

# HISTÓRIA ECONÔMICA GERAL

Flávio Azevedo Marques de Saes  
*Professor Titular do Departamento de Economia - FEA/USP*

Alexandre Macchione Saes  
*Professor do Departamento de Economia - FEA/USP*

 **Editora  
Saraiva**

QUINTA PARTE

*A Era de Ouro do Capitalismo e a Expansão  
das Economias Socialistas (1946-1973)*

**D**urante a Segunda Guerra Mundial, houve uma clara dicotomia entre as economias dos países nela envolvidos. A economia norte-americana, fortemente estimulada pela demanda de produtos bélicos, recuperou os níveis de produção anteriores à crise de 1929. Já na Europa, os países cujos territórios foram palco das operações de guerra, encontravam-se numa situação completamente distinta. Além das perdas humanas em grande número, muitas instalações industriais e de serviços foram destruídas e a população em geral passava por enormes privações. Ao fim da guerra, o contraste entre a economia americana e as europeias propunha problemas bastante distintos aos seus governos. É claro, na Europa a prioridade era a reconstrução das economias e a atenção às populações mais atingidas pelos efeitos da guerra. Nos Estados Unidos, a preocupação central era manter a prosperidade dos anos de guerra, pois havia o temor de um retorno aos anos de recessão e desemprego da década de 1930 quando os estímulos da produção bélica cessassem de gerar uma forte demanda. Porém, não foi isso que ocorreu: o pós-guerra deu início a um período de cerca de um quarto de século de elevado ritmo de crescimento tanto da economia americana como da economia mundial, em clima de razoável estabilidade (quer dizer, sem grandes flutuações e com baixa taxa de inflação). Em razão desse ambiente de prosperidade, o período foi chamado de Era de Ouro (ou dos anos dourados) do capitalismo. Mas tal crescimento não ficou circunscrito apenas às economias centrais do capitalismo, foi também uma época de expansão das economias socialistas, em particular da União Soviética. E mesmo no então chamado Terceiro Mundo (os países subdesenvolvidos não pertencentes ao mundo socialista), várias economias passaram por grandes transformações: esse foi o caso do Brasil que, nos anos 1950 e 1960 do século XX, teve substancial avanço em sua industrialização e apreciável ritmo de expansão da economia.

As taxas de crescimento do Produto Interno Bruto de alguns países indicam o contraste entre o período pós Segunda Guerra Mundial e os anteriores (Tabela V.1).

TABELA V.1

Produto Interno Bruto (1870-1973) (Taxas anuais médias de crescimento)

|                | 1870-1913 | 1913-1950 | 1950-1973 |
|----------------|-----------|-----------|-----------|
| Estados Unidos | 3,94      | 2,84      | 3,92      |
| França         | 1,63      | 1,15      | 5,02      |
| Alemanha       | 2,81      | 1,06      | 5,99      |
| Holanda        | 2,20      | 2,43      | 4,74      |
| Reino Unido    | 1,90      | 1,19      | 2,96      |
| Japão          | 2,34      | 2,24      | 9,25      |

Fonte: MADDISON (1995), p.41.

Nesta pequena amostra, é perceptível a retomada do crescimento no pós-guerra, depois de um período - o entre guerras - em que o Produto Interno Bruto avançou a taxas relativamente modestas. É particularmente expressivo o desempenho da economia francesa, da alemã e da japonesa com taxas de crescimento de cerca de 5%, 6% e 9% ao ano entre 1950 e 1973. Por seu turno, os Estados Unidos recuperaram o ritmo de expansão anterior à Primeira Guerra Mundial, superando o impacto negativo da Grande Depressão da década de 1930.

O mesmo resultado pode ser observado em relação às grandes regiões econômicas do mundo (inclusive as áreas do socialismo, como o Leste Europeu, e regiões subdesenvolvidas, como América Latina, África e partes da Ásia), de acordo com a classificação proposta por Maddison, como indicamos na Tabela V.2.

TABELA V.2

Fases do crescimento pelas principais regiões, 1870-1973  
(Taxa média anual de crescimento do Produto Interno Bruto)

|  | 1870-1913 | 1913-1950 | 1950-1973 |
|--|-----------|-----------|-----------|
| Europa Ocidental                         | 2,1       | 1,4       | 4,7       |
| EUA, Canadá, Austrália,<br>Nova Zelândia | 3,9       | 2,8       | 4,0       |
| Europa Meridional                        | 1,5       | 1,3       | 6,3       |
| Leste Europeu                            | 2,4       | 1,6       | 4,7       |
| América Latina                           | 3,3       | 3,4       | 5,3       |
| Ásia (inclui Oceania)                    | 1,1       | 1,0       | 6,0       |
| África                                   | 1,1       | 3,0       | 4,4       |
| Mundo                                    | 2,1       | 1,9       | 4,9       |

Fonte: MADDISON (1995), p.60.

Embora nem todas as nações tenham sido consideradas em cada região, a amostra construída por Maddison é bastante representativa. E todas as regiões tiveram, entre 1950 e 1973, acentuado crescimento, bem superior ao observado nos 80 anos anteriores. O dado consolidado para a economia mundial é muito expressivo: entre 1950 e 1973, a taxa média de crescimento do produto foi de 4,9% ao ano, muito superior à dos dois períodos anteriores (de 2,1%, para 1870-1913, e de 1,9%, de 1913 a 1950).

Teria ocorrido, após a Segunda Grande Guerra, um retorno às condições vigentes na década anterior à Primeira Grande Guerra (outro período de crescimento acelerado para algumas regiões do mundo)? A resposta claramente é negativa: nos mais diversos planos, o pós Segunda Guerra apresentou condições absolutamente distintas das que vigoraram antes da Primeira Guerra. Em particular, há uma nítida tendência à supressão ou a alguma restrição das instituições liberais que regiam a economia até 1913.

Fato expressivo dessa tendência foi a criação de vários organismos internacionais no pós-guerra, como: o FMI (Fundo Monetário Internacional) para a organização do sistema monetário internacional; o BIRD (Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento) para financiar a reconstrução europeia, mais conhecido como Banco Mundial e que, mais tarde, se voltou para atender aos países atrasados; para a regulação do comércio mundial, foi criado o GATT (Acordo Geral de Comércio e Tarifas), embrião da futura Organização Mundial do Comércio - OMC; num plano mais geral, constituiu-se a ONU (Organização das Nações Unidas) que, ao lado de suas funções propriamente políticas, instalou vários órgãos de caráter econômico e social, como: UNESCO (Organização Educacional, Científica e Cultural), FAO (Organização para a Agricultura e Alimentação), OMS (Organização Mundial de Saúde), OIT (Organização Internacional do Trabalho) e a CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina).

Essas instituições sugerem a crença na necessidade de crescente intervenção na ordem econômica e social a fim de atingir determinados objetivos que a livre ação dos "mercados" não permitiria alcançar. Nos países europeus, por exemplo, a instituição do chamado Estado do Bem-Estar seria um indicador dessa postura. Além disso, é visível a preocupação com as questões do desenvolvimento econômico e social. Esta preocupação, aliás, pode ser situada em relação às condições históricas da época.

De um lado, tivemos o processo de descolonização do que ainda restava dos velhos impérios. As antigas colônias caracterizavam-se pela extrema pobreza de sua população e havia, entre parcelas da população das antigas metrópoles, a noção de que elas eram, em parte, responsáveis pela promoção do desenvolvimento nesses países. Mas havia também outra questão: ao fim da Segunda Guerra houve substancial ampliação da área abrangida por economias socialistas, sob influência da União Soviética. A preocupação com o alastrar do comunismo, principalmente pelo apelo que podia representar para populações miseráveis, também induziu ações dos países capitalistas mais adiantados no sentido de propor medidas promotoras do desenvolvimento nos países pobres.

Como nota Hobsbawm, em *A Era dos Extremos*, a polarização entre capitalismo e socialismo é um dos dados mais importantes para a compreensão do que foi o século XX. E não só por sua implicação política mais imediata – a chamada Guerra Fria – mas porque a existência de um sistema “concorrente” obrigou o capitalismo a se transformar no sentido de demonstrar sua “superioridade” enquanto promotor do bem-estar da população, já que este também era o argumento apresentado pelos governos dos países socialistas.

Em suma, a longa prosperidade da Era de Ouro não pode ser entendida apenas por razões de ordem econômica; elementos políticos e institucionais também tiveram considerável impacto sobre as condições econômicas da época, em especial a polarização capitalismo-comunismo como importante condicionante das ações dos governos. Esse é o escopo desta Quinta Parte do livro, cujo marco cronológico final é o início da década de 1970 quando a longa prosperidade da Era de Ouro foi sucedida por um período marcado por crises e mudanças na economia mundial.

#### REFERÊNCIA

MADDISON, A. (1995). *Monitoring the World Economy, 1820-1992*. Paris: OCDE.

## Capítulo 17

### A HEGEMONIA AMERICANA E A RECONSTRUÇÃO DA PROSPERIDADE DA EUROPA OCIDENTAL E DO JAPÃO (1945-1973)

#### 17.1 O PÓS-GUERRA (1945-1950)

Ao fim da Segunda Guerra Mundial havia um enorme contraste entre as condições econômicas dos Estados Unidos e as dos países mais diretamente envolvidos na guerra, seja do lado vencedor dos Aliados (principalmente França e Reino Unido) ou do perdedor, o Eixo (Alemanha, Itália e Japão).

Embora os Estados Unidos tenham sofrido perdas humanas relativamente elevadas, pois 12 milhões de soldados americanos ingressaram nas forças armadas e cerca de 300 mil morreram em combate, do ponto de vista material não houve destruição significativa. Ao contrário, sua economia recuperou-se da depressão dos anos 1930: o esforço produtivo para a guerra absorveu de 9 a 10 milhões de desempregados e ainda incorporou novos contingentes à força de trabalho (em especial, cerca de 6 milhões de mulheres). Ao fim da guerra, o temor de um retorno à recessão não se confirmou: apesar da redução dos gastos bélicos do governo, outros componentes da demanda permitiram sustentar o crescimento da economia. Houve aumento das exportações para os países europeus em reconstrução; aumento do consumo pessoal, em parte com a poupança acumulada durante os anos do conflito, com pagamentos do governo aos veteranos de guerra e ainda com o resgate dos bônus emitidos para financiar os gastos do governo; os investimentos das empresas foram retomados com os lucros retidos durante a guerra. Tudo isso contribuiu para que a economia se mantivesse aquecida. Os índices do Produto Nacional Bruto americano registram esse crescimento (VAN DER WEE, 1987, p.30):

|          |          |          |
|----------|----------|----------|
| 1938=100 | 1948=165 | 1950=179 |
|----------|----------|----------|

Com o fim do controle de preços exercido durante a guerra, houve um impacto inflacionário inicial que não se tornou permanente. Em suma, a economia americana manteve, depois de 1945, o ritmo de expansão que a havia caracterizado no período bélico.

No caso dos países europeus que participaram da guerra (assim como do Japão), a situação no imediato pós-guerra era completamente distinta. As perdas humanas haviam sido enormes: estima-se em 40 milhões o número de mortos na Europa (entre civis e militares), incluindo-se aqui a União Soviética (que sozinha sofreu a perda de 20 milhões de pessoas). Além disso, havia feridos, doentes e incapacitados em número também elevado: no caso do Japão, 2 milhões de mortos, e também 4 milhões que apresentavam alguma seqüela da guerra. Além do drama inerente ao fato em si, mortos e inválidos representavam uma substancial redução da força de trabalho desses países. A isso se somava a destruição material: infraestrutura seriamente danificada (pontes destruídas impedindo o tráfego em ferrovias e rodovias; material rodante das ferrovias sem condições de uso, frota mercante europeia afetada pela guerra submarina alemã, portos inutilizados ou só parcialmente em condições de uso, quase desaparecimento de veículos motorizados particulares); destruição de casas e outros edifícios (na Alemanha, 40% das habitações destruídas ou inabitáveis; na Grã-Bretanha, 20%; no Japão, 25% e 2 milhões de pessoas sem teto); redução dos plantéis de gado, escassez de fertilizantes, devastação de terras agrícolas. Em suma, ao fim da guerra, a Europa e o Japão enfrentavam escassez de meios de produção e de força de trabalho para iniciar o processo de recuperação.<sup>1</sup> Por isso, esta se fez lentamente e impôs severos ônus à população: escassez de produtos, inclusive alimentos, fome e até mortes por falta de meios de subsistência; a escassez de carvão, além do impacto sobre a produção, também dificultava o aquecimento doméstico, essencial na época do inverno. Estas dificuldades se refletem nos índices do Produto Interno Bruto (Tabela 17.1).

Em 1948, três anos após o final da guerra, Alemanha, Japão e, em menor grau, Itália ainda registravam substanciais reduções do PIB em relação ao nível de 1938; e França, Reino Unido e União Soviética apenas tinham retornado ao nível de 1938 (ou um pouco mais). Só em 1950, a recuperação se mostra mais nítida na França, no Reino Unido e na União Soviética e apenas modesta na Itália; Japão e Alemanha ainda sentiam o impacto da destruição provocada pela derrota no conflito mundial.

1. Embora não neguem os efeitos deletérios da guerra, estudos recentes têm relativizado o impacto do conflito sobre a capacidade produtiva dos países europeus. Admite-se que, "[...] apesar de mortos e feridos, nenhum dos países capitalistas avançados acabou a guerra com uma força de trabalho significativamente menor do que em seu início" e ainda que "[...] a capacidade produtiva da maior parte dos países capitalistas era igual ou maior no fim da guerra do que no seu início" (ARMSTRONG; GLYN & HARRISON, 1991, p.7). Reconhecem, no entanto, a existência de sérios gargalos para a produção pela escassez de alimentos para os trabalhadores, de combustível para as fábricas, para o transporte e para o aquecimento doméstico e ainda pela destruição parcial do sistema de transportes (linhas férreas, pontes, locomotivas, veículos automotores etc.). Também admitem que os danos provocados pela guerra distribuíram-se desigualmente pelos diferentes países; de qualquer modo, esses estudos sugerem que as perdas foram menos sérias do que a imagem de destruição, em especial pela guerra aérea, poderia sugerir (ALDCROFT, 2001, p.105-108).

**TABELA 17.1**  
Produto Interno Bruto (1938-1950)  
(1938 = 100)

|                    | 1938 | 1948 | 1950 |
|--------------------|------|------|------|
| França             | 100  | 100  | 121  |
| Itália             | 100  | 92   | 104  |
| Reino Unido        | 100  | 106  | 114  |
| Alemanha Ocidental | 100  | 45   | 64   |
| Japão              | 100  | 63   | 72   |
| União Soviética    | 100  | 105  | 128  |

Fonte: VAN DER WEE (1987), p.30.

Essa recuperação no imediato pós-guerra não foi fruto da simples ação do mercado; apesar de modesta, ela envolveu ações deliberadas no sentido de promover a reconstrução das economias mais seriamente atingidas pela guerra. Os eventos posteriores ao fim da Primeira Guerra Mundial ainda eram lembrados e era preciso evitar a repetição das ações que haviam conduzido àqueles eventos: hiperinflações, desemprego, ascensão de movimentos autoritários e nacionalistas.

Diversamente do que se decidira no Tratado de Versalhes em 1919, ao fim da Segunda Guerra não foram impostas aos países derrotados reparações sob a forma de pagamentos em dinheiro ou espécie. O território alemão foi partilhado entre os vencedores, mas deu origem, algum tempo depois, à República Federal Alemã (que englobou os territórios atribuídos aos Estados Unidos, à Grã-Bretanha e à França) e a República Democrática Alemã (incorporada ao bloco soviético). A não exigência de reparações era insuficiente para garantir a recuperação dos países derrotados, porém evitava o peso de encargos que economias profundamente afetadas pela guerra não teriam condições de arcar.

Por outro lado, o esforço de guerra dos Aliados europeus exigira o apoio material e financeiro norte-americano. Em março de 1941, o Congresso americano aprovava a Lei de Empréstimos e Arrendamentos (*Lend and lease*) pela qual o presidente dos Estados Unidos poderia ceder recursos e materiais para os países cuja defesa fosse vital para a América do Norte. Os recursos correspondentes a esses materiais deveriam ser reembolsados aos Estados Unidos. A Grã-Bretanha foi o principal beneficiário do *Lend and lease*; no entanto, ao fim da guerra sua capacidade de pagamento era limitada, de modo que a efetiva restituição dos recursos foi mínima. Como nota Galbraith, nunca se estabeleceu uma distinção entre empréstimo e arrendamento; e quando se tratou da devolução dos recursos ou dos materiais emprestados ou arrendados, "esta transação perdeu-se nos recessos fugidios da memória pública" (GALBRAITH, 1994, p.94).

Ainda durante a guerra, os países Aliados contaram com outro tipo de ajuda: em novembro de 1943 foi criada a Administração das Nações Unidas para a Ajuda e Reabilitação (conhecida pela sigla UNRRA, iniciais do nome da instituição em inglês), cujo objetivo era fornecer ajuda aos povos libertados do domínio nazista, inclusive da Europa Oriental, especialmente para a importação de alimentos, roupas, medicamentos para uma população muitas vezes faminta e também materiais para a reconstrução industrial e agrícola. Cada país associado à UNRRA devia contribuir para esse fundo de assistência; porém a maior parte dos recursos também proveio do governo norte-americano.

Ao fim da guerra, tornava-se cada vez mais evidente que nem os países conseguiriam restituir os recursos referentes ao *Lend and lease*, nem a UNRRA seria suficiente para promover a efetiva recuperação europeia. Diante desse quadro, ao qual se somava uma nova configuração política internacional, foi proposto um esquema de ajuda conhecido como Plano Marshall. Em junho de 1947, em discurso pronunciado na Universidade de Harvard, o general George C. Marshall, então secretário de Estado dos Estados Unidos, apresentou um programa para a recuperação das economias europeias que, nesse momento, passavam por grandes dificuldades econômicas: dependentes de importações para recompor as perdas sofridas durante a guerra, enfrentavam ainda a escassez de alimentos decorrentes de uma má colheita. Como resultado, incorriam em grandes déficits comerciais cobertos por empréstimos norte-americanos de curto prazo. O crescimento dessa dívida indicava a impossibilidade de saldá-la em qualquer prazo razoável. Como nota Van der Wee:

O Plano Marshall propôs que, em relação à recuperação europeia, deveria se promover uma suspensão temporária dos princípios da economia mundial liberal e do sistema existente de empréstimos de curto prazo. Em seu lugar, um programa maciço de emergência deveria tornar a economia europeia autossustentável num período de quatro anos. (VAN DER WEE, 1987, p.353)

Embora o plano fosse justificado por razões humanitárias – grande parte da população dos países afetados pela guerra tinha precárias condições de sobrevivência – havia outros motivos para tal iniciativa. De um lado, esperava-se que esses recursos retornassem à economia americana sob a forma de exportações para os países europeus de modo a estimular a atividade econômica nos Estados Unidos. De outro, e talvez mais importante, havia uma razão de ordem política: esta fica clara quando se lembra que em março de 1947, o presidente norte-americano Harry Truman enviou ao Congresso uma mensagem em que se formulava aquilo que ficou conhecido como Doutrina Truman. O presidente americano afirmava que era chegada a hora de bloquear a expansão soviética por meio de uma estratégia de contenção. O Plano Marshall se inseria nessa estratégia antissoviética, pois os recursos concedidos aos países europeus deviam permitir sua recuperação e consolidar naqueles países uma economia capitalista, de modo a evitar a possível adesão ao comunismo. É particularmente importante a inversão da postura dos vencedores em relação à Alemanha: no imediato

pós-guerra, havia a proposta de *pastorização* da Alemanha, ou seja, a limitação das atividades industriais a fim de impedir que a sua indústria sustentasse uma eventual tentativa de recuperação do poder bélico perdido durante a guerra.<sup>2</sup> Mas a *pastorização* também seria responsável pela redução do bem-estar de parcelas da população alemã, as quais poderiam se sentir atraídas pelas propostas soviéticas. Além disso, uma Alemanha forte econômica e militarmente seria uma barreira à expansão soviética para o Ocidente. Assim, na implementação do Plano Marshall, a proposta de *pastorização* da economia alemã foi abandonada. Pelo contrário, a noção de recuperação da indústria europeia era central no plano: modernização da infraestrutura, aumento acelerado da produção (em especial de aço e de energia), distribuição mais equilibrada da indústria pesada (com menor concentração na região do Ruhr), racionalização da produção agrícola e manufatureira e mecanismos para assegurar a estabilidade monetária e financeira estavam entre os principais objetivos do plano.<sup>3</sup> Embora cada país devesse formular seu programa de investimentos, aos Estados Unidos cabia não só o fornecimento dos recursos financeiros – a maior parte sob a forma de doações – mas também de apoio sob a forma de assessores para a execução do programa. Mais do que isso, como sugere o historiador francês Maurice Crouzet:

[...] a vigilância [dos EUA] na utilização de fundos que lhes confere a lei de ajuda ao estrangeiro permite às autoridades americanas controlar os planos industriais, julgar de sua oportunidade e de sua amplitude (o Plano Monnet teve que sofrer seu exame); eles intervêm em todo investimento efetuado com fundos públicos e podem se opor à criação de empresas que prejudiquem as de seus compatriotas. Seu controle estende-se não só à política econômica, mas também aos orçamentos do Estado, isto é, à política financeira; ele lhes possibilita, portanto, uma intervenção permanente na política geral dos Estados auxiliados. Sendo as liberalidades revogáveis no caso em que a assistência não seja mais compatível com o interesse nacional dos Estados Unidos, estas dependem da docilidade dos governos. (CROUZET, 1958, p.113)

Os recursos do Plano Marshall foram também oferecidos à União Soviética e aos países que vinham caindo sob sua influência. Stalin recusou os recursos oferecidos à União Soviética e impediu que os demais países do bloco os aceitassem. Assim, ao fim de 1947, a Europa estava claramente cindida em dois blocos.

