria sorte. Os países organizados para exportar café, cobre ou produtos pecuários agora não tinham quase mercado para seus principais produtos. Para os consumidores acostumados com os bens industriais da América do Norte e da Europa, os produtos do sul eram extremamente caros ou simplesmente não estavam disponíveis. Novas indústrias cresceram para suprir a demanda local, e os setores agrícola e minerador, que eram voltados para exportação, encolheram.

As classes urbanas e as massas se expandiram a fim de preencher o vácuo político deixado pela desintegração das economias tradicionais abertas. A América Latina, antes um bastião da abertura econômica tradicional, se transformou em uma fortaleza de nacionalismo econômico, desenvolvimentismo e populismo. Empresários, profissionais de classe média, servidores públicos e o operariado se uniram em uma aliança informal pelo desenvolvimento nacional da indústria e vieram a dominar a região. A aliança era explícita para grande parte da esquerda, que a via como uma coalizão antiimperialista entre o trabalho e o capital nacional. Um tipo de empresariado nacionalista, quase fluente na retórica marxista sobre os perigos do capitalismo estrangeiro, tomou a liderança. O ex-ministro da Fazenda e intelectual Luiz Carlos Bresser-Pereira escreveu sobre como a “crise do imperialismo da década de 1930, baseada na divisão internacional do trabalho, significou uma oportunidade para o desenvolvimento brasileiro”, definindo esse caminho aberto percebido e compartilhado pelos industriais brasileiros após a Segunda Guerra Mundial:

O nacionalismo, que era a ideologia básica, o industrialismo e o intervencionismo desenvolvimentista ... estavam acima de tudo a serviço da emergente burguesia

industrial. O que estamos chamando de uma revolução nacional brasileira tinha como objetivo central transformar o Brasil numa nação verdadeiramente independente. A industrialização a ser perpetrada pelos empreendedores industriais com a ajuda financeira do Estado seria de longe o melhor método para se atingir esse objetivo.<sup>1</sup>

No fim da década de 1940, os principais países da América Latina haviam se tornado urbanos e industriais, com a atividade fabril sendo responsável por 1/5 da produção e dos empregos – índices semelhantes aos dos Estados Unidos em 1890. Um quarto da população morava em cidades com mais de 20 mil habitantes – número maior que o da Europa em 1900. A taxa de alfabetização nos países do Cone Sul, Argentina, Chile e Uruguai, estava acima dos 80%. Em grande parte da região, predominavam regimes democráticos, com movimentos trabalhistas expressivos e uma classe média forte. Vinte anos antes, a representação fiel da América Latina era de uma massa de camponeses explorada por proprietários de terra quase aristocráticos; agora, era de uma metrópole altamente industrial cercada por favelas. A mudança do quadro veio com a aproximação da região da economia mundial, em parte por necessidade, mas cada vez mais por escolha. Na década de 1950, a região exportava apenas 6% da produção e nos países maiores esse índice era ainda menor: 2% na Argentina e 4% no Brasil. A transformação do México foi surpreendente. Em 1929, as exportações correspondiam a 15% da produção do país, mas em 1950 o índice caiu para apenas 3,5%.<sup>2</sup> Durante a depressão econômica e a guerra, o comércio internacional de quase todo o mundo sofreu uma queda, mas o declínio foi bem maior na América Latina. E, diferentemente do que ocorrera em outras áreas, os latino-americanos viam isso como algo positivo.

Os defensores da autarquia entraram em cena nas décadas de 1930 e 1940 e emergiram da guerra ainda mais poderosos. A virada anterior para dentro fora ditada pelas condições externas, mas a recuperação do comércio mundial no pós-guerra não fez com que a América Latina mudasse o seu caminho. Muito havia mudado. Os industriais, que não confrontavam a concorrência das importações havia mais de 20 anos, não viam com satisfação a possibilidade de competição estrangeira. Os defensores de um sistema autárquico comandavam a política (diferentemente do que ocorrera no Japão e na Europa ocidental, onde foram derrotados). As importações ameaçavam os objetivos dos que compartilhavam do desejo de industrialização: industriais nacionalistas, pequenos comerciantes, profissionais liberais, sindicatos trabalhistas e intelectuais. Os que ganhavam com o livre comércio, os produtores agrícolas voltados para as exportações e os mineradores não tinham apoio, ou (no caso das minas) haviam sido nacionalizadas.<sup>3</sup>

A América Latina repetiu a trajetória de outras nações que se transformaram de exportadoras de produtos primários em um sistema de livre comércio para industrializantes protecionistas. O gigante do norte foi o exemplo mais marcante. Os Estados Unidos começaram exportando matérias-primas, importando manufaturados e enfrentando batalhas entre o sul exportador de algodão e tabaco, e o norte industrial. A indústria urbana prevaleceu e a política econômica norte-americana se voltou contra os produtores agrícolas e mineradores, apoiando as indústrias protegidas. Os resultados foram a rápida industrialização, a consolidação do mercado nacional e talvez até mesmo o estímulo ao sentimento nacionalista. O precedente norte-americano – e o canadense, alemão, japonês, entre outros – serviu como modelo para muitos dos vizinhos no sul da América.

Na década de 1950, a América Latina abandonou a resposta meramente emergencial ao colapso dos mercados mundiais e se engajou em um esforço consciente para restringir o comércio externo. Tal política, conhecida como Industrialização por Substituição de Importações (ISI), visava à produção doméstica de bens antes importados. O principal método foi tornar as fábricas nacionais mais lucrativas.

O primeiro componente da ISI seria a imposição de barreiras comerciais altas. No início da década de 1960, as tarifas sobre os produtos industrializados importados eram em média de 74% no México, 84% na Argentina e 184% no Brasil.<sup>4</sup> As barreiras tornaram muitos dos produtos industriais importados extremamente caros. Em alguns casos, as importações eram simplesmente proibidas. Nem todos os produtos industriais se mantiveram afastados, pois as fábricas necessitavam de maquinário, peças sobressalentes e outros tipos de insumos. No entanto, quase tudo produzido em países latino-americanos sofria proteção contra a competição estrangeira, e às vezes os preços eram de duas a três vezes mais altos que os de produtos semelhantes nos mercados mundiais.

Os governos também concediam incentivos e subsídios para a indústria. Contemplavam os que investiam na indústria com isenções fiscais e créditos baratos oriundos de bancos governamentais, além de garantir aos industriais locais o acesso privilegiado à importações de bens de capital, peças e matérias-primas. Os governos manipulavam o câmbio de forma a tornar o dólar barato para que os fabricantes pudessem trazer equipamentos e insumos de fora. Às vezes as taxas de câmbio variavam de acordo com o produto; dessa forma, o dólar podia ser alto para os importados que competissem com a produção local, mas baixo para os fabricantes domésticos que quisessem comprar máquinas do exterior.

Os governos latino-americanos passaram a controlar grande parte das instalações industriais. Tornaram-se responsáveis pelas ferrovias, redes de telefonia, rotas de frete, sistemas de abastecimento de eletricidade e por outros serviços de infra-estrutura; nesse aspecto se pareciam com grande parte da Europa

ocidental. Mas os governos latino-americanos também controlavam muitos dos poços de petróleo e refinarias, fábricas de produtos químicos, usinas de aço, minas e fundições da região. De 1/4 a metade de todos os investimentos eram feitos pelo setor público, principalmente para as indústrias e setores agregados. Os defensores da expansão do setor público acreditavam que os investimentos privados não podiam, ou não iriam, financiar a indústria de base; as fábricas de aço e de produtos químicos não despertavam grande interesse dos capitalistas mexicanos e argentinos, além de serem importantes demais para ficarem sujeitas às inconstâncias dos investimentos privados. No mais, o controle do governo permitia a ele oferecer insumos básicos – como aço, energia elétrica, produtos químicos e transportes – à indústria privada a preços artificialmente baixos, o que também estimulou a industrialização.

Essas políticas geraram um desenvolvimento industrial impressionante. De 1945 a 1973, a produção industrial mexicana quadruplicou e a brasileira cresceu oito vezes. O número de veículos motorizados nas estradas dos dois países aumentou de 500 mil para 6 milhões; em 1973, as indústrias automobilísticas, inexistentes havia 20 anos, produziam mais de um milhão de veículos nas duas nações. A grande maioria dos produtos industriais consumidos na região deixou de ser importada e passou a ser produzida domesticamente. Por exemplo, no início da década de 1960, as indústrias brasileiras eram responsáveis por 99% dos bens de consumo do país, 91% dos produtos intermediários (como aço e químicos) e 87% dos bens de capital (maquinário e equipamentos).<sup>5</sup> Naquele momento, a economia brasileira, cujo tamanho era semelhante ao da holandesa, estava perto de alcançar a auto-suficiência na produção de bens industriais.

A industrialização foi amplamente financiada à custa dos setores de exportação primária. Os produtores agrícolas e os mineradores passaram a pagar bem mais pelo que consumiam, mas vendiam seus produtos pelo preço dos mercados mundiais, e os impostos que pagavam viravam subsídios para as indústrias favorecidas. Isso não foi por acaso: os mineradores e produtores agrícolas haviam perdido a batalha nas décadas de 1930 e 1940. Nas cidades industriais, as condições comerciais se voltaram contra aqueles que por décadas monopolizaram a ordem política, social e econômica em favor das exportações tradicionais. Afinal, essa foi a política utilizada – com extraordinário sucesso – pelo norte industrial dos Estados Unidos durante a Guerra Civil da década de 1930.

Vinte e cinco anos de industrialização por substituição de importações voluntárias e mais outros 25 anos de ISI imposta pelas condições mundiais fizeram com que, em 1973, a região tivesse uma economia industrial formidável. Naquele momento, os principais países do continente – Brasil, México,

Argentina, Colômbia, Venezuela e Chile – atingiram níveis industriais e urbanos comparáveis aos da América do Norte e da Europa ocidental. Entre 61% e 80% da população latino-americana morava em cidades (nos países da OCDE esse índice ia de 73% a 89%). De 29% a 42% da produção vinha das indústrias (nas principais nações ricas, o índice variava de 29% a 48%).<sup>6</sup> As economias do continente passaram a ser dominadas por um setor industrial sofisticado.

É evidente que em 1973 a América Latina era diferente do mundo desenvolvido. Motivo mais óbvio: produzia apenas 1/3 da renda média mundial. A região também contava com um número maior de cidadãos na agricultura, de 1/5 a metade – índice mais alto que o da Europa 40 anos antes. A pobreza era imensa e não demonstrava qualquer sinal de melhora. A indústria, embora grande, não era particularmente eficiente e apresentava preços mais altos do que aqueles no mercados mundial. Isso foi possível graças à presença de barreiras comerciais altamente protetoras e ao fato de as economias latino-americanas figurarem entre os mercados mais fechados do mundo. De fato, essas economias foram se tornando cada vez mais fechadas com o passar do tempo. Até a União Soviética comercializava mais com o resto do mundo em 1973 do que na década de 1950, mas não a América Latina. Embora apresentasse características pouco comuns, a industrialização por substituição de importações era quase um consenso na região quando se tratava de metodologia de desenvolvimento. De fato, a ISI alcançou o seu objetivo, e a América Latina se industrializou.

#### A corrida para a independência

O período entre 1914 e 1945 afetou não apenas a América Latina, mas todo o mundo em desenvolvimento. A maior parte da África, do Oriente Próximo\* e da Ásia continuava colonial. Nas colônias, o isolamento em relação à economia mundial também estimulou a urbanização e a industrialização, fortalecendo o comércio local e os interesses da classe média, enfraquecendo também a economia exportadora. Esse isolamento arruinou os defensores do sistema colonial e reforçou a influência dos que viam o colonialismo com desconfiança ou hostilidade.

Na época da Segunda Guerra Mundial, os impérios europeus estavam no auge; fora da América Latina apenas alguns países pobres eram teoricamente independentes. Os franceses e os britânicos prometiam conceder direitos adicionais aos seus subordinados mais rebeldes, e os Estados Unidos, a indepen-

\* Área da Ásia próxima do Mediterrâneo, inclui a Síria, o Líbano, Israel, Palestina e o Iraque. (N.E.)

dência das Filipinas; no entanto, os resultados ainda estavam por vir. Em 1945, com exceção da América Latina, o mundo em desenvolvimento continuava colonial e não havia perspectivas de mudança.

O colonialismo, contudo, entrou em colapso com uma velocidade impressionante. Até 1965, havia desaparecido, apesar de algumas exceções e do anômalo Império fascista português, que resistiu por mais dez anos. Alguns anos depois da Segunda Guerra Mundial, quase toda a Ásia colonial tornou-se independente. Os japoneses saíram da Coreia e de Taiwan; os franceses deixaram a Indochina; e os holandeses, as Índias Ocidentais. Os protetorados franceses e britânicos no Oriente Próximo estavam todos livres. E o mais importante: a menina-dos-olhos do Reino Unido, a Índia britânica, que havia se expandido do Irã ao Laos, deu origem – após uma guerra sangrenta e mutuamente destrutiva – a quatro nações livres: Índia, Paquistão, Burma e Sri Lanka. A maior parte do norte da África se tornou independente durante a década de 1950. A partir de 1957, a África Subsaariana foi rapidamente liberada (com a exceção, mais uma vez, das colônias portuguesas) e o mesmo ocorreu na Malásia, última possessão na Ásia. Em meados da década de 1960, o controle norte-americano sobre Porto Rico transformou os Estados Unidos na principal potência colonial do mundo – embora o título fosse discutível. Tal situação era irônica, dada a longa tradição anticolonialista no país.<sup>7</sup> O fato de que 20 anos após a Segunda Guerra Mundial a maior colônia de uma das principais nações do planeta era não mais a Índia ou a Argélia, o Congo ou a Indonésia, mas uma pequena ilha do Caribe, mostrava o quanto o mundo havia mudado.

A velocidade com que o colonialismo ruiu pode ser atribuída a uma série de motivos. O primeiro foi a evolução social e política das sociedades coloniais. Após 1914, a riqueza, o poder e a influência daqueles que rejeitavam ou desejavam modificar a economia colonial clássica aumentavam de forma contínua. Os mesmos processos econômicos e políticos que mudaram o rumo do desenvolvimento latino-americano estavam em curso na Ásia e na África: crescimento dos centros urbanos e industriais; insatisfação com a produção de matérias-primas para exportação; e desejo por diversificação e industrialização.

O colonialismo também fora destruído por problemas globais, que isolaram as colônias do resto do mercado mundial, desorganizaram a economia exportadora, estimularam a urbanização e a industrialização, e consolidaram os interesses da classe média e dos comerciantes locais. As dificuldades econômicas do entreguerras enfraqueceram os colonialistas e fortaleceram os incrédulos ou hostis ao colonialismo. Às vezes, os conflitos entre as potências coloniais e os novos grupos sociais se transformavam em rebeliões militares contra o regime, como na Indonésia e na Indochina. Nos outros lugares, a ameaça de levantes anticoloniais refreou bruscamente as ambições das grandes potências.

Os colonizadores, então, tentaram suprir as demandas locais. A Índia, que já havia conquistado o direito de decidir sobre suas próprias tarifas, conseguiu estabelecer um governo quase autônomo em 1937. Outras possessões foram contempladas com benefícios semelhantes para o poder local. No entanto, para muitos dos líderes das colônias, isso apenas enfatizava a irrelevância da ordem colonial. O controle imperial podia ser apenas aparente ou existir de fato. Se o caso fosse o primeiro, não havia razões para ser mantido; se o caso fosse o segundo, havia ainda mais motivos para que se abandonasse a metrópole. Essa perspectiva se tornou especialmente atrativa quando a população colonizadora, grande na Argélia, modesta na Rodésia e pequena no Quênia, conseguiu adiar ou impedir as reformas. Se alguns poucos milhares de colonos europeus no Quênia conseguiam impedir o Império Britânico de conceder direitos básicos aos africanos, por que um africano não deveria considerar a colonização como nada mais que uma ferramenta de opressão?

Também havia forças favoráveis às mudanças nas próprias potências coloniais.<sup>8</sup> Antes da Segunda Guerra Mundial, o colonialismo podia ser justificado por argumentos econômicos e diplomáticos. Agora, as justificativas geopolíticas não convenciam mais. A posição estratégica da Grã-Bretanha, da França, da Holanda e da Bélgica era de se manter debaixo do guarda-chuva nuclear norte-americano, e para tal não havia a necessidade de possessões coloniais, também desestimuladas pelo próprio dono do guarda-chuva. Do ponto de vista econômico, a importância das colônias diminuiu de forma contínua após a guerra. Os europeus, cada vez mais, trocavam mercadorias e investimentos com seus vizinhos e os Estados Unidos. Além do mais, as colônias eram desprezíveis para as novas indústrias que se tornaram importantes: automóveis, bens de consumo duráveis, aviões e computadores. Como os investimentos estrangeiros haviam mudado de direção das matérias-primas e plantações para os produtos industriais, o apoio econômico ao regime colonial diminuiu ainda mais. As multinacionais de produtos manufaturados pouco precisavam do colonialismo e, com frequência, obtinham belos lucros com as altas tarifas impostas pelas nações recém-independentes. Mesmo nos países onde o comércio colonial e os investimentos continuavam interessantes, os Estados Unidos pressionavam os europeus para que abrissem os mercados coloniais. E que bem econômico seria uma colônia se era preciso compartilhá-la?

O motivo final e decisivo para a rápida marcha rumo à independência foi a insistência norte-americana. Havia décadas que os Estados Unidos eram contra o colonialismo. Ideologia e moral devem ter influenciado a posição do país, mas o auto-interesse foi o principal motivo. Os Estados Unidos entraram muito tarde na corrida colonial e quando o período chegou ao fim, o país possuía muito poucas colônias. A exclusividade econômica colonial atingiu duramente os

produtos e o capital norte-americanos. Além disso, a Guerra Fria também contribuiu para o anticolonialismo dos Estados Unidos. A União Soviética possuía boas credenciais anticoloniais e usava os impérios europeus para mostrar que o capitalismo ocidental dominava o mundo em desenvolvimento. Após 1949, a voz da China passou a ser ouvida com grande credibilidade na discussão, uma vez que o país foi um dos que mais sofreu com o imperialismo ocidental. Como boa parte do mundo estava sob o domínio colonial europeu, era difícil para os Estados Unidos argumentar sobre os males do controle soviético. Quanto mais os europeus governavam, mais eles empurravam os asiáticos e africanos na direção dos comunistas, que estavam em busca de aliados.

O anticolonialismo norte-americano afetou as metrópoles européias, em especial durante a Crise de Suez. Em outubro e novembro de 1956, tropas francesas, britânicas e israelenses atacaram o Egito, aparentemente para tomar o Canal. Todavia, a verdadeira intenção era derrubar o regime do nacionalista radical Gamel Abdel Nasser. A ação enfureceu o secretário de Estado dos Estados Unidos John Foster Dulles, mas não por qualquer simpatia por Nasser. A invasão fortaleceu o argumento dos soviéticos e chineses, que desejavam convencer o mundo em desenvolvimento da brutalidade e da injustiça do capitalismo. Da mesma forma, provocou ainda mais irritação por ter ocorrido durante a ação soviética para suprimir uma revolta anticomunista na Hungria, desviando a atenção mundial de uma demonstração de brutalidade soviética para outro exemplo de agressão ocidental. Na visão de Dulles, um mês que deveria ter sido uma propaganda do triunfo ocidental acabara tornando-se um desastre. Para piorar, a invasão anglo-franco-israelense aproximou o regime egípcio ainda mais da União Soviética.

A Grã-Bretanha e a França logo se deram conta do quanto o peso econômico norte-americano restringia as opções dos dois países. A crise levou a uma desvalorização da libra e os Estados Unidos cortaram a ajuda financeira à Grã-Bretanha. O governo britânico, que cinco anos antes considerava o Egito um protetorado eficiente, não tinha outra escolha a não ser reconhecer a humilhação.<sup>9</sup> Os ativistas anticoloniais se sentiram revigorados diante dessa demonstração de impotência por parte do regime e, principalmente, por causa do enfraquecimento da posição colonialista. Um ano mais tarde, Gana foi o primeiro país da África Subsaariana a se tornar independente da Grã-Bretanha. Depois, em 1958, a Guiné francesa se libertou dos colonizadores. À medida que o colapso colonial aumentava o impasse entre França e Argélia, o sistema político francês se deteriorava. Charles de Gaulle, intimado a deixar a nação africana, supervisionou a retirada da França da terra que sempre considerou ser tão francesa quanto Marselha. Em quatro anos a partir da Crise do Suez, toda a África francesa se tornou independente, e logo em seguida o mesmo ocorreu com a britânica.

## ISI, teoria e prática

A América Latina serviu como guia para grande parte do mundo em desenvolvimento após 1945. Afinal, antes daquele ano, a América Latina se assemelhava aos países desenvolvidos independentes. Havia alguns Estados livres no Oriente Próximo (Turquia, Irã, Iraque), mas de soberania recente ou questionável. Libéria, Etiópia, Afeganistão e Sião eram pobres demais para fazer alguma diferença; e a China era um caso a parte. A América Latina, independente havia mais de um século, foi o principal modelo para as ex-colônias pobres. O desenvolvimento industrial latino-americano indicava que um caminho semelhante também poderia ser seguido por esses países (algumas outras nações independentes, como a Turquia, também tentavam implementar a ISI). O entusiasmo pela industrialização nacional ao estilo latino-americano cresceu devido à idéia de que a independência seria um pré-requisito para a adoção da política.

Além de um modelo prático, a América Latina oferecia argumentos de ordem intelectual para a ISI. Teóricos latino-americanos contestavam o liberalismo clássico dos economistas famosos, argumentando que subsidiar e proteger a indústria nascente seria positivo para o desenvolvimento econômico. A visão latino-americana se fermentava nos tonéis da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. A Cepal era chefiada pelo economista e ex-presidente do Banco Central argentino Raúl Prebisch e atraía acadêmicos influentes. As idéias da comissão, formada no início da década de 1950, encontraram grande ressonância intelectual nos outros países do mundo em desenvolvimento.

A Cepal aprofundou os argumentos já existentes a favor da proteção à indústria nascente e dos subsídios industriais. Da mesma forma como apontavam os protecionistas alemães e norte-americanos do século XIX, a comissão acreditava que, quando pequenas, as indústrias de economia de escala, por definição, não são capazes de competir com a concorrência externa, e que era impossível para os países começar do zero com indústrias grandes. Uma metáfora seria que as asas dos pássaros não evoluíram com uma pena por vez; os países não conseguiriam desenvolver indústrias modernas começando com pequenos estabelecimentos, se estivessem sujeitos à competição estrangeira. A indústria nascente deveria ser alimentada até se tornar capaz de competir internacionalmente.

Os cepalistas, como eram conhecidos, argumentavam ainda que os efeitos positivos da industrialização para as sociedades não se limitavam à produção industrial. A expansão da indústria trazia benefícios indiretos para a população. À medida que as fábricas fossem se desenvolvendo, gerariam níveis mais amplos de consciência e participação política, uma força de trabalho mais qualificada e

coesão social, entre outras vantagens. Trariam também efeitos multiplicadores à economia, uma vez que as indústrias estimulam a formação de elos progressivos e regressivos. Uma fábrica de sapatos pode desenvolver um laço regressivo com os produtores de couro, borracha e de outros insumos, e progressivo com atacadistas e varejistas do produto final. A indústria de calçados produzia mais que sapatos; a demanda por insumos e suprimentos para produção se ampliaria e desenvolveria a economia local. A industrialização trazia benefícios econômicos e sociais generalizados.

O argumento mais novo dos cepalistas foi apresentado por Prebisch no fim da década de 1930. O economista alegava que o preço das matérias-primas e dos produtos agrícolas tendia a cair com o tempo, enquanto o valor dos bens manufaturados tendia a subir. Disse ele:

As indústrias manufatureiras, e portanto as nações industriais, podem controlar a produção de forma eficiente, mantendo o valor de seus produtos nos níveis desejados. Este não é o caso dos países que vivem da agricultura ou pecuária, pois, como é sabido, esse tipo de produção é inelástica por natureza [da própria produção], bem como pela falta de organização dos produtores.

Durante a última depressão econômica, essas diferenças se manifestaram por meio da queda brusca dos preços agrícolas e um declínio bem menor dos artigos manufaturados. Os países agrários perderam parte de seu poder de compra, o que afetou a balança de pagamentos e o volume de importações desses países.<sup>10</sup>

De acordo com Prebisch, o problema era o controle dos mercados de produtos industriais por parte de poucos oligopólios, os quais faziam com que os preços subissem sempre que possível e não caíssem mesmo que as condições do mercado fossem adversas.<sup>11</sup> Por outro lado, os mercados de matérias-primas eram muito competitivos – havia milhões de produtores de café ou trigo – e os preços flutuavam com facilidade. Em tempos de crise, o preço dos produtos industrializados não declinava com tanta velocidade quanto o dos primários, ao passo que nos períodos prósperos ele aumentava mais rápido. O resultado disso é uma deterioração das condições comerciais dos países especializados em produtos primários, que passam a ganhar menos pelos produtos vendidos e a pagar mais pelo que compravam. Produzir uma quantidade maior do mesmo tipo apenas pioraria a situação, uma vez que os preços dos produtos primários cairiam ainda mais. O círculo vicioso só seria rompido mediante uma mudança dos tipos de bens produzidos. Seria necessário abandonar os produtos primários e adotar os industriais.

Alguns economistas contestaram os argumentos da Cepal. Diziam que a indústria nascente nunca crescia, apenas continuava a receber proteção, além

de os custos gerados por indústrias ineficientes superarem os benefícios diretos. Alegavam também que as políticas da Cepal criariam setores industriais inchados, fabricando produtos caros, de baixa qualidade e tecnologia ultrapassada. Os céticos desafiavam a afirmação de Prebisch de que os termos de troca dos países em desenvolvimento haviam se deteriorado. Mesmo se fosse verdade, a solução não podia ser proteção ou subsídios; afinal de contas, as exportações de produtos primários haviam gerado prosperidade e indústrias para o Canadá, a Austrália e até para os Estados Unidos.

A visão da Cepal alcançou aceitação irrestrita no mundo colonial e pós-colonial, independentemente de seu mérito intelectual. Os novos governos encontravam apoio, principalmente, entre os capitalistas urbanos, trabalhadores e classe média, os quais nutriam pouca simpatia pelo modelo exportador de produtos primários. Os europeus e seus parceiros sempre dominaram a produção de bens agrícolas e minerais para exportação; nos lugares onde os produtores de matérias-primas eram os nativos, a classe em geral era fragmentada e fraca. Industriais, profissionais liberais, funcionários públicos e operários se organizavam de maneira eficiente, às vezes tinham ligações próximas com os militares e controlavam as cidades.<sup>12</sup> A batalha sobre a estratégia de desenvolvimento a ser seguida terminou antes de começar: a industrialização por substituição de importações viria a ser a política universal do mundo pós-colonial.

#### Nehru e a industrialização da Índia

Depois de Jawaharlal Nehru ter lembrado os indianos do “encontro com o destino”, em agosto de 1947, em seu discurso como o primeiro chefe de governo do país, ele apontou para o futuro:

Esse futuro não é de sossego ou descanso, mas de uma luta incessante para que possamos cumprir as promessas que temos feito com tanta freqüência e a que faremos hoje. Servir à Índia significa servir aos milhões que sofrem. Significa acabar com a pobreza, a ignorância, a doença e a desigualdade de oportunidades ... Enquanto existirem lágrimas e sofrimento, nosso trabalho não terá acabado.

Nehru liderou a Índia independente por 15 anos, se esforçando para transformar suas promessas em realidade. Quando tomou posse em agosto de 1947, tinha mais de 30 anos de experiência política. Governou diversas províncias indianas e negociou as condições para o afastamento do Império Britânico. No entanto, a experiência mais importante para a formação dele foi ganha como líder do principal movimento anticolonialista do planeta.

Nehru era o filho mais velho de um advogado bem-sucedido e pertencia à aristocrática casta brâmane. Nascido em 1889, teve diversos tutores ocidentais até ir para Harrow, um colégio interno britânico para a alta classe. De lá, Nehru foi para Cambridge, onde se formou em ciências naturais. Ele, então, foi novamente para Londres para estudar Direito e se tornou advogado como o pai. Em 1912, após tantos anos de educação britânica, Nehru voltou à Índia, e como ele mesmo disse posteriormente, “talvez mais inglês que indiano ... mais encantado com a Inglaterra e os ingleses do que poderia um indiano”.<sup>13</sup> O pai de Nehru já havia se tornado um líder moderado do Partido do Congresso Nacional Indiano e apesar da anglofilia, o filho também era nacionalista. O jovem Nehru conheceu Gandhi em 1916 numa convenção do Partido do Congresso. No início da década de 1920, Nehru e o pai adotaram uma posição pró-independência mais radical.

Os Nehru e outros membros das classes alta e média da Índia passaram a apoiar a independência completa do país por uma série de razões. A Primeira Guerra Mundial e o período entreguerras mostraram aos indianos que o governo colonial era desnecessário. O país se comportou bem quando a guerra, a reconstrução e a depressão econômica o separaram do império. As crescentes concessões de autonomia por parte dos britânicos provaram que os indianos eram perfeitamente capazes de se autogovernar e que políticas formuladas regionalmente se adequariam melhor às necessidades locais. O império oferecia infra-estrutura e defesa, mas a um preço cada vez mais alto – em especial devido à brutalidade de algumas ações britânicas, das quais a mais marcante foi o massacre de centenas de manifestantes pacíficos em Amritsar em 1919.

Os suseranos britânicos oprimiam a numerosa e moderna elite indiana que dominava o país. Nehru e o Partido do Congresso não viam mais motivos para que a relação continuasse. A reação não foi de xenofobia, tampouco foi algo como o tradicionalismo indiano de Gandhi. Nehru enxergava a Índia com olhos basicamente europeus: “Eu a conheci por meio do Ocidente e a olhei como um ocidental cordial teria feito. Estava impaciente e ansioso para mudar sua aparência, sua atitude e para lhe dar a roupagem da modernidade.”<sup>14</sup> O ex-cientista de Cambridge e advogado de Londres desejava trazer a ciência moderna e a tecnologia para o país, em vez de buscar uma volta às tradições.

A Grã-Bretanha resistiu à independência. Em 1921, as autoridades britânicas prenderam o jovem Nehru pela primeira de muitas vezes (ele passou cerca de 1/3 do período de 1921 a 1945 na prisão). Após ser libertado, tornou-se secretário-geral do Partido do Congresso, desenvolvendo sua habilidade política e conhecimentos sobre o país. Em 1926 e 1927, Nehru, a mulher e a filha foram à Europa e à URSS. Durante a viagem, foi exposto às idéias do movimento internacional anticolonial e do socialismo soviético. Ficou profundamente impressionado com as perspectivas tanto de uma unidade anticolonialista quanto

de um desenvolvimento não-capitalista. Quando voltou, Nehru mais uma vez foi nomeado secretário-geral e em 1929 tornou-se presidente do partido. Logo ficou evidente que Nehru (cujo pai morrera em 1931) era o segundo homem mais importante da liderança nacionalista, atrás apenas de Gandhi.

Nos dez anos do caminho para a independência, Nehru (conhecido como *pandit*, ou “professor”) uniu socialismo e nacionalismo com a intenção de alcançar o possível. As tentativas britânicas de conciliação levaram à autonomia provincial e à eleição do Partido do Congresso na maioria das províncias, no fim da década de 1930. Enquanto a guerra ameaçava a Europa, os indianos tiveram que tomar uma posição. Nehru, que em 1936 passou mais uma temporada na Europa, enquanto sua mulher morria em um hospital suíço, era simpático à luta contra os nazistas. Mas para ele e para o partido, a Índia só deveria apoiar a guerra caso a Grã-Bretanha se comprometesse com a independência, o que seria pouco provável. Nehru passou a maior parte do período da guerra na prisão e começou as negociações com os britânicos mesmo antes de ser libertado. Trabalhou próximo ao Lord Mountbatten para garantir uma transição para a independência o mais tranqüila possível dentro das dificuldades inerentes ao processo, especialmente a hostilidade entre hindus e muçulmanos, que mais tarde dividiram a nação em dois países: Índia e Paquistão.

No poder, *pandit* Nehru continuou a enfatizar o nacionalismo econômico e o desenvolvimento industrial. A Índia, diferentemente da América Latina, copiou aspectos da planificação soviética, utilizando uma série de planos quinquenais para conduzir a industrialização do país. O governo priorizava os investimentos em infra-estrutura e a indústria de base para aprofundar o desenvolvimento do setor fabril moderno. As prioridades de Nehru eram bem definidas:

Se pretendemos industrializar o país, não iremos fazê-lo criando uma porção de fábricas de bens de consumo. São úteis, sem dúvida, mas para nos industrializarmos precisamos de certas indústrias básicas, indústrias-chave, indústrias-mãe: máquinas, aço e assim por diante. Indústrias que possam gerar outras indústrias.<sup>15</sup>

Durante os três primeiros planos de cinco anos de Nehru, de 1951 a 1966, o governo foi responsável por metade dos investimentos destinados à indústria, e metade dos que se destinaram às indústrias de aço e ferro.<sup>16</sup> Nas décadas de 1950 e 1960, enquanto a produção têxtil aumentou em 1/3, no setor de maquinário o crescimento foi cinco vezes maior e a fabricação de metais básicos quadruplicou.<sup>17</sup>

Nehru adotou a visão socialista – como a maioria dos líderes políticos indianos –, mas com pragmatismo. O governo continuava firme no compromisso com os empresários, os quais Nehru em geral defendia:

Diz-se do capital que ele é arisco ... mas é arisco porque os capitalistas, que são empreendedores privados, não têm a certeza de quanto tempo poderão continuar no país. Sugiro, portanto, darmos a eles uma bela chance e pedirmos que obtenham belos lucros ... É essencial darmos uma chance à empresa privada e garantirmos segurança para que eles continuem a trabalhar em nome da produção.<sup>18</sup>

As políticas econômicas indianas eram semelhantes às da industrialização por substituição de importações adotadas na América Latina. O governo concedeu proteção industrial, créditos subsidiados, incentivos fiscais e outros benefícios, de certa forma, já familiares aos latino-americanos. Os planos quinquenais contavam com floreios retóricos, diferentemente dos planos latinos mais conservadores. Contudo, na prática, não eram muito parecidos com os do estilo soviético. O governo indiano prestou mais atenção às condições rurais do que os latino-americanos. É evidente que a Índia era bem mais rural que a América Latina, e a madura democracia parlamentar indiana não deixava os políticos ignorarem os produtores agrícolas. A ampla reforma agrária e as melhorias no campo não modificaram a situação geral de favorecimento das cidades e da indústria, mas o setor agrícola fora menos punido na Índia que em muitas outras nações em desenvolvimento.

As políticas indianas obtiveram resultados semelhantes aos alcançados por outras economias que implementaram a ISI. A produção agrícola da Índia nos primeiros 25 anos de independência quase não acompanhava o crescimento populacional, mas a indústria se expandiu três vezes mais rápido. No início da década de 1970, o país passou a produzir mais de 5 milhões de toneladas de aço (menos de um milhão de toneladas antes da independência), 16 milhões de toneladas de cimento (menos de 3 milhões de toneladas antes) e um milhão de toneladas de fertilizante (menos de 10 mil toneladas antes). O país fabricava os próprios trens, automóveis e possuía uma bem-sucedida indústria de maquinário.<sup>19</sup> Cerca de 90% das máquinas utilizadas na indústria têxtil eram produzidas domesticamente, da mesma forma que 98% do alumínio e 99% do aço (quase todos importados no período da independência). A indústria correspondia a apenas 16% da produção econômica, mas, dado o tamanho do subcontinente, a Índia tinha um dos maiores setores industriais do mundo em desenvolvimento.<sup>20</sup>

A industrialização veio acompanhada do crescimento econômico mais rápido da história indiana. As estimativas mais precisas indicam que a renda por pessoa na Índia em 1950 era quase 10% maior que um século antes. Esse dado mascarava os altos e baixos – altos, até a Primeira Guerra Mundial; baixos, a partir de então –, mas no geral a economia indiana do fim do período colo-

nial estava estagnada. Entre 1950 e 1975, no entanto, cresceu cerca de 50%, mesmo considerando a rápida ampliação populacional. Embora o crescimento tenha ocorrido mais lentamente que em muitos outros países em desenvolvimento, era significativo para os padrões indianos.

As vitórias econômicas da Índia satisfizeram apenas uma parte das ambições de Nehru para o país. Ele acreditava que a Índia poderia ajudar a transformar a natureza da economia internacional. Afinal de contas, as nações recém-independentes da África e da Ásia não tinham voz. Para solucionar o problema, em 1949, Nehru convocou uma conferência em Nova Déli e em 1954 se encontrou em Colombo, no Sri Lanka com o líder desse país e outros do Paquistão, de Burma e da Indonésia, para planejar uma reunião maior. Em abril de 1955, 29 nações africanas e asiáticas se reuniram em Bandung, na Indonésia. O encontro contou com a participação dos personagens mais importantes da luta anticolonial: U Nu (Burma), Norodom Sihanouk (Camboja), Zhou Enlai (China), Gamel Abdel Nasser (Egito), Nehru (Índia), Sukarno (Indonésia), Muhammad Ali Bogra (Paquistão), Carlos Romulo (Filipinas), príncipe Faisal (Arábia Saudita) e Pham Van Dong (Vietnã do Norte).

A Conferência de Bandung apontou para a estréia de novos atores na cena mundial. Nehru a chamou de “parte de um grande movimento da história da humanidade”, que fez “metade da população do mundo emergir na política internacional”.<sup>21</sup> Dezenas de países em desenvolvimento demonstraram interesse em traçar um caminho intermediário entre os Estados Unidos e a URSS. A declaração final de Bandung apresentou cinco princípios propostos por Nehru para evitar conflitos e pôr fim à intervenção imperial. Assim, o sucesso de Nehru em conduzir a sociedade indiana para a independência e a neutralidade refletiu-se no plano internacional. O Terceiro Mundo tornou-se uma força política e Nehru era um de seus líderes.