Na Europa Ocidental, dezesseis países haviam aderido ao Plano Marshall e aceitavam coordenar suas políticas por meio da Comissão Econômica para a Europa, estabelecida

2. O principal defensor da *pastorização* da Alemanha era Henry Morgenthau, secretário do Tesouro norte-americano; mas a proposta enfrentava a oposição de outros setores dentro do governo, como do Departamento de Estado (BLOCK, 1977, p.41-42).
3. Nas palavras de Van der Wee, "Quando os poderes aliados ocidentais decidiram unilateralmente restaurar a economia da Alemanha ocidental usando o Plano Marshall para esse propósito, a Guerra Fria começou" (VAN DER WEE, 1987, p.355). O Plano Marshall é o complemento lógico da Doutrina Truman como instrumento para a contenção da expansão soviética e, portanto, para o início da Guerra Fria.

em 1947. Em 1948, foi constituída a Organização para a Cooperação Econômica Europeia (que, mais tarde, se transformou na Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE - com o ingresso dos Estados Unidos e do Canadá). A recuperação das economias deste bloco da Europa Ocidental, aliado dos Estados Unidos, era vista como o elemento central para a contenção do avanço soviético na Europa. Com esta mesma preocupação, formou-se, em 1949, a Organização do Tratado do Atlântico Norte - OTAN -, que reunia Estados Unidos, Canadá, Grã-Bretanha, França, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Dinamarca, Noruega, Portugal, Islândia e Itália: tratava-se de um acordo de natureza militar cujo objetivo básico era também a contenção do avanço soviético. Do outro lado, sob a liderança da União Soviética, constituiu-se o Cominform que agrupava os países da Europa Oriental aliados da União Soviética. A definição destes dois blocos marcava, de certo modo, o início da chamada Guerra Fria entre o Leste e o Oeste (mais especificamente entre Estados Unidos e União Soviética), noção central à política mundial até a década de 1980.

O Plano Marshall doou recursos para os países da Europa Ocidental num montante de US\$ 13 bilhões entre 1948 e 1952 (que corresponderiam a cerca de US\$ 130 bilhões do começo do século XXI, realizado o ajuste pela inflação desse longo período). Os principais beneficiários foram o Reino Unido, a França e a Alemanha Ocidental (a República Federal Alemã), Holanda e Itália (KENWOOD & LOUGHEED, 1992, p.242). Mais de metade desses recursos foram gastos com produtos primários (alimentos e matérias-primas industriais), 17%, combustíveis, 17%, máquinas e 7%, com custos de transporte (GALBRAITH, 1994, p.110), dado que indica a penúria de elementos básicos em que se encontrava a economia europeia. Há um razoável consenso sobre os resultados econômicos do Plano Marshall; nas palavras de Galbraith:

O efeito foi tudo o que mais se poderia esperar: nos três anos e meio de operações do Plano Marshall, o Produto Nacional Bruto dos países assistidos cresceu 25%; a produção industrial subiu 64% e a produção agrícola 24%. É claro que uma parte desse crescimento teria ocorrido no curso normal dos eventos, não obstante as dificuldades, mas como a recuperação coincidiu com o trabalho da *Economic Cooperation Administration* e a sua impressionante distribuição de talentos, o Plano Marshall inevitavelmente recebeu a maior parte do crédito. (GALBRAITH, 1994, p.110)<sup>4</sup>

4. Aldcroft também atribui a recuperação europeia, em parte, à ajuda externa e indica outros fatores importantes: "Em síntese, a Europa ocidental produziu uma recuperação notável no período de 1945-1950, embora sua posição externa permanecesse frágil. Esse desempenho contrasta de forma aguda com a triste experiência posterior à Primeira Guerra Mundial. O progresso econômico fundou-se no alcance e manutenção de altos níveis de emprego e investimento, no grande influxo de ajuda externa e em fortes pressões da demanda que nunca ficaram fora de controle" (ALDCROFT, 2001, p.122). A questão da fragilidade externa - grandes déficits na balança comercial e em contas correntes - será tratada no próximo capítulo.

Embora os gastos do Plano Marshall tenham ocorrido apenas durante cerca de quatro anos, os estímulos da economia americana sobre a economia europeia não se esgotaram nesse período. A presença americana no território europeu, por exemplo, por meio da OTAN, continuou a exercer algum efeito sobre a atividade econômica. Mais importante foi a ação americana na Ásia: com o início da Guerra da Coreia, a economia japonesa, não incluída no Plano Marshall, também recebeu recursos norte-americanos por meio de gastos realizados no território japonês. Mais do que isso, o avanço do comunismo na Ásia - na China, a revolução liderada por Mao Tsé-tung assumiu o poder em 1949 - parecia uma ameaça tão séria quanto a da União Soviética. O envolvimento norte-americano na Guerra da Coreia e, mais tarde, na Guerra do Vietnã se inserem no mesmo quadro geral de contenção da expansão comunista no mundo. E indiretamente tiveram efeitos econômicos sobre aquelas economias que foram objeto da atenção norte-americana.

Em suma, nos anos do pós-guerra foi definida a conformação que a economia mundial teria nas décadas seguintes: de um lado, a hegemonia norte-americana, secundada pelas economias da Europa Ocidental e do Japão, em expansão a partir de 1950; de outro, a União Soviética e o bloco de países do Leste Europeu a ela vinculados; finalmente, o Terceiro Mundo, um amplo conjunto de países na América, na Ásia e na África sobre os quais Estados Unidos e União Soviética procuravam estabelecer sua influência. Desse modo, a polarização Estados Unidos-União Soviética, ou capitalismo-comunismo, aparece não só por meio da oposição de dois sistemas políticos e econômicos distintos, mas também nas relações econômicas entre os países inseridos nos dois blocos (já que as relações entre os blocos eram bastante limitadas).

## ESTADOS UNIDOS, EUROPA E JAPÃO NA ERA DE OURO (1950-1973)

A supremacia americana ao fim da Segunda Guerra Mundial era incontestável, tanto do ponto de vista econômico como do militar. Essa supremacia garantiu a posição hegemônica dos Estados Unidos na esfera mundial durante a Era de Ouro. No entanto, ao longo do período, a distância entre os Estados Unidos e os principais países europeus se reduziu. Nas palavras de Hobsbawm:

Para os EUA, que dominaram a economia do mundo após a Segunda Guerra Mundial, ela [a Era de Ouro] não foi tão revolucionária assim. Simplesmente continuou a expansão dos anos de guerra que [...] foram singularmente bondosos com aquele país. [...] Na verdade, para os EUA essa foi, econômica e tecnologicamente, uma época mais de relativo retardo do que de avanço. A distância entre eles e outros países, medida em produtividade por homem-hora, diminuiu. (HOBSBAWM, 1995, p.254)

Alguns dados permitem identificar essa redução da distância entre os Estados Unidos e alguns países da Europa Ocidental (Tabela 17.2).

TABELA 17.2

Produto Interno Bruto e Produto Interno Bruto *per capita*: 1950-1973 (taxas de crescimento anuais médias %)

|                          | PIB | PIB PER CAPITA |
|--------------------------|-----|----------------|
| Estados Unidos           | 3,9 | 2,4            |
| Reino Unido              | 3,0 | 2,5            |
| Alemanha Ocidental       | 6,0 | 5,0            |
| França                   | 5,0 | 4,0            |
| Itália                   | 5,6 | 5,0            |
| Europa Ocidental (Média) | 4,6 | 3,8            |

Fonte: MADDISON (1995), p.83.

O crescimento do produto norte-americano foi inferior ao da média da Europa Ocidental e ao dos principais países da região, exceto o Reino Unido. Daí a redução das diferenças entre os produtos desses países. Por exemplo: em 1950, o PIB da França correspondia a 13,2% do norte-americano e o PIB *per capita*, a 45%; em 1970, o PIB francês já equivalia a 18,6% do americano e o PIB *per capita*, a 74%; no caso da Alemanha, em 1950 essas relações eram de 12% e de 36%; em 1970 passaram para 21,2% e 74%; e o Japão, cujo PIB, em 1950, correspondia a 8,5% do norte-americano, em 1970 tinha um produto equivalente a 30,8% do americano (e um PIB *per capita* igual a 61%) (VAN DER WEE, 1987, p.51).

Apesar do crescimento mais lento da economia norte-americana em relação à europeia, não se trata de um período de estagnação: trata-se efetivamente de “anos dourados” também para a economia norte-americana. Quais os fundamentos dessa era de prosperidade? A resposta exige a exploração de algumas características da economia da época.

É usual associar-se fases de expansão das economias às inovações tecnológicas. É certo que não houve, na Era de Ouro, uma revolução técnica semelhante à da Primeira ou à da Segunda Revolução Industrial (que introduzisse, por exemplo, uma nova fonte de energia). O computador, cuja utilização se expandiu nesses anos, ainda tinha impacto restrito seja na esfera produtiva, seja como bem durável de consumo. No entanto, não é difícil arrolar um amplo conjunto de bens cujo uso se generalizou durante a Era de Ouro: motor a jato, helicóptero, locomotiva diesel, microscópio eletrônico, radar, gravador de fita, televisão, lâmpada fluorescente, discos de vinil (*long-playing*), transistor, nylon, celofane, plásticos em geral (derivados do petróleo), penicilina, estreptomicina, caneta esferográfica, “xerografia”. Estes são alguns exemplos de inovações que apareceram, em geral, nos anos 1930 e durante a Segunda Guerra e cuja aplicação comercial se difundiu nos anos 1950. Por um lado, a introdução de novos produtos estimulava o crescimento da economia pelo

surgimento de novas linhas de produção; por outro, esses novos produtos, e alguns mais antigos, promoviam uma verdadeira transformação da vida quotidiana dos países desenvolvidos (e de parcelas da população de países atrasados). O automóvel, que já fazia parte do padrão de vida norte-americano (pelo menos de uma parcela da população), ganhou espaço na Europa (HOBBSAWM, 1995, p.259)<sup>5</sup>, como se observa na Tabela 17.3.

TABELA 17.3

Número de automóveis em circulação (em milhões)

|      | ESTADOS UNIDOS | GRÃ-BRETANHA | FRANÇA | ALEMANHA | JAPÃO |
|------|----------------|--------------|--------|----------|-------|
| 1947 | 30,7           | 1,9          | 1,5    | 0,2      | 0,03  |
| 1957 | 55,7           | 4,2          | 4,0    | 2,4      | 0,2   |
| 1975 | 106,8          | 14,2         | 15,3   | 17,9     | 17,2  |

Fonte: BEAUD (2004), p.319.

Em 1975, nos Estados Unidos havia 500 automóveis por 1.000 habitantes; na Europa, esse número era de 255 na Grã-Bretanha, 290 na França e 289 na Alemanha Ocidental; no Japão havia 154 automóveis por 1.000 habitantes. Ainda assim, o crescimento do número de automóveis indicava a enorme ampliação do mercado para esse bem de consumo durável num período de tempo relativamente curto. O mesmo se verificou em relação a outros bens duráveis. Aparelhos eletrodomésticos (como geladeira e lavadoras de roupa) e telefones, antes de acesso restrito a pequena parcela da população, também se tornaram produtos de “consumo em massa”. Herman Van der Wee assim caracteriza esse novo padrão de consumo que se generalizou nos países capitalistas desenvolvidos nos anos 1950 (que penetra nos círculos mais ricos dos países capitalistas atrasados):

A moderna economia de consumo era fundada na introdução em massa de todo tipo de bens duráveis de consumo, na rápida expansão das indústrias do lazer e da moda, na expansão e no melhoramento das habitações, no desenvolvimento da infraestrutura existente, na criação de novos serviços públicos, e na demanda fortemente crescente para serviços financeiros, transporte pessoal e turismo. (VAN DER WEE, 1987, p.243)

Se o aumento da renda das famílias – nos Estados Unidos desde o imediato pós-guerra, na Europa a partir dos anos 1950 – criava a demanda para essa infinidade de bens e serviços, por outro lado as próprias empresas estimulavam essa demanda por meio da

5. É interessante notar também o diferente padrão dos veículos produzidos nos Estados Unidos e na Europa: os americanos caracterizavam-se por grandes e crescentes dimensões, numa clara ostentação de riqueza; na Europa, mesmo as fábricas americanas (como a Ford e a GM) produziam carros de pequeno porte, acessíveis a uma população cujo nível médio de renda era inferior ao norte-americano.

introdução de novos produtos e pela intensa propaganda (facilitada pela ampliação dos meios de comunicação, em especial a televisão). O modelo dessa economia de consumo era o mercado americano (o chamado *american way of life*), pois ali estavam as matrizes das grandes empresas que forneciam o objeto (os produtos) e o estímulo (a propaganda) para a intensificação e diversificação do consumo.

Nessas grandes empresas se realizava crescentemente a pesquisa da qual derivavam os novos produtos. É certo que elas se beneficiavam da pesquisa realizada por conta do governo norte-americano: a guerra, a corrida armamentista e a espacial exigiam vultosos investimentos em pesquisa científica cujos frutos podiam ser, depois, apropriados pelas empresas por meio do desenvolvimento de novos produtos. Evidentemente, apenas empresas de grandes dimensões poderiam manter setores de pesquisa adequados para a geração de novos produtos, o que era inviável em empresas familiares ou de pequeno porte.

Essas grandes empresas, que se consolidaram nos anos 1950, também passaram por outras mudanças importantes, em especial quanto à relação entre propriedade e gestão. Nas grandes corporações ou sociedades anônimas se verifica a crescente separação entre propriedade (acionistas) e gestão (diretores, gerentes): esse fenômeno já era observado antes da década de 1950.<sup>6</sup> John Kenneth Galbraith, em *O Novo Estado Industrial*, obra publicada em 1967, procurou mostrar as implicações da separação entre propriedade e gestão, esta agora realizada por meio de dirigentes profissionais que constituem a chamada *tecnocracia*. Diversamente do modelo concorrencial típico da teoria econômica, essas grandes empresas adquirem razoável controle do mercado, seja, em termos de preços, seja em relação ao volume das vendas. Não se trata apenas de poder de monopólio, e sim da capacidade de gerar constantemente novos produtos, de produzir sua diferenciação e de usar a propaganda como instrumento de indução ao consumo (GALBRAITH, 1985).

Portanto, a expansão da economia americana (e de certo modo também a europeia) conjugava o crescimento da renda das famílias com a oferta de novos bens derivados da inovação e uma estrutura empresarial que oferecia esses novos bens e induzia seu consumo por meio de intensa propaganda.

Porém, o longo período de expansão também contou com outro fundamento: as diferentes formas de presença do Estado na economia após a Segunda Guerra Mundial. As origens dessa presença se situam nos anos 1930, como bem caracteriza Van der Wee:

Após a Primeira Guerra Mundial, a Europa tentou restabelecer com fé o capitalismo liberal do século XIX. Mas o velho paradigma logo se mostrou totalmente inadequado para as novas circunstâncias econômicas do período entre as guerras. As receitas ortodoxas da economia clássica

6. Adolf A. Berle e Gardiner C. Means já haviam registrado e analisado essa mudança em livro publicado originalmente em 1932: *The Modern Corporation and Private Property* (traduzido para o português: *A Moderna Sociedade Anônima e a Propriedade Privada*. São Paulo: Nova Cultural, 1987).

não conseguiam definir qualquer mecanismo econômico de autocorreção, seja nacional seja internacionalmente. Taxas de câmbio fixas e o padrão ouro não mais garantiam preços mundiais estáveis porque os países não seguiam políticas idênticas a fim de assegurar o equilíbrio no balanço de pagamentos. Os países achavam que o trágico problema do desemprego não podia mais ser resolvido por orçamentos equilibrados e por deflação porque o movimento sindical era capaz de restringir a flexibilidade dos salários para baixo. Durante os desastrosos anos da crise da década de 1930, a crença na economia liberal evaporou e seus instrumentos eram crescentemente vistos como irrelevantes e mesmo irracionais. Em contraste, o sucesso da Alemanha Nazista, com sua extensa intervenção do estado, e o progresso da União Soviética, devido aos seus planos quinquenais, produziram uma grande impressão. "*Laissez faire, laissez passer*" como uma doutrina guia estava morta. (VAN DER WEE, 1987, p.32)

Se a intervenção do Estado era vista como uma alternativa à economia liberal, no mundo ocidental pós Segunda Guerra a experiência nazista e a soviética não eram admitidas como exemplos para legitimar a intervenção estatal. No entanto, nos anos 1930 era possível encontrar tanto uma experiência concreta como o aparato intelectual para justificar uma nova postura do Estado em relação à economia: o *New Deal*, do Presidente F. D. Roosevelt e a *Teoria Geral* de J. M. Keynes. Embora o final da guerra, ao reduzir a necessidade imperiosa de ação dos governos para garantir o esforço bélico, pudesse estimular propostas liberais de retração do Estado, o medo do retorno da recessão fez prevalecer o compromisso dos governos com a busca do pleno emprego. Se esse era o compromisso fundamental, a ele se agregaram outras formas de intervenção do Estado que, em cada país, respondiam a fortes demandas sociais.

O caso dos Estados Unidos é típico dessas pressões opostas: "O setor empresarial dos Estados Unidos opôs-se fortemente ao empenho explícito do governo a favor do pleno emprego, argumentando que isso poderia destruir a empresa privada. Uma proposta de Lei do Pleno Emprego (*Full Employment Bill*) foi diluída para se tornar a Lei do Emprego (*Employment Act*) de 1946. O direito ao "emprego útil, remunerador, regular e de tempo integral" se tornou a "responsabilidade do governo federal de [...] promover a livre empresa [...] sob a qual serão fornecidos empregos úteis para aqueles que desejam e procuram trabalho" (ARMSTRONG; GLYN & HARRISON, 1991, p.13-14). Ou seja, a lei aprovada indicava uma espécie de compromisso entre o setor empresarial, preocupado com a dimensão do governo (e seu custo em termos de tributos) e amplos segmentos da população cujas demandas eram pela garantia do emprego. Além da Lei do Emprego, foi criado o Conselho de Assessores Econômicos do Presidente que atribuía a economistas a função de orientar a política econômica. Apesar da oposição empresarial, o Conselho tendia a seguir as políticas de cunho keynesiano, pois a política fiscal assumia papel central: diante de uma demanda insuficiente para manter o pleno emprego, o governo devia aumentar seus gastos (incorrendo em déficits, se necessário); no caso contrário - de uma demanda

acima do nível de pleno emprego – o Estado reduziria seus gastos a fim de evitar o efeito inflacionário do excesso de demanda. Se o lado conservador não pôde impedir totalmente a adoção de medidas favoráveis ao pleno emprego, conseguiu aprovar, em 1947, a Lei Taft-Hartley (*Labor-Management Relations Act*), que impunha medidas restritivas à ação dos sindicatos de trabalhadores de modo a evitar pressões para a elevação dos salários.

Mas, além do objetivo de manter o pleno emprego, o governo americano foi levado, ao longo dos anos 1950 e 1960, a realizar gastos elevados que contribuíram para manter altos níveis de emprego: a Guerra Fria, ao induzir despesas com armamentos, e a corrida espacial absorveram enormes recursos do governo; mas gastos de caráter social também se impuseram aos governos americanos dessas décadas, como nota Van der Wee:

O setor governamental dos Estados Unidos cresceu muito e é claro que este crescimento não se deveu exclusivamente ao rearmamento e ao programa espacial. Nos Estados Unidos assim como em outros países ocidentais, havia um acordo de que o governo tinha certas responsabilidades em relação ao bem-estar social. (VAN DER WEE, 1987, p.304)

Apesar disso, há um claro contraste entre o papel do governo nos Estados Unidos e na Europa na Era de Ouro, pois a presença do Estado nos países europeus era qualitativa e quantitativamente bem mais intensa.

Na França, o avanço do Estado já ocorrera antes da Segunda Guerra: alguns setores, como as ferrovias, já haviam sido “nacionalizados” (este era o termo utilizado para definir a estatização de empresas privadas). Também havia empresas mistas (com capital estatal e privado). Ao fim da Segunda Guerra, iniciou-se nova onda de estatizações: o governo do General De Gaulle (um dos líderes da resistência contra a ocupação nazista)<sup>7</sup> tinha a participação do Partido Socialista e do Comunista, os quais defendiam a nacionalização de empresas privadas. Isso efetivamente ocorreu nos ramos de energia (eletricidade, gás, carvão), seguros (32 companhias estatizadas), bancários (os 4 maiores bancos comerciais), diversas empresas industriais (como Renault, Berliet, Air France). Cerca de 20% da produção industrial total passou a ser controlada pelo Estado. Com a saída do Partido Comunista do governo em 1947 e do Partido Socialista em 1949, não houve continuidade no processo de nacionalização de empresas privadas. No entanto, não houve um retorno ao livre mercado: a presença do estado ganhou outra forma por meio do planejamento. O primeiro plano, com início em 1946, se estendeu até 1952 e teve sequência com a instituição de um Comissariado de Planejamento que agia em articulação com outros órgãos do governo e com o setor privado. O objetivo principal do planejamento era o de estimular

7. Charles de Gaulle foi eleito presidente da Quarta República francesa em novembro de 1945, porém renunciou alguns meses mais tarde diante de divergências no interior do governo. Em 1959, após séria crise política, teve início a Quinta República e novamente de Gaulle foi eleito presidente, cargo em que permaneceu até 1969.

o crescimento da economia, em adição às políticas anticíclicas tipicamente keynesianas. O planejamento francês se fundava na definição de setores-chave em que o investimento seria concentrado ou estimulado, admitindo que a expansão da capacidade produtiva nesses setores induziria o crescimento do conjunto da economia. Carvão, aço, cimento, eletricidade, transporte, insumos agrícolas e petróleo foram os principais setores objeto do planejamento francês. Este pressupunha a utilização das matrizes de insumo-produto, uma técnica desenvolvida pelo economista Wassily Leontief e já utilizada nos planos quinquenais soviéticos. No entanto, não se tratava de um plano impositivo, mas apenas indicativo.

Na Grã-Bretanha, também houve substancial avanço na intervenção do Estado, sem adesão à proposta de planejamento econômico. Ali, a aplicação dos princípios keynesianos também se fez de forma sistemática, agregando-se a essa política substancial nacionalização de empresas privadas durante o governo trabalhista do pós-guerra (1945-1951): energia, transporte, carvão, aço, infraestrutura, companhias de aviação, aeroportos, transporte rodoviário e mais de 20% da indústria passaram ao controle do Estado. O Estado também adquiriu participação acionária em empresas como Rolls-Royce e British Petroleum. No governo dos conservadores (1951-1964), houve alguma redução da presença do Estado (por exemplo, desnacionalizando parte da produção de aço e o transporte rodoviário), porém sem pretender um retorno ao livre mercado.

A Itália é outro exemplo de forte presença estatal na economia. As origens dessa intervenção datam do governo fascista de Benito Mussolini: em 1933 foi criado o IRI (*Istituto per la Ricostruzione Industriale*), cujo objetivo foi o de “salvar” bancos que haviam comprado ações de empresas industriais por imposição do governo e estavam em situação falimentar. O IRI nasceu, assim, como uma *holding* estatal de empresas industriais e adquiriu o controle sobre cerca de 120 empresas, empregando em torno de 280.000 trabalhadores. No pós-guerra, o IRI participou do esforço de reconstrução da economia italiana, ampliando sua presença de modo a se tornar o maior empregador do país. Reinvestimento dos lucros, emissão de títulos e subsídios governamentais garantiram a expansão das atividades do IRI que, embora fosse uma *holding* com participação em muitas empresas, influía na gestão das empresas, induzindo certos padrões de desenvolvimento para a economia italiana. Em adição ao IRI, foi criada em 1953 a ENI (*Ente Nazionali Idrocarburi*), outra empresa estatal, esta ligada ao fornecimento de gás e petróleo para a industrialização italiana. Também uma *holding*, a ENI controlava, em 1960, cerca de 200 empresas desses ramos.

Esse não foi, fora da Europa, o caso do Japão: aí o setor produtivo estatal não teve maior expressão, porém por meio de intervenção e planejamento, a influência do governo sobre o desenvolvimento da economia foi fundamental. Ao fim da guerra, o Japão, derrotado e ocupado pelos vencedores, teve sua política definida pelo Comando Supremo dos Poderes Aliados. Sua ação, no sentido de enfraquecer o poder militar japonês, dirigiu-se à desorganização dos *zaibatsu* (os grandes conglomerados industriais) e à promoção de uma reforma agrária que reduziu a área controlada pelos grandes proprietários.

Quando readquiriu sua autonomia, o governo japonês encontrou menor resistência da parte de grupos anteriormente fortes. A recuperação da economia japonesa – difícil nos primeiros anos do pós-guerra pela destruição que sofrera e pela escassez de recursos – pôde ser acelerada com a Guerra da Coreia: os Estados Unidos, preocupados com a ameaça comunista da Coreia do Norte (e também da China), passaram a considerar a recuperação japonesa, nos moldes capitalistas, fundamental para evitar o avanço comunista na região. Além disso, o Japão serviu como ponto de apoio para as operações da guerra da Coreia, o que lhe trouxe recursos externos. Em 1955, o governo japonês estabeleceu a Agência de Desenvolvimento Econômico que, desse ano até 1977, elaborou sete planos. Sem contar com empresas estatais, o governo japonês incentivou a produção privada em alguns ramos estratégicos: de início, aço, química, metais não ferrosos, petróleo e construção naval, e mais adiante, petroquímica. Estimulou as exportações e, para obter economias de escala, incentivou fusões e cartéis. Por meio do MITI (Ministério da Indústria e do Comércio Internacional), definiu uma política de pesquisa e inovação industrial, fundamental para o sucesso das exportações em setores dinâmicos. Nesse processo, acabou por promover a reconstituição dos *zaibatsu*: alguns grupos preexistentes recobram sua dimensão de grandes conglomerados (como Mitsubishi, Mitsui e Sumitomo), outros nasceram nessa nova fase de expansão da economia japonesa (como Honda e Sony). Trata-se, portanto, de outro modelo de intervenção estatal, em grande parte responsável pelo rápido desenvolvimento da economia japonesa nos anos 1950 e 1960.

O caso da Alemanha é exemplar da importância da intervenção do Estado nos anos 1950 e 1960. Ao fim da Segunda Guerra, os Aliados promoveram a ocupação do território alemão. Uma parte foi incorporada à Polônia e outra à União Soviética. O restante foi dividido entre os quatro aliados que ocupariam militarmente e administrariam esses territórios durante alguns anos; e a cidade de Berlim foi dividida entre os quatro vencedores. No território ocupado pela União Soviética constituiu-se, mais tarde, a República Democrática Alemã (ou Alemanha Oriental); a administração dos territórios ocupados por Estados Unidos, Reino Unido e França foi unificada e, em 1949, com uma nova constituição, formou-se a República Federal Alemã (ou Alemanha Ocidental). Já durante a ocupação da Alemanha Ocidental por Estados Unidos, Reino Unido e França, foram tomadas medidas no sentido de reduzir a participação do Estado na economia. Essa tendência foi reafirmada após a constituição da República Federal Alemã: ao ministro da Economia, Ludwig Erhard, foi atribuída a proposta de uma “economia social de mercado”: na prática, esta política consistiu na quebra dos cartéis e na desnacionalização (ou desestatização) de setores da economia. Por exemplo, os grandes bancos foram divididos em bancos regionais de menor porte; os principais grupos industriais foram desmembrados, como o maior produtor de aço (que respondia por 40% da produção total) que foi fragmentado em treze empresas produtoras de aço e nove mineradoras. Outro aspecto da política de Erhard diz respeito à participação dos trabalhadores na gestão das empresas por meio de representantes que

tinham assento no conselho de administração e na diretoria. Empresas desnacionalizadas ofereceram ações para os trabalhadores (caso da Volkswagen, em 1961). Apesar dessas medidas desestatizantes, o peso do Estado na economia alemã continuou muito elevado: nos anos 1960, o governo federal ainda tinha 40% do setor de carvão e minério de ferro, 62% da produção de energia elétrica, 72% da indústria de alumínio e 62% das instituições bancárias, além do banco central. Mais importante, a necessidade de consolidar a nova economia alemã, em especial no contexto da formação do Mercado Comum Europeu, levou ao abandono da política contrária à concentração tanto na esfera industrial como na bancária. Em suma, a Alemanha Ocidental abandonou, pelo menos nos anos 1960, a proposta de constituição de uma economia mais próxima do livre mercado. Paralelamente, também no plano conjuntural houve um claro deslocamento: desde a reforma monetária de 1948, a política econômica fundou-se na ortodoxia monetarista; em 1958, em meio à recessão, o ministro Erhard adotou medidas anticíclicas tipicamente keynesianas; em 1967, com o ministro Karl Schiller, foi aprovada a Lei para a Promoção da Estabilidade e do Crescimento da Economia e instituído o Conselho para a Política Anticíclica. Desse modo, pode-se afirmar que a Alemanha Ocidental aproximou-se dos principais países europeus que associavam políticas keynesianas à intensa presença do Estado na economia.

Nos demais países europeus fora da órbita soviética também estiveram presentes essas tendências gerais, embora marcadas por particularidades. Para Van der Wee, uma característica comum a alguns países europeus menores – por exemplo, Suécia, Holanda, Áustria e Bélgica – foi a existência de um sistema de consulta central que estabelecia mecanismos de negociação entre governo, empresas e trabalhadores. A participação do Estado na economia não era muito elevada, porém políticas anticíclicas formavam parte dos instrumentos da política econômica desses governos. Admite-se que a Suécia já praticava políticas anticíclicas antes mesmo da *Teoria Geral* de Keynes.<sup>8</sup> Em suma, pode-se afirmar que, com pequenas variações, os países da Europa não comunista caracterizaram-se por elevada participação do Estado na economia e pela adoção de políticas econômicas de caráter keynesiano com objetivo de evitar tanto a recessão como a inflação. Ou seja, a economia europeia na Era de Ouro afastou-se radicalmente do modelo liberal de livre mercado que ainda era defendido por influentes segmentos das sociedades.<sup>9</sup> Tão ou mais expressivo desse afastamento do modelo liberal foi a constituição do chamado Estado do Bem-Estar.

8. “Um ataque menor à depressão, política e socialmente muito mais benigno, foi aquele ocorrido na Suécia. Tive também a oportunidade de acompanhá-lo em primeira mão, pois conheci um grupo notável de economistas suecos – Gunnar Myrdal, Bertil G. Ohlin, Erik R. Lindhal, Erik Lundberg e Dag Hammarskjöld – que haviam rompido com a tradição conservadora e concluído que a miséria e o desemprego da depressão só poderiam ser reduzidos através de ações positivas do governo. [...] Este programa foi posto em prática no início da década de 30, muito antes das propostas de Keynes. [...] Em um mundo justo, haveríamos de nos referir não à revolução keynesiana, mas sim à sueca” (GALBRAITH, 1994, p.84).

9. Análises minuciosas da economia dos Estados Unidos e da Europa Ocidental na Era de Ouro são apresentadas por ALDCROFT (2001, Cap. 5); ARMSTRONG; GLYN & HARRISON (1991, Parte II) e VAN DER WEE (1987, Cap. II e VII).

## 17.3 O ESTADO DO BEM-ESTAR

Até aqui ressaltamos o caráter *keynesiano* do Estado na Era de Ouro: trata-se da ação dos governos para manter o nível da atividade econômica próximo do pleno emprego por meio da política fiscal. No entanto, o Estado, principalmente na Europa Ocidental, foi mais além: o Estado do Bem-Estar (*Welfare State*) também procura garantir, para toda a população, adequadas condições de existência e de segurança no futuro. Asa Briggs assim caracteriza o Estado do Bem-Estar:

Um "estado do bem-estar" é um estado no qual o poder organizado é deliberadamente usado (por meio da política e da administração) em um esforço para modificar o jogo das forças de mercado em pelo menos três direções: primeira, garantindo às famílias e aos indivíduos uma renda mínima independente do valor de mercado de seu trabalho ou de sua propriedade; segundo, reduzindo a amplitude da insegurança capacitando indivíduos e famílias para enfrentar certas "contingências sociais" (por exemplo, doença, velhice e desemprego) que levariam, outrossim, indivíduos ou famílias a situações de crise; e terceiro, assegurando que a todos os cidadãos sem distinção de status ou classe sejam oferecidos os melhores padrões disponíveis com relação a certo conjunto acordado de serviços sociais. (BRIGGS, 1961, p.228)

Em cada país, a proteção social oferecida pelo Estado envolve uma gama específica de garantias e serviços: aposentadoria por idade, seguro-desemprego, serviços de saúde e de educação gratuitos, subsídios para habitações ou construção de moradia para locação a preços reduzidos são algumas das formas dessa proteção social.

Certamente, nem tudo surge após a Segunda Guerra Mundial: admite-se que foi na Alemanha em 1880, sob a inspiração do ministro Otto von Bismarck, que se introduziu a noção de seguro social em grande escala, cobrindo doença, acidentes e pensões por velhice. Ao lado da intenção de prover o bem-estar dos trabalhadores, essas medidas eram também uma reação ao avanço dos social-democratas, um partido socialista com intensa atividade na Alemanha.

No Reino Unido, uma pequena pensão (independente de contribuição) foi instituída em 1908 e o seguro-saúde e o seguro-desemprego, em 1911; na França, medidas semelhantes se verificaram nos anos 1930. (ARMSTRONG; GLYN & HARRISON, 1991, p.137).

Ou seja, a noção de seguro social não era desconhecida em 1945: o que ocorre de novo é a enorme expansão desses direitos, o que permite a muitos autores situar o Estado do Bem-Estar como algo característico da Era de Ouro. A parcela da população coberta pelo seguro social, de início apenas os trabalhadores industriais, se ampliou de modo a incluir os trabalhadores por conta própria, os agrícolas e os domésticos; paralelamente, houve também substancial aumento dos gastos sociais. Alguns autores sugerem que esses gastos alcançavam cerca de 20% do PIB dos países europeus continentais, 17% a 18% nos Estados

Unidos e no Reino Unido e 10% no Japão no início dos anos 1970. Apesar disso, a pobreza não foi eliminada: de acordo com os padrões usuais, à mesma época, 3% dos alemães, 7,5% dos britânicos, 13% dos norte-americanos e 16% dos franceses viviam em situação de pobreza (ARMSTRONG; GLYN & HARRISON, 1991, p.1381-139).

Ao analisar o Estado do Bem-Estar do século XX, Asa Briggs encontra cinco fatores em sua determinação: 1) uma transformação fundamental na atitude em relação à pobreza, que tornou impraticáveis nas sociedades democráticas do século XX as leis dos pobres típicas dos séculos anteriores; 2) as investigações mais minuciosas sobre as "contingências sociais" que dirigiram sua atenção para a necessidade de políticas sociais particulares; 3) a forte associação entre desemprego e política de bem-estar; 4) o desenvolvimento dentro do próprio capitalismo de mercado da filosofia e das práticas de bem-estar; 5) a influência das pressões da classe trabalhadora sobre o conteúdo e o tom da legislação sobre o bem-estar (BRIGGS, 1961, p.252).

Os eventos da primeira metade do século XX foram decisivos para a mudança de atitude em relação à pobreza e ao desemprego. O impacto da Primeira Guerra sobre a população europeia, os efeitos da Grande Depressão e a repetição, ampliada, das misérias da guerra entre 1940 e 1945 foram suficientemente fortes para que a pobreza, a miséria, a fome, o desemprego fossem vistos não como fruto de patologias individuais, mas como "contingências sociais". Nesse sentido, o combate à pobreza deixava de ser um ato de caridade (individual, de determinados grupos ou instituições ou mesmo do Estado) e passava a ser encarado como inerente à solidariedade nacional, ou seja, a comunidade nacional deveria assegurar o bem-estar de todos. Mais importante: à medida que as economias se recuperavam e se mostravam prósperas e a noção de democracia se consolidava, o conteúdo desejável do bem-estar foi se movendo "do 'mínimo' para o 'ótimo', ao menos em relação a certos serviços específicos, e isso fez com que o paternalismo residual parecesse completamente inadequado e crescentemente arcaico" (BRIGGS, 1961, p.257).

A questão do bem-estar também se colocava ao nível das empresas, aparecendo, por exemplo, nos estudos de "relações humanas" e de "psicologia industrial e do trabalho". Nas grandes empresas, características da Era de Ouro, procurou-se criar incentivos aos trabalhadores, evitar disputas, assegurar a produção contínua e obter ganhos de produtividade pela inovação técnica. Por outro lado, os trabalhadores também viam a questão do bem-estar sob a sua perspectiva, a qual apresentou características peculiares em cada país. Nos Estados Unidos, um forte sindicalismo mostrou pouco interesse no socialismo, dedicando-se a barganhar benefícios ao nível da empresa. Na Grã-Bretanha, os trabalhadores, em parte vinculados ao Partido Trabalhista, exerceram pressões no sentido de maior intervenção do Estado nas relações de trabalho e na garantia de direitos típicos do Estado do Bem-Estar. Na França, os trabalhadores, liderados por confederações sindicais, vincularam-se aos partidos de esquerda (Comunista e Socialista), buscando conquistas por meio da pressão sobre o Estado. No caso da Alemanha, a presença de representantes dos

trabalhadores nos conselhos e diretorias das empresas, muitas vezes com pouca eficácia, amenizou as tensões inerentes à relação capital-trabalho, ao mesmo tempo que fazia dos sindicatos entidades economicamente fortes, mas politicamente pouco ativas. Porém, é inegável que essas diferentes formas de pressão foram cruciais para, nas palavras de Briggs, definir “o conteúdo e o tom” da legislação sobre o bem-estar em cada país.

No entanto, não podemos ignorar outro fator importante para a construção do Estado do Bem-Estar após a segunda Guerra: voltamos novamente à polarização do mundo entre Estados Unidos e União Soviética. Assim como o Plano Marshall foi uma estratégia de recuperação das economias europeias com o objetivo de “conter” o avanço soviético na Europa, o Estado do Bem-Estar pode ser entendido com o mesmo sentido: o consenso em torno dos benefícios concedidos pelo “*Welfare State*” espelhavam a preocupação de que trabalhadores mantidos em condições de vida precárias poderiam ser atraídos pelas promessas do comunismo e, em consequência, aderir a propostas revolucionárias.

Ao fim deste capítulo em que vários aspectos da Era de Ouro foram levantados, cabe buscar uma síntese explicativa para esse quarto de século de prosperidade da economia mundial (ou, mais propriamente, das economias capitalistas desenvolvidas). Como nota Hobsbawm, não se trata de tarefa simples pois: “Na verdade não há explicações satisfatórias para a enorme escala desse *Grande Salto Adiante* da economia mundial capitalista, e portanto para suas consequências sociais sem precedentes” (HOBSBAWM, 1995, p.263-264). Apesar disso, o autor procura articular alguns argumentos para a explicação da prosperidade da Era de Ouro.

Hobsbawm entende que as inovações tecnológicas do período, apesar de numerosas, não são suficientes para explicar a longa fase de expansão. A inovação criou novos produtos cuja demanda estimulou o crescimento, porém era preciso que houvesse renda para consumi-los; a mecanização e a automação de processos produtivos aumentaram a produtividade do trabalho (com técnicas intensivas em capital), porém era preciso que a produção crescesse muito rapidamente para não gerar desemprego (tecnológico) e, assim, evitasse a queda da renda dos trabalhadores e da demanda dessa classe. Portanto, o impacto positivo da inovação tecnológica dependia de condições que não lhe eram inerentes. Para Hobsbawm, essas condições decorreram de duas transformações da economia na Era de Ouro.

“A primeira produziu uma economia “mista”, que ao mesmo tempo tornou mais fácil aos Estados planejar e administrar a modernização econômica e aumentou enormemente a demanda” (HOBSBAWM, 1995, p.264). Ou seja, o compromisso dos governos com uma política keynesiana de pleno emprego e com o Estado do Bem-Estar, ao criar uma expectativa de manutenção do emprego e alguma distribuição de renda, ampliou o mercado para bens de consumo, principalmente os duráveis, que até então eram vistos como bens de luxo (caso dos automóveis, eletroeletrônicos etc.). Esse mercado absorveu as constantes inovações tecnológicas sob a forma de novos produtos.