Quando *pandit* Nehru morreu, em 1964, suas idéias já estavam consolidadas. A Índia passou a ser industrial, com um setor público forte e uma iniciativa privada poderosa trabalhando lado a lado. A democracia do país era estável. Apesar da desastrosa guerra com a China, em 1962 – e de conflitos fronteiriços com o Paquistão –, a Índia era um dos protagonistas da política mundial, tanto pelo que vinha fazendo internamente quanto como líder do movimento não-alinhado do Terceiro Mundo. A África e a Ásia não dependiam mais da Europa em termos de investimentos, administração ou indústria. Os dois continentes haviam se tornado independentes, cresciam rapidamente e ganhavam cada vez mais autoconfiança. O sucesso de Nehru foi tão reconhecido no país que antes de completar dois anos da morte do líder, sua filha, Indira Gandhi, tornou-se primeira-ministra.

## O Terceiro Mundo adota a ISI

Assim como ocorria na Índia, as reformas de caráter nacionalista das economias pós-coloniais levaram a uma rápida industrialização. Os novos governos, seguindo as políticas da ISI, transferiram recursos e cidadãos da agricultura e da mineração para as fábricas; do campo para as cidades. A indústria da África e da Ásia se desenvolveu de forma impressionante, embora de maneira não tão abrangente ou profunda como na América Latina. Nações que já contavam com um passado manufatureiro, como a Turquia e a Índia, passaram a ter grandes fábricas. Países de fábricas rudimentares, como o Iraque e a Coreia, possuíam agora um extenso setor industrial. Áreas que nunca haviam tido qualquer fábrica moderna, como o Quênia e a Tailândia, passaram a ter uma indústria que crescia com velocidade. Em 1973, a Revolução Industrial parecia ter chegado à Ásia e à África, da mesma forma que algumas décadas antes chegara à América Latina.

A economia crescia rápido no Terceiro Mundo pós-colonial. Na maior parte da África e da Ásia, o crescimento per capita anual passou a ser de 2% a 3%. Nas décadas anteriores, talvez séculos, o índice anual raramente – se é que alguma vez o fez – ultrapassava 1%. Em algumas nações, como Egito, Costa do Marfim, Nigéria, Indonésia e Tailândia, a renda por pessoa dobrou, ou quase isso, em 20 anos. Isso sem incluir a Coreia do Sul e Taiwan, países que provavelmente atingiram o crescimento econômico mais rápido da história – o PIB per capita triplicou ou quadruplicou em 20 anos.<sup>22</sup>

A estrutura econômica das novas nações se modificou. Durante uma geração, sociedades agrárias foram transformadas em urbanas e industriais. Em 1970, a indústria já era responsável por 1/4 ou mais da produção de Sri Lanka, Malásia, Indonésia, Filipinas e Tailândia – todas sociedades pré-industriais até 1950.<sup>23</sup> Os países do Oriente Médio, que começaram com setores manufatureiros pequenos, experimentaram uma grande aceleração do crescimento industrial e, no início da década de 1970, muitas das economias da região, que não tinham o petróleo como base, passaram a produzir mais na indústria que na agricultura. Na Turquia e no Egito, a produção e a quantidade de empregos no setor industrial cresceram muito rápido, e embora essas economias fossem fortemente agrárias, a produção industrial superou a agrícola algumas vezes durante a década de 1970.<sup>24</sup> Os países da África Subsaariana, onde quase não havia fábricas, passaram por um processo violento de industrialização por substituição de importações. A parcela do PIB nigeriano proveniente da indústria, que na época da independência era menor que 3%, passou dos 10% na década de 1970, enquanto a própria indústria cresceu cerca de 11% ao ano.<sup>25</sup>

A ISI nesses países foi semelhante à da América Latina, apenas mais intensa. Países com um setor industrial menor precisavam de proteção e subsídios ainda maiores para poderem gerar novas fábricas. Nações que contavam com uma classe capitalista fraca necessitavam de um envolvimento ainda mais enérgico por parte do governo. Algumas das aplicações mais radicais da ISI ocorreram nos países menos desenvolvidos da África e da Ásia. Para os críticos, esses países copiavam uma má idéia, mas na Nigéria e na Índia, no Quênia e na Malásia a influência política dos que detinham o poder político, financeiro ou ideológico acabou canalizando os esforços para a industrialização.

A proteção comercial nesses países era extremamente grande apesar de suas indústrias estarem em fase embrionária. Barreiras protetoras no Egito e na Índia tornavam os preços dos produtos industriais quase duas vezes maiores. O comércio caiu radicalmente – apenas 2% da produção indiana era exportada. O comércio exterior da Turquia, que na década de 1920 abrangia de 25% a 30% da economia, caiu para menos de 9% na década de 1970, mesmo após séculos de laços comerciais com a Europa e uma localização favorável.<sup>26</sup>

A presença do Estado era bem mais significativa nos países menos desenvolvidos do que na América Latina. Na verdade, era comum a aplicação da ISI como forma de socialismo. Os que defendiam o socialismo na Índia, nos países árabes, em Burma ou na África o apresentavam como uma combinação de planificação central e socialdemocracia, unidas pela rápida industrialização e construção da nação. Os empregos de grande parte da população vinham do setor estatal, que também possuía porções generosas da economia. No Egito, o governo árabe socialista de Nasser nacionalizou todos os bancos, seguradoras e grande parte da indústria. O setor público egípcio possuía mais de 90% das fábricas com mais de dez trabalhadores. Além disso, 1/3 da força de trabalho e cerca de metade da produção estavam ligadas ao Estado. O governo de Gana empregava 3/4 dos trabalhadores do setor formal (moderno) da economia; embora apenas 1/10 dos trabalhadores estivesse no setor formal, isso significava que o governo era o principal responsável pelos empregos urbanos.<sup>27</sup>

A adoção de uma política de ISI extremada nos países que quase não possuíam indústria tinha diversas raízes. Em termos de ideologia, a industrialização estava intimamente associada à soberania, da mesma forma que economias exportadoras estavam associadas ao domínio colonial. Interesses urbanos poderosos estavam por trás dessa justificativa ideológica e a oposição rural foi dizimada com a saída dos colonizadores, ou acabava sendo fraca ou desorganizada. O conflito entre o exército, funcionários públicos, capitalistas locais, profissionais liberais e sindicatos trabalhistas, de um lado, e os pobres das áreas rurais, de outro, não era de fato um conflito. Quase não existiam obstáculos para a industrialização.

Muitos dos excessos cometidos na África e na Ásia ocorreram por causa do desenvolvimento relativamente baixo de tais sociedades, onde a pequena elite conseguia distorcer a política em favor próprio. As sociedades latino-americanas eram mais desenvolvidas, com economias mais maduras e sistemas políticos mais responsáveis. Apesar de em 1950 os níveis de riqueza da Europa serem duas vezes maiores que os da América Latina, a região, por sua vez, era de duas a três vezes mais rica que a Ásia e a África. O abismo entre a América Latina e o resto do mundo em desenvolvimento era maior que o existente entre a América Latina e os países ricos. Os grandes países da América Latina adotavam políticas industriais semelhantes às implementadas na Alemanha e nos Estados Unidos no fim do século XIX e apresentavam um nível de desenvolvimento comparável ao dos dois países no mesmo período. Essas medidas, portanto, não seriam adequadas a países tão pobres quanto Bangladesh ou Tanzânia, que contavam com índices de desenvolvimento mais baixos que os da Europa do fim do século XVIII.

A maior parte da Ásia e da África adotou o estilo latino-americano de ISI ou até mesmo uma forma mais extremada. No entanto, um punhado de países no Leste Asiático tentou algo diferente. Coreia do Sul, Taiwan, Cingapura e a colônia britânica de Hong Kong pressionavam seus fabricantes a exportar, como forma de desenvolver os mercados do país. Hong Kong já podia ser quase considerado comercialmente livre, mas os outros três países tentaram aplicar a ISI na década de 1950 e no início da de 1960. Mas, em meados dos anos 1960, o país se voltou para a chamada Industrialização Orientada para Exportação, IOE (ou EOI, na sigla em inglês para *Export Oriented Industrialization*), que estimulava a produção para exportação. Os governos também passaram a intervir pesadamente na economia – mas nesse caso, para estimular as exportações. Eles concederam benefícios e subsídios às importações, como créditos às empresas que exportassem e reduções nos impostos sobre os lucros obtidos com vendas internacionais. Em alguns casos, o setor público também abrangia uma parcela da economia tão grande quanto na América Latina, inclusive todos os bancos da Coreia do Sul e grande parte da indústria de base do país. Enquanto o resto do Terceiro Mundo fez com que a indústria se voltasse para dentro do país, as nações que se industrializaram com base nas exportações focaram no exterior. Em geral, essas indústrias dependiam dos voláteis mercados internacionais, mas tinham a vantagem de forçar os fabricantes nacionais a seguirem rigorosos padrões de qualidade, tecnologia e preços.

Os países do Leste Asiático optaram pela industrialização do tipo *export-orientated*, em parte por disporem de poucos recursos para importar os produtos necessários, e a única forma que encontraram para obter moeda estrangeira foi a exportação de produtos industrializados. Os governos de Taiwan e da

Coreia do Sul também foram influenciados por questões de ordem geopolítica; a importância que tinham para os Estados Unidos rendeu aos países acesso garantido aos mercados norte-americanos. Independentemente de sua natureza, a política foi notoriamente bem-sucedida. Entre 1950 e 1973, as exportações de Taiwan e da Coreia do Sul atingiram um crescimento anual de 20% e 16%, respectivamente, e a renda por pessoa dos dois países no mesmo período chegou a 6% e 5% ao ano. Em 1950, os dois países do Leste Asiático eram mais pobres que Filipinas, Marrocos e Gana; em 1973 tornaram-se de duas a três vezes mais ricos. A IOE parecia, se é que não foi, mais bem-sucedida que a ISI, embora tenha sido apenas uma experiência rara confinada ao Leste Asiático.

#### A proliferação moderna da indústria

Entre 1939 e 1973, os países em desenvolvimento optaram pela industrialização via substituição de importações, e por uma política nacionalista e voltada para o mercado interno. A América Latina e outras poucas nações independentes começaram a traçar esse caminho na década de 1930. Essas experiências foram seguidas de três levas de independência colonial: na Ásia, na década de 1940; no Oriente Médio e Norte da África nas décadas de 1940 e 1950; e na África Subsaariana no fim da década de 1950 e durante a de 1960. Todas essas regiões afastaram os produtos estrangeiros de seus mercados, estimularam a produção local para consumo interno e desenvolveram cidades e indústrias à custa de agricultores e zonas rurais. Os países da Ásia que optaram por se concentrar nas exportações também conseguiram o desenvolvimento industrial, mas com base na produção para o mercado externo, em vez da substituição de importações.

Quase todas essas nações foram bem-sucedidas. Apesar de alguns excessos inegáveis nas políticas de ISI em muitos países asiáticos, africanos e até latino-americanos, a década de 1960 foi relativamente próspera. Economias cresceram, o processo industrial se acelerou e o padrão de vida melhorou. A substituição de importações se mostrou uma medida econômica eficiente para ser adotada com a independência política nacional.

## 14

*Socialismo em muitos países*

A visita de Nikita Khrushchev aos Estados Unidos em 1950 e 1960 virou manchete nos jornais de todo o mundo. Quando o líder soviético bateu os pés com raiva no parlatório enquanto discursava nas Nações Unidas na década de 1960, os ocidentais ridicularizaram o camponês pouco sofisticado que agora liderava o maior país do mundo. No entanto, quando ele disse que até 1980 a economia da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas seria maior que a dos Estados Unidos, ninguém riu. Os soviéticos derrotaram os Estados Unidos na corrida espacial com o *Sputnik* em 1957 e um ano mais tarde lançaram a primeira nave espacial pilotada por um homem. Grosseiro ou não, o socialismo soviético parecia ser um verdadeiro rival do capitalismo.

Em 1939, o socialismo existia em apenas um país, a União Soviética.<sup>1</sup> A URSS era a maior nação do mundo, uma das principais potências industriais e uma força da política mundial. No entanto, o país continuava semi-industrial e com poucos laços econômicos com o resto do globo. Moscou havia se distanciado da economia mundial e dos mercados havia uns dez anos, e a planificação econômica soviética era uma anomalia exclusiva de um país que abrigava 8% da população mundial. Nenhum outro governo demonstrava qualquer interesse pela economia planificada socialista, e mesmo na União Soviética o seu futuro era incerto.

Na época em que Khrushchev visitou os Estados Unidos, o socialismo ao estilo soviético operava de forma consolidada em mais de 12 países, atingindo cerca de 1/3 da população mundial. Uma minoria considerável de países em desenvolvimento tinha o socialismo planificado como objetivo. O mais populoso do mundo, a China, tornou-se socialista, e a política do segundo

mais populoso, a Índia, aproximou-se da União Soviética. Os movimentos comunistas se fortaleceram pelo mundo em desenvolvimento e em alguns países da Europa ocidental. Um comunista otimista tinha motivos para acreditar que seria apenas uma questão de tempo para que a maioria dos países em desenvolvimento, e até grande parte dos desenvolvidos, adotasse alguma variação do socialismo soviético.

Enquanto isso, as nações socialistas transformavam, reformavam e modernizavam o modelo soviético. O governo da URSS também apontou falhas no sistema criado na década de 1930 e planejou um aperfeiçoamento. O futuro do socialismo soviético, e por inferência do próprio capitalismo ocidental, dependeria desses esforços para incrementar a planificação centralizada.

*A expansão do mundo socialista*

Em cinco anos após o fim da Segunda Guerra Mundial, o socialismo se expandiu do centro da Europa para o Pacífico. A Guerra Fria levou a uma rápida imposição do modelo soviético na Europa Central e do Leste. Entre 1949 e 1953, as nações socialistas dessas regiões do Velho Continente – Alemanha Oriental, Tchecoslováquia, Polônia, Hungria, Albânia, Romênia e Bulgária – copiaram a economia planificada da URSS (exceto a Iugoslávia). Em 1952, o Estado já controlava entre 97% e 100% das fábricas nesses países, menos na Alemanha Oriental, onde as estatísticas apontavam para cerca de 77%. A agricultura foi socializada de forma mais gradual, mas até 1953 as fazendas coletivas do governo ocupavam mais da metade das terras cultiváveis da Bulgária e da Tchecoslováquia. Na Hungria, a situação era bem parecida.

Havia variações, mesmo sem contar a busca independente da Iugoslávia por um socialismo gerido por operários. Em alguns países, havia grande espaço para o comércio privado, principalmente na agricultura e em alguns serviços de pequena escala – como restaurantes, varejo e consertos. Dado o status especial da Alemanha Oriental, um setor privado relativamente grande já operava no país em 1953. A planificação variava de acordo com a realidade local, uma vez que as nações se encontravam em estágios diferentes de desenvolvimento; a produção industrial per capita na Alemanha Oriental e na Tchecoslováquia era três vezes maior que na Romênia, Bulgária ou Albânia. No entanto, em 1953, todos esses países já haviam rejeitado os mercados em favor da planificação econômica.<sup>2</sup> Em 1949, contudo, as semelhanças foram formalizadas com a criação do Conselho para Assistência Econômica Mútua (Comecon ou Caem), formado com a intenção de ser a contrapartida da ordem de Bretton Woods. No entanto, os laços econômicos entre os governos eram limitados,

visto que buscavam um sistema autárquico, no qual o comércio, mesmo com nações socialistas, tinha pouco espaço.

Três novos governos socialistas tomaram o poder na Ásia – na China, na Coreia do Norte e no Vietnã do Norte. Sozinha, a Revolução Chinesa triplicou a população dos que viviam sob o regime comunista. Os três países asiáticos eram muito menos desenvolvidos e bem mais rurais que as outras nações socialistas. O caminho tomado pela Ásia na direção do socialismo foi mais agrário e começou de forma modesta. Os países implementaram reformas agrárias amplas, expropriando a maioria das terras dos ricos e as distribuindo aos pobres e aos camponeses sem terras. Os regimes comunistas asiáticos também se lançaram em ambiciosos programas estatais de industrialização com as recomendações e o dinheiro soviético, seguindo as linhas da planificação econômica.

Os governos comunistas na Europa e na Ásia construíam réplicas, com graus variados de dependência, da União Soviética stalinista. Adotaram as características básicas da planificação econômica soviética: controle estatal da indústria, da infra-estrutura, do comércio e de grande parte da agricultura; controles rígidos dos mercados; barreiras altas, ou proibitivas, ao comércio; e investimentos internacionais. O volume da produção agrícola privada, o grau de centralização e os limites para a flutuação dos preços variavam. Não obstante, as linhas gerais seguidas pelas economias planificadas eram semelhantes de Praga a Sófia, de Kiev a Moscou, e de Pequim a Hanói.

#### A divisão do mundo socialista

Após a morte de Stálin, em março de 1953, a marcha ordenada do mundo socialista se desintegrou e cada nação passou a seguir sozinha. Na União Soviética e na maior parte da Europa Central e do Leste, o modelo stalinista foi suavizado, passando a oferecer maiores benefícios aos consumidores, diminuindo o favorecimento da indústria pesada e concedendo incentivos de ordem mercadológica a gerentes e trabalhadores. A China tomou um caminho oposto e radicalizou a sua versão de planificação econômica e agricultura coletiva. As diferenças de política econômica foram marcadas por cisões crescentes entre os dois gigantes comunistas.

A morte de Stálin suscitou pressões econômicas, sociais e políticas na esfera socialista. O conflito atingiu o Partido Comunista, do qual Khrushchev assumira o controle. A atenção internacional se voltou para ele após um entusiasmado discurso no qual ele acusava Stálin de perverter os ideais socialistas. A liderança concordou com as reformas econômicas, embora não tivesse ficado claro quais seriam. Os distúrbios na URSS se refletiram na Europa Central e

do Leste, onde líderes stalinistas estavam sendo substituídos por “comunistas nacionais” pró-reformas que desejavam modificar o socialismo. Reformas econômicas, sociais, e algumas vezes políticas, atingiram toda a URSS e a Europa Central e do Leste.

A insatisfação popular pode ser considerada o motivo mais imediato para tensões. Em Berlim, revoltas operárias ocorreram em junho de 1953. O descontentamento se espalhou pela Europa oriental e não podia ser atribuído apenas a contra-revolucionários antiproletariado, uma vez que os operários eram aqueles que reivindicavam de forma mais agressiva. As revoltas em Berlim podem ser comparadas às agitações de 1956 na Hungria e na Polônia. Em ambos os casos, embora certamente contassem com elementos anti-soviéticos e anti-socialistas, as reivindicações contavam com o apoio de uma parte substancial da classe trabalhadora e dos partidos comunistas locais, de forma ativa ou passiva. A URSS e seus governos aliados rapidamente reprimiram os motins. No entanto, os regimes que subiram ao poder após os eventos de 1956 eram liderados por comunistas reformistas moderados. Estes eram bem-vistos, tinham um passado de luta contra a linha dura e pouco dependiam do apoio popular (Gomulka, na Polônia, e Kádár, na Hungria).

A baixa qualidade de vida do cidadão médio era o principal motivo de descontentamento popular. O governo soviético privilegiava a indústria pesada em detrimento da leve (bens de consumo), além de favorecer a indústria em detrimento da agricultura. Argumentava que os sacrifícios feitos para acelerar a industrialização básica seriam recompensados no futuro com uma base industrial mais forte. Embora tal posição possa ter tido seu mérito na década de 1930, tornou-se incoerente na de 1950, em especial nos países da Europa central, que já contavam com um setor manufatureiro significativo. O foco na indústria de base significava uma séria escassez de bens de consumo, incluindo moradia, e a pouca atenção destinada à agricultura gerava uma insuficiência no abastecimento e na qualidade dos alimentos. Em 1938, os consumidores soviéticos talvez estivessem dispostos a manter tais condições espartanas como forma de preparação para a Grande Guerra Patriótica contra os invasores nazistas. No entanto, em 1950, os húngaros, os poloneses e até os soviéticos não estavam mais tão motivados. O problema foi exacerbado quando tomaram ciência da prosperidade ocidental. Os países da Europa central ficavam ao lado das prósperas sociedades capitalistas e a televisão e o rádio reforçavam a impressão de que o leste ficava para trás. Até os cidadãos soviéticos se deram conta do abismo entre os padrões de vida dos dois blocos.

“Se não pudéssemos prometer à população nada melhor que apenas a revolução, o povo coçaria a cabeça e diria: Não seria melhor um bom *goulash*?”,

disse, supostamente, Khrushchev. O chamado comunismo *goulash*\* foi adotado pelos soviéticos e seus aliados na Europa Central e do Leste. Os governos aumentaram os salários e começaram a investir nas indústrias de bens de consumo e na construção de casas.<sup>3</sup> Passaram a não mais enfatizar a indústria pesada e a aumentar o fornecimento de roupas, sapatos, aparelhos de som e outros bens de consumo. Prometeram construir milhões de novas habitações, e as autoridades soviéticas garantiram, em 1957, que dentro de uma década as famílias não precisariam mais dividir apartamento umas com as outras.<sup>4</sup> O novo foco na melhoria da qualidade de vida da população obteve resultados grandiosos e rápidos: de 1953 a 1957, os salários reais na Europa oriental tiveram aumento de 30% a 60%.<sup>5</sup> O descontentamento, portanto, diminuiu.

O descaso do governo com a agricultura estagnou o abastecimento de alimentos. Os preços agrícolas caíram tanto que os fazendeiros não tinham incentivo para produzir, e o governo quase não investia em melhorias no campo. As fazendas soviéticas, em 1953, produziam menos grãos e batata que em 1940, além de contarem com uma quantidade menor de gado, porcos e carneiros. Dado o crescimento populacional, isso se refletiu no número de habitantes nas cidades. As mesmas políticas governamentais que tornaram a agricultura pouco lucrativa também empobreceram as próprias áreas rurais. Praticamente a única forma que os produtores agrícolas tinham para garantir uma vida decente era vender o que produziam em seus pequenos lotes de terra.<sup>6</sup>

Khrushchev era natural do cinturão verde ucraniano e se considerava um especialista em agricultura. Desde o começo de seu governo, investiu no campo. Dobrou o número de tratores e segadeiras em dez anos e aumentou a utilização de fertilizantes e técnicas de irrigação. Também gastou somas incalculáveis com o propósito de arar milhões de hectares de terras improdutivas para o cultivo de grãos – principalmente na Sibéria e no Cazaquistão.

Os soviéticos reorganizaram a agricultura. O governo aumentou os preços dos produtos agrícolas e, em poucos anos, os ganhos das fazendas coletivas aumentaram em mais de 33%. Moscou também unificou fazendas com a finalidade de torná-las mais eficientes. Em 1960, a típica fazenda coletiva tinha 400 casas espalhadas por 3 mil hectares de terras cultivadas, com 1.300 cabeças de gado e 900 porcos. Um número maior de máquinas, fazendas mais amplas e o encarecimento dos produtos agrícolas melhoraram, substancialmente, as condições de vida no campo e o abastecimento de alimentos. Entre 1953 e 1965, após anos de estagnação, a produção de alimentos aumentou em cerca de 3/4.<sup>7</sup> Os governantes do Leste Europeu também melhoraram as condições

\* Modelo de comunismo diferente do stalinismo clássico, primeiramente adotado pela Hungria, como sugere o próprio nome, uma referência ao prato típico húngaro. (N.T.)

rurais. Após 1956, Polônia e Hungria terminaram com muitas das fazendas coletivas. Em 1960, cerca de 90% dessas fazendas na Polônia já haviam sido privatizadas e o governo não exercia qualquer tipo de pressão para mudar essa situação. As fazendas coletivas húngaras foram reconstruídas de forma a se tornarem mais atraentes para os produtores agrícolas. Em outros lugares, apesar de os trabalhadores terem sido persuadidos ou obrigados a viver em fazendas coletivas, ou estatais, os preços agrícolas encontravam-se relativamente favoráveis e as casas em lotes privados de terra passaram a ser autorizadas e, inclusive, estimuladas. Na Europa oriental, as condições rurais e a produção agrícola melhoraram, uma vez que o consumo de carne dobrou, ou quase, até 1965.<sup>8</sup>

As mudanças na União Soviética e na Europa oriental praticamente atingiram seu objetivo. O crescimento econômico continuava grande e provocou uma melhora nas condições da cidade e do campo. A população conseguia comprar bens de consumo além da necessidade básica – câmeras, máquinas de lavar, aparelhos de som e até carros –, morar em casas decentes e usufruir de uma série de serviços educacionais e sociais. No fim da década de 1960, a quantidade de telefones, rádios e televisores presentes em lares soviéticos se aproximava à da Europa ocidental. Embora o Partido Comunista e os planos econômicos centralizados permanecessem no comando, as rédeas econômicas e políticas não eram mais tão pesadas como antes de 1953.

As condições da década de 1960 se refletiram em acordos informais de ordem política e econômica. Os governos socialistas contavam com o apoio dos membros do partido e dos industriais que governavam tais sociedades. Os trabalhadores urbanos tinham o privilégio do acesso a serviços e salários maiores. Produtores agrícolas, profissionais liberais e outros só conseguiam ter uma vida decente caso aceitassem a liderança do Partido Comunista e, na Europa oriental, a aliança com a URSS. A primazia do Estado de partido único era o preço a ser pago pela melhoria na qualidade de vida e a interferência cada vez menor que esses Estados exerciam na vida privada.

As mudanças da década de 1950 melhoraram a qualidade de vida da população, mas os governos da União Soviética e da Europa oriental estavam cientes de que suas economias ainda apresentavam problemas. Os soviéticos pareciam ter se dado conta de que os métodos impositivos da década de 1930, talvez bem-sucedidos naquelas circunstâncias, eram pouco adequados aos problemas das economias industriais mais avançadas surgidas na década de 1950. Até mesmo Stálin, pouco antes de morrer, reconheceu que os mecanismos para uma industrialização rápida não eram necessariamente os mesmos que os utilizados para o crescimento e o desenvolvimento de uma economia já madura. A rápida industrialização havia contado com uma centralização extre-

ma e ameaças disciplinares aos gerentes. Tais medidas quase militares talvez funcionassem para fins quase militares, mas as conseqüências em geral eram desagradáveis em tempos mais normais.

Os dois problemas estruturais mais urgentes da economia eram o excesso de centralização e a falta de incentivos. Os ministérios eram organizados de forma centralizada por tipo de indústria. O aço e o ferro, por exemplo, eram completamente separados dos químicos. Nesse contexto, os ministérios protegiam seus próprios impérios e não cooperavam uns com os outros. Dessa forma, em vez de uma usina de aço, por exemplo, receber insumos de alguma fábrica vizinha que os tivesse em abundância, ela precisava requerer tais suprimentos da administração central em Moscou. Os gerentes das fábricas costumavam contratar “procuradores”, que vasculhavam as zonas rurais em busca dos produtos que suas fábricas necessitavam – mas não os conseguiam no ministério central – para trocar pelos bens que tinham em excesso. Khrushchev tentou solucionar o problema criando mais de 100 escritórios locais de planejamento e devolvendo a autoridade no nível local. O regime de Brezhnev e Kosygin, que substituiu o de Khrushchev em 1964, reduziu a centralização, mas, apesar disso, concedeu mais autoridade para os gerentes locais das estatais.

Outro problema era de incentivos. Os soviéticos nunca contaram totalmente com a exortação ou com o ardor ideológico para motivar operários e gerentes, mas também não usavam de gratificações econômicas de forma muito extensiva. Eles temiam que as recompensas resultassem em grande desigualdade entre classes e regiões, consideradas indesejadas pelo sistema. A forma de se medir sucesso em um sistema planejado de forma centralizada também não era clara. Os preços eram definidos pelas autoridades centrais, de modo que a lucratividade de uma empresa dependia em grande parte de decisões que não diziam respeito aos trabalhadores ou gerentes. Caso os planejadores, percebendo a insignificância dos resultados financeiros, oferecessem recompensas por melhoras quantitativas, as fábricas passariam a entregar grandes quantidades de produtos sem se preocupar com a qualidade. Não era culpa dos gerentes se as autoridades centrais estabeleciam preços de modo que as empresas gastavam mais do que ganhavam, ou se as mandavam produzir bens que os consumidores não queriam; da mesma maneira como o sucesso não era resultado de excelência gerencial.

A maioria dos analistas soviéticos acreditava que as formas pouco refinadas de planificação econômica haviam sido apropriadas para o crescimento econômico das décadas de 1930 e 1940, mas agora não eram mais satisfatórias. Inicialmente, o principal objetivo foi o crescimento “extensivo”, que trouxe recursos subutilizados para a economia. O governo transferiu os trabalhadores das zonas rurais para a indústria, empurrou as terras ociosas para a produção

e investiu na indústria de base. Por se tratar de uma economia rudimentar, o governo podia facilmente dimensionar e taxar os bens produzidos – grãos, aço, petróleo. Com a industrialização básica completada, a economia soviética se deparou com o crescimento econômico “intensivo”, utilizando a capacidade produtiva instalada, de forma mais eficiente. No entanto, sem grandes incentivos, gerentes e operários provavelmente não aceitariam correr riscos para aumentar a produtividade. Por que os gerentes gastariam tempo e energia para desenvolver técnicas produtivas inovadoras se não seriam recompensados por isso?

Mesmo na década de 1930, os soviéticos tentaram aproximar os preços de índices realistas, utilizar formas para medir lucratividade, além de descobrir quais as empresas tinham um bom desempenho. Na década de 1960, os reformistas começaram a utilizar métodos mercadológicos para recompensar as empresas, seus gerentes e operários. Um dos primeiros a expressar tal opinião foi o economista soviético Evsei Liberman, que em 1956 defendia a utilização dos lucros como recompensa para os gerentes e trabalhadores de uma firma. Em 1962, o *Pravda*, jornal do Partido Comunista, autorizou Liberman a publicar suas idéias pró-mercado. O debate público instaurado foi um indicativo de que as autoridades soviéticas consideravam a possibilidade de grandes reformas. A nova administração de Brezhnev e Kosygin implementou medidas moderadas de incentivos em 1965. Decisões antes tomadas de maneira central foram deixadas a cargo das empresas, que foram autorizadas a guardar parte dos lucros e a distribuí-los para gerentes e trabalhadores na forma de bônus ou benefícios (moradia, férias, serviços sociais).

Os soviéticos também começaram a repensar seus laços econômicos com o resto do mundo. Reconheceram que a URSS “estava perdendo tempo e energia reinventando processos e bens já desenvolvidos por outros países avançados”.<sup>9</sup> O comércio exterior da nação aumentou de modo substancial, tanto com os outros países socialistas quanto com o mundo capitalista; em 1973, o comércio tornou-se três vezes mais importante para a economia soviética do que o era em 1950. Os investimentos internacionais passaram a ser mais bem-vindos. Em agosto de 1966, o governo firmou um contrato de US\$1,5 bilhão com a Fiat para a construção de uma fábrica de automóveis de última tecnologia numa cidade nova chamada Togliattigrad, em homenagem a um líder comunista italiano do pós-guerra.<sup>10</sup>

Os países da Europa oriental passaram por reformas mais radicais voltadas para o mercado. O regime tcheco foi mais longe entre 1966 e 1968 na busca de um caminho próprio para o socialismo (ou o afastamento do socialismo soviético), mas o plano foi interrompido por uma invasão da URSS. No entanto, o regime húngaro implementou reformas radicais no mesmo período e, aparentemente, convenceu os soviéticos de que isso não ameaçaria a segurança

do bloco. Na década de 1970, a maioria dos preços na Hungria começou a ser determinada pela oferta e procura, e os lucros passaram a ser retidos pelas firmas e seus funcionários. Outros países da Europa Central e do Leste também descentralizaram a planificação e aumentaram o papel desempenhado por preços e lucros.<sup>11</sup>

Obstáculos políticos em geral impediam reformas na União Soviética e na Europa oriental. Interesses já arraigados lutavam contra as mudanças que os ameaçavam. Os gerentes das fábricas que sofriam com o aumento da competitividade trazida pelas reformas brigavam para que as medidas fossem revistas ou abortadas. Eles eram importantes defensores dos regimes comunistas. Dessa forma, os seus interesses tolhiam o governo de agir. Na URSS, onde, durante décadas, os gerentes construíram uma posição social e política forte, muitas das reformas de Brezhnev e Kosygin foram arquivadas assim que anunciadas. Em 1973, a administração econômica da Europa oriental e da União Soviética era bastante diferente do modelo soviético pré-1953. E, até 1973, o desempenho das economias da região foi muito bom. A competição econômica entre o capitalismo industrial do Ocidente e o socialismo industrial do Oriente estava a pleno vapor.

#### O caminho chinês

A maioria dos indivíduos que viviam sob regimes socialistas tomou um caminho bem diferente quando a República Popular da China adotou métodos radicais de modernização ao estilo comunista. Enquanto o resto do mundo socialista passou por reformas, atenuou e revisou os princípios stalinistas, os chineses (e seus aliados albaneses) os expandiram em nome da rápida industrialização e transformação agrária. Ambos os governos criaram enormes comunas agrícolas para acelerar a transição do capitalismo para o comunismo, politizaram todos os aspectos relativos a medidas econômicas e cortaram os laços com o resto do mundo. De meados da década de 1950 à de 1970, a China optou pelo caminho, rural e urbano, com um grau de radicalismo jamais visto antes.

Os comunistas chineses que tomaram o poder em 1949 se depararam com demandas conflitantes, refletidas em confrontos entre as alas do próprio partido. Alguns dos aspectos difíceis foram as divisões urbano-rurais, já instauradas havia muito tempo. Os comunistas contavam com o apoio das zonas agrícolas e entenderam a necessidade de manter uma base de apoio camponesa, uma vez que o país era praticamente rural. O Partido Comunista também tinha força entre a classe trabalhadora urbana e compartilhava com o resto do mundo do desejo de se industrializar rapidamente. Contudo, políticas pró-industriais em

geral implicavam medidas antiagrícolas e, dessa forma, interesses urbanos e rurais provavelmente entrariam em conflito.

Por outro lado, o país mais populoso do mundo havia muito tempo se deparava com um estado de desordem beirando a anarquia e um dos primeiros objetivos seria ainda a unificação da nação. No entanto, os comunistas também desejavam a transformação econômica e social, e uma mudança desse porte corria o risco de gerar grandes conflitos. Seria preciso escolher entre ordem e mudança. Outro tipo de tensão ocorria entre nacionalismo e internacionalismo. De um lado, a construção de uma nação pelos comunistas; de outro, a participação da China no comunismo mundial.

Os primeiros anos da revolução foram dedicados à reconstrução e à reforma. O novo governo redistribuiu terras, nacionalizou grandes empresas privadas e expandiu o setor público. O primeiro plano quinquenal, de 1952 a 1957, pôs o país no caminho soviético. À indústria pesada foi concedida metade dos investimentos totais, embora o setor correspondesse a uma fatia minúscula da economia. A ajuda técnica e financeira da União Soviética serviu para a construção de centenas de fábricas de produtos essenciais e, devido à atenção governamental e à ajuda de Moscou, a indústria cresceu rapidamente. Em cinco anos, a produção industrial total dobrou; a de cimento e energia elétrica triplicou; e a quantidade de aço fabricada quadruplicou.<sup>12</sup>

Os produtores agrícolas continuaram sozinhos. A agricultura quase não recebeu dinheiro público, mas ao menos os recursos do campo não foram desviados para as cidades. A população rural era tão grande que os modestos impostos agrícolas arrecadavam o suficiente para a indústria, e a ajuda soviética também acabou contribuindo para o financiamento da nova atividade industrial. Os comunistas não podiam brincar com a oposição presente em mais de 4/5 do país; a sociedade chinesa era bem mais rural que a soviética (2/3 da primeira era rural, ao passo que 2/3 da segunda era urbana). Os comunistas não se esforçaram muito para estimular os produtores agrícolas a participarem de cooperativas. No fim de 1954, apenas 2% dos camponeses do país pertenciam a cooperativas e quase nenhum vivia em fazendas coletivas. O Comitê Central previu, com otimismo, que 20% dos produtores agrícolas do país iriam fazer parte de cooperativas (não fazendas coletivas) até 1957. Mao Tsé-tung acreditava na idéia, um tanto radical, de que possivelmente até 1960 todo o campesinato estaria organizado em cooperativas.<sup>13</sup>

O gradualismo foi logo abandonado. Após 1956, as relações entre chineses e soviéticos se tornavam cada vez mais conflituosas, e em qualquer situação a União Soviética emprestava dinheiro, não dava, o que logo chegaria ao fim. E a razão mais importante foi que as fazendas forneciam apenas um modesto excedente para ser investido na indústria e nas cidades. Alguns líderes comu-

nistas estavam dispostos a aceitar a realidade, optando por uma transição lenta para o socialismo e o desenvolvimento industrial. Mao Tsé-tung e aliados acreditavam que dessa forma abandonariam seus objetivos. Mas como poderiam conseguir recursos para uma rápida transformação econômica? Não podiam massacrar os camponeses como fez a União Soviética; eles praticamente viviam de subsistência, eram numerosos demais e extremamente importantes do ponto de vista político.

Mao e seus seguidores tentaram então aumentar a produção no campo com uma grande mudança na organização agrícola. Em outubro de 1955, repentinamente, o partido começou a exercer forte pressão pela coletivização. Em uma reviravolta impressionante, no fim de 1956, 90% dos camponeses da China passaram a viver em fazendas coletivas. A coletivização na União Soviética levou dez anos para atingir esse nível, exigiu enorme brutalidade e gerou conseqüências graves. Na China, o processo ocorreu de forma tranqüila e relativamente sem grandes problemas. Cada fazenda coletiva foi planejada para coincidir com um vilarejo tradicional com cerca de 100 famílias. Acima de tudo, a coletivização não veio acompanhada da exigência de preços absurdamente baixos para os grãos – bastante representativo do estilo soviético.