A segunda transformação se deu na esfera da economia internacional: depois de vinte anos de depressão, guerra e reconstrução da economia europeia, houve um movimento no sentido da internacionalização da economia, embora esta ocorresse apenas entre os países que compunham o capitalismo ocidental.<sup>10</sup> Ainda assim, seu impacto sobre o crescimento, por meio da ampliação da divisão internacional do trabalho, foi expressivo; por exemplo, o comércio de manufaturas entre os países industrializados cresceu mais de dez vezes de 1953 a 1973 (HOBSBAWM, 1995, p.264).

Desse modo, para Hobsbawm, a reestruturação do capitalismo (rumo a uma economia mista) e a internacionalização da economia foram fundamentais para a prosperidade da Era de Ouro. Seu resultado foi “[...] a incomum combinação keynesiana de crescimento econômico numa economia capitalista baseada no consumo de massa de uma força de trabalho plenamente empregada e cada vez mais bem paga e protegida” (HOBSBAWM, 1995, p.276).

Essa combinação não foi o resultado da livre ação do mercado; foi uma construção política que envolveu, primeiro, um consenso entre a direita e a esquerda dos países ocidentais. Adicionalmente, exigiu um consenso entre patrões e organizações trabalhistas para atender as reivindicações dos trabalhadores. Estas deveriam ser mantidas dentro de limites que não afetassem os lucros correntes, nem as expectativas futuras de lucro de modo a garantir os investimentos que geravam o aumento da produtividade do trabalho.

Além de patrões e empregados, esse pacto também envolvia os governos que, formal ou informalmente, mediavam as negociações entre capital e trabalho. Assim, salários elevados e altos lucros permitiam conciliar interesses, em princípio, opostos – de capital e trabalho: salários elevados garantiam a demanda para os bens de consumo que geravam os lucros para as empresas. E uma economia em crescimento permitia a crescente arrecadação de impostos que permitia aos governos cumprir com seus compromissos nesse pacto triangular.

No início da década de 1970, manifestaram-se sinais de que as bases desse pacto passaram a ser colocadas em questão. Uma expressão da crise que levaria ao fim a Era de Ouro apareceu no sistema monetário internacional com o fim da conversibilidade do dólar em ouro, a qual fora estabelecida ao fim da Segunda Guerra. A evolução do sistema monetário internacional nessa época é o objeto do próximo capítulo.

## REFERÊNCIAS

- ALDCROFT, D. (2001). *The European Economy: 1914-1990*. London: Routledge.  
 ARMSTRONG, P.; GLYN, A. & HARRISON, J. (1991). *Capitalism since 1945*. Oxford (UK); Cambridge (USA): Blackwell.

10. Os países do Terceiro Mundo tenderam a fechar suas economias, buscando, por meio da industrialização nacional, substituir as importações; e o bloco socialista manteve relações comerciais quase exclusivamente no interior do próprio bloco.

- BEAUD, M. (2004). *História do Capitalismo (De 1500 aos Nossos Dias)*. São Paulo: Brasiliense.
- BERLE, A. A. & MEANS, G. C. (1987). *A Moderna Sociedade Anônima e a Propriedade Privada*. São Paulo: Nova Cultural.
- BLOCK, F. L. (1977). *The Origins of International Disorder*. Berkeley: University of California Press.
- BRIGGS, A. (1961). "The Welfare State in Historical Perspective". *Archives Européennes de Sociologie*. Tome II, n. 2.
- CROUZET, M. (1958). *História Geral das Civilizações. Tomo VII. A Época Contemporânea. 2º Volume. O Mundo Dividido*. São Paulo: Difusão Europeia do Livro.
- GALBRAITH, J. K. (1985). *O Novo Estado Industrial*. 2ª ed., São Paulo: Nova Cultural.
- GALBRAITH, J. K. (1994). *Uma Viagem pelo Tempo Econômico*. São Paulo: Pioneira.
- HOBBSBAWM, E. J. (1995). *A Era dos Extremos. O Breve Século XX: 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras.
- KENWOOD, A. G. & LOUGHEED, A. L. (1992). *The Growth of the International Economy, 1820-1990. An Introductory Text*. London; New York: Routledge.
- MADDISON, A. (1995). *Monitoring the World Economy: 1820-1992*. Paris: Development Centre/OCDE.
- VAN DER WEE, H. (1987). *Prosperity and Upheaval. The World Economy: 1945-1980*. Harmondsworth (Eng.): Penguin Books.

## Capítulo 18

### O SISTEMA MONETÁRIO INTERNACIONAL (1946-1973)

A hegemonia norte-americana no pós-guerra, a recuperação das economias da Europa Ocidental e a crise da Era de Ouro são evidenciadas de forma nítida na evolução do sistema monetário internacional no período. O padrão-ouro, que havia regido as moedas das principais economias capitalistas, se desintegrou durante a Primeira Guerra Mundial: o princípio básico do sistema – a conversibilidade das moedas em ouro – não pôde ser mantido diante das condições financeiras dos países em guerra. Na década de 1920, procurou-se recompor o sistema por meio do padrão câmbio-ouro: a Grã-Bretanha garantia a conversão das libras em ouro e os demais países mantinham suas moedas conversíveis em libras. Mas a crise de 1929 e a Grande Depressão inviabilizaram o sistema: em 1931, a Grã-Bretanha suspendeu a conversão da libra em ouro e deu início a uma sequência de desvalorizações das moedas. A soma do impacto da Grande Depressão com a desorganização do sistema monetário internacional resultou na enorme redução do comércio internacional: um sistema multilateral, em que a libra esterlina era o meio de pagamento de uso geral, cedeu lugar a um sistema de trocas bilaterais. Desse modo, antes mesmo do fim da guerra, tratou-se de pensar em reconstruir um sistema monetário internacional que pudesse reativar o comércio internacional multilateral.

Além disso, era necessário não repetir os erros presentes nas negociações de paz posteriores à Primeira Grande Guerra, como aquelas promulgadas pelo Tratado de Versalhes e conduzidas pela Liga das Nações, que impunham pesadas dívidas aos perdedores, em especial à Alemanha. Entre os personagens participantes desses debates estavam inúmeros políticos e intelectuais que haviam não só vivido os árduos resultados econômicos do período anterior, como inflações recordes, altas taxas de desemprego e a crise econômica do capitalismo no início da década de 1930, mas também observado a ascensão de movimentos autoritários e nacionalistas diante da abrupta redução do comércio e das relações econômicas no mundo.

No intuito de recuperar as relações econômicas no plano internacional dois atores tiveram papel central nos debates: como representante da Grã-Bretanha, e velho crítico

das decisões tomadas ao final da Primeira Grande Guerra, John Maynard Keynes; e pelos Estados Unidos, Harry Dexter White, subsecretário do Tesouro norte-americano. Ambos estudavam planos para a reconstrução do sistema financeiro internacional desde 1941. Em setembro e outubro de 1943, equipes dos Tesouros britânico e norte-americano reuniram-se, sob a liderança de Keynes e White, para o início de negociações. O plano de Keynes previa a criação da União Internacional de Compensações: um grande fundo, da ordem de US\$ 26 bilhões, constituído com recursos dos países membros, e que emitiria uma moeda (chamada de *bancor*). O objetivo do fundo era financiar os países deficitários em suas contas internacionais. Com o acesso a esses recursos, os países deficitários evitariam a adoção de políticas recessivas (como a elevação da taxa de juros para atrair recursos externos) e poderiam promover o reajuste de suas economias sem comprometer o pleno emprego que, como sabemos, era uma preocupação central para Keynes. Esse reajuste poderia incluir a desvalorização de suas moedas a fim de reduzir importações e aumentar exportações. Já os países superavitários seriam, de certo modo, punidos: seus saldos internacionais ficariam à disposição da União a fim de financiar os deficitários, de modo a induzir a redução dos superávits (por exemplo, por meio da valorização das moedas que levaria ao aumento de suas importações). A proposta de Keynes refletia a provável situação britânica ao fim da guerra: com pequena capacidade para exportar mercadorias e redução das rendas derivadas de seus investimentos externos, a Grã-Bretanha certamente enfrentaria vários anos de déficits nas contas internacionais (KEYNES, 1984, Cap. 14).

Keynes representava, assim, o coro de líderes mundiais que defendiam a necessidade de os Estados Unidos assumirem maior responsabilidade na estruturação do novo sistema monetário internacional em função de sua hegemonia econômica e industrial. O plano de Keynes, todavia, sofreu sérias restrições nos Estados Unidos que, pelas condições da época, eram o único país capaz de manter elevados superávits externos. Embora White fosse o principal negociador norte-americano, sua proposta deveria ser aprovada pelo Congresso. Desse modo, as sucessivas versões do plano de White afastaram-se de seu projeto original tendo em vista as alterações exigidas por influentes grupos políticos sobre o Congresso norte-americano.<sup>1</sup>

A proposta levada por White expressava, de certo modo, o ponto de vista dominante nos Estados Unidos: tratava-se de recompor o sistema monetário internacional a fim de restabelecer o comércio multilateral e suspender todas as restrições ao livre comércio, o que favoreceria os exportadores norte-americanos, dada a superioridade de sua economia à época. Para tanto, as moedas dos países deviam ser plenamente conversíveis entre si. A proposta de White também previa a formação de um fundo (porém com volume bem

1. Block expõe as versões dos planos de White e de Keynes e mostra o desenrolar das negociações até a forma final aprovada em Bretton Woods (BLOCK, 1977, Cap. 3).

menor de recursos: US\$ 5 bilhões) para atender aos países deficitários, os quais teriam menor autonomia para gerir sua política econômica (em especial por limites às desvalorizações de suas moedas). Já os países superavitários não sofreriam qualquer tipo de restrição.

A Conferência Monetária e Financeira Internacional das Nações Unidas e Associadas aprovou as bases do novo sistema financeiro internacional. Esse acordo, que ficou conhecido pelo nome de Bretton Woods (cidade do estado norte-americano de New Hampshire em que se realizou a conferência) foi firmado em julho de 1944 com a presença de representantes de 44 países.<sup>2</sup> A principal instituição aí estabelecida foi o Fundo Monetário Internacional<sup>3</sup> em torno do qual se organizaria o sistema monetário internacional. Vejamos suas principais características:

1) O sistema era de taxas de câmbio fixas (ou quase fixas): cada país membro do Fundo devia estabelecer uma paridade para sua moeda e comprometer-se a mantê-la num intervalo máximo de 1% (para cima ou para baixo) dessa paridade;

2) Os países deveriam declarar a paridade de suas moedas em relação ao ouro; porém apenas as moedas que fossem conversíveis em ouro assumiriam o caráter de moeda internacional. Na prática, apenas os Estados Unidos, pelo volume de ouro em suas reservas e pela sucessão de superávits externos, podiam garantir a conversão do dólar em ouro. Essa conversão se daria apenas entre Bancos Centrais: um banco central (por exemplo, da França) que julgasse ter um volume excessivo de dólares em suas reservas poderia solicitar a sua troca por ouro, na paridade estabelecida, para as autoridades monetárias norte-americanas. Os Estados Unidos estabeleceram a seguinte paridade: 1 onça de ouro = US\$ 35; e os demais países membros do Fundo definiram as paridades de suas moedas em relação ao dólar (e indiretamente em relação ao ouro). Por exemplo, o Brasil estabeleceu o valor oficial de um dólar em 18,50 cruzeiros (a moeda brasileira da época).

3) Em casos excepcionais – considerados de “desequilíbrio fundamental” – o Fundo poderia autorizar desvalorizações de até 10% na paridade oficial das moedas. Desequilíbrios temporários deviam ser financiados por meio de reservas e corrigidos por outras medidas (que não o ajuste cambial); ou seja, por medidas recessivas que reduzissem os preços internos e a demanda por importações ou atraíssem recursos externos (pelo aumento da taxa de juros).

2. Keynes e White, os principais arquitetos do sistema de Bretton Woods, não sobreviveram para vê-lo em ação. Na viagem de retorno dos Estados Unidos, após o encontro inaugural do FMI, Keynes sofreu um ataque cardíaco e faleceu seis semanas depois, em abril de 1946. Já White foi, de certo modo, vítima do “macartismo”: acusado de participar de uma rede de espionagem soviética, foi convocado para depor no Comitê de Atividades Antiamericanas do Congresso em agosto de 1948. Três dias após o depoimento, White faleceu vítima de um ataque cardíaco, atribuído em grande medida à pressão sofrida diante da Comissão, visto que sofria de doença crônica do coração (MOFFIT, 1984, p.14).

3. Nessa reunião também foi aprovada a criação do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento que ficou conhecido como Banco Mundial.

4) Os países deficitários poderiam recorrer ao Fundo que, com seus recursos em ouro ou nas moedas dos países membros, poderia emprestar a esses países, impondo certas condições.

5) A moeda de um país poderia se tornar escassa no Fundo caso esse país fosse persistentemente superavitário (e os demais países recorressem ao Fundo para obter sua moeda). Nesse caso, o Fundo poderia autorizar a adoção de restrições sobre as importações que os países deficitários faziam do país superavitário.

6) As moedas deveriam ser plenamente conversíveis entre si de modo a restaurar o comércio multilateral e superar os anos em que prevaleceram acordos bilaterais no comércio internacional. Reconhecendo a dificuldade de restaurar de imediato a conversibilidade das moedas, foi definido um período de transição de cinco anos a partir do início do funcionamento do fundo.

O Acordo de criação do Fundo definiu o montante dos recursos em US\$ 8,8 bilhões, muito menos do que desejava Keynes (26 bilhões) e um pouco mais do que proposto por White (5 bilhões). De qualquer modo, esse volume de recursos mostrava-se claramente insuficiente diante dos desequilíbrios externos das economias no pós-guerra (EICHENGREEN, 2000, p.135-136). Assim, a instalação do Fundo em 1946 não correspondeu seu efetivo funcionamento como núcleo do sistema monetário internacional.

#### 18.1 A ESCASSEZ DE DÓLARES NO SISTEMA MONETÁRIO INTERNACIONAL (1946-1949)

O funcionamento do sistema monetário internacional estruturado em Bretton Woods tinha o dólar como sua moeda-chave: ou seja, a liquidez do sistema dependia da disponibilidade de dólares circulando no mercado internacional. No entanto, as condições da economia internacional no pós-guerra provocavam escassez de dólares dificultando a realização das trocas no comércio internacional. Quais eram essas condições?

Fundamentalmente essas condições eram resultado da situação econômica dos países em fins da Segunda Guerra. De um lado, os Estados Unidos, por sua capacidade produtiva praticamente intacta durante a guerra, mantinham amplas vantagens sobre seus eventuais competidores internacionais e acumulavam sucessivos superávits no comércio internacional. De outro lado, na Europa a produção industrial e agrícola estava em frangalhos; campos agrícolas haviam sido destruídos, o sistema de infraestrutura (como ferrovias, estradas e empresas de energia), havia sofrido grandes avarias; a produção industrial declinara pela metade em países como Grã-Bretanha, Suíça, Bulgária e países escandinavos, para menos de um terço na Bélgica, Holanda, Grécia, França e Iugoslávia, e para cerca de um quarto na Itália, Alemanha e Áustria. Desse modo, em função das relações comerciais entre os dois lados do Atlântico, os Estados Unidos, em vez de irrigarem o mercado

internacional com dólares, acabavam absorvendo as reservas de ouro e de dólares porventura existentes nos outros países.

Neste cenário de escassez e destruição, o continente europeu e o Japão necessitavam com urgência da ampliação do consumo de produtos importados tanto para atender às demandas alimentares da população, como para suprir a reconstrução da economia por meio de equipamentos e matérias-primas. Entretanto, o baixo potencial da economia europeia para realizar exportações impedia que esta formasse receitas suficientes para pagar o volume de importações necessárias, principalmente porque os Estados Unidos, como principal economia industrial com capacidade para abastecer a Europa, somente aceitavam dólares para a realização das trocas comerciais.<sup>4</sup> Outros fatores dificultavam ainda mais a situação europeia, como o alto endividamento público dos Estados, a tendência à expansão inflacionária, a perda dos antigos mercados e da competitividade na economia internacional e, finalmente, as pressões da população para que medidas emergenciais fossem tomadas (ALDCROFT, 2001, p.111).

Os desafios para a recuperação europeia mostravam-se financeiramente maiores do que as próprias condições econômicas do continente para impulsionar um novo ciclo de crescimento. As dívidas de guerra contraídas pelos países, especialmente com os Estados Unidos, alcançavam valores bastante elevados. Desse modo, além de necessitarem de grandes volumes de importações para a reconstrução de suas economias e não terem capacidade produtiva para gerar exportações (portanto, com um elevado déficit potencial na balança comercial), os países europeus também necessitavam de dólares para cumprir com seus compromissos financeiros.

O acordo de Bretton Woods havia estabelecido um montante de US\$ 8,8 bilhões para o Fundo Monetário Internacional; a título de comparação, o déficit comercial europeu consolidado em 1946 foi de US\$ 5,8 bilhões e de US\$ 7,5 bilhões em 1947, indicando claramente a insuficiência dos recursos do FMI para dar conta dos desequilíbrios externos da economia mundial no pós-guerra (EICHENGREEN, 2000, p.136). Do outro lado, os Estados Unidos acumularam, entre 1946 e 1949, um superávit comercial de US\$ 32 bilhões (ROLFE & BURTLE, 1975, p.81).

Tornou-se evidente que o simples funcionamento do esquema proposto em Bretton Woods seria incapaz de recompor o funcionamento do comércio internacional em bases

4. As condições econômicas da década de 1930 e do período da Segunda Guerra tornaram as moedas dos principais países europeus inconvertíveis: além de abandonarem o padrão-ouro, os bancos centrais não aceitavam a troca de uma moeda estrangeira pela de seu país. Assim, se os Estados Unidos recebessem libras por seu saldo comercial com a Grã-Bretanha, nada poderiam fazer com essas libras pois os britânicos não tinham o que exportar e outros países não aceitariam a libra. O caso do Brasil é exemplar: durante a guerra, acumulou grande volume de libras em suas reservas pelas exportações que realizou. Porém, essas libras estavam "congeladas": o Brasil não podia usá-las para realizar importações pelos motivos acima arrolados. Elas foram utilizadas, em parte, na compra, pelo governo federal, de ferrovias inglesas no Brasil cujos contratos de concessão venceriam poucos anos depois.

multilaterais, como se desejava. Era preciso introduzir algumas mudanças para adequá-lo às reais condições da economia mundial no pós-guerra.

Um primeiro passo seria dado em relação às dívidas de guerra.

Diferentemente das negociações pós-1918, o novo contexto caminhava para o relaxamento na cobrança de tais dívidas. A Grã-Bretanha, por exemplo, que havia recebido durante o período de guerra cerca de US\$ 25 bilhões dos Estados Unidos, agora, por meio do acordo firmado em 6 de dezembro de 1945, ficava obrigada a pagar apenas US\$ 650 milhões. À Alemanha, por sua vez, foi atribuída uma elevada dívida de guerra, mas este valor era apenas cerca de metade daquele imputado no Tratado de Versalhes. Neste mesmo período, além de suspender parte das cobranças das dívidas de guerra, os Estados Unidos iniciaram já em julho de 1945, por meio da *United Nations Relief and Rehabilitation Administration* (UNRRA), a distribuição de recursos emergenciais para a Europa. A criação do Banco Mundial, como parte dos acordos de Bretton Woods, também previa a injeção de recursos nos países afetados pela guerra. Mas, mesmo com essas medidas, estava-se longe de resolver o problema dos desequilíbrios externos e da escassez de dólares.

A situação britânica era particularmente grave, o que levou seu governo a negociar um novo empréstimo junto aos Estados Unidos. Este foi concedido em 1946, no valor de US\$ 3,75 bilhões, com a cláusula de que a conversibilidade da libra seria restabelecida um ano depois ao câmbio de US\$ 4. O governo norte-americano acreditava que, restabelecida a conversibilidade da libra, a transição para o multilateralismo se tornaria mais rápida. O resultado não foi o esperado:

As seis semanas de conversibilidade foram um desastre. As quedas nas reservas foram enormes. O governo, vendo suas reservas aproximando-se do esgotamento, suspendeu a conversibilidade em 20 de agosto com o consentimento norte-americano. Um empréstimo que tinha sido concebido para durar até o fim da década foi consumido em questão de semanas. (EICHENGREEN, 2000, p.144)

A Grã-Bretanha, desta forma, permanecia com uma fraca receita de exportação, sem conseguir concorrer com os produtos norte-americanos em seus antigos mercados coloniais e sem atingir os países europeus que se resguardavam com políticas protecionistas. Outro inconveniente para o país era a extensa dívida de guerra com a Commonwealth e o Império que reduzia ainda mais as reservas do governo. Essa corrida para a troca de libras por dólares evidenciou e existência de desequilíbrios que não podiam ser resolvidos no esquema de Bretton Woods.