Mas logo surgiram os problemas. Aparentemente, Mao acreditava que com a reorganização camponesa, a produção agrícola cresceria muito e seria suficiente para aumentar a renda no campo, financiar a indústria e a nova infra-estrutura, além de oferecer melhor qualidade de vida. Mas não foi o que aconteceu e, mais uma vez, o governo se viu obrigado a impor sacrifícios aos agricultores. Mao resolveu lidar com o problema de forma diferente. No inverno de 1957-1958, o governo organizou a construção coletiva de canais de irrigação e de outros sistemas hidráulicos. O feito reuniu centenas de milhões de pessoas e foi um grande sucesso. Em um ano, os chineses construíram o equivalente a 300 canais do Panamá.<sup>14</sup> Mao e seus seguidores encontraram uma saída para seu dilema: áreas coletivas maiores poderiam reunir os camponeses para empreitadas ainda mais eficientes. Eles pressionaram para que dez, 20 ou 30 fazendas coletivas se juntassem e dividissem o trabalho, as máquinas, a liderança e quase todo o resto.

Em alguns meses, quase no fim de 1958, os chineses deram o chamado Grande Salto para Frente, o qual reorganizou 99% dos camponeses do país em grandes comunas com cerca de 30 mil membros. As comunas eram bem mais “comunistas” que as fazendas coletivas. Tudo era dividido, desde o cuidar das crianças até a comida em refeitórios comunitários. Sobre isso, o Comitê Central divulgou com entusiasmo:

O povo aprendeu a se organizar com disciplina militar, trabalhando com militância e vivendo de forma coletiva. Isso aumentou ainda mais a consciência política

de 500 milhões de camponeses. Refeitórios comunitários, jardins-de-infância, creches, grupos de costura, barbearias, banhos públicos, asilos para os idosos, escolas agrícolas de ensino médio, além de escolas comunistas e de especialização proporcionam aos camponeses uma vida comunitária feliz e estimulam ainda mais a idéia de coletividade entre as massas camponesas.

Segundo o partido, essa era “a política fundamental para guiar os camponeses na construção do socialismo e fazer a transição gradual rumo ao comunismo”.<sup>15</sup> O partido estimulou a construção de indústrias de pequena escala nas comunas e logo um milhão de altos-fornos produziam ferro e aço nas áreas rurais.

Mas o Grande Salto para Frente quase levou o país ao abismo. As comunas eram grandes demais para a produção. Como os camponeses podiam pegar comida de graça, tinham pouco incentivo para trabalhar e muito para comer, de forma que o consumo aumentou e a produção diminuiu. A colheita de 1958 havia sido muito boa – talvez por esse motivo o Grande Salto era visto com otimismo. A euforia durou algum tempo, pelo menos enquanto os estoques estavam cheios. Mas as colheitas de 1959 e 1960 foram 25% menores, e a oferta de alimentos diminuiu. Em 1960, o campo enfrentava problemas sérios. A produção de alimentos caiu radicalmente e os sistemas de distribuição e transportes na zona rural se desorganizaram. Por fim, os comunistas, que se vangloriavam de terem erradicado a pobreza, foram os responsáveis por uma das piores ondas de fome da história. Entre 10 e 15 milhões de pessoas foram afetadas e Pequim, em pânico, mandou 30 milhões de cidadãos das cidades para o campo por não ter como alimentá-los.<sup>16</sup>

Assim, o governo recorreu de volta a formas mais modestas de organização agrícola. A comuna média foi dividida em três e reduzida a praticamente uma unidade administrativa. O governo confiou o controle da terra e do cultivo a grupos de produção, formados por 20 a 40 casas, em geral de uma única família (clãs). As propriedades privadas familiares foram restabelecidas, com mais liberdade de trabalho para pequenos negócios privados (artesanato, comércio, serviços de conserto), com o propósito de ajudar os agricultores a equilibrar o orçamento. Algumas áreas até retomaram o cultivo individual.<sup>17</sup> O governo também passou a enfatizar o fornecimento de alimentos, concentrando máquinas, sistemas de irrigação e fertilizantes nas regiões mais produtivas. O movimento em direção aos mercados foi retomado e a ênfase nas áreas produtivas aumentou a desigualdade entre os agricultores pobres e os ricos. A liderança comunista não ficou satisfeita com a situação, mas a igualdade imposta de forma radical mostrou-se desastrosa.

A batalha não havia terminado. Em 1966, Mao Tsé-tung e seus seguidores tentaram frear o curso reformista da política econômica. A Grande Revolução

Cultural Proletária, como veio a ser chamada, empurrou a economia para um caminho mais revolucionário. Os radicais eram contra os tecnocratas e especialistas sem ideologia, contra as grandes diferenças salariais entre trabalhadores qualificados e não-qualificados e contra a desigualdade no campo. Alegavam que o rumo mais moderado adotado pelo país no início da década de 1960 estava pondo a China no “caminho capitalista” dos revisionistas soviéticos com os quais os chineses haviam rompido. A Revolução Cultural fragmentou o país, gerando conflitos entre grupos, incluindo batalhas armadas entre defensores e opositores de idéias políticas. Os conflitos afetaram a economia e a incerteza tanto quanto a política econômica refreou o crescimento. Dessa forma, no início da década de 1970, embora a Revolução Cultural ainda estivesse oficialmente em curso, o governo tomou um rumo mais moderado, semelhante ao do início da década de 1960.

As grandes flutuações da política econômica causaram estragos. Do início da revolução ao fim do primeiro plano quinquenal, o PIB per capita cresceu impressionantes 57%. Por cinco desastrosos anos, o Grande Salto diminuiu a produção em 25%. Durante o período de contenção de gastos de 1962 a 1966, o crescimento aumentou mais uma vez, atingindo 43% – caiu 12% nos primeiros três anos da Revolução Cultural. Quando a revolução perdeu força, entre 1968 a 1973, a economia voltou a crescer, ficando 1/3 maior. Apesar dos altos e baixos, no geral, o crescimento per capita da economia chinesa era em média de 2,9% ao ano, semelhante ao de outras nações em desenvolvimento e, em particular, ao da Índia. Mas tal comparação mascarava as oportunidades perdidas, já que, da mesma forma que os países menos desenvolvidos, a Índia crescia lentamente. Se a China tivesse conseguido manter a mesma taxa de crescimento que teve de 1950 a 1958, em 1973 o país seria quase três vezes mais rico que a Índia e duas vezes mais rico do que de fato era, com quase a mesma renda per capita de Taiwan e da Coreia do Sul.<sup>18</sup> Os conflitos entre diferentes facções e os choques e desvios da política econômica chinesa diminuíram o alcance do extraordinário sucesso desenvolvimentista vivido pela maior parte do Leste Asiático.

Os altos e baixos eram resultado de tensões básicas da sociedade chinesa. A tentativa de acelerar o crescimento econômico aumentou a desigualdade entre regiões, grupos e classes, fato que não condizia com os objetivos comunistas e os interesses de alguns dos mais influentes defensores do regime. Mas os esforços para uma transformação social radical deprimiu a economia, e como as condições da China eram quase de subsistência, o país não podia se arriscar dessa maneira. Os moderados advogavam pelas necessidades “econômicas” de um país extremamente pobre; os radicais lutavam pelos objetivos “utópicos” de sua tradição revolucionária. Teria sido possível lidar com pequenas doses de ambos os elementos. Em vez disso, a China oscilava entre os dois extremos.

Não obstante, no início da década de 1970, o governo chinês conseguiu alguns feitos importantes. O crescimento econômico do país não se comparava ao de seus vizinhos do Leste Asiático, mas também não era tão lento quanto o da Índia capitalista. A situação social melhorou de forma substancial em termos de saúde, educação e nutrição. A China estava longe de ser um símbolo absoluto do sucesso socialista, mas a experiência vivida pela nação foi suficientemente positiva para que o regime continuasse atraente para outros países na Ásia, África e América Latina.

### Socialismo no Terceiro Mundo

O exemplo chinês, assim como as experiências do Vietnã e da Coreia, inspirou muitos na Ásia e na África. O Vietnã do Norte era admirado pela obstinação na interminável guerra que libertou o país do domínio colonial. A disposição mostrada pelo Vietnã, um país pequeno e atrasado, em confrontar a superpotência norte-americana plantou a semente do socialismo nos países pobres. Muitos no Terceiro Mundo se ressentiam do notório desdém, ou mesmo hostilidade, dos Estados Unidos à causa do desenvolvimento econômico. A Coreia do Norte exercia uma influência semelhante e o país foi relativamente bem-sucedido com a industrialização autárquica. No início da década de 1970, muitos países asiáticos e africanos se aliaram à URSS ou à China e, de forma geral, apoiavam o caminho socialista – apesar de nem sempre imitarem completamente os regimes chinês e soviético. Os movimentos de libertação das colônias portuguesas na África, na Rodésia e na África do Sul também se identificaram com a URSS ou a China. Sem dúvida, parte desse movimento pode ser explicada pela aliança oportunista com o inimigo de seu inimigo, pois se acreditava que os regimes africanos brancos, uma minoria no continente, contavam com o apoio ativo, ou passivo, do Ocidente. No entanto, também era forte a idéia de que o socialismo era apropriado às condições do subdesenvolvimento.

A experiência socialista que mais mexeu com a imaginação do mundo em desenvolvimento, contudo, se passou no lugar mais improvável. Com a Revolução Cubana, o socialismo conseguiu um pequeno espaço de influência na casa de força do capitalismo mundial, no playground da classe alta norte-americana, longe do centro do poder comunista da Eurásia. A audácia cubana em enfrentar os Estados Unidos, seu fervor revolucionário e feitos impressionaram milhões de pessoas na América Latina, na África, na Ásia e até no mundo industrializado.

Cuba era uma possessão norte-americana, formal ou informal, desde 1898, quando as tropas dos Estados Unidos derrotaram os espanhóis. Na déca-

da de 1950, a situação econômica da ilha era confortável, levando-se em conta os padrões latino-americanos. Nem tão rico quanto a Argentina, nem tão pobre quanto o Brasil ou o México, o país se parecia com o Chile. Mas, para muitos, Cuba parecia ser uma paródia grotesca do desenvolvimento. A corrupção de seus líderes políticos somava-se à decadência dos hotéis, cassinos e bordéis de Havana. Com exceção do turismo, Cuba dependia do setor açucareiro, que em grande parte pertencia aos norte-americanos e precisava contar com o acesso privilegiado aos mercados dos Estados Unidos. A dependência do país em relação a Washington deve ter enriquecido muitos cubanos, mas não aliviou a pobreza extrema de outros, como os agricultores sem terra ou os moradores das favelas que cercavam o país. A ostentação da riqueza em meio à pobreza, à dependência e ao nacionalismo gerou um ressentimento crônico contra a classe que exercia o domínio e seus protetores norte-americanos.

Fidel Castro e seus mil aliados entraram em Havana no dia 1º de janeiro de 1959 sem encontrar qualquer resistência, fato explicado pelos 20 anos de má gestão e brutalidade do governo de Fulgêncio Batista. Os cubanos que apoiavam Fidel – num primeiro momento, quase todos – desejavam algo simples: independência da nação, crescimento, diversificação da economia (para além do açúcar) e redução da desigualdade. O empenho do regime revolucionário em atingir esses objetivos logo levou a medidas extremas e, em seguida, à adoção completa do comunismo. O radicalismo talvez tivesse sido inevitável: quando o governo tentou reduzir a dependência estrangeira e a desigualdade, foi de encontro aos poderosos interesses norte-americanos e a única fonte de apoio parecia ser a URSS. Desagradar aos norte-americanos era bastante preocupante à luz da recente experiência da Guatemala, onde em 1954 os Estados Unidos destituíram um governo eleito democraticamente que havia adotado medidas apenas um tanto nacionalistas.

Em 1961, o governo cubano já havia implementado uma ampla reforma agrária, nacionalizado grande parte do setor privado, começado a adotar a planificação econômica, oficializado o Partido Comunista e se aliado à União Soviética. Durante a década seguinte, a política econômica oscilou entre o estilo soviético e o chinês. O problema foi o mesmo que o da China. O governo cubano queria industrializar o país, reduzir a importância do açúcar e das exportações, além de desejar um crescimento rápido e mais igualdade. No entanto, a tentativa de tirar a economia da agricultura tropical e lançá-la na indústria moderna desacelerou o crescimento, principalmente depois de a expropriação de empresas estrangeiras ter privado o país do capital e de tecnologia do Ocidente. Do mesmo modo, medidas para reduzir a desigualdade entre grupos e regiões diminuíram o crescimento, tanto pela perda de motivação dos produtores quanto pela emigração de centenas de milhares de cubanos altamente

qualificados. A realidade parecia indicar que industrialização, independência econômica e mais igualdade levavam a uma economia estagnada, ao passo que um rápido crescimento econômico significava aceitar um sistema agrário de base açucareira e uma redução apenas gradual da desigualdade.

Em 1970, após dez anos de choques e mudanças políticas, o governo cubano ganhou estabilidade e adotou uma versão própria da planificação econômica soviética para atingir seus objetivos de forma equilibrada. A transformação econômica radical foi abrandada e a diversificação da economia, contando com uma substancial ajuda técnica e financeira da União Soviética, passou a ser gradual. O governo começou a aceitar que houvesse uma certa desigualdade entre regiões, classes e grupos, apesar de o regime revolucionário oferecer uma série de serviços sociais para a população. Embora os dez anos de experimentações tenham sacrificado o crescimento econômico e a popularidade do governo, o primeiro país socialista das Américas começava a prosperar.<sup>19</sup>

O fato de o socialismo em Cuba, no Vietnã, na Coreia e na China parecer capaz de solucionar alguns problemas sérios acabou impressionando. O socialismo, certamente, sacrificava a liberdade econômica e política, mas no mundo em desenvolvimento não-comunista também quase não existiam democracias. China, Cuba e outras nações socialistas pobres não eliminaram os problemas enfrentados pelos países em desenvolvimento em um passe de mágica. Os governos continuavam se deparando com escolhas difíceis – campo ou cidade, indústria ou agricultura, serviços sociais ou investimentos produtivos, crescimento ou igualdade. No entanto, uma ou duas décadas após suas revoluções, esses países haviam erradicado as enormes disparidades de renda e riqueza, como as que existiam na Índia ou no Brasil. Além disso, a fome e a má nutrição desapareceram (com a exceção do fiasco do Grande Salto para Frente). A saúde, a educação e outros serviços sociais eram bem melhores do que nos países capitalistas de grau semelhante de desenvolvimento. As nações socialistas optaram pela igualdade e diversificação econômica à custa da especialização e do crescimento rápido. Os resultados impressionaram muitos dos insatisfeitos com a desigualdade gritante gerada pelo desenvolvimento capitalista.

#### Um futuro socialista?

Após 1948, ao longo de 25 anos as economias planificadas foram muito bem. A União Soviética e a Europa oriental cresceram mais rápido que a Europa ocidental; a China cresceu mais rápido que a Índia. Na Bulgária e na Romênia, o produto por pessoa cresceu mais de três vezes entre 1950 e 1973; em toda a Europa, apenas Portugal, Espanha e Grécia tiveram crescimento mais acelera-

do. Países onde o campo e a agricultura predominavam tornaram-se urbanos e industriais. As sociedades atrasadas da Europa oriental se transformaram de forma especialmente dramática. Na Bulgária, em 1948, 82% da população era formada por produtores agrícolas, mais de dez para cada operário; 25 anos depois havia mais trabalhadores que agricultores e a parcela da economia destinada à indústria tinha mais que triplicado. Praticamente não existiam fábricas na Romênia antes da Segunda Guerra Mundial, mas no início da década de 1970 o país já produzia 7 milhões de toneladas de aço por ano e exportava o suficiente para preocupar os produtores dos Estados Unidos e da Europa ocidental.<sup>20</sup>

Rápido crescimento e transformação social vieram acompanhados por serviços – como saúde e educação – bem melhores. O analfabetismo foi praticamente erradicado, inclusive na China. O atendimento médico era gratuito e acessível. Em muitos países socialistas o número de médicos e leitos hospitalares por habitante era maior que em várias nações capitalistas industrializadas. A mortalidade infantil caiu vertiginosamente, atingindo índices às vezes bem menores que de países mais ricos; em 1970, a taxa era menor na Tchecoslováquia que na Áustria, menor na Bulgária que na Grécia, menor na Alemanha Oriental que na Ocidental. A expectativa de vida aumentou e a renda tornou-se menos desigual.

No início da década de 1970, o comunismo reinava absoluto tanto no maior país do mundo quanto no mais populoso. Apesar do conturbado rompimento entre China e URSS, as perspectivas para o socialismo pareciam boas. As reformas na planificação econômica soviética melhoraram a qualidade de vida. A China se estabilizou e cresceu. Dezenas de nações pobres e movimentos de libertação se consideravam membros da esfera socialista.

A planificação econômica socialista, que num primeiro momento parecia ser uma estratégia temporária enquanto a União Soviética se preparava para lutar contra os invasores estrangeiros, se estabeleceu como uma ordem econômica alternativa. Rejeitava a integração econômica e os mercados. Também representava uma opção viável para os países que tentavam se desenvolver de forma rápida e equitativa, e até mesmo para os países ricos que desejassem evitar a incerteza e a desigualdade capitalista. O capitalismo parecia exigir sacrifícios sociais para acelerar a industrialização, mas as economias planificadas estavam conseguindo o crescimento econômico e a igualdade social. Karl Marx certamente não vislumbrara uma área socialista formada principalmente por países pobres; e Vladimir Lênin teria ficado decepcionado em saber que as únicas regiões desenvolvidas sob governos comunistas haviam sido anexadas por meios militares. O comunismo governava 1/3 do planeta e contava com milhões de adeptos.

## 15

### *O fim de Bretton Woods*

Em uma sexta-feira, 13 de agosto de 1971, Richard Nixon e sua equipe econômica saíram de Washington rumo à residência presidencial de Camp David. William Safire, o responsável pelos discursos do presidente, seguiu para o heliporto no mesmo carro de Herbert Stein, membro do Conselho de Assessores Econômicos da Casa Branca. Quando Safire perguntou sobre o que seria a reunião, Stein respondeu de forma criptográfica: “Esse pode ser o fim de semana mais importante da história da economia desde 4 de março de 1933.” Safire, que tinha pouca experiência em assuntos econômicos, se esforçou para entender a referência e arriscou um palpite: “Estamos fechando os bancos?”, perguntou, referindo-se ao feriado bancário decretado por Franklin Roosevelt no pior momento da depressão econômica. Stein riu e disse: “Certamente não. Mas não me surpreenderia se, em breve, o presidente fechasse a janela do ouro.” A resposta não ajudou Safire, mas durante a viagem de helicóptero até Camp David, ele se deu conta da seriedade da reunião. Um funcionário do Tesouro que os acompanhava, quando informado do que aconteceria, “inclinou-se para frente, pôs a cabeça entre as mãos e sussurrou: ‘Meu Deus!’”<sup>1</sup>

O assunto em Camp David era se a decisão econômica mais importante do pós-guerra deveria ser tomada: “Fechar a janela do ouro” e libertar o dólar norte-americano da paridade fixa no metal. Nos mercados de câmbio do mundo os investidores atacavam o dólar, se desfaziam da moeda por acreditar que o presidente Nixon a desvalorizaria. Quando Nixon e seus assessores econômicos se reuniram, o secretário do Tesouro, John Connally, introduziu o assunto: “Qual a nossa questão mais urgente? Estamos reunidos aqui porque enfrentamos problemas no exterior. Os britânicos vieram hoje nos

pedir para cobrir um rombo de US\$ 3 bilhões, todas as reservas deles em dólares." Sob a ordem monetária de Bretton Woods, os outros governos podiam trocar dólares por ouro. Quando achavam que o dólar iria se desvalorizar – o seu valor em ouro reduzido –, fazia sentido, do ponto de vista financeiro, que se desfizessem da maior quantidade possível de dólares. "Qualquer um pode nos arruinar – quando quiser", disse Connally. "Ficamos completamente expostos."