Os avanços no plano diplomático e mesmo na construção de órgãos internacionais para a constituição de um sistema multilateral no pós-guerra ainda não superavam a fragilidade econômica europeia, impossibilitando que o continente abrisse suas fronteiras para a entrada incondicional de produtos norte-americanos. A escassez de dólares entre os países da Europa

se mantinha e a frágil indústria, que buscava se reerguer da destruição da guerra, não podia competir com a alta produtividade norte-americana para gerar excedentes exportáveis.

Embora tivesse motivações bem mais amplas, o Plano Marshall contribuiu para reduzir a escassez de dólares. Lançado em 1947, era um fundo emergencial que financiaria, por meio de recursos norte-americanos, a reconstrução europeia. Uma das poucas condições exigidas pelos Estados Unidos para a realização dos investimentos nos países era de que seus governos não fossem governos socialistas ou comunistas. Na mente do presidente Harry Truman a expansão do comunismo na Europa seria um risco para os Estados Unidos e para o futuro do capitalismo.

Entre 1947 e 1952, os anos de funcionamento do Plano Marshall, os Estados Unidos disponibilizaram para a Europa e o Japão US\$ 13 bilhões para a aquisição de alimentos, matérias-primas e equipamentos para a reconstrução. Duas eram as inovações com o Plano Marshall: em primeiro lugar, parte considerável do valor disponibilizado para a reconstrução europeia foi doado e não transferido em empréstimos, o que garantia uma expansão econômica "sem custos" posteriores; e, em segundo lugar, países inimigos como a Alemanha, também passaram a receber um substancial auxílio. Tal fluxo de capitais permitiu a ampliação extraordinária de importações europeias, beneficiando, por conseguinte, a própria economia dos Estados Unidos. Ademais, esses recursos amenizaram a escassez de dólares na economia mundial, dando alguma liquidez ao sistema monetário internacional.

De qualquer maneira, depois da tentativa britânica de promover a conversibilidade, tornou-se evidente que as moedas europeias estavam sobrevalorizadas com relação ao dólar. As paridades estabelecidas junto ao Fundo Monetário Internacional não correspondiam às condições de produtividade dos diferentes países e tenderiam a manter os desequilíbrios externos. Os governos ficavam pressionados, de um lado, pela escassez de dólares e, de outro, pelas exigências das classes trabalhadoras para manter o pleno emprego, altos investimentos e contínua importação de produtos para a expansão industrial. Nesse sentido, em 1949 o FMI sinalizou para um processo de desvalorização das moedas europeias.

A Grã-Bretanha deu início ao processo: em 18 de setembro de 1949 anunciou a desvalorização da libra esterlina em relação ao dólar na ordem de 30%. Em uma semana, seguindo o exemplo da Grã-Bretanha, mais 23 países também desvalorizaram suas moedas em cerca de 30%; a Alemanha chegou a desvalorizar em 90%, e a França e a Itália, em 70%. Enfim, consolidava-se um cenário um pouco mais propício para a retomada do crescimento europeu, mesmo que a escassez de dólares ainda não tivesse sido totalmente eliminada. A Grã-Bretanha, a partir de então, interrompeu a tendência de queda em suas reservas, para, num prazo de três anos, triplicá-las. A França pôde relaxar as fortes restrições cambiais, que chegavam a controlar a saída de turistas do país. No geral, a desvalorização permitia que os países europeus ampliassem suas exportações e reduzissem suas importações, estimulando a produção nacional. Assim, num período curto de tempo a Europa conseguiu reverter os déficits na balança comercial, reduzindo, por outro lado, o superávit na conta corrente norte-americana.

Desse modo, o período crítico da escassez de dólares chegou ao fim, dando início a uma fase de grande expansão do comércio internacional em que a posição da economia norte-americana ainda era fundamental.

## 18.2 O DESEQUILÍBRIO BENÉFICO (1949-1958)

As desvalorizações das moedas europeias em 1949, associadas aos efeitos do Plano Marshall, permitiram superar a aguda escassez de dólares que havia marcado o imediato pós-guerra. Desde então, as contas externas norte-americanas passaram a apresentar déficits: os dólares que agora saíam dos Estados Unidos deram crescente liquidez ao sistema monetário internacional. Por isso, Rolf e Burtle caracterizam esse período como de “desequilíbrio benéfico”: os déficits externos norte-americanos irrigavam o mercado com dólares, beneficiando a expansão do comércio internacional. Por outro lado, a progressiva recuperação das economias europeias as tornava menos dependentes das importações, reduzindo os elevados déficits comerciais típicos dos anos do imediato pós-guerra.

Porém, além das desvalorizações e do Plano Marshall, outros fatores contribuíram para a continuidade do “desequilíbrio benéfico”. Em 1950 foi deflagrada a Guerra da Coreia, que contou com a participação dos Estados Unidos ao lado da Coreia do Sul. Os elevados gastos norte-americanos com a guerra foram realizados, em grande parte, fora dos Estados Unidos, de modo a reforçar a tendência à saída de dólares do país. Além disso, a ameaça comunista inerente à Guerra da Coreia tornou mais aceitável, nos Estados Unidos, a promoção de ajuda aos países em risco de cair sob o controle de regimes comunistas. No caso, a própria Coreia do Sul e também o Japão foram mais diretamente beneficiados.

Com a ascensão da Guerra Fria, gastos militares no exterior (principalmente pela participação norte-americana na Organização do Tratado do Atlântico Norte – OTAN) e outras formas de ajuda também ampliaram a saída de dólares dos Estados Unidos. Além disso, nos anos 1950 houve grande volume de investimentos norte-americanos no exterior, principalmente pela expansão das chamadas empresas multinacionais norte-americanas. Embora a balança comercial norte-americana (importação e exportação de mercadorias) tenha se mantido superavitária ao longo dos anos 1950, o conjunto desses outros dispêndios de dólares no exterior levou a uma situação externa deficitária (Tabela 18.1).

As contas positivas – comércio de mercadorias e juros/dividendos recebidos do exterior – foram, de 1950 a 1959, superadas por gastos militares, doações do governo e saídas de capital de longo prazo. Esse saldo negativo foi financiado pela redução das reservas internacionais norte-americanas (a maior parte, pela redução do estoque de ouro) e pelo aumento do volume de dólares mantidos no exterior pelos bancos centrais e pelo setor privado. Desse modo, o desequilíbrio das contas externas norte-americanas mostrava-se

benéfico ao injetar dólares no sistema monetário internacional, reduzindo a escassez de dólares e dando a liquidez necessária para as operações comerciais e financeiras.

TABELA 18.1

Estados Unidos: Balanço de pagamentos (1950-1959) (bilhões de dólares)

|  |              |
|--|--------------|
| Comércio de mercadorias  | 29,3         |
| Serviços e remessas  | -5,3         |
| Gastos militares   | -23,0        |
| Doações do governo   | -20,5        |
| Juros e dividendos recebidos   | 25,5         |
| <b>BALANÇO DE CONTAS CORRENTES</b>                                     | <b>6,0</b>   |
| Investimentos diretos  | -17,2        |
| Investimentos em ações e títulos                                       | -3,7         |
| Empréstimos governamentais   | -4,1         |
| <b>CAPITAL DE LONGO PRAZO</b>  | <b>-25,0</b> |
| <b>SALDO EM CAPITAL DE LONGO PRAZO E TRANSAÇÕES CORRENTES</b>          | <b>-19,0</b> |
| Dólares mantidos no exterior pelo setor privado                        | 1,5          |
| Déficit (17,5) financiado por: Redução das reservas dos Estados Unidos | 4,5          |
| Dólares mantidos no exterior em reservas oficiais                      | 13,0         |

Fonte: ARMSTRONG; GLYN & HARRISON (1991), p.164.

Paralelamente, na Europa, o receio de escassez de dólares levou à constituição, em 1950, da União Europeia de Pagamentos (UEP), formada pela Organização para Cooperação Econômica Europeia (OCEE). A UEP, que funcionou até 1958, previa a redução de barreiras tarifárias entre 60% e 70% para todos os países membros, mas mantinha restrições com o comércio norte-americano como forma de sustentar as reservas cambiais locais. Em 1955, a UEP já havia retirado 84% das restrições tarifárias comerciais entre nações europeias. Essa medida, de certa forma, enfraquecia os acordos de Bretton Woods e do GATT,<sup>5</sup> por passar para a esfera regional os acordos comerciais e manter algum protecionismo como instrumento da política econômica. Assim como o FMI, a UEP garantia créditos para países que tivessem déficits em suas balanças comerciais, e com isso a Europa procurava desenvolver uma política na medida do possível mais autônoma dos interesses norte-americanos.

5. O GATT, *General Agreement on Tariffs and Trade*, foi um acordo efetivado em 1947 entre 23 nações para redução tarifária no comércio mundial. O GATT tornava-se um fórum respeitável e constante na resolução de disputas comerciais, contudo, nesta primeira edição de 1947 as concessões tarifárias foram realizadas, sobretudo pelos Estados Unidos, com a conservação das barreiras tarifárias europeias. Sua importância foi reduzida nas reuniões subsequentes, já que acordos e blocos regionais sobrepujavam o papel do órgão internacional.

O impacto das medidas tomadas – Plano Marshall, desvalorização das moedas europeias, UEP – se fez sentir rapidamente. Já no início dos anos 1950 havia importantes sinais de recuperação econômica pelo aumento da produção agrícola e industrial.

TABELA 18.2

Europa Ocidental: produção industrial (1937-1938 = 100) e agricultura (1934-1938 = 100)

|              | PRODUÇÃO INDUSTRIAL 1947 | PRODUÇÃO INDUSTRIAL 1949 | PRODUÇÃO INDUSTRIAL 1951 | AGRICULTURA 1946-1947 | AGRICULTURA 1948-1949 | AGRICULTURA 1950-1951 |
|--------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Áustria      | 56                       | 123                      | 166                      | 70                    | 74                    | 98                    |
| Bélgica      | 106                      | 122                      | 143                      | 84                    | 93                    | 111                   |
| Dinamarca    | 123                      | 142                      | 162                      | 97                    | 97                    | 126                   |
| Finlândia    | 117                      | 142                      | 177                      | 75                    | 106                   | 115                   |
| França       | 92                       | 118                      | 134                      | 82                    | 95                    | 108                   |
| Irlanda      | 122                      | 151                      | 176                      | 100                   | 96                    | 106                   |
| Itália       | 86                       | 101                      | 138                      | 85                    | 97                    | 109                   |
| Luxemburgo   | 109                      | 138                      | 175                      | -                     | -                     | -                     |
| Holanda      | 95                       | 126                      | 145                      | 87                    | 104                   | 123                   |
| Noruega      | 115                      | 140                      | 158                      | 98                    | 101                   | 118                   |
| Portugal     | 112                      | 112                      | 125                      | 99                    | 95                    | 102                   |
| Espanha      | 127                      | 130                      | 147                      | 88                    | 80                    | 86                    |
| Suécia       | 141                      | 157                      | 171                      | 104                   | 109                   | 113                   |
| Suíça        | -                        | -                        | -                        | 107                   | 112                   | 120                   |
| Grã-Bretanha | 115                      | 137                      | 155                      | 117                   | 122                   | 130                   |

Fonte: ALDCROFT (2001), p.118.

Adicionalmente, tendo em vista a recuperação econômica da Europa, a década de 1950 acabou sendo marcada pela formação de acordos que progressivamente agrupavam os países numa grande economia: além da União Europeia de Pagamentos (1950), Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (1952), Comunidade Econômica Europeia – Mercado Comum – (1958) e a Associação Europeia do Livre-Comércio (1959). E em dezembro de 1958, foi restabelecida a conversibilidade entre as moedas europeias; ou seja, as transações entre os países europeus poderiam agora ser realizadas com suas próprias moedas, não dependendo mais da disponibilidade de dólares. Essas ações reduziram, em termos relativos, a necessidade de dólares para as transações entre os países europeus.

No entanto, a liquidez de uma economia internacional em expansão continuava dependendo da redistribuição dos dólares norte-americanos para o resto do mundo. E nos anos finais da década de 1950 tornou-se cada vez mais evidente que o desequilíbrio, que

se mostrara “benéfico” por vários anos, envolvia uma séria inconsistência que ameaçava a manutenção do sistema monetário internacional como estruturado em Bretton Woods.

### 18.3 RECUPERAÇÃO EUROPEIA E SUPERABUNDÂNCIA DE DÓLARES (1958-1967)

O ano de 1958 tornou-se emblemático como momento de abalo no funcionamento do sistema monetário internacional que estava sendo colocado em prática desde Bretton Woods. Rolfe e Burtle sugerem que nesse ano se deu a “revelação”, isto é, “se tornou visível que a escassez de dólares se transformara, na realidade, numa superabundância de dólares” (ROLFE & BURTLE, 1981, p.17). Os déficits no balanço de pagamentos norte-americano ao longo da década de 1950 ampliaram o volume de dólares existentes nos países europeus. Com a restauração da conversibilidade entre as moedas europeias, a necessidade de dólares para as transações comerciais e financeiras entre os países europeus se reduziu, evidenciando que eles tinham mais dólares do que o necessário. Em consequência, se iniciou a conversão de dólares em ouro, o que levou à brusca redução das reservas de ouro dos Estados Unidos: se, de 1950 a 1957, essa redução fora equivalente a US\$ 1,7 bilhão, de 1958 a 1960, US\$ 5,1 bilhões foram extraídos das reservas norte-americanas (ROLFE & BURTLE, 1981, p.98). Evidentemente, esse fato questionava a capacidade de os Estados Unidos manterem a conversibilidade dos dólares em ouro, nos termos dos acordos de Bretton Woods.

É certo que não fora apenas a restauração da conversibilidade entre as moedas europeias que causara a sangria do ouro dos cofres do tesouro norte-americano. A recuperação das economias europeias a partir do início da década de 1950 também atuou nesse sentido. A expansão industrial europeia entre 1950 e 1970 estabeleceu-se no alto patamar de 7% ao ano, enquanto suas exportações durante a década de 1950 haviam crescido quase 9% ao ano, de modo a reduzir os desequilíbrios externos dos países europeus. Se entre 1946 e 1949 os déficits europeus com os Estados Unidos eram de 28 bilhões de dólares, durante toda a década de 1950 este valor alcançou apenas 30 bilhões (ALDCROFT, 2001, p.128).

Quais seriam as causas para tão rápida recuperação? Para Charles Kindleberger a abundância de mão de obra na Europa do pós-guerra comprimia os salários, incentivando que empresas pudessem disponibilizar maiores quantidades de capital para novos investimentos. Os fluxos migratórios durante a guerra haviam se invertido e a Europa, em crescimento, tornou-se um centro receptor de imigração. Tais fluxos eram em grande parte resultado dos movimentos de descolonização africana. A Alemanha, por exemplo, nas décadas de 1950 e 1960, somava mais 12 milhões de habitantes incorporados pela imigração. Adicionado à imigração, outro fator que assegurou a ampliação da mão de obra disponível foi o deslocamento da população rural para a vida urbana.

Evidentemente, mão de obra relativamente barata ampliava a capacidade de competir com a produção norte-americana.

Angus Maddison, por sua vez, defendia que mais importante que a ampliação da força trabalhadora era o aumento dos investimentos no período. Para Maddison, os capitais norte-americanos personificados no Plano Marshall, nos recursos do BIRD e nos investimentos militares sustentaram parte respeitável do desenvolvimento europeu. Outro fator era a ascensão da multinacional como novo personagem no jogo econômico. Por fim, Edward Denison atribuía o acelerado crescimento às transformações tecnológicas que, ao melhorarem as técnicas de produção, aceleravam a difusão e a escala da produção e também introduziram novos produtos para a sociedade, como aqueles oriundos do avanço das indústrias química e eletrônica (ALDCROFT, 2001, p.134-140).

É certo que a expansão europeia favorecia o crescimento do comércio internacional, como era desejado pelos norte-americanos; porém, ela era mais um fator a colocar em questão o funcionamento do sistema monetário internacional. O aumento da produção interna reduzia as importações que a Europa fazia dos Estados Unidos:

Mas esse é exatamente o paradoxo de Bretton Woods. O bem-sucedido financiamento da reconstrução da Europa pelos Estados Unidos tornava os produtores europeus competitivos com os norte-americanos e contribuía para diminuir a repatriação de dólares através de exportações americanas (WACHTEL, 1988, p.66).

Disso decorria a menor necessidade de dólares para os países europeus que procuravam converter o excedente em ouro junto ao tesouro norte-americano. Esse mecanismo expressava, no plano mais concreto, uma inconsistência lógica do esquema elaborado em Bretton Woods, inconsistência que ficou conhecida como *dilema de Triffin*. No sistema de Bretton Woods, o dólar se tornou a moeda-chave (aquela que dá liquidez ao sistema monetário internacional) porque era a única cuja conversibilidade em ouro era garantida por um governo. Mas para que houvesse liquidez para o comércio internacional em expansão era preciso um volume crescente de dólares em circulação fora dos Estados Unidos, o que só era possível por meio de déficits externos daquele país. Como vimos, os gastos militares, as doações do governo americano e os investimentos externos foram responsáveis pela geração desses déficits na década de 1950, os quais eram financiados por meio da redução de reservas (principalmente em ouro) e pelo aumento do passivo norte-americano no exterior (principalmente pelo volume de dólares mantidos pelos bancos centrais de países europeus). Somente as multinacionais norte-americanas, por exemplo, tinham, em 1958, um investimento direto no exterior de US\$ 25 bilhões. Desse modo, simultaneamente havia um aumento de dólares no exterior, cuja conversão em ouro poderia ser solicitada pelos bancos centrais que os detivessem, e uma redução das reservas de ouro monetário dos Estados Unidos. Esse movimento colocaria em questão,

em algum momento, a capacidade dos Estados Unidos de realizar a conversão dos dólares em ouro.<sup>6</sup>

As implicações do *dilema de Triffin* são facilmente perceptíveis pela comparação entre o estoque de ouro em reserva dos Estados Unidos e os passivos norte-americanos junto aos bancos centrais estrangeiros. O estoque de ouro que correspondia a US\$ 23 bilhões em 1949 (sob a paridade de 35 dólares para uma onça de ouro), declinou para US\$ 22 bilhões, em 1957, e para 18 bilhões, no final de 1960; os passivos norte-americanos junto aos bancos centrais no exterior cresceram de 12 US\$ bilhões em 1955 para 19 bilhões em 1960 (BEAUD, 2004, p.332). O declínio do estoque de ouro e o aumento do passivo junto aos bancos centrais fizeram com que, em 1960, o volume de dólares mantidos pelos bancos centrais estrangeiros fosse maior que o montante de ouro em reserva nos Estados Unidos. Ou seja, se houvesse uma “corrida” dos bancos centrais contra o ouro, os Estados Unidos não teriam capacidade de efetivar a conversão dos dólares em ouro, provocando a quebra do sistema de Bretton Woods.

Assim, durante a década de 1960 passou-se a colocar em dúvida o caráter do dólar como reserva de valor. As principais ameaças vieram do presidente francês, General Charles de Gaulle: de um lado, criticava o “exorbitante privilégio” norte-americano de usar sua moeda para liquidar compras de bens e ativos no exterior (ou de terem “déficits sem lágrimas”). Por outro, temia que o “dilema de Triffin” levasse à desvalorização do dólar, provocando perdas aos países que detinham grandes volumes da moeda americana em suas reservas e ameaçava exigir a conversão de grande parte das reservas de dólares do Banco da França em ouro. Em suma, no início da década de 1960, o sistema de Bretton Woods evidenciava sua fragilidade e exigia algum tipo de intervenção para que pudesse subsistir. Claro indício de uma crise iminente foi a elevação do preço do ouro no mercado livre para 40 dólares por onça em outubro de 1960 (descolando-se, assim, da paridade oficial de US\$ 35).

Uma tentativa de fortalecer o sistema se deu em 1960: com o objetivo de reduzir as pressões sobre o dólar, a Grã-Bretanha, a Suíça e os membros da Comunidade Econômica Europeia, junto com os Estados Unidos, formaram o Fundo Comum do Ouro (*Gold Pool*). Neste acordo firmado entre governos e bancos centrais ficava indicado o compromisso de os governos não converterem seus dólares em ouro. O grupo deveria se empenhar também na venda de ouro no mercado livre para impedir que seu preço se afastasse da cotação oficial de 35 dólares por onça. O objetivo dessa ação era evitar a redução das reservas de ouro dos Estados Unidos e conter a tendência de desvalorização do dólar.