Os Estados Unidos podiam impedir a venda generalizada da moeda, mas para defendê-la precisariam aumentar os juros, cortar gastos, controlar lucros e salários e levar a economia à recessão. Nenhum governo ficaria satisfeito diante de tais perspectivas, e a memória política de Richard Nixon tornou-o particularmente pouco disposto a arrochar a política econômica. Nixon atribuía sua derrota para John F. Kennedy nas eleições presidenciais de 1960, por uma margem pequena de votos, à política do FED de aumentar a taxa de desemprego para defender o dólar. Ele lembrava bem o impacto dessa política que causou recessão: "Todos os discursos, transmissões televisivas e campanhas eleitorais do mundo não conseguiriam reverter esse único e duro fato."<sup>2</sup> Sobre tal experiência, Nixon disse de maneira sarcástica: "Acalmamos a economia e ao mesmo tempo acalmamos 15 senadores e 60 membros do Congresso."<sup>3</sup> Com a aproximação do ano eleitoral, a administração se opôs ao aumento da taxa de juros como forma de tornar o dólar mais atraente para os investidores.

A posição comercial do país também aumentou a pressão pela desvalorização. Os preços nos Estados Unidos subiam mais rápido que no exterior. Os estrangeiros passaram a importar menos dos Estados Unidos, enquanto os norte-americanos compravam mais de fora. As importações cresceram duas vezes mais rápido que as exportações e, em 1968, o país importava mais automóveis do que exportava, um golpe duro para o que havia sido o principal produto exportador do país. A AFL-CIO\*, que sempre defendeu o livre comércio, voltou-se para o protecionismo. Duas leis comerciais protecionistas chegaram mais perto da aprovação do Congresso que qualquer legislação do tipo desde a Tarifa Smoot-Hawley de 1930. Em 1971, os Estados Unidos importavam mais que exportavam, o primeiro déficit comercial do país de que se tem notícia. Um dólar forte significava produtos norte-americanos caros, que por sua vez geravam uma pressão competitiva entre os fabricantes do país.

Os 30 anos de compromisso com a ordem monetária de Bretton Woods estiveram em desacordo com essas questões domésticas. Se os Estados Unidos não defendessem o dólar, teriam de romper o laço com o ouro e desvalorizá-

\* American Federation of Labor e Congress of Industrial Organizations. As duas organizações juntas formaram a maior federação de sindicatos trabalhistas dos Estados Unidos. (N.T.)

lo. Tal fato acabaria com o sistema de Bretton Woods, o núcleo da economia internacional.

Todos à mesa de negociações em Camp David sabiam do conflito existente entre interesses econômicos internacionais e política doméstica. Peter Peterson aconselhou o presidente a se concentrar na forma como a desvalorização do dólar poderia proteger as empresas norte-americanas das importações: "Nos tornemos competitivos. Os empresários vão gostar." Paul Volcker, na ocasião subsecretário do Tesouro, lembrou que o ouro nunca fora popular do ponto de vista político e se referiu ao discurso antiouro de 1896 feito por William Jennings Bryan: "Há uma certa preocupação da opinião pública quanto a uma 'cruz de ouro'." Desconfiado desse último argumento, Nixon fez uma careta e disse: "Brian disputou quatro eleições e perdeu."

Arthur Burns, presidente do Conselho do FED, era o mais ligado a Wall Street entre todos os presentes. Burns relutava em abandonar o ouro e tomou o argumento dos mercados financeiros a favor da manutenção do sistema monetário que tanto os beneficiou. Safire registrou o diálogo:

BURNS: — Mas todos os outros países sabem que nunca agimos contra eles. A boa vontade...

CONNALLY: — Vamos falar com a boa vontade deles nas mãos ... Por que temos de ser sensatos?

BURNS: — Eles podem nos retaliar.

CONNALLY: — Deixe que o façam. O que eles podem fazer?

BURNS: — Eles são poderosos. São orgulhosos, tanto quanto nós...

CONNALLY: — Não temos saída, a menos que tomemos uma atitude. Nossos ativos se esvaem nos contêineres de grãos. Você está nas mãos dos que trocam dinheiro. Você verá que esse ato nos trará uma posição mais competitiva.

BURNS: — Posso falar pelos "que trocam dinheiro"? Os presidentes dos Bancos Centrais são importantes para você.<sup>4</sup>

A súplica de Burns pelas obrigações do país com a economia internacional não convenceu Nixon. O argumento de Burns talvez tenha sido enfraquecido pelos desentendimentos entre a administração e o FED durante grande parte do ano anterior. Burns insistia na adoção de medidas mais austeras e por um controle maior da inflação, enquanto o presidente resistia a políticas que pudessem desacelerar a economia. Como Nixon ignorou o argumento de Burns, os especialistas ironizaram: "Nixon brinca, enquanto Burns passeia."<sup>5\*</sup>

\* Tradução para "Nixon fiddles while Burns roams", uma referência a *fiddle while Rome burns* – ou, perder tempo enquanto há uma situação urgente a ser resolvida. (N.T.)

Os imperativos políticos domésticos se sobrepuseram aos compromissos internacionais, e, em 15 de agosto de 1971, Richard Nixon retirou o dólar do padrão ouro. Nos meses seguintes, o dólar caiu cerca de 10%. Nixon reforçou o impacto da desvalorização impondo uma taxa de 10% sobre as importações para proteger os produtores norte-americanos, além de ter introduzido controles sobre salários e preços. Embora as principais potências econômicas tenham se esforçado para reformar o sistema de Bretton Woods, em 1973 a administração Nixon, mais uma vez, desvalorizou o dólar em 10%. A balança comercial voltou a ser favorável, a economia recuperou a velocidade e o desemprego diminuiu.

Bretton Woods, no entanto, não existia mais. A equipe do FMI circulou uma nota de obituário na sede do fundo em Washington. “Descanse em paz. É com pesar que informamos a morte inesperada, após longa doença, de Bretton Woods, ocorrida às 9h da manhã do último domingo. Bretton Woods nasceu em New Hampshire, em 1944, e morreu alguns dias após completar 27 anos ... O ataque fatal aconteceu este mês quando parasitas, conhecidos como especuladores, causaram o inchaço de seu órgão mais importante levando à ruptura de seu elemento vital, a convertibilidade dólar-ouro.”<sup>6</sup> Após quase 30 anos, o equilíbrio entre questões nacionais e integração econômica internacional fracassou.

#### O compromisso se desfaz

O início da década de 1970 foi o principal divisor de águas para a economia mundial do pós-guerra. Quase todas as nações industrializadas, economias planejadas ricas e pobres, países em desenvolvimento e ex-colônias cresceram de modo rápido e contínuo. A prosperidade reinava nos Estados capitalistas avançados – o que desafiava as perspectivas traçadas por muitos nos anos entreguerras –, satisfazendo mercados e reformas sociais, questões domésticas e internacionais, capitalistas e trabalhadores.

O sistema de Bretton Woods combinava liberdade para lidar com questões domésticas e integração econômica internacional. O compromisso estimulou o comércio, os investimentos e as finanças internacionais, cujo sucesso, mais tarde, arruinou os próprios acordos. Os laços econômicos cada vez mais fortes entre os países geraram a idéia de que a economia mundial restringia as políticas nacionais. Além disso, criaram também a idéia oposta de que ficar preso aos objetivos nacionais limitava o desenvolvimento dos mercados globais.

O maior desafio veio da frente monetária e foi imposto ao padrão ouro-dólar, o núcleo da ordem pós-guerra. Atacou o coração do sistema, forçando o governo norte-americano a optar entre as obrigações internacionais e os objetivos domésticos.<sup>7</sup> Sob o sistema de Bretton Woods, o ouro estava fixado

na moeda norte-americana a uma taxa de US\$35 por onça do metal, enquanto as outras moedas fixavam-se no dólar. Os governos eram desestimulados a interferir em suas taxas de câmbio, mesmo quando desejassem fazê-lo – por exemplo, para desvalorizar a moeda nacional e tornar os produtos domésticos mais competitivos em relação aos estrangeiros. Durante cerca de 20 anos após a Segunda Guerra Mundial não se exigia que essa regra fosse seguida à risca. Outros governos, além do norte-americano, podiam modificar suas taxas de câmbio sem provocar distúrbios no sistema, e a maioria dos países industrializados desvalorizou ou revalorizou sua moeda em algum momento; o Canadá fez até com que seu dólar flutuasse em relação ao norte-americano. E mesmo se não desvalorizassem, os governos poderiam interferir na taxa de câmbio para modificar as condições locais. Se a França, por exemplo, estivesse passando por uma recessão, o Banco Central tinha a opção de diminuir os juros no país para estimular a economia.

O sistema foi arruinado por dois aspectos, ambos resultados do sucesso de Bretton Woods. O primeiro foi a restauração das finanças internacionais. O fato teve importância porque a dormência dos fluxos financeiros internacionais foi uma das razões pelas quais os governos continuavam capazes de manejar suas próprias políticas monetárias. Caso os mercados financeiros estivessem ativos nas décadas de 1950 e 1960, juros menores na França do que na Alemanha teriam levado os investidores a retirar o dinheiro de Paris e a mandá-lo a Frankfurt em reação à medida. No entanto, quase não havia fluxos monetários de curto prazo; em parte devido ao trauma da década de 1930, em parte em razão da proliferação de oportunidades domésticas e em parte por causa do controle de capitais. Assim, a situação monetária de um país estava protegida do que acontecia nas outras nações, e os governos ganharam certa independência para a implementação de medidas macroeconômicas. Os mercados financeiros do mundo foram reanimados no decorrer da década de 1960. No início dos anos 1970, o sistema financeiro global possuía cerca de US\$165 bilhões e os empréstimos internacionais chegavam a US\$35 bilhões ao ano. Nesse momento, os investidores de curto prazo – especuladores, para usar um termo mais coloquial – poderiam movimentar dinheiro em resposta às diferentes condições monetárias nacionais e ameaçar a independência das políticas macroeconômicas internas.

A primeira mudança contribuiu para que a segunda ocorresse, a pressão sobre o dólar norte-americano. Isso também foi função do sucesso do sistema, uma vez que foi amplamente causado pela crescente importância econômica da Europa ocidental e do Japão. Enquanto os Estados Unidos dominavam a economia, ninguém questionava a confiabilidade da moeda norte-americana. Mas com o encolhimento da parcela norte-americana na economia mundial,

divergências entre as condições monetárias dos Estados Unidos e as de seus parceiros tornaram-se inviáveis. Investidores ao redor do mundo começaram a duvidar do comprometimento do governo norte-americano com a taxa de câmbio do país. O sistema de Bretton Woods sobreviveria a desvalorizações esporádicas, mas o mesmo não se aplicava ao dólar. A base do padrão ouro era o metal; o sistema de Bretton Woods tinha como base um dólar atrelado ao ouro, e para o governo dos Estados Unidos estava difícil manter o valor da moeda. Sustentar o dólar exigia que o país cumprisse com suas obrigações internacionais e os norte-americanos não estavam acostumados a subordinar questões internas aos mercados internacionais.

O problema surgiu pela primeira vez em 1959 e 1960, quando um déficit na balança de pagamentos norte-americana gerou uma perda de confiança no dólar. O Federal Reserve subiu os juros com o objetivo de aumentar a demanda estrangeira por dólares, fato que levou o país a uma recessão (e cujos efeitos políticos foram lembrados por Nixon 30 anos mais tarde). Pela primeira vez desde a década de 1930, a política monetária norte-americana sacrificou os objetivos nacionais pelos internacionais – nesse caso, passando por uma recessão para defender o dólar. À medida que a década de 1960 avançava, o problema se agravava pelas duas guerras enfrentadas pelo país: a do Vietnã e o grande aumento dos gastos sociais conhecidos como Guerra à Pobreza. Nenhuma das duas era completamente popular e as administrações de Lyndon Johnson e Richard Nixon recorreram aos gastos deficitários. Com isso, a inflação nos Estados Unidos tornou-se significativamente mais alta do que na maioria das nações parceiras do país.

O resultado foi uma “apreciação real” do dólar, um fortalecimento artificial da moeda norte-americana. A taxa de câmbio do dólar – seu preço expresso em outras moedas – tornara-se constante, enquanto os preços norte-americanos subiam. Isso significava que os estrangeiros podiam comprar menos com os dólares que tinham. Pelas regras de Bretton Woods, os estrangeiros tinham de aceitar o dólar como se a moeda valesse 1/3 de uma onça de ouro, ou quatro marcos alemães, ou cinco francos; mas na realidade valia bem menos que isso – 10 ou 15% a menos, segundo alguns cálculos. Tal fato era positivo para os norte-americanos em muitos aspectos. Com o dólar forte, podiam comprar mais produtos estrangeiros, investir no exterior gastando menos e viajar mais para fora do país. Em 1971, os norte-americanos importaram duas vezes mais produtos manufaturados e investiram duas vezes mais no exterior do que haviam feito em 1967, enquanto o número de viagens para o exterior feitas por norte-americanos mais do que dobrou. Com o dólar artificialmente mais forte, o governo conseguia cumprir com suas obrigações de política internacional. E o sistema de Bretton Woods não dava outra escolha aos estrangeiros a não ser aceitar esses dólares.

A apreciação real do dólar\* trouxe vantagens para os norte-americanos, mas ameaçou Bretton Woods. O sistema monetário dependia de um dólar que fosse “tão bom quanto o ouro”, mas o desgaste do valor real da moeda causado pela inflação fez com que os estrangeiros relutassem em ficar com ela, uma vez que seu poder de compra diminuiu. Em vez disso, os estrangeiros utilizaram o nada confiável dólar para comprar o confiável ouro. De 1961 a 1968, investidores e governos estrangeiros trocaram US\$7 bilhões, tomando cerca de 40% das reservas de ouro dos Estados Unidos. Os franceses, em particular, criticavam a posição privilegiada dos Estados Unidos. Charles de Gaulle reclamou de forma enfática sobre o uso pelos Estados Unidos “dos dólares que a própria nação podia emitir em vez de pagar integralmente com ouro, que tinha um valor real, precisava ser ganho para se tornar uma posse, e não podia ser repassado para outros sem riscos e sacrifícios”.<sup>8</sup> De fato, os franceses compraram cerca de US\$3 bilhões dos US\$7 bilhões retirados das reservas de ouro norte-americanas.

As principais potências financeiras se uniram para tentar proteger a moeda, vendendo ouro e comprando dólares de forma a elevar o valor do dinheiro norte-americano. Os Estados Unidos impuseram controles de capitais – impostos sobre investimentos norte-americanos no exterior, para conter a saída de dólares. Mas havia uma imensa quantidade de gente querendo se livrar de uma imensa quantidade de dólares. Em meados de março do ano de 1968, no auge da crise, US\$400 milhões foram apresentados para troca. Ficou caro demais proteger o preço do ouro-dólar, e as principais potências autorizaram um mercado privado a tomar conta do caso junto com o mercado oficial, no qual o dólar era negociado apenas no câmbio preestabelecido, US\$35 por onça de ouro. O problema, contudo, continuaria enquanto o dólar não voltasse a ser considerado confiável. O presidente francês Georges Pompidou reclamou: “Não podemos manter para sempre como nossa base monetária e padrão de comparação uma moeda nacional que perde, constantemente, o seu valor ... Não se pode esperar que o resto do mundo organize a vida com base em um relógio sempre atrasado.”<sup>9</sup>

Enquanto todos ao redor do mundo perdiam a confiança no dólar e o trocavam por ouro, as medidas temporárias não surtiriam efeito. Não havia ouro suficiente no planeta – muito menos nos Estados Unidos – para ser trocado por todos os dólares existentes. Em algum momento, os Estados Unidos ficariam sem dólares e a promessa de que a moeda era tão boa quanto o metal não se cumpriria. A única solução possível seria a imposição de uma política econômica austera no país para que o poder de compra do dólar fosse retomado. Essa medida importaria reduções aos preços do país e subiria o valor real do dólar para que a moeda recuperasse o valor oficial. Outra opção para as autoridades nor-

\* Já que a moeda não sofria a desvalorização que lhe cabia. (N.E.)

te-americanas seria aumentar as taxas de juros para que a moeda voltasse a ser atraente para os estrangeiros. Caso o FED aumentasse a taxa de juros em dois ou três pontos percentuais, provavelmente os investidores comprariam mais títulos norte-americanos, aumentando a demanda por dólares e sustentando o valor da moeda. Nenhuma das medidas foi aceita pelo governo Nixon durante a corrida eleitoral de 1972.

A ordem monetária de Bretton Woods entrou em colapso devido a razões políticas, não técnicas. O sistema ouro-dólar era politicamente atraente por estabilizar moedas e por estimular o comércio e os investimentos sem grandes amarras para os governos nacionais. À medida que a economia internacional se integrava, o sistema se tornava mais parecido com o do padrão ouro. Os governos precisavam moldar suas políticas domésticas para acomodar a taxa de câmbio, sacrificando os objetivos nacionais pela sustentação do valor internacional da moeda. Não havia mistério em como fazer isso: se os preços domésticos subissem e tornassem a moeda "supervalorizada", eles teriam que ser puxados para baixo com o aumento da taxa de juros, o corte dos gastos do governo e a redução do consumo.

Para um governo, a importância relativa da estabilidade cambial e da independência em formular políticas determinava se os sacrifícios valiam a pena. Bancos, empresas e investidores que perderiam com as alterações no valor das moedas apoiavam a austeridade. Por outro lado, trabalhadores e empresas cujos empregos e lucros seriam cortados em nome do câmbio se opunham, pedindo uma taxa de câmbio que não tivesse grandes conseqüências para eles. Em economias muito abertas, nas quais grande parte da população está envolvida com o comércio e os investimentos internacionais, a adoção de medidas austeras para a sustentação do câmbio era, em geral, defendida. No entanto, os Estados Unidos eram relativamente fechados – mesmo com a expansão do período pós-guerra, o comércio internacional correspondia a menos de 10% da economia – e os eleitores nunca iriam priorizar a ordem monetária internacional em detrimento da prosperidade doméstica. O governo norte-americano simplesmente não estava disposto a encolher sua economia por causa das obrigações cambiais exigidas pela ordem de Bretton Woods e, portanto, optou pelo fim do sistema.

#### Desafios ao comércio e aos investimentos

Os mesmos fatores políticos que desafiaram o sistema monetário também ameaçaram o comércio e os investimentos internacionais. Da mesma forma como o sucesso de Bretton Woods acelerou o seu próprio fim, o crescimento

extraordinário do comércio e dos investimentos diretos estrangeiros suscitou debates que puseram em xeque seu futuro.