6. Robert Triffin, economista belga, foi um dos arquitetos da União Europeia de Pagamentos. Mais tarde, tornou-se professor da Universidade de Yale. Triffin já havia alertado, em 1947, sobre essa inconsistência lógica do regime de Bretton Woods (EICHENGREEN, 2000, p.159-160). Triffin continuou a participar ativamente das discussões sobre os problemas monetários internacionais nos anos 1950 e 1960 (TRIFFIN, 1968).

Por seu turno, o governo norte-americano tomou algumas medidas visando reduzir as pressões sobre o dólar. A redução das reservas de ouro a partir de 1958 (a expressar o desequilíbrio crescente no balanço de pagamentos) e a ameaça da desvalorização do dólar acabaram por repercutir nas eleições dos Estados Unidos de 1961. O candidato John Kennedy montou sua campanha enfatizando os erros cometidos pela administração de Dwight Eisenhower e considerando necessário realizar não só o controle aos fluxos de capitais como a reforma do sistema monetário internacional. O governo norte-americano a partir de então assumiria uma postura de dividir os encargos da economia mundial com a Europa, exigindo que o mercado europeu tivesse maior abertura às exportações norte-americanas e que o continente ampliasse as contribuições para a manutenção da OTAN. A Europa, negando sua participação em tais empreendimentos, alegava a necessidade de formar uma moeda internacional, para superar as instabilidades geradas pela demanda de dólares. Pouco antes de deixar o cargo em 1961, o presidente Eisenhower proibiu a aquisição e retenção de ouro no exterior por cidadãos norte-americanos. Já Kennedy, logo ao assumir a presidência dos Estados Unidos, reforçou mais ainda a lei, proibindo que os cidadãos norte-americanos guardassem moedas de ouro no próprio país. No intuito de ampliar as reservas de ouro, Kennedy também alargou as linhas de crédito de exportação por meio do *Export-Import Bank*. Em 1962, o governo Kennedy, com o objetivo de estimular a manutenção de saldos oficiais em dólar, eliminou os impostos sobre os depósitos a prazo mantidos por autoridades monetárias estrangeiras. Em 1964, foram implementados os Impostos de Equalização de Juros, que variavam entre 15% e 30%, para que residentes fossem desestimulados a investir fora do país. Somaram-se a essa medida, no ano seguinte, restrições aos bancos comerciais, companhias de seguro e fundos de pensão norte-americanos para concessões de empréstimos ao exterior. Tais medidas conseguiram reduzir a saída de dólares dos Estados Unidos, porém não evitaram totalmente as pressões para a desvalorização da moeda norte-americana (EICHENGREEN, 2000, p.175).<sup>7</sup>

Para Fred Block, entretanto, foram os acordos internacionais que deram uma sobrevida para o sistema de Bretton Woods. Já na transição para a década de 1960, os dez países mais industrializados do mundo, que formariam mais tarde o Grupo dos 10 (G-10), reconheceram que a expansão da economia mundial havia sido relativamente maior do que a expansão das reservas do Fundo Monetário Internacional. Ao final de 1958, o fundo havia adicionado somente mais 400 milhões aos iniciais US\$ 8,8 bilhões de reserva determinados durante o acordo de Bretton Woods, enquanto o comércio mundial havia mais que dobrado neste período. Assim, em 1961, os membros do G-10 concordaram emprestar mais US\$ 6 bilhões ao FMI, por meio do Acordo Geral sobre Empréstimos, principalmente

7. Como os juros na Europa eram mais elevados do que nos Estados Unidos era vantajoso realizar empréstimos para europeus ou comprar títulos emitidos na Europa. Evidentemente, isso reforçava a saída de dólares do país. O imposto eliminava esse diferencial das taxas de juros a fim de reter aqueles dólares dentro dos Estados Unidos.

considerando que o fundo vinha assumindo uma maior presença na estabilização da economia internacional (BLOCK, 1977, p.178-180).

No entanto, as medidas restritivas efetivadas pelo governo norte-americano e os acordos internacionais que buscavam remendar o sistema monetário internacional, reduzindo as pressões para a desvalorização do dólar, se mostraram apenas paliativos. Na segunda metade da década de 1960, as condições do sistema agravaram-se anulando os esforços empreendidos para evitar sua desestruturação.

#### 18.4 DESINTEGRAÇÃO DO SISTEMA MONETÁRIO INTERNACIONAL DE BRETTON WOODS (1967-1973)

O desequilíbrio externo na economia norte-americana agravou-se substancialmente na segunda metade dos anos 1960. Durante o governo de Lyndon Johnson (vice-presidente que assumiu em 1963, após o assassinato de John Kennedy, e foi reeleito em 1964 para um novo mandato), os Estados Unidos aprofundaram sua participação na Guerra do Vietnã, elevando substancialmente os gastos militares no exterior. Johnson também promoveu um programa amplo de combate à pobreza, cujas despesas se somaram às militares, gerando forte pressão inflacionária. Desse modo, o desequilíbrio externo passou a ser alimentado pela redução, ano a ano, do saldo da balança comercial que se tornou negativo em 1971.

TABELA 18.3  
Estados Unidos: Balanço de pagamentos (1965-1973) (bilhões de dólares)

| ANO  | BALANÇA COMERCIAL | SERVIÇOS, TRANSFERÊNCIAS, DOAÇÕES | CONTA CORRENTE | CONTA DE CAPITAL | CONTA CORRENTE + CONTA DE CAPITAL |
|------|-------------------|-----------------------------------|----------------|------------------|-----------------------------------|
| 1965 | 5,0               | -0,6                              | 4,4            | -5,2             | -1,1                              |
| 1966 | 3,8               | -1,9                              | 1,9            | -2,1             | -0,2                              |
| 1967 | 3,8               | -2,3                              | 1,5            | -4,5             | -3,0                              |
| 1968 | 0,6               | -1,5                              | -0,9           | 2,4              | 1,5                               |
| 1969 | 0,6               | -2,2                              | -1,6           | 4,5              | 2,9                               |
| 1970 | 2,2               | -2,5                              | -0,3           | -10,6            | -10,3                             |
| 1971 | -2,7              | -1,1                              | -3,8           | -26,9            | -30,7                             |
| 1972 | -7,0              | -2,8                              | -9,8           | -1,4             | -11,2                             |

Fonte: VAN DER WEE (1987), p.452-453.

A deterioração da situação externa dos Estados Unidos era percebida e gerava algumas reações. Entre 1965 e 1966, a França liderada pelo presidente Charles de Gaulle, cumprindo sua antiga ameaça, iniciou uma grande ofensiva contra a estabilidade do sistema

monetário regido pelo dólar. Observando os crescentes gastos do governo dos Estados Unidos, tanto com a guerra no Vietnã como com medidas para sustentar o pleno emprego no país, de Gaulle decidiu converter as reservas francesas de dólar por ouro, acreditando que em pouco tempo a pressão sobre a moeda norte-americana levaria a inevitável desvalorização. O presidente francês também liderava o coro para a reformulação do sistema monetário internacional, exigindo a volta ao padrão-ouro, e por isso, a França deixou o *Gold Pool* em 1967. A pressão francesa era acentuada pelo fato de os dólares gastos pelos norte-americanos no Vietnã retornarem em grande parte à França, pois, em função do antigo vínculo colonial, ainda havia fortes laços comerciais entre os dois países. A saída da França do *Gold Pool* desestabilizou o acordo realizado entre as nações europeias, sufocando a possibilidade de ação do grupo. Efetivamente, em 1968 o próprio *Gold Pool* foi extinto: no dia 15 de março de 1968, houve uma corrida para o ouro no mercado livre e o *pool* entrou oferecendo um grande volume para evitar que o preço disparasse. No entanto, no dia seguinte, diante de nova corrida, o *pool* julgou-se incapaz de intervir no mercado e encerrou suas operações. Assim, abandonou-se a defesa da paridade do dólar com o ouro (na taxa de 35 dólares por onça de ouro) e no mercado livre a cotação passou a subir constantemente: em meados de 1973 superou 120 dólares por onça (ROLFE & BURTLE, 1975, p.116).

Outras negociações também foram encetadas para criar mecanismos de arrefecimento da previsível crise. Assim, em 1967, na cidade do Rio de Janeiro, foi firmado o acordo para que o FMI emitisse os Direitos Especiais de Saque. Formado pelas reservas dos países mais industrializados, o mecanismo deveria permitir a concessão de créditos para as trocas comerciais, funcionando quase como uma nova moeda (algo semelhante ao *bancor* sugerido por Keynes nos anos 1940). Os Estados Unidos, inicialmente receosos de perder poder no sistema monetário, acabaram por aceitar tal acordo pelo rumo pouco favorável que a sua economia tomava. A condição para o funcionamento dos Direitos Especiais de Saque era que a economia norte-americana voltasse a ter saldos positivos no balanço de pagamentos, para que o país pudesse financiar o fundo. Isso só ocorreu em 1969, de modo que a primeira alocação dos Direitos Especiais de Saque só se deu em 1970. Mas nesse momento, o destino do sistema de Bretton Woods já parecia selado.

O insucesso das medidas do governo norte-americano para enfrentar o desequilíbrio externo havia convencido muitos economistas de que o dólar se encontrava supervalorizado. Desse modo, a menos que os países superavitários – em especial, Alemanha e Japão – valorizassem suas moedas, seria preciso promover a desvalorização do dólar. Ao ser eleito como sucessor de Lyndon Johnson, Richard Nixon e seus assessores econômicos propuseram uma estratégia para a desvalorização que ficou conhecida como *negligência benigna*. Essa estratégia consistia em permitir que os dólares continuassem a sair dos Estados Unidos sem intervenção, de maneira que a moeda norte-americana mantida em quantidades crescentes pelos bancos centrais dos países estrangeiros exerceria forte

pressão no sentido de sua desvalorização. Países como a Alemanha e o Japão, que estavam em pleno crescimento econômico, passaram a acumular consideráveis quantidades de dólares; o banco central alemão, por exemplo, iniciou grandes compras da moeda norte-americana, aumentando suas próprias reservas para tentar evitar a valorização do marco. Porém, “Ao absorver dólares, em vez de obrigar os Estados Unidos a desvalorizar sua moeda, os bancos centrais estrangeiros permitiram que suas taxas de inflação aumentassem ainda mais” (EICHENGREEN, 2000, p.178).

Essa política do banco central alemão não podia ser mantida por muito tempo. A enxurrada de dólares que procurava o banco, à espera de uma próxima desvalorização do dólar (e valorização do marco), obrigou a Alemanha, em maio de 1971, a interromper a intervenção e deixar que o marco flutuasse. Na esteira do marco, outras moedas europeias foram apreciadas. Nos Estados Unidos, em 15 de agosto de 1971, Richard Nixon assessorado por Paul Volcker, iniciou uma profunda reforma monetária: a partir de então haveria controle dos preços e dos salários, como medida para conter a inflação, enquanto o governo reduzia os impostos e sua participação na economia. Da perspectiva do sistema monetário internacional, mais importante foi a suspensão da conversibilidade do dólar frente ao ouro. Ao mesmo tempo, foi determinada uma sobretaxa de 10% aos produtos importados. Com isso, o presidente conseguiria não só assegurar as reservas de ouro como também melhorar a balança comercial dos Estados Unidos.

Em dezembro de 1971, depois de longos debates entre os países industrializados, acordou-se na Conferência Smithsonian, em Washington, a desvalorização do dólar em 8%. As moedas bem-sucedidas na economia mundial, casos do marco e do iene, deveriam ser valorizadas. As taxas cambiais fixas foram substituídas pelo modelo de flutuação, com a possibilidade de variação cambial dentro de uma banda de 4,5%. Era uma tentativa de reconpor o sistema de taxas de câmbio fixas (ou quase fixas) que havia inspirado o acordo de Bretton Woods. Porém, sem a conversibilidade do dólar em ouro, não havia nada que impedisse flutuações de seu valor fora da faixa de 4,5%. E, efetivamente, no início de 1973, uma nova corrida contra o dólar levou à negociação de uma segunda desvalorização da moeda – agora de 10%. Mas uma nova pressão sobre o dólar fez com que os bancos centrais europeus abandonassem a defesa da paridade negociada, deixando que suas moedas flutuassem livremente e se valorizassem diante do dólar. Em suma, “O sistema de taxa de câmbio fixa e as paridades pré-1971, que os controladores tencionavam salvar, foram destruídos, finalmente, por cascatas de dinheiro fluindo através dos mercados” (ROLFE & BURTLE, 1975, p.176).

Abria-se um novo cenário no sistema monetário internacional: taxas de câmbio flutuantes favoreceram o surgimento de operações especulativas, estimuladas por expectativas de valorização ou desvalorização das moedas no mercado mundial. Assim sendo, o sistema de Bretton Woods chegava ao seu fim, encerrando, simbolicamente, a era de ouro do capitalismo.

O quarto de século posterior ao final da Segunda Guerra Mundial, louvado por sua característica de crescimento com razoável estabilidade dos valores, deu lugar a uma economia mundial cada vez mais integrada, porém marcada por crescentes flutuações e pela instabilidade dos valores. Sem dúvida, a transição de um sistema de taxas de câmbio fixas para um sistema de taxas flutuantes é um marco fundamental para a conformação da economia mundial posterior a 1973, objeto da Sexta Parte deste livro.

## REFERÊNCIAS

- ALDCROFT, D. (2001). *The European Economy: 1914-1990*. London: Routledge.
- ARMSTRONG, P.; GLYN, A. & HARRISON, J. (1991). *Capitalism since 1945*. Oxford/Cambridge (Mass.): Basil Blackwell.
- BEAUD, M. (2004). *História do Capitalismo (De 1500 aos Nossos Dias)*. São Paulo: Brasiliense.
- BLOCK, F. (1977). *The Origins of International Economic Disorder*. Berkeley, University of California Press.
- EICHENGREEN, B. (2000). *A Globalização do Capital: Uma História do Sistema Monetário Internacional*. São Paulo: Editora 34.
- KEYNES, J. M. (1984). "A União Internacional de Compensação". SZMERCSÁNYI, T. (Org.). *Keynes*. São Paulo: Ática.
- MOFFIT, M. (1984). *O Dinheiro do Mundo (De Bretton Woods à Beira da Insolvência)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- ROLFE, S. & BURTLE, J. (1981). *O Sistema Monetário Mundial: Uma Reinterpretação*. Rio de Janeiro: Zahar.
- TRIFFIN, R. (1968). *Our International Monetary System*. New York: Random House.
- VAN DER WEE, H. (1987). *Prosperity and Upheaval: The World Economy (1945-1980)*. Harmondsworth (Engl.): Penguin Books.
- WACHTEL, H. (1988). *Os Mandarins do Dinheiro*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

## Capítulo 19

### A ECONOMIA MUNDIAL NA ERA DO OURO

Embora a Era de Ouro se refira principalmente às economias capitalistas desenvolvidas, é inegável que várias nações também desfrutaram de alguma prosperidade nesse quarto de século. As características dessa prosperidade não são tipicamente as mesmas dos países capitalistas desenvolvidos: em muitos casos, o "bem-estar" esteve ao alcance de pequena parcela da população; em outros, não se teve acesso aos mesmos tipos de bens de consumo presentes nas economias capitalistas. E para muitas nações, a Era de Ouro foi algo que passou muito longe. Mas, além dos padrões de vida, há outros elementos a diferenciar os países na Era de Ouro. Nesses anos convencionou-se agrupá-los em três conjuntos: o Primeiro Mundo, constituído pelas economias capitalistas desenvolvidas lideradas pelos Estados Unidos; o Segundo Mundo, o dos países socialistas, situados nas zonas de influência da União Soviética e da China; e o Terceiro Mundo, identificado principalmente pelos países da África e da Ásia que obtiveram sua independência após a Segunda Guerra Mundial, mas que, em geral, abarcava os países subdesenvolvidos (inclusive da América Latina). A essa classificação dos países em três mundos corresponde uma distinção real em seus padrões de desenvolvimento durante a Era de Ouro: nos dois capítulos anteriores, tratamos do Primeiro Mundo; no próximo, o objeto é o Segundo Mundo, o das economias socialistas. Neste capítulo, procuramos situar o Terceiro Mundo, em sua grande diversidade, na expansão da economia mundial durante a Era de Ouro.

#### 19.1 O COMÉRCIO MUNDIAL E AS FINANÇAS INTERNACIONAIS

A década de 1930 foi marcada por grandes restrições ao comércio internacional: como reação à depressão, os governos procuravam limitar as importações a fim de manter o nível de produção e de emprego dentro de seus países (ou ao menos evitar sua queda mais acentuada). Desse modo, o comércio internacional tendeu a se organizar com base em acordos bilaterais. Nas negociações de Bretton Woods, prevaleceu a noção de que era essencial

recuperar-se o livre comércio a fim de promover a expansão das trocas internacionais e o crescimento da economia mundial. Os princípios do sistema monetário internacional ali estabelecido também previam a livre troca no mercado internacional: a insistência norte-americana pelo retorno ao comércio multilateral acabou incorporada aos objetivos dos acordos de Bretton Woods. A criação do GATT (Acordo Geral sobre Comércio e Tarifas) respondeu a esses objetivos. É certo que, em relação ao que prevaleceu na década de 1930, houve expressiva redução das restrições ao comércio internacional. No entanto, o comércio internacional na Era de Ouro não se conformou plenamente ao ideal do livre-comércio.

As condições do imediato pós-guerra eram pouco favoráveis à plena liberdade nas trocas internacionais. As economias europeias, iniciando sua recuperação, eram incapazes de produzir excedentes que pudessem ser trocados no mercado internacional. Com moedas inconversíveis entre si, tiveram de impor restrições ao comércio de mercadorias. No começo dos anos 1950, estas restrições foram reduzidas; no entanto, não se caminhou em direção ao livre-comércio em sua plenitude.

Na verdade, resistências à ampla abertura das economias surgiram das mais diversas partes, a começar pelos próprios Estados Unidos. Embora o livre-comércio fizesse parte da doutrina oficial do governo americano, a sua política relativa ao comércio internacional esteve longe de corresponder a esse paradigma. A política era objeto da interferência do Congresso que, sob pressões de grupos agrícolas e industriais, adotava postura protecionista. Por um lado, a competência do Presidente para reduzir as tarifas alfandegárias (estabelecida por lei em 1934) foi progressivamente restringida no pós-guerra: aumentos de tarifas poderiam ser determinados se um setor visse sua competitividade ameaçada. Por outro lado, uma Comissão de Tarifas passou a determinar tarifas mínimas: abaixo desse limite admitia-se que haveria danos para a indústria americana. Nos anos 1950, novas restrições foram impostas: a cláusula de defesa, de 1955, proibia o governo de reduzir tarifas sobre produtos de indústrias que contribuíam para a defesa; em 1958, essa restrição foi estendida para além da indústria de armamentos, sendo o critério qualquer ameaça à segurança nacional. Também em relação aos produtos agrícolas foram estabelecidas restrições: em 1951, quotas de importação passaram a proteger o agricultor americano.

Nos anos 1950, com a presidência nas mãos do Partido Republicano, as pressões protecionistas ganharam abrigo também no Executivo. A Guerra Fria era usada como um argumento (por exemplo, para a proteção da indústria de armamentos); mas também a formação do Mercado Comum Europeu aparecia como uma ameaça ao predomínio norte-americano na economia mundial. O rápido crescimento das economias europeias, os investimentos de empresas industriais norte-americanas na Europa (reduzindo o atraso relativo de suas indústrias), o elevado protecionismo europeu à sua agricultura (com políticas preferenciais para África e Oriente Médio) também estimularam a manutenção de medidas protecionistas pelo governo norte-americano. Nesse clima, as rodadas do GATT para redução das tarifas tiveram resultados pouco expressivos.

Nos anos 1960, o governo Kennedy, do Partido Democrata, iniciou uma mudança na política comercial em relação à Comunidade Econômica Europeia: buscou maior cooperação e alguma redução tarifária, mas encontrou resistência da parte dos europeus, em especial quanto aos produtos agrícolas. No conjunto, essas iniciativas tiveram pouco resultado. É também expressiva a relação dos Estados Unidos com o Japão: para acelerar sua recuperação (importante do ponto de vista político por sua proximidade com a China), os Estados Unidos favoreceram amplamente as exportações japonesas, esperando que o Japão, mais adiante, reduzisse suas tarifas. Na verdade, isso não ocorreu: o Japão avançou substancialmente na industrialização, passou a competir com produtos americanos dentro dos Estados Unidos, porém manteve restrições às importações, subsídios às exportações, controles sobre o câmbio e sobre o investimento externo na economia japonesa. Em suma, o Japão caminhou na direção contrária do livre comércio (VAN DER WEE, 1987, p.380-385).