A liberalização do comércio no pós-guerra causou um impacto particularmente grande na Europa ocidental e no Japão, regiões que após 30 anos de protecionismo emergiram prontas para se beneficiar dos mercados norte-americanos e mundiais. Lançaram-se, com sucesso, nas exportações: em 1973, o comércio se tornou duas vezes mais importante para a Europa ocidental do que era em 1950, e quatro vezes ainda mais importante para o Japão. Grande parte da prosperidade desses anos dependia do desenvolvimento da tecnologia, de ganhos de escala e de outras possibilidades de um mercado mundial em crescimento.

O surgimento do Japão como potência exportadora foi especialmente impressionante. Em 1950, o país exportava menos de 1/12 do que os Estados Unidos vendiam para fora. Enquanto em 1950 as exportações japonesas eram basicamente de bens de trabalho intensivo, como roupas e brinquedos, no fim da década de 1960 o Japão havia se tornado uma força no mercado mundial de produtos industriais sofisticados. A capacidade do país de produzir aço aumentou de um milhão de toneladas em 1950 para 117 milhões de toneladas em 1974, quando a maior usina do país havia alcançado a metade do tamanho da U.S. Steel. A produção japonesa por trabalhador na indústria automotiva em 1950 correspondia a 1/10 da produção norte-americana (e a 1/3 da européia). Em 1973, a produtividade dos trabalhadores japoneses havia se tornado quase igual à dos norte-americanos e havia dobrado em relação à dos europeus. Os produtores japoneses de aço, carros e maquinário tornaram-se os principais competidores nos mercados estrangeiros, em especial na América do Norte.<sup>10</sup>

As exportações de um país, contudo, são as importações de outros. E enquanto o comércio de café entre Colômbia e Alemanha, por exemplo, se desenvolve sem controvérsias – os cafeicultores colombianos não competiam com os alemães –, o comércio de automóveis ou televisores gerava ressentimentos. Os alemães, italianos, japoneses e outros que exportavam mercadorias baratas como produtos têxteis, aço, roupas e máquinas para outros países eram uma dádiva para os consumidores e um atraso para os produtores com os quais competiam. Um dos principais campos de batalha, assim como ocorrera em relação ao padrão ouro, localizava-se dentro dos Estados Unidos. À medida que mais aço, produtos têxteis, calçados e roupas européias e japonesas entravam no país, mais os produtores norte-americanos lutavam por proteção.

Os membros do Gatt haviam concordado em não aumentar as tarifas sobre produtos não-agrícolas, de forma que aqueles que desejassem se proteger da competição estrangeira precisariam encontrar outra maneira. Uma delas seria acusar os vendedores estrangeiros de *dumping* – a venda de um produto

abaixo dos custos de produção visando à conquista de mercados. A prática era contra as regras do Gatt e os países podiam cobrar impostos especiais sobre esses produtos. Mas, com frequência, *dumping* era um conceito relativo – o *dumping* de uma empresa significava o empenho competitivo de outra – e as reclamações contra a prática em geral eram exigências protecionistas.

Outra forma inovadora de afastar as importações seria convencer os produtores a restringir suas próprias vendas, como fizeram os Estados Unidos em 1968 ao conseguir que os produtores de aço japoneses e europeus limitassem suas exportações para os mercados norte-americanos. No entanto, por que os produtores estrangeiros aceitariam essas Restrições Voluntárias às Exportações (RVE)? Por vezes, as indústrias afetadas pela concorrência usavam de retaliações, ameaças *antidumping* ou outras punições. As mesmas também podiam oferecer a vantagem de lucros altos para os próprios estrangeiros, compartilhando do benefício da proteção com os produtores do exterior. Restrições às exportações limitavam a oferta e, assim, os preços dos produtos norte-americanos se mantinham altos; esta foi, sobretudo, a razão pela qual os fabricantes dos Estados Unidos queriam afastar as importações. Os preços mais altos dos produtos norte-americanos permitiam que os estrangeiros, e também os próprios norte-americanos, vendessem mais caro nos mercados dos Estados Unidos. No fim, até os produtores estrangeiros podiam cobrar mais por uma quantidade menor. Basicamente, as RVEs formavam um cartel entre os produtores dos Estados Unidos e os estrangeiros para manter os preços norte-americanos acima do valor do mercado mundial.

As novas Barreiras Não-Tarifárias (BNTs) – exigências *antidumping*, restrições voluntárias às exportações e outros métodos – não reverteram os efeitos da liberalização anterior, mas indicaram que o equilíbrio de forças políticas se modificava na direção de um novo protecionismo. Isso se aplicava, em especial, aos Estados Unidos. Havia um amplo consenso em relação a um comércio mais livre, principalmente entre as grandes empresas e o movimento trabalhista. Muitas das corporações e dos principais sindicatos pertenciam às indústrias exportadoras – carros, aço, borracha, maquinário. Contudo, como esses setores passaram a enfrentar uma competição mais ampla nos mercados domésticos e mundiais, seus trabalhadores e capital se voltaram para o protecionismo. O liberalismo da ordem comercial pós-guerra surgiu devido à pressão norte-americana, e a procura dos Estados Unidos por proteção seria capaz de reverter o curso da integração global do comércio.

Havia um descontentamento semelhante em relação ao investimento direto estrangeiro. Durante muitos anos após a Segunda Guerra Mundial, as empresas multinacionais (EMNs) em geral foram bem vistas. Elas levavam consigo capital, produtos modernos e técnicas administrativas. Tipicamente,

pertenciam a indústrias avançadas. Na verdade, a América Latina sempre diferenciou os investimentos “ruins” dos britânicos de antes de 1930 – minas, plantações, ferrovias, empréstimos a governos – dos “bons” investimentos dos norte-americanos em fábricas modernas. Diferentemente dos empréstimos internacionais do passado, o investimento direto estrangeiro não gerava obrigações para os formuladores de políticas nacionais. Os governos não davam qualquer garantia de lucro a empresas estrangeiras. As EMNs talvez ficassem com todo o lucro, mas assumiam todo o risco e traziam tecnologia, capital e empregos. No início de 1970, havia US\$200 bilhões em Investimentos Externos Diretos (IEDs) a serem recebidos, com dezenas de bilhões de dólares e novos investimentos a cada ano.

Como as empresas estrangeiras cresciam, o mesmo ocorria com as objeções ao seu impacto. Os competidores locais reclamavam dos gigantes estrangeiros que dominavam os mercados regionais. Alguns temiam que os estrangeiros fossem menos sensíveis às normas sociais, culturais e políticas. Disso resultou uma grande desconfiança em relação ao investimento direto estrangeiro. O exemplo mais ilustrativo veio de Jean-Jacques Servan-Schreiber, um dos principais jornalistas franceses. Escrita em 1967, a obra logo se tornou o livro que mais rápido se esgotou na história da França moderna. *O desafio americano* indicava que as principais beneficiadas pela integração européia eram as corporações norte-americanas. O Mercado Comum, disse Servan-Schreiber, “é basicamente norte-americano em termos de organização”. Isso se explicava pelo fato de as “empresas norte-americanas, com suas sedes próprias, já formarem a estrutura de uma verdadeira ‘europização’”. Diferentemente do que ocorria nas empresas da Europa, as multinacionais norte-americanas tinham uma visão essencialmente européia: “Esse é o verdadeiro federalismo – o único tipo que existe na Europa no nível industrial ... Quase nada na Europa se assemelhava às dinâmicas corporações norte-americanas que se estabelecem no continente.” Isso seria fatal para a sociedade européia, uma vez que “a partir desse momento, o confronto entre civilizações se moveria para o campo de batalha da tecnologia, da ciência e da administração”. A intenção de Servan-Schreiber com o livro era definir instruções para a modernização européia, nem tanto atacar os Estados Unidos. Contudo, ele identificou o impasse que para muitos europeus já era claro, e cada vez mais perturbador: “Construir uma Europa independente ou se tornar um anexo dos Estados Unidos”.<sup>11</sup>

Nos países em desenvolvimento, as grandes empresas estrangeiras podiam causar um grande e indesejado impacto na política local. A atitude abusiva da empresa norte-americana International Telephone and Telegraph (ITT) no Chile ilustrava a ameaça. Primeiramente, a ITT procurou impedir a eleição do socialista Salvador Allende em 1970, e quando a tentativa fracassou a empresa participou de uma série de complôs para depô-lo. Essa história triste termi-

nou com um golpe que destruiu uma das democracias latino-americanas mais sólidas e levou uma sangrenta ditadura ao poder. As suspeitas sobre o envolvimento de empresas norte-americanas em tais acontecimentos foram por muito tempo consideradas fantasiosas pelos ocidentais, mas logo se provaram verdadeiras por uma investigação do Congresso norte-americano, o que alimentou o ressentimento contra as EMNs.<sup>12</sup>

Muitos países começaram a restringir a entrada de multinacionais na década de 1960. O Canadá passou a monitorar e controlar os novos investimentos, enquanto a França se utilizava de meios administrativos para limitar o impacto causado pelas empresas estrangeiras. Os franceses também conseguiram convencer seus parceiros europeus a adotarem controles regionais, porém, com sucesso limitado. Havia muito tempo que o Japão controlava de forma rígida o investimento direto estrangeiro no país, mas o maior empenho vinha dos países em desenvolvimento. Do México à Nigéria, do Peru à Índia, as corporações de outros países foram excluídas de diversos setores, e as posses por parte dos estrangeiros sofreram severas limitações, com frequência ficando com as partes menores da partilha. Muitos dos países em desenvolvimento passaram a autorizar os IEDs apenas se a empresa estrangeira não competisse com as outras locais já existentes, partilhasse a propriedade com investidores locais, trouxesse tecnologias novas e importantes e concordasse em reinvestir a maior parte de seus lucros. Os governos passaram a submeter as empresas a uma fiscalização mais minuciosa e a controles mais rígidos.

Os conflitos envolvendo questões econômicas domésticas também começaram a crescer no mundo industrializado. Na França, em maio de 1968, protestos estudantis levaram a uma greve geral que durou semanas; na Itália, os trabalhadores pararam diversas vezes durante o “Outono Quente” de 1969. Em quase todos os países da Europa ocidental, entre 1968 e 1973, houve algum período de greves, de cinco a 20 vezes acima dos índices normais. Em muitos casos, as greves ocorreram fora, ou logo fugiram, do controle dos sindicatos, desafiando a liderança (quase sempre comunista ou socialista) do movimento trabalhista.

Uma das razões para o aumento do conflito entre trabalhadores e capital poderia ser atribuída ao fato de que por 20 anos os salários foram negligenciados em relação ao crescimento da produtividade e da atividade econômica.<sup>13</sup> No início do pós-guerra, os trabalhadores estavam dispostos a sacrificar os aumentos salariais pela recuperação econômica. No entanto, a recuperação havia muito tinha terminado, e a nova geração de trabalhadores desejava uma parcela maior da expansão do pós-guerra. Para piorar, em meados da década de 1960, a Europa mergulhou numa recessão que levou o empresariado a tentar manter os salários baixos. No final dessa década, a insatisfação acumulada durante cerca de dez anos estava prestes a eclodir em forma de protestos.

A inflação aumentava na Europa, como acontecera nos Estados Unidos, e os trabalhadores tentavam recuperar o espaço perdido. Os sindicatos e as empresas européias, em geral, colaboravam para a sustentação dos aumentos salariais e criação de empregos, mas o rápido aumento dos preços destruiu muitos dos acordos. Os trabalhadores exigiam proteção contra a inflação, porém os sindicatos eram frequentemente forçados a obedecer à gerência. Assim, os protestos ocorriam tanto contra os gerentes quanto contra os líderes sindicais, os quais insistiam na manutenção dos contratos acordados previamente.

O acirramento dos conflitos entre trabalho e capital e a insatisfação crescente com o comércio e os investimentos diretos indicavam que as bases econômicas da ordem internacional haviam mudado desde a década de 1940. Dessa forma, quase todos no mundo em desenvolvimento concordavam que era necessário superar os duros conflitos domésticos entre classes, aumentar os índices patologicamente baixos de comércio e de investimentos estrangeiros, e organizar o sistema monetário internacional para esse fim. Na década de 1960, todos esses objetivos já haviam sido atingidos com grande sucesso. Nesse momento, uma parte da opinião pública via o aprofundamento da integração econômica internacional com entusiasmo, enquanto a outra achava que tal integração já havia ido longe demais. O próprio colapso do sistema monetário de Bretton Woods e as políticas mais amplas para as relações econômicas internacionais do fim da década de 1960 e início da de 1970 mostravam que a opinião sobre o quão longe a integração econômica global deveria ir estava cada vez mais dividida. Não era possível simplesmente assumir o avanço da abertura econômica. Provavelmente, a resistência seria grande.

#### A crise na substituição de importações

Enquanto o mundo capitalista desenvolvido reconsiderava sua marcha para a economia internacional, os países pobres questionavam o desenvolvimento industrial via protecionismo. A industrialização por substituição de importações (ISI) apresentava diversos aspectos positivos, mas também várias consequências indesejadas.<sup>14</sup>

A ISI causou problemas crônicos nas balanças comercial e de pagamentos. A substituição de importações pretendia tornar os países menos dependentes do comércio mundial, mas todas as nações precisavam importar o que não existia localmente – matérias-primas, maquinário, peças. Quanto mais um país se industrializava, mais necessitava dessas importações – o que o economista Carlos Díaz Alejandro chamava de “a intensidade importadora da substituição de importações”.<sup>15</sup> No entanto, os países precisavam ganhar dinheiro para

importar e a ISI era extremamente contra exportações. A proteção comercial e as taxas de câmbio supervalorizadas aumentavam os preços domésticos e tornavam as exportações menos competitivas. Além disso, os impostos sobre as exportações desestimulavam as vendas internacionais. Os países em processo de industrialização eram incapazes de exportar o suficiente para importar o que necessitavam.

Algumas das importações podiam ser pagas com a ajuda e os empréstimos de instituições internacionais, como o Banco Mundial. Mas o financiamento era limitado. Investimentos internacionais privados traziam certa quantidade de moeda estrangeira para os países, mas não o suficiente. Após 1967, alguns poucos países em desenvolvimento em melhores condições conseguiam empréstimos de países do norte com intenção de comprar importados – três ou quatro bilhões de dólares por ano no início da década de 1970. Os empréstimos, porém, precisavam ser devolvidos. Assim, o ajuste de contas era apenas adiado. De qualquer forma, o dinheiro era pouco e estava disponível apenas para algumas nações. Os países em desenvolvimento precisavam exportar mais para pagar pelas importações necessárias e a economia política da ISI tornava a saída de difícil execução.

A balança de pagamentos da típica economia de ISI passava por crises periódicas. Quanto mais rápido uma economia crescia, maior era a necessidade de importar; mas as exportações não se mantinham no mesmo nível das importações e, dessa forma, o país sofria com uma escassez de moeda estrangeira. O governo restringia as importações, comprando apenas o essencial, e aumentava a taxa de juros de forma a atrair dinheiro para a nação e a manter esse capital em casa. Desvalorizava a moeda interna aumentando o preço das importações e tornando as exportações mais competitivas, reduzindo também o poder de compra do país. Em geral, tais políticas acarretavam uma recessão profunda. Sob pressão, empresas cortavam salários e demitiam empregados. O colapso da economia local reduzia as importações, ao passo que uma taxa de câmbio mais fraca, o alto desemprego e os salários menores facilitavam a atividade exportadora. Logo, a quantidade exportada se tornava maior que a importada, o crescimento era retomado e o ciclo recomeçava. Contudo, sucessivas crises desse tipo ameaçavam a ordem social, econômica e política.

Os países que adotaram a ISI também tendiam a grandes déficits orçamentários e à inflação, o que piorava as crises. Os governos subsidiavam investimentos industriais, concediam isenções fiscais aos que atuavam no setor e focavam seus gastos em grupos politicamente importantes. No entanto, os gastos ultrapassavam os ganhos governamentais de forma crônica e, em geral, tais déficits orçamentários eram contornados com a impressão de moeda. A inflação resultante encarecia os produtos domésticos, reduzindo as exportações

ainda mais. A arrecadação diminuía, uma vez que o pagamento dos impostos atrasava para que pudesse ser feito em moeda desvalorizada; e a atividade econômica era conduzida para os mercados negro e cinza\*. Na década de 1960, muitas das economias que adotaram a ISI foram atingidas por círculos viciosos de déficits no orçamento e na balança de pagamentos, bem como inflação e recessão.

A substituição de importações do Brasil obteve grandes vitórias e criou grandes problemas. Segunda maior economia do mundo em desenvolvimento, menor apenas que a da Índia, o Brasil era uma das principais nações industriais na década de 1960. O país produzia quase todos os bens finais que consumia, criou indústrias de escala mundial – automóvel e aço – e construiu a nova capital, Brasília, em cinco anos. No entanto, a industrialização exigia a importação de equipamentos, máquinas, químicos e peças, além de petróleo para os milhões de novos carros da nação. As exportações do Brasil eram insuficientes. O café continuava a responder por mais da metade das exportações, e o restante era de produtos tradicionais como açúcar, tabaco e minério de ferro. Os esforços para estimular a exportação dos novos produtos manufaturados fracassaram. Em 1960, o Brasil exportava menos da metade de 1% de sua produção industrial.

O resultado foi uma série de crises geradas pela balança de pagamentos. Em 1963, as exportações continuavam bem abaixo dos índices da década anterior. As exportações continuavam menores que as compras internacionais apesar do esforço do governo para importar o mínimo possível. Enquanto isso, o déficit orçamentário crescia e a inflação, que na década de 1950 girava em torno dos 20%, passou para 96% em 1964. Os empresários protestavam contra as altas taxas de juros, os trabalhadores organizavam greves devido às reduções salariais e os conservadores militares do país enfrentavam o fantasma da insatisfação social e até da revolução. Em abril de 1964, o golpe militar depôs o governo eleito democraticamente e a ditadura reinou por mais de 20 anos. Medidas austeras e uma recessão profunda ajudaram a controlar os déficits e a inflação, mas os problemas básicos continuaram.

A mesma situação enfrentada pelo Brasil se repetia por todo o mundo em desenvolvimento: crises na balança de pagamentos, inflação, insatisfação social, golpe militar, repressão e austeridade. No Chile, o ataque final veio durante o governo do socialista Salvador Allende com o golpe que o depôs em 1973; na Argentina, veio com a volta à presidência de Juan e Eva Perón e o

\* Forma de importação paralela, comum, por exemplo, em eletrônicos e cigarros. Quando o preço do um produto é muito mais caro em um país do que em outro, empresas o compram onde o valor é menor, importam legalmente e vendem abaixo do valor de mercado. (N.T.)

golpe militar de 1976 que a retirou do poder; na Turquia, com intervenções militares em 1960 e, depois, em 1971; nas Filipinas, com a imposição de uma lei marcial em 1972 e a subida ao poder do ditador Ferdinand Marcos; na Indonésia, com um sangrento golpe militar em 1965. Até os dois países mais democráticos que adotaram a ISI sucumbiram a esse padrão. O governo mexicano massacrou centenas de manifestantes em 1968, e a primeira-ministra da Índia, Indira Gandhi, declarou um estado extralegal de emergência nacional em 1975, algo não previsto pela lei indiana. As tensões impostas pela substituição de importações criaram uma mistura volátil de problemas econômicos com pressões nacionalistas, populistas e desenvolvimentistas, que culminou em insatisfação social e, com frequência, autoritarismo.