Dentro desse quadro, é possível entender, por exemplo, porque as políticas de desenvolvimento na América Latina tiveram caráter protecionista. Sem dúvida, o argumento de que a indústria nascente dependia de algum grau de proteção para sobreviver à concorrência dos países industrializados era importante. Porém é preciso considerar também que as industrializações latino-americanas (chamadas de substitutivas de importações) se deram num ambiente internacional marcado por restrições ao livre-comércio. Por outro lado, parte expressiva dessa indústria foi estabelecida por empresas estrangeiras (mais tarde chamadas de multinacionais) que procuravam o acesso ao mercado interno desses países, a reforçar o interesse por algum grau de proteção à indústria.

Ou seja, a Era de Ouro não foi uma época de ampla liberdade no comércio internacional. No entanto, o elevado crescimento das economias nacionais acabou por produzir uma razoável expansão do comércio internacional.

Alguns dados permitem situar a magnitude e as características desse crescimento. Estima-se que o valor total das mercadorias exportadas (excetuando os países comunistas) era de US\$ 53,3 bilhões, em 1948, e atingiu US\$ 112,3 bilhões, em 1960. Em termos nominais, uma expansão superior a 6% ao ano (que indica aproximadamente o crescimento real do comércio internacional, pois não houve grandes variações de preços no período). Entre 1960 e 1973, as exportações cresceram a um ritmo mais rápido, da ordem de 8% ao ano, declinando a partir de então para níveis em torno de 4% (KENWOOD & LOUGHEED, 1992, p.286-287).

A esse crescimento das exportações correspondeu substancial mudança na parcela dos diversos tipos de mercadorias, como vemos na Tabela 19.1. Na divisão do valor total das exportações mundiais por grupos de mercadorias houve um claro deslocamento dos alimentos e produtos primários em geral para os manufaturados: se em 1937 os manufaturados absorviam 37% do valor total das exportações, em 1973 essa parcela ascendeu a 62%, em detrimento dos produtos primários em geral, das matérias-primas e também dos alimentos.

**TABELA 19.1**

Participação dos grupos de mercadorias nas exportações mundiais: 1937-1973 (% do valor)

| ANO  | ALIMENTOS | PRODUTOS PRIMÁRIOS E MATÉRIAS-PRIMAS | SOMA | MANUFATURAS |
|------|-----------|--------------------------------------|------|-------------|
| 1937 | 23        | 40                                   | 63   | 37          |
| 1950 | 23        | 34                                   | 57   | 43          |
| 1960 | 20        | 25                                   | 45   | 55          |
| 1973 | 15        | 23                                   | 38   | 62          |

Fonte: KENWOOD & LOUGHEED (1992), p.290.

O comércio em geral, e o de manufaturados em particular, tendeu a se concentrar nos países capitalistas desenvolvidos, como notamos a seguir:

**TABELA 19.2**

Composição regional do comércio mundial: 1963 e 1973  
(Parcela percentual de cada área nas exportações e importações)

|                                 |             | 1963 | 1973 |
|---------------------------------|-------------|------|------|
| Países industriais              | Exportações | 64,0 | 68,0 |
|                                 | Importações | 64,5 | 69,5 |
| Países exportadores de petróleo | Exportações | 6,0  | 7,5  |
|                                 | Importações | 3,0  | 3,5  |
| Países em desenvolvimento       | Exportações | 14,5 | 12,0 |
|                                 | Importações | 18,0 | 14,5 |
| Países socialistas              | Exportações | 12,0 | 10,0 |
|                                 | Importações | 11,5 | 10,0 |
| Resíduo                         | Exportações | 3,5  | 2,5  |
|                                 | Importações | 3,5  | 5,5  |

Fonte: VAN DER WEE (1987), p.394.

Portanto, na Era de Ouro, do ponto de vista do comércio mundial, as áreas industrializadas (Estados Unidos, Canadá, Europa Ocidental e Japão) mantiveram ou mesmo ampliaram sua participação nas exportações e importações de mercadorias. Os países exportadores de petróleo começavam a se beneficiar da posição de seu produto no mercado mundial, ao passo que as demais áreas (países em desenvolvimento e economias socialistas) perderam participação no comércio mundial.

Do mesmo modo que o comércio internacional, o sistema financeiro internacional havia sofrido o impacto da Grande Depressão dos anos 1930. Falência de bancos, moratória de dívida externa de muitos países e perdas nas bolsas de valores desorganizaram o sistema financeiro internacional privado. Ao fim da Segunda Guerra, houve a preocupação de reconstituir mecanismos de financiamento internacional de acordo com as condições peculiares da época:

O desaparecimento do mercado de capitais internacional privado foi considerado permanente pelos planejadores do pós-guerra que, por isso, criaram o Banco Mundial como um substituto do setor público para canalizar capitais para os países destruídos pela guerra e para os países em desenvolvimento. (WILLIAMSON, 1987, p.895)

O Banco Mundial (cujo nome oficial era BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento) foi criado com a função de financiar a reconstrução dos países envolvidos na Segunda Guerra, objetivo que era ampliado para atender às necessidades financeiras dos países subdesenvolvidos. Constituído com fundos públicos, o Banco Mundial se caracterizava por ser uma instituição oficial supranacional, embora os Estados Unidos tivessem desde cedo presença decisiva em sua gestão. O FMI (Fundo Monetário Internacional), também concebido em Bretton Woods, era outro instrumento de financiamento, embora seus objetivos fossem mais delimitados: o de suprir recursos para auxiliar os países deficitários em suas transações internacionais. Durante a década de 1950, especialmente na segunda metade, o Banco Mundial e outros organismos financeiros oficiais (como o BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento e o EXIMBANK) tiveram importante papel no financiamento internacional. Assim, instituições públicas supriam uma parte do financiamento internacional, substituindo o sistema financeiro internacional privado que ainda não se recuperara dos anos da Grande Depressão e da Segunda Guerra Mundial. Mas este financiamento se destinava, em geral, a obras de infraestrutura ou a finalidades sociais (como alimentação, saúde, educação).

Outro fluxo internacional de capitais se deu por meio do investimento direto das empresas industriais. Até 1930, o investimento externo tinha privilegiado os setores de infraestrutura, como ferrovias, portos e empresas de energia elétrica, além de mineradoras e produtoras de petróleo. Depois de 1950, o grande fluxo de investimentos externos diretos se deu por meio da indústria manufatureira com a proliferação de empresas multinacionais. Em levantamento, realizado com dados de 1970 (Europa e Japão) e de 1975 (Estados Unidos), com amostra de 391 empresas multinacionais (sendo 180 dos EUA, 135 da Europa Continental e Reino Unido, 61 do Japão e 15 baseadas em outros países) registrou-se o total de 9.601 subsidiárias, sendo 6.060 em países industrializados e 3.541 em países em desenvolvimento. Desse total de subsidiárias, 60% (ou seja, 5.727) tinham suas matrizes nos Estados Unidos (VERNON, 1980, p.41). A maior parte dos investimentos externos diretos nos anos 1950 foi efetivada por empresas dos Estados Unidos, já que os demais países capitalistas desenvolvidos, saídos da guerra, investiam preferencialmente em sua recuperação. Exemplo importante é o do Reino Unido que, no pós-guerra, desinvestiu no exterior a fim de reduzir as dívidas incorridas durante a guerra. Um exemplo desse desinvestimento foi o resgate (ou a compra) de empresas ferroviárias inglesas no Brasil (caso da São Paulo Railway, a empresa que operava a estrada de ferro de Santos a Jundiá) pelo governo brasileiro. Essa compra foi realizada com libras das reservas brasileiras, acumuladas durante a Segunda Guerra, mas que estavam

“congeladas” (ou seja, como a Grã-Bretanha não tinha capacidade para exportar mercadorias, essas libras das reservas brasileiras não podiam ser usadas no comércio internacional). Foi só a partir do final dos anos 1950 em diante que países europeus (Reino Unido, França e Alemanha principalmente) e o Japão passaram a investir no exterior.

Os investimentos externos diretos dos Estados Unidos eram de US\$ 11,7 bilhões, em 1938; ascenderam a US\$ 32,8 bilhões, em 1960, e a US\$ 107,0 bilhões, em 1973. Os setores preferenciais eram a indústria manufatureira e a exploração de petróleo; e esses investimentos diretos se dirigiram principalmente para economias desenvolvidas da Europa e também para Canadá, Japão e Austrália (cerca de 75% do total); a América Latina, a que mais recebeu entre as regiões subdesenvolvidas, respondeu por 14% do total. O declínio relativo da Grã-Bretanha é perceptível por dados comparativos aos dos Estados Unidos: em 1938 seus investimentos externos eram da ordem de US\$ 23 bilhões (o dobro dos Estados Unidos); em 1980, atingiram US\$ 75 bilhões. O Japão, que começou a investir no exterior no fim dos anos 1960, contava com investimentos externos de apenas US\$ 4,5 bilhões, em 1971 (KENWOOD & LOUGHEED, 1992, p.250-251). Estes dados gerais apenas confirmam o absoluto predomínio das empresas norte-americanas na instalação de subsidiárias no exterior no período em foco, conquistando os mercados internos dos países em que se instalavam. E confirmam também a importância do investimento direto como instrumento do fluxo internacional de capitais nos anos da Era de Ouro.

Mas, nos anos finais da década de 1960, o sistema financeiro internacional privado foi reativado. Não se tratou, porém, da recuperação dos antigos métodos de financiamento internacional, e sim de um esquema absolutamente novo. O principal mecanismo de financiamento internacional antes da Grande Depressão dos anos 1930 era o lançamento de títulos (ações, debêntures) nos mercados dos Estados Unidos e de algumas capitais europeias (Londres, Paris, Berlim): esses títulos, emitidos na moeda do país, eram adquiridos, em sua maior parte, pelos residentes desse país. Os recursos assim levantados eram, em seguida, transferidos para o devedor (governo ou empresa). Assim, títulos em libras eram emitidos em Londres e o devedor recebia as libras (ou um crédito em depósito bancário) para utilizá-lo em seu investimento. Na década de 1960 surgiu um novo esquema de financiamento internacional: por meio dos déficits externos norte-americanos, volumosos recursos em dólares foram transferidos para fora dos Estados Unidos (em especial, para a Europa). Uma parte desses dólares foi depositada em bancos europeus criando uma situação nova: a moeda de um país “circulando” no exterior, em particular dólares “circulando” na Europa (por isso chamados de Eurodólares).<sup>1</sup>

1. Alguns autores identificam a surgimento do eurodólar em depósitos dos países do bloco soviético em bancos europeus (e também em um banco russo instalado em Paris): a razão para essa atitude seria o temor de que recursos dos países do bloco depositados em bancos nos Estados Unidos pudessem ser objeto de confisco do governo norte-americano em meio aos conflitos da Guerra Fria. Na verdade, embora possam ser a origem dos eurodólares, quantitativamente esses recursos não foram parte expressiva do mercado de eurodólares (VERSLUYSEN, 1981, p.22-23).

Os bancos em que os recursos eram depositados realizavam empréstimos com esses dólares, empréstimos que podiam se destinar a governos ou a empresas das mais diversas regiões do mundo.

Embora esse mercado fosse identificado com o nome de eurodólar, seria mais adequado chamá-lo de “euromoeda”, pois esses depósitos de moeda de um país em bancos de outro país podiam ser feitos com outras moedas que não o dólar: por exemplo, em 1968, mais de 20% desses depósitos eram realizados em marcos alemães. Uma característica peculiar do “euromercado” era de não estar sujeito a regulamentações de bancos centrais, pois a autoridade monetária de um país não interferia na gestão da moeda de outro país. Por exemplo: o Banco da Inglaterra não determinava, na gestão de sua política monetária, o recolhimento compulsório de parte dos dólares depositados em bancos estabelecidos em Londres. Desse modo, a gestão dos recursos do euromercado ficava ao arbítrio dos próprios bancos, escapando a qualquer controle das autoridades monetárias.

As estimativas da dimensão do euromercado indicam a rapidez com que se expandiu a partir dos anos 1960, expansão que se acentuou na década seguinte: depois do primeiro choque do petróleo, em 1973, os países da OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo), beneficiados pela súbita e substancial elevação dos preços do produto, acumularam grandes saldos em dólares que passaram a depositar em bancos europeus. Os dados a seguir (do BIS - Bank of International Settlements - e de Morgan Guaranty Trust) tem abrangências diferentes (daí seus valores distintos), mas mostram o acelerado crescimento do mercado (Tabela 19.3).

**TABELA 19.3**  
Dimensão bruta e líquida do Euromercado: 1964-1979 (US\$ Bilhões)

| Ano  | BIS   |         | MORGAN  |         |
|------|-------|---------|---------|---------|
|      | Bruto | Líquido | Bruto   | Líquido |
| 1964 | 12,0  | 9,0     | -       | 14,0    |
| 1969 | 57,0  | 44,0    | -       | 50,0    |
| 1974 | 221,0 | 177,0   | 375,0   | 215,0   |
| 1979 | 640,0 | 464,0   | 1.155,0 | 600,0   |

Fontes: BIS, *Annual Report* (vários anos); Morgan Guaranty Trust of New York, *World Financial Markets* (vários números) citados por LIMA (1985), p.119-120. Obs.: Na dimensão líquida do euromercado excluem-se os empréstimos interbancários.

Algumas inovações financeiras facilitaram essa rápida expansão do euromercado: os bancos captavam recursos principalmente por meio da emissão de títulos (como certificados negociáveis de depósitos e “eurobonds”) e faziam empréstimos por meio de créditos “sindicalizados” (nos quais vários bancos apareciam como credores).

Desse modo, a partir dos anos 1960 se teve o ressurgimento de um sistema financeiro internacional privado. Como notamos, o sistema foi particularmente ativo nos anos 1970 em que o saldo de “petrodólares” (os dólares acumulados pelos países produtores de petróleo) foi, em boa parte, destinado a financiar os déficits comerciais dos países importadores de petróleo. Foi nesses anos, por exemplo, que a dívida externa brasileira cresceu de US\$ 5,3 bilhões (em 1970) para US\$ 49,9 bilhões (em 1979). O mesmo ocorreu com outros países que dependiam das importações de petróleo e que enfrentaram sérios problemas com suas dívidas externas na década seguinte.

Essa reativação do sistema financeiro internacional privado prenunciava a enorme expansão da esfera financeira no plano mundial que ocorreria nas décadas finais do século XX, tema que é objeto da Sexta Parte deste livro.

## 19.2 A DESCOLONIZAÇÃO

Durante a Era de Ouro ocorreu um amplo processo de libertação das colônias, em especial aquelas que tinham sido absorvidas pelas potências na época do Imperialismo (final do século XIX e início do século XX). Pode-se afirmar que, do fim da Segunda Guerra Mundial a meados dos anos 1970, houve a liquidação dos impérios coloniais da Grã-Bretanha, França, Holanda, Bélgica, Itália e Portugal.<sup>2</sup> Antes disso, a Alemanha já havia perdido suas colônias (ao fim da Primeira Guerra por decisão dos vencedores), assim como o Japão em consequência de sua derrota na Segunda Guerra. O mapa político do mundo foi redesenhado a partir de então: as cores dos velhos impérios foram substituídas pelas de inúmeras nações independentes cujos nomes procuravam, quase sempre, apagar a lembrança de seu passado colonial.

Como se processou a descolonização ou, mais propriamente, a independência das colônias?

A proposta de libertação das colônias surgiu quando do estabelecimento da ONU (Organização das Nações Unidas), em especial com a Carta de São Francisco, de 1945. É interessante notar que essa carta teve 50 países signatários; 25 anos depois, a ONU contava com 120 Estados membros, muitos dos quais se constituíram como nações independentes pelo processo de descolonização. Um marco dessa transformação foi a Conferência de Bandung (Indonésia), em 1955, quando 29 países africanos e asiáticos, a maioria ex-colônias, se definiram como parte de um Terceiro Mundo, negando seu alinhamento ao Primeiro Mundo (capitalista, liderado pelos Estados Unidos) ou ao Segundo Mundo

2. As Filipinas, antiga colônia espanhola, passaram ao domínio dos Estados Unidos no final do século XIX (após vitória em guerra contra a Espanha); em 1946 obtiveram sua independência. À Espanha, ao fim da Segunda Guerra Mundial, restavam pequenas áreas coloniais no norte da África que se libertaram pouco depois.

(comunista, liderado pela União Soviética). A noção de Terceiro Mundo consolidou-se para designar esse grupo de nações, contudo não se concretizou numa efetiva unidade política de nações neutras em relação ao Primeiro e ao Segundo Mundo.

Embora, quando da organização das Nações Unidas, houvesse a proposta de libertação das colônias, a descolonização esteve longe de ser um processo simples e rápido. Em muitos casos, as metrópoles resistiram em conceder independência às colônias, em outros, a negociação sobre o estatuto das nações recém-libertadas (em relação às suas antigas metrópoles) também gerou dificuldades. Além disso, a própria constituição das novas nações levou à disputa de grupos dentro dos territórios coloniais gerando profunda instabilidade nessas áreas.

A Grã-Bretanha dispunha, ao iniciar a Segunda Guerra Mundial, do maior território colonial entre as potências imperiais.

Às vésperas da Segunda Guerra Mundial, o Império Britânico era extremamente rico e poderoso. Ele se estendia sobre um quarto da população do planeta e dominava a produção mundial de arroz, cacau, chá, lã, borracha, estanho, manganês, ouro, níquel, juta, açúcar, carvão, cobre e, ainda, o petróleo do Oriente Médio. Controlava 15% da produção mundial de trigo, carne, manteiga, algodão, ferro e aço. Parecia imbatível e imperecível, embora pesasse sobre ele uma nuvem de preocupação: 85% dos seus 500 milhões de habitantes eram constituídos de populações “indígenas” (negros, indianos, amarelos). (LINHARES, 1981, p.41)

A descolonização desse vasto império, que teve início em 1910, só foi concluída nos anos 1970.<sup>3</sup> O Império Colonial Francês seguia, em dimensão e importância, o britânico: no milhões de habitantes que respondiam por 25% do comércio externo francês de importação e de exportação.<sup>4</sup>

Holanda, Bélgica, Itália e Portugal mantinham impérios coloniais menores. O Império Holandês, constituído no século XVII, estava centrado nas Índias Orientais Holandesas (conjunto de ilhas – Java, Sumatra, Célebes, Bornéu) que deram origem à Indonésia. Somavam 70 milhões de habitantes, contra os 8 milhões da metrópole. A Bélgica tinha uma colônia – o Congo – conquistada em 1886 pelo Rei Leopoldo II e mantida como um estado

3. Arrolamos algumas datas das libertações de colônias britânicas: África do Sul (1910, como domínio do Império Britânico, e 1931, total independência política); Afeganistão (1919); Egito (1922); Paquistão (1947); Índia (1947); Mianmar (Birmânia – 1948); Líbia (1951); Sudão (1956); Malásia (1957); Gana (1957); Singapura (1959); Nigéria (1960); Serra Leoa (1961); Somália (parte britânica – 1961); Tanganica (Tanzânia – 1961); Uganda (1962); Zanzibar (Tanzânia – 1963); Malawi (1964); Zâmbia (1964); Gâmbia (1965); Rodésia (1965); Zimbábue (1980); Botswana (1966); Lesoto (1966); Maurícia (1968); Suazilândia (1968); Seicheles (1976); Tuvalu (1978); Kiribati (1979); Brunei (1984).

4. Algumas datas de independência das colônias francesas: Vietnã (declaração – 1945; reconhecimento pela França: 1954); Laos (1949); Camboja (1953); Marrocos (1956); Tunísia (1956); Guiné (1958); Camarões (1960); Togo (1960); Senegal (1960); Madagáscar (1960); Benin (1960); Níger (1960); Burkina Fasso (1960); Costa do Marfim (1960); Chade (1960); Congo (1960); Gabão (1960); Mali (1960); Mauritânia (1960); Argélia (1962); Comores (1975); Djibouti (1977).

independente pertencente em caráter privado ao rei. Em 1909, com a morte de Leopoldo, o Congo passou, como herança, a pertencer à Bélgica. A Itália mantinha algumas colônias na África, como Etiópia (invadida em 1935), Eritreia (conquistada em 1890), Líbia (colonizada em 1911) e Somália (ocupada em 1904). Durante a Segunda Guerra, a Itália perdeu essas colônias que foram ocupadas pelas tropas dos Aliados. O Império Português no século XX era o que restou do velho império mercantilista. Angola e Moçambique, na África, eram seus domínios mais importantes; Guiné e Cabo Verde, na África, Diu e Goa (no Índico), uma parte do Timor e Macau (na China) completavam o declinante Império Português à época da Segunda Guerra Mundial. Sua independência só ocorreu após o fim do regime "salazarista" em 1974.<sup>5</sup>

Essa vasta abrangência do regime colonial em meados do século XX colocava problemas para a comunidade internacional ao fim da Segunda Guerra: por um lado, crescia o consenso quanto à inadequação de manter-se colônias em pleno século XX, em nome do princípio da autodeterminação dos povos; por outro, a libertação colonial envolvia dificuldades tanto do lado das metrópoles como das colônias.