A ISI também teve impacto desastroso na distribuição de renda e na pobreza. Uma grande massa de agricultores migrou para as cidades em busca de trabalho nas novas indústrias. No entanto, o crescimento por substituição de importações era intensivo em capital. O governo subsidiava os investimentos, e assim os industriais utilizavam muito capital e pouco trabalho. Muitos dos agricultores que foram para as cidades perceberam que não conseguiriam os empregos prometidos pela industrialização. Os países que adotaram a ISI terminaram com economias "duais": de um lado, indústrias modernas de capital intensivo, trabalhadores qualificados e bem organizados; de outro, uma massa de agricultores e pobres urbanos excluídos da economia moderna, condenados a salários de subsistência e privados da proteção social recebida pelos trabalhadores dos novos setores.

O setor agrícola brasileiro não acompanhava o restante da economia, principalmente na atrasada parte norte da nação, que em 1970 abrigava 40% da população do país, mas menos de 20% da renda nacional. Nos estados mais pobres do Nordeste, a renda per capita era 1/6 da arrecadada na industrial São Paulo; em média, o trabalhador urbano ganhava três vezes mais que o rural.<sup>16</sup> O economista brasileiro Edmar Bacha chamou o país de "Belíndia", uma pequena parte como a Bélgica e todo o resto como a Índia.<sup>17</sup> Os migrantes iam da Índia para a Bélgica, do norte para o sul, mas quase não havia mais empregos. As indústrias priorizadas geraram poucos empregos. No início da década de 1960, os setores elétrico, de equipamentos para transportes e químico cresciam rapidamente e eram responsáveis por 1/3 da produção industrial do país, mas ofereciam menos de 1/10 dos empregos do setor industrial. A maioria dos migrantes ficava confinada no setor informal, em trabalhos pesados, domésticos ou em outros empregos que muitas vezes pagavam menos que o salário mínimo definido por lei. As cidades do país foram cercadas por favelas dominadas pelo crime, com serviços precários, uma população crescente e pouco acesso aos benefícios gerados pelo crescimento industrial brasileiro.

A renda per capita brasileira cresceu em 1/3 entre 1960 e 1970; mas a condição dos 4/5 da população que pertenciam às camadas mais baixas melhorou muito pouco e, provavelmente, a dos mais pobres piorou. O Brasil se tornou a sociedade mais desigual do mundo: os 5% mais ricos do país ganhavam o mesmo que os 80% mais pobres e duas vezes mais que os 60% mais pobres. O país que se orgulhava de sua indústria moderna, de suas metrópoles cosmopolitas e de sua capital modernista apresentava índices de mortalidade infantil três vezes maiores que os de Cuba, seis vezes maiores que os dos Estados Unidos e muito maiores que os de países pobres, como Paraguai e Jamaica. Mais de 1/3 das crianças brasileiras com idade escolar primária e mais da metade das que deveriam frequentar a escola secundária estavam fora das instituições de ensino.<sup>18</sup>

O Brasil ao menos conseguia atingir um crescimento rápido; outras sociedades se encontravam em situação bem pior. Entre 1950 e 1973, o crescimento per capita do Chile era de 1% ao ano, o da Argentina era de 2% e o da Índia era de 1,6%. Esses números não eram de todo ruins, levando-se em conta os padrões históricos desses países, mas estavam bem abaixo da média mundial. Acima de tudo, o fato de essas nações não terem se beneficiado das oportunidades criadas pelo rápido crescimento das décadas de 1950 e 1960 gerava graves conseqüências. Se a Argentina tivesse crescido (como o Brasil) 4% ao ano, em vez de 2%, o país em 1973 seria tão rico quanto a França; se o Chile tivesse (como a Coreia do Sul) crescido 5%, em vez de 1%, seria tão rico quanto a Alemanha. A Índia em 1950 era apenas um pouco mais pobre que a Coreia do Sul e que Taiwan; em 1973, a Coreia passou a ser três vezes mais rica, e Taiwan, quatro vezes mais.

As nações em processo de industrialização que optaram por se voltar para dentro não podiam participar do *boom* comercial do período de Bretton Woods. Entre 1950 e 1973, as exportações da América Latina caíram de 8% para 3% do total mundial. Os extraordinários recursos naturais da Argentina haviam feito do país um dos principais exportadores mundiais. Em 1950, o país exportava quase a mesma quantidade que a Itália. No entanto, em 1973, as exportações argentinas foram reduzidas para 1/7 das exportações italianas e se igualaram às da Finlândia, que possuía 1/5 da população e 1/4 do tamanho da economia do país sul-americano. A Índia, em 1973, exportava menos que a Coreia do Sul e que Taiwan, embora sua população fosse 17 vezes a da Coreia e 40 vezes a de Taiwan. E o tamanho da economia indiana era cinco vezes o da coreana e dez vezes o da taiwanesa.<sup>19</sup>

O modelo voltado para as exportações adotado pelo Leste Asiático parecia evitar alguns dos problemas da ISI. Em 1973, a Coreia exportava 41% dos produtos industriais que produzia; Taiwan, 50%, contrastando com os 3%

ou 4% exportados pela América Latina.<sup>20</sup> Coréia do Sul e Taiwan eram tão bem-sucedidos na produção para exportação que não enfrentaram os sérios problemas de balança de pagamentos comuns em outros lugares. Ambos se especializaram em produtos industriais de trabalho intensivo para exportação. Como as fábricas precisavam da maior quantidade possível de mão-de-obra barata, muitos empregos foram criados. A necessidade de manter os produtos competitivos nos mercados mundiais tornou essencial o controle da inflação. Tais vantagens, porém, apresentavam alguns custos. Os exportadores do Leste Asiático não desenvolveram economias dualistas, com um setor altamente moderno e um setor informal com salários baixos, mas eles eram forçados a manter *todos* os salários baixos, muitas vezes se utilizando de medidas represoras contra os trabalhadores para que seus produtos continuassem baratos. A taxa de câmbio desses países era subvalorizada para manter a competitividade, reduzindo o poder de compra das classes média e trabalhadora locais. As políticas macroeconômicas conservadoras jogavam a inflação para baixo, mas também significavam que os governos ofereciam pouco em termos de seguro social. Mesmo assim, o sucesso do modelo exportador também pesou para que a política de substituição de importações fosse reavaliada.

Os que se beneficiavam com a ISI, contudo, impediram as tentativas de reformas. Suas indústrias eram acostumadas à proteção em relação aos produtos importados e não se entusiasmavam com a competição estrangeira. As empresas que recebiam subsídios ou isenções fiscais dos governos ameaçavam abandonar os negócios caso os benefícios fossem suspensos. Aqueles cujos salários ou consumo haviam sido protegidos por programas governamentais se esforçavam para impedir o corte de tais programas. As arestas da ISI sofreram alguns aparos. Uma reforma foi a “racionalização da proteção”, a redução de algumas barreiras comerciais. Muitos governos começaram a conceder subsídios e incentivos fiscais para estimular a exportação industrial. No entanto, décadas de substituição de importações haviam criado interesses sólidos que dificultavam reformas políticas.

Uma das reações ao sistema, cada vez mais visto como estagnado e cheio de impedimentos, foi a emergência de ímpetos revolucionários. Na América Latina, em especial, a ordem estabelecida era criticada pela desigualdade e pelos fracassos sociais, pela dependência das corporações estrangeiras e pelos privilégios concedidos às empresas locais prósperas. A alternativa cubana atraía toda uma geração de estudantes e muitos da classe trabalhadora. A América Latina não tinha uma tradição socialista ou comunista, mas houve um crescimento da insatisfação de trabalhadores e estudantes, das organizações radicais e até das atividades de guerrilha urbana. Os problemas causados pela ISI alimentavam um descontentamento mais amplo com a economia mundial capitalista.

Esse descontentamento também tomou forma oficial. Os governos do Terceiro Mundo, frustrados com os problemas domésticos, tentavam se organizar globalmente. O Movimento Não-Alinhado, lançado em 1955 em Bandung, passou a fazer lobby na ONU como o Grupo dos 77 países em desenvolvimento. O G-77 buscava conter a influência econômica do mundo desenvolvido, pressionando por mudanças nas regras da economia internacional que facilitassem a participação dos países pobres. Os países menos desenvolvidos (LDCs, na sigla em inglês)\* exigiam um preço maior para suas exportações, mais ajuda financeira e empréstimos, além de melhor acesso aos mercados da OCDE. Algumas concessões foram feitas, mas não o suficiente para que fizesse alguma diferença. Os dilemas da política de substituição de importações continuavam.

#### A estagnação do socialismo

O mundo socialista também enfrentava cada vez mais dificuldades. Na União Soviética, e mesmo em grande parte da Europa central e oriental, as reformas econômicas se tornaram mais lentas ou foram interrompidas. O problema, mais uma vez, foi político. De forma inevitável, a descentralização reduziria a influência das autoridades centrais, ao passo que transformações com ênfase nos mercados retirariam recursos de empresas e regiões mal administradas ou de menor potencial econômico. Os comunistas, no entanto, tinham um compromisso ideológico com a equidade e dependiam do apoio, ou ao menos da simpatia, dos segmentos mais pobres da sociedade. Talvez o motivo principal fosse a ameaça que as reformas significavam para a elite técnica e administrativa, intimamente ligada à liderança comunista.

As reformas ameaçavam o equilíbrio social e político dos países socialistas. A base política comunista era formada pelos grupos que se beneficiavam com a economia planificada, e o fim desse tipo de política ameaçava diretamente o partido. A situação era semelhante à dos países em desenvolvimento que adotaram a ISI. A política econômica dos países planificados fortaleceu as empresas e os setores industriais que dependiam do apoio e da proteção do governo – da mesma forma que as indústrias da ISI dependiam da própria ISI – e que eram contra a redução de tais benefícios. No início da década de 1970, a onda de atividades reformistas da década anterior havia passado. Os soviéticos reverteram ou ignoraram as “reformas de Kosygin” de 1965. Os tchecos foram

\* *Least Developed Countries* é uma classificação da ONU para os países que exibem os piores indicadores de desenvolvimento socioeconômico. (N.T.)

forçados a retomar os princípios básicos soviéticos após a invasão russa de 1968. Até os húngaros, os que foram mais longe nas reformas, retrocederam no início dos anos 1970. Iniciou-se um processo de cristalização. A ordem econômica vigente perdia força, mas havia muitos obstáculos políticos para que houvesse uma transformação substancial nas políticas econômicas.

O crescimento das economias planificadas sofreu uma contínua desaceleração durante o fim da década de 1960 e início da de 1970. O pouco crescimento que havia não provocava melhoras suficientes no padrão de vida para manter a população satisfeita. Os soviéticos, mais do que nunca, eram odiados na Europa central e oriental, e os comunistas perdiam apoio, até mesmo da população soviética. Em dezembro de 1970, na Polônia, tal descontentamento emergiu na forma de greves e manifestações nos estaleiros da região báltica, uma das principais instalações industriais do país. O regime reagiu com violenta repressão e muitos manifestantes foram mortos. O fato levou à substituição do líder polonês Wladyslaw Gomulka pelo mais moderado Edward Gierek, que rapidamente tentou melhorar o padrão de vida da população (em parte, pedindo empréstimos dos bancos ocidentais). Nem mesmo Gierek e outros líderes de uma segunda onda de tentativas reformistas conseguiram romper os interesses já solidificados.

Enquanto isso, outro sério obstáculo econômico tornava-se evidente. Em 1960, os países capitalistas avançados passaram a adotar uma série de novas tecnologias eletrônicas. O transistor e o laser transformavam tudo, de produtos prontos para o consumo a processos industriais, passando pelas telecomunicações. Os computadores se tornavam o produto principal para as empresas e governos, e outros avanços se acumulavam rapidamente.

Mas os países socialistas ficavam para trás em termos tecnológicos, aparentemente como resultado de problemas sistêmicos da ordem econômica planificada. As reformas da década de 1960, embora incompletas, permitiram aos membros do Comecon produzir ônibus, ferramentas para máquinas, câmeras e automóveis de relativa qualidade. No entanto, estes eram produtos do passado, não da nova era eletrônica. O ensino e a pesquisa científica na União Soviética e na Europa oriental eram excelentes, mas quase nunca aplicados às inovações industriais ou à produção. Todos os recursos que a União Soviética poderia utilizar para se manter no mesmo nível dos Estados Unidos foram transferidos para a tecnologia militar, portanto o sucesso foi apenas parcial. Na indústria civil, os soviéticos e seus aliados continuavam uma ou duas gerações atrasados.<sup>21</sup>

A planificação econômica central, de fato, ofereceu poucos incentivos para que os gerentes desenvolvessem e adotassem novas tecnologias. O benefício do sistema era o favorecimento da estabilidade e da segurança em detrimento

dos riscos, uma vez que os responsáveis pelo planejamento precisavam assegurar o funcionamento de cada elo da cadeia produtiva. O gerente que se detivesse em métodos certos e seguros e atingisse as metas estaria a salvo; aquele que experimentasse novos processos ou produtos e falhasse estaria em apuros. Em grande parte, isso também era próprio da economia de mercado. Contudo, no capitalismo, se a tentativa de inovação fosse bem-sucedida, o gerente seria muito bem recompensado. Nas economias controladas, no entanto, poucos eram os incentivos para inovações tecnológicas. Os inventores não contavam com muitos direitos; o governo restringia os lucros por vitórias individuais de forma severa, e ninguém poderia ficar rico por desenvolver novos produtos ou novas formas de produção. O foco do sistema em metas tangíveis também fez com que muitas das inovações fossem difíceis de serem mensuradas ou confirmadas; a melhora na qualidade de um produto talvez fosse uma questão de opinião. A ênfase dada a resultados quantitativos pelos que planejavam a economia e o fato de as recompensas individuais serem limitadas iam de encontro à inovação. Os riscos enfrentados por um método novo eram enormes e a possibilidade de recompensa, limitada.

As diferenças em termos tecnológicos entre os países do Comecon e o Ocidente cresceram de forma contínua após 1960. O sucesso dos soviéticos no espaço e em termos militares desviou a atenção da opinião pública, mas os que tinham acesso às informações, incluindo os próprios governos do Comecon, reconheciam que, em geral, o nível tecnológico das economias planificadas ficava cada vez mais para trás. Os governos socialistas aumentaram os investimentos em ciência e tecnologia, passaram a oferecer mais bônus para invenções e tentaram outras medidas, mas não conseguiram superar o preconceito contra inovações arriscadas nas economias controladas.

Moscou e seus aliados tentaram diminuir o abismo tecnológico importando do Ocidente. Algumas dessas importações tecnológicas eram fábricas prontas – instalações modernas em pleno funcionamento –, montadas e vendidas por empresas ocidentais. As nações do Comecon também compraram grandes quantidades de equipamentos e máquinas de alta tecnologia, embora, de certa forma, sofressem um embargo do Ocidente a tudo o que pudesse ser utilizado para fins militares. Para um sistema que se orgulhava de sua base científica, ter como principal método de inovação tecnológica as importações do Ocidente era uma grande demonstração de inferioridade. O comércio entre a União Soviética, a Europa oriental e o Ocidente cresceu de forma vertiginosa, aumentando em dez vezes entre 1950 e 1973, e triplicando como parcela das economias socialistas. O atraso, aparentemente irreversível, da agricultura socialista fez com que os grãos do Ocidente fossem necessários para alimentar a população soviética. O governo passou a convidar empresas estrangeiras para

explorar os recursos naturais do país e contraiu grandes empréstimos no exterior. A URSS se parecia com um país em desenvolvimento: exportava matérias-primas e tomava emprestado para importar maquinário e alimentos.

Comercializar com o Ocidente não solucionou os problemas do socialismo. Os soviéticos e aliados tinham muito pouco a exportar. A convicção das nações socialistas contra as exportações era ainda mais forte que nas economias que praticavam a ISI. Não se concentravam na produção para os mercados mundiais: os preços dos insumos eram tão altos que tornavam os preços proibitivos, as firmas não eram recompensadas por arrecadar moeda estrangeira e alguns produtos eram tão malfeitos que não conseguiam espaço no mercado. Fatalmente, a exportação de recursos naturais – petróleo, ouro, madeira – não seria mais suficiente para pagar pelas importações necessárias. Tal momento não havia chegado até o início da década de 1970, mas os sinais já eram visíveis. Os programas de reformas foram interrompidos e os responsáveis pela planificação econômica lutavam contra o baixo padrão de vida, o atraso tecnológico e contra a queda dos índices de crescimento. Os dias de glória do socialismo, assim como os de Bretton Woods e os da ISI, haviam chegado ao fim.

#### O fim de uma era

A era do pós-guerra terminou no início da década de 1970. O mundo capitalista desenvolvido emergiu da Segunda Guerra Mundial com um acordo que mesclava integração econômica internacional e independência política doméstica, mercados e Estado de bem-estar social. O acordo de Bretton Woods fora vitorioso em todas as dimensões. Ofereceu rápido crescimento, medidas sociais abrangentes e um nível de integração econômica internacional que não se via desde a década de 1920.

No início da década de 1970, o compromisso entre o internacional e o nacional já estava desgastado. Competição comercial, fluxos de capital e flutuações cambiais impediam o desempenho econômico doméstico, e a insatisfação estava instaurada. Os Estados Unidos, talvez em especial, relutavam cada vez mais em privilegiar os compromissos econômicos internacionais em detrimento dos objetivos domésticos. O padrão ouro-dólar entrou em colapso e a proteção comercial aumentou.

No Terceiro Mundo, a impressionante marcha em direção à industrialização demonstrava sinais de cansaço. A lentidão das exportações e a persistência de problemas envolvendo as balanças de pagamentos desaceleraram a industrialização. Para muitos, a marcha parecia forçada demais e não prestava atenção aos pobres. O aumento da produção e o desenvolvimento industrial do

mundo socialista não se refletiam no padrão de vida da população, o que gerava insatisfação. Tanto os governos das economias em desenvolvimento quanto os dos países socialistas tentaram implementar reformas, mas foram impedidos pelos interesses arraigados nessas sociedades.

A ordem do pós-guerra havia atingido o objetivo de seus arquitetos. Os países capitalistas avançados alcançaram a integração econômica combinada com Estado de bem-estar social e intervenção macroeconômica. Os países em desenvolvimento conseguiram a intensificação da industrialização combinada com proteção contra a influência econômica do exterior. Os países socialistas alcançaram um rápido desenvolvimento industrial e crescimento econômico, combinados com distribuição de renda equitativa. No entanto, em todos os três grupos de países, a obtenção simultânea de todos esses objetivos tornava-se mais difícil com o passar do tempo. A integração econômica impôs desafios à intervenção macroeconômica; a ISI gerou crises periódicas e mais desigualdade; e a planificação econômica socialista desacelerou o crescimento. Ainda não se sabia o que estava por vir.