De modo geral, a proposta de descolonização (sob a ótica dos colonizadores) era a de conceder a independência, porém manter a administração das colônias pelas metrópoles até que estas conquistassem sua "maturidade". Pensava-se mesmo em inseri-las em unidades maiores (como uma federação ou "commonwealth") sob o comando das antigas metrópoles. De modo geral, essa proposta não agradava aos povos das colônias que, além disso, enfrentavam frequentemente grandes divisões internas.

Alguns processos de libertação podem ser considerados "pacíficos": embora sempre houvesse a ação de um movimento nacionalista, a independência foi obtida a partir de negociações com a metrópole, sem a ocorrência de guerras prolongadas ou violentas. Em outros casos, a independência só foi obtida por meio de guerras de libertação. Alguns desses casos merecem atenção especial.

No Império Britânico, considera-se que o exemplo de libertação pacífica é o da Índia. Na verdade, o processo não foi tão pacífico assim. Havia uma longa história de dominação violenta e de resistência das populações nativas. Mesmo nos anos da Segunda Guerra, houve ações locais contra a administração britânica. No entanto, prevaleceu um movimento nacionalista de não cooperação não violenta, liderado por Ghandi e Nehru, movimento que foi reprimido com a prisão de seus líderes e com bombardeio de aldeias. Finda a Segunda Guerra, o governo britânico (sob a direção do ministro trabalhista Clement Attlee) decidiu conceder a independência no ano de 1948. Se por este

5. Antonio de Oliveira Salazar (1889-1970) foi o principal dirigente do regime ditatorial instalado em Portugal em 1926, por um golpe militar, e derrubado em 1974 pela chamada Revolução dos Cravos. Salazar assumiu o ministério das Finanças em 1928 e foi, presidente do conselho de ministros de 1933 a 1968 (ano em que deixou o governo após sofrer um derrame cerebral).

lado a questão estava resolvida, permanecia a cisão interna e os conflitos entre os hindus e os muçulmanos. Isso levou à formação de dois Estados independentes - a Índia e o Paquistão - o que não impediu a ocorrência de violência entre os dois grupos.

Em outras partes do Império Britânico prevaleceu uma solução pacífica, embora em alguns casos a resistência britânica fosse maior: foi o caso da Malásia onde havia fortes interesses britânicos e, nesse caso, tentativas de manter o controle sobre o território (por meio de um protetorado) atrasaram a independência até o ano de 1957. Assim, entre 1948 e 1960 (este o ano em que a Nigéria obteve sua independência) grande parte das colônias britânicas conseguiu sua libertação, embora o processo ainda demorasse alguns anos para ser concluído.

No caso do Império Francês, há maior diversidade de situações. Por lei de 1956, a França propôs a descentralização e a africanização da administração colonial, sufrágio universal e ampliação das atribuições das assembleias locais. Nos anos seguintes foi concedida a independência às colônias francesas da África negra. No norte da África, a Tunísia obteve sua independência em 1956 e o Marrocos, em 1959. É claro que, em todos os casos, havia um movimento pela libertação que, nem sempre precisou se manifestar por formas violentas.

No entanto, a luta pela libertação foi, em outros casos, bastante violenta e, por vezes, prolongada. Um exemplo é o da Indonésia: parte do Império Holandês, as ilhas das Índias Orientais foram invadidas pelos japoneses em 1942. Estes libertaram Sukarno (o líder da luta pela libertação), porém acabaram impondo seu domínio sobre o território. Com a derrota do Japão na guerra, Sukarno proclamou a independência da Indonésia em 1945. Apesar de reconhecer, em princípio, a República Indonésia (numa união com a metrópole), a Holanda tentou recuperar o controle do território por meio de violentas intervenções. A guerrilha indonésia enfrentou 140.000 soldados holandeses e acabou impondo a libertação da nação, reconhecida pela Holanda em 1949, ainda sob uma união. Somente em 1954 a Indonésia denunciou esse acordo e afastou os holandeses do país. Em suma, foi a luta de guerrilha dos indonésios, liderada por Sukarno, que venceu a resistência holandesa em conceder a independência.

Na Indochina também se observou um longo período de guerra cujos reflexos se projetaram até o fim da Era de Ouro. A França havia colonizado uma vasta região no sudeste asiático na segunda metade do século XIX: a Indochina englobava Laos, Cambodja, Anan, Conchinchina e Tonkin. Antes da segunda guerra já havia um movimento pela libertação, o Vietminh, liderado por Ho Chi Minh. Em setembro de 1945, esse movimento declarou a independência em Hanói, criando a República Democrática do Vietnã. No ano seguinte, a França reconheceu o Vietnã como membro da Federação Indochinesa e da União Francesa, comprometendo-se a liberar a região de Tonquim em cinco anos. Mas a França também proclamou a República da Conchinchina e iniciou operações militares contra a República Democrática, a qual recebeu o reconhecimento da União Soviética e da China. Iniciou-se, assim, a Guerra da Indochina opondo a França ao Vietminh. A guerrilha

vietnamita derrotou as tropas francesas em 1954, levando aos acordos de Genebra que estabeleciam o fim da guerra e a divisão em dois países: Vietnã do Norte (liderado por Ho Chi Minh e ligado aos países comunistas) e o Vietnã do Sul (também independente, primeiro sob a forma de monarquia e depois como uma república). Esse acordo não evitou o conflito entre norte e sul: em 1959 iniciou-se a Guerra do Vietnã, com a qual os Estados Unidos se envolveram em 1961 e cuja derrota, em 1975, levou à unificação do Vietnã sob o controle do norte. Assim, a independência do Vietnã, resultado da guerra travada contra a França, foi seguida por um longo período de conflitos entre o norte e o sul.

Outras áreas da Indochina francesa também obtiveram sua independência: o Laos e o Camboja sob a forma de Estados associados à França, assim como Anan (com o retorno do antigo imperador, colaboracionista dos japoneses durante a guerra). Camboja e Laos obtiveram, nos anos 1950, sua plena independência, porém isso não levou à estabilidade política, pois seguiram-se décadas de conflitos entre diferentes grupos: uns alinhados aos Estados Unidos (em função da Guerra do Vietnã), outros, à China ou à União Soviética, já que estes dois países indiretamente se vincularam aos conflitos no Vietnã. De qualquer modo, ao fim da Era de Ouro (ou mais precisamente em 1975) a Indochina francesa abrigava três nações independentes: o Vietnã (não mais dividido entre norte e sul após o fim da guerra), Camboja e Laos.

Outro processo de libertação que envolveu longos e violentos conflitos foi o da Argélia. Conquistada pela França em 1830, passou a abrigar, ao longo de mais de um século, grande parcela de população de origem francesa (os chamados *pieds noirs*): cerca de um milhão de habitantes (1/6 do total) que constituíam a parcela mais rica da população, proprietária das terras, com o controle da economia, da administração pública e dos serviços e que viviam em bairros europeus na capital Argel; do outro lado, a massa da população árabe e bérbere, muçulmana, na sua maior parte pobre e trabalhando para os europeus. Ao final da Segunda Guerra, a revolta popular contra as suas condições de vida e a ascensão do nacionalismo árabe (como em outras nações), estimulou o movimento pela independência. Neste caso, a resistência francesa se mostrou muito forte, o que se explica em parte pela presença dos *pieds noirs* e de seus interesses estabelecidos em território argelino. A recusa do governo francês em conceder a autonomia política provocou o início da guerra de libertação argelina em 1954. Foram anos de violência de parte a parte em que a Frente de Libertação Nacional se defrontou com a resistência dos *pieds noirs* que tinham o apoio oficial do governo francês. A questão argelina tornou-se crítica para a esfera política francesa (já que dentro da França havia grupos favoráveis à independência) e foi a principal causa de derrubada da chamada IV República em 1958. Os conflitos continuaram acirrados na V República, porém, sob a liderança do General de Gaulle, buscou-se uma forma de resolver o conflito franco-argelino. Em março de 1962, por meio dos acordos de Evian, foi concluída a independência da Argélia, com a partida dos *pieds-noirs* que, assim, perderam suas propriedades em território argelino.

Estes são alguns exemplos de processos de libertação de colônias que envolveram longos e violentos conflitos entre as forças metropolitanas e o movimento local pela independência. Em grau maior ou menor, esses conflitos se repetiram na maior parte das colônias e se superpõem ou são seguidos por outra ordem de conflito entre grupos da própria população colonial. O caso dos Estados africanos (embora não só ele) é exemplar: as colônias foram formadas por critérios "metropolitanos", sem atentar para as diferenças étnicas, religiosas, culturais dos povos englobados numa certa unidade colonial. Quando da luta pela independência (ou mesmo após a independência) essas diferenças se evidenciaram sob a forma de disputa pelo poder. Além disso, tais diferenças são por vezes ampliadas por disparidades sociais entre os grupos locais (no caso de um deles ter sido capaz de prosperar no interior da economia colonial) e também pela adesão de grupos a um projeto capitalista (em geral, com o apoio norte-americano) ou socialista (com grupos vinculados à União Soviética e à China). Assim, a instabilidade política é uma marca dos Estados nacionais que surgem do processo de independência das colônias nas décadas de 1950 e 1960. Um exemplo tardio, mas igualmente relevante, é o das colônias portuguesas. Portugal, no regime de Salazar, insistiu em manter suas colônias africanas (em especial, Angola e Moçambique), reprimindo os movimentos de libertação crescentes a partir de 1960. Com o afastamento de Salazar, em 1968, e a queda, em 1974, do regime por ele instaurado, a independência das colônias tornou-se inevitável. À independência de Angola e Moçambique seguiram-se décadas de conflitos em que grupos alinhados aos Estados Unidos ou à África do Sul, de um lado, e à União Soviética ou à China, de outro, mantiveram-se quase permanentemente em estado de guerra civil na disputa pelo poder.

É inegável a importância política da descolonização, pois ela se deu em plena Guerra Fria e acabou sendo o palco da disputa entre Leste e Oeste pela ampliação de suas zonas de influência no âmbito mundial. Do ponto de vista econômico, seu impacto parece ter sido pequeno (exceto para a população de origem europeia que teve de deixar os territórios coloniais, como na Argélia e em Angola). Galbraith sugere que aquilo que as metrópoles obtinham de suas colônias podia ser conseguido, na segunda metade do século XX, por meio do comércio ou de investimentos diretos (GALBRAITH, 1994, p.119-120). E para grande parte das colônias libertadas se seguiu um longo período de conflitos violentos que impediu a reorganização política e econômica daqueles novos países, dificultando a superação da pobreza da população. Muitas das áreas mais pobres do mundo são exatamente as antigas colônias europeias da África e da Ásia: as imagens que nos são apresentadas quase todos os dias atestam que a independência foi insuficiente para superar a pobreza e a miséria de grande parte da população das colônias europeias estabelecidas no fim do século XIX e começo do século XX.

Aliás, a pobreza não era um problema que afligia apenas as antigas colônias; ela também afetava outras áreas da periferia da economia capitalista que ingressam na Era de Ouro à procura de rumos para seu desenvolvimento.

19.3 O DESENVOLVIMENTO DAS NAÇÕES DO TERCEIRO MUNDO NA ERA DE OURO

Ao fim da Segunda Guerra Mundial (e especialmente na década de 1950), o problema da pobreza no Terceiro Mundo se tornou foco de grandes preocupações. A descolonização criara inúmeras nações independentes em que a maioria da população nativa vivia em situações de extrema pobreza. Mesmo em regiões em que a libertação colonial ocorrera há longo tempo – caso da América Latina – a pobreza também abarcava grande parcela da população. Num momento em que o comunismo se expandia, a existência de nações extremamente pobres era vista como um campo fértil para a germinação de movimentos revolucionários. Esta foi uma das razões, certamente não a única, que produziu uma série de ações no sentido de “pensar” teoricamente a questão da pobreza e, mais especificamente, do subdesenvolvimento e também de criar instituições e propor políticas para combater esse problema disseminado por amplas partes do mundo. A disciplina Teoria do Desenvolvimento Econômico passou a existir nos anos 1950, expressando a preocupação de economistas e cientistas sociais, tanto dos países capitalistas desenvolvidos (principalmente Estados Unidos, Grã-Bretanha e França) como das nações subdesenvolvidas.<sup>6</sup> Essa mesma preocupação também esteve presente na criação de organismos oficiais destinados a pensar e agir sobre os problemas do subdesenvolvimento, principalmente na esfera da ONU (Organização das Nações Unidas): agricultura, alimentação, saúde, trabalho, educação, cultura etc. foram objeto de instituições formadas para o estudo específico desses problemas nos países subdesenvolvidos. No caso da América Latina, houve a criação de um organismo dedicado aos problemas da região: a CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina). Em suma, havia a percepção de que os problemas do subdesenvolvimento exigiam uma reflexão própria e também ações diretamente dirigidas ao seu enfrentamento.

Mas pode-se perguntar: a Era de Ouro, cuja conotação é de grande prosperidade, não teria beneficiado a todas as nações de modo a suprimir ou pelo menos reduzir a pobreza extrema de ampla parte da população mundial?

Na verdade, os benefícios da prosperidade da Era de Ouro se distribuíram de modo bastante desigual: o rótulo se aplica às principais nações capitalistas desenvolvidas; o bloco soviético – especialmente a União Soviética – também registrou crescimento elevado durante boa parte do período; e no Terceiro Mundo, as disparidades nos ritmos de crescimento

6. Há inúmeras obras publicadas nos anos 1950 e 1960 que têm como objeto a questão do desenvolvimento econômico. Um bom exemplo da afirmação dessa disciplina é a coletânea organizada por dois economistas indianos – A. N. Agarwala e S. P. Singh – *The Economics of Underdevelopment* (Oxford University Press, 1958) que reúne mais de vinte artigos sobre o tema, inclusive um do economista brasileiro Celso Furtado. Aliás, obras de Furtado sobre os problemas do subdesenvolvimento – como *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento* e *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico* – tiveram inúmeras edições no Brasil e foram traduzidas para vários idiomas.

foram muito acentuadas. É inegável que muitas destas nações tiveram expressivos surtos de crescimento, mas outras permaneceram pobres ou mesmo aprofundaram sua pobreza.

Uma primeira aproximação a estas divergências pode ser observada na Tabela 19.4.

TABELA 19.4  
Produto Interno Bruto per capita de uma amostra de países (valores em dólares de 1990)

|  | 1950  | 1973   | VARIAÇÃO 1973/1950 (%) |
|--|-------|--------|------------------------|
| A) Estados Unidos  | 9.573 | 16.607 | 73,5                   |
| B) Países que participaram diretamente da Segunda Guerra Mundial             |       |        |                        |
| França   | 5.221 | 12.940 | 147,9                  |
| Alemanha   | 4.281 | 13.152 | 207,2                  |
| Itália   | 3.425 | 10.409 | 203,9                  |
| Reino Unido  | 6.847 | 11.992 | 75,1                   |
| Japão  | 1.873 | 11.017 | 488,2                  |
| Média do grupo B   | 4.329 | 11.902 | 174,9                  |
| C) Países que cresceram mais do que a média do grupo B                       |       |        |                        |
| Coreia do Sul  | 876   | 2.840  | 224,2                  |
| Taiwan   | 922   | 3.669  | 297,9                  |
| D) Países que cresceram mais do que os EUA e menos do que a média do grupo B |       |        |                        |
| Brasil   | 1.673 | 3.913  | 133,9                  |
| México   | 2.085 | 4.189  | 100,9                  |
| Peru   | 2.263 | 3.953  | 74,7                   |
| Indonésia  | 874   | 1.538  | 75,9                   |
| Tailândia  | 848   | 1.750  | 106,4                  |
| Costa do Marfim  | 859   | 1.727  | 101,1                  |
| Egito  | 517   | 947    | 83,2                   |
| Nigéria  | 547   | 1.120  | 104,8                  |
| E) Países que cresceram menos do que os Estados Unidos                       |       |        |                        |
| Argentina  | 4.987 | 7.970  | 59,8                   |
| Chile  | 3.827 | 5.028  | 31,4                   |
| Colômbia   | 2.089 | 3.539  | 69,4                   |
| Venezuela  | 7.424 | 10.717 | 44,4                   |
| Bangladesh   | 551   | 478    | (13,3)                 |
| Índia  | 597   | 853    | 42,9                   |
| Paquistão  | 650   | 981    | 50,9                   |
| Filipinas  | 1.293 | 1.956  | 51,3                   |
| Etiópia  | 277   | 412    | 48,7                   |
| Gana   | 1.193 | 1.260  | 5,6                    |

|               |       |       |      |
|---------------|-------|-------|------|
| Quênia        | 609   | 947   | 55,5 |
| Marrocos      | 1.611 | 1.651 | 2,5  |
| África do Sul | 2.251 | 3.844 | 70,8 |
| Tanzânia      | 427   | 655   | 53,4 |
| Zaire         | 636   | 757   | 19,0 |

Fonte: MADDISON (1995), p.23-24

Embora o crescimento da economia americana tenha sido relativamente lento na Era de Ouro, sua renda *per capita* ainda é a maior da amostra ao fim do período. No entanto, a diferença em relação aos países que participaram diretamente da guerra (países da Europa e o Japão) diminuiu substancialmente, pois todos eles (exceto o Reino Unido) cresceram rapidamente (em especial o Japão). Por outro lado, alguns países fora desses blocos avançaram significativamente na Era de Ouro: por exemplo, Coreia do Sul e Taiwan registraram taxas de crescimento superiores à média dos países europeus da amostra (inferiores apenas ao elevadíssimo crescimento do Japão). Outros cresceram mais do que os Estados Unidos, porém menos do que Europa e Japão: na América Latina, Brasil, México e Peru; na Ásia, Indonésia e Tailândia; na África, Costa do Marfim, Egito e Nigéria. Finalmente, um grande número cresceu menos do que os Estados Unidos (em certos casos, ficaram praticamente estagnados): na América Latina, foi o caso da Argentina, do Chile, da Colômbia e da Venezuela; na Ásia, entre outros, Índia e Paquistão; na África, vários países, por exemplo, Etiópia, Quênia, Zaire, Tanzânia.

A partir de dados deste tipo, por vezes se sugere haver uma tendência à convergência dos níveis de renda *per capita* entre os diferentes países durante a Era de Ouro. Essa tendência talvez fosse plausível para uma amostra de países desenvolvidos. Porém, a observação dos dados das economias do Terceiro Mundo mostra que, para a grande maioria deles, não havia qualquer perspectiva de que suas rendas *per capita* se aproximassem das alcançadas pelos países desenvolvidos, como se pode observar na Tabela 19.5.

TABELA 19.5

Renda *per capita* mundial e de algumas regiões e países selecionados - 1973 (dólares de 1990)

|                          | RENDA PER CAPITA |
|--------------------------|------------------|
| Europa Ocidental (média) | 11.416           |
| Estados Unidos           | 16.689           |
| América Latina (média)   | 4.504            |
| Japão                    | 11.434           |
| Ásia (média excl. Japão) | 1.226            |
| África                   | 1.410            |
| Mundo                    | 4.091            |

Fonte: MADDISON (1995), p.262.

Em suma, ao fim da Era de Ouro, as disparidades entre os níveis de renda *per capita* das economias desenvolvidas e das economias do Terceiro Mundo ainda era substancial. Os dados das Tabelas 19.4 e 19.5 foram extraídos de amostra organizada por Angus Maddison e não cobrem o universo dos Estados Nacionais existentes à época. Porém são suficientes para mostrar que a prosperidade da Era de Ouro não se espalhou por todo o mundo: concentrou-se na América do Norte, na Europa Ocidental e no Japão e refletiu-se no crescimento de algumas economias periféricas. É igualmente importante chamar atenção para a profunda disparidade dos níveis absolutos de renda *per capita*: por exemplo, Bangladesh e Etiópia tinham, em 1973, rendas *per capita* na faixa de US\$ 400 (aos preços de 1990) enquanto Estados Unidos, Europa Ocidental e Japão já haviam superado os US\$ 10.000. Se considerarmos que nos países do Terceiro Mundo a distribuição de renda quase sempre é muito desigual, é possível avaliar o grau de pobreza que grassava entre as populações desses países (inclusive aqueles que já desfrutavam de níveis mais elevados de renda).

Desse modo, parece plausível a afirmação de Hobsbawm: "Hoje é evidente que a Era de Ouro pertenceu essencialmente aos países capitalistas desenvolvidos, que por todas essas décadas, representaram cerca de três quartos da produção do mundo, e mais de 80% de suas exportações manufaturadas" (HOBBSAWM, 1995, p.255).

Mas resta ainda uma questão: por que, mesmo na periferia, encontramos desempenhos tão díspares? Ou melhor, o que permitiu a alguns países substanciais aumentos da renda *per capita* nesses anos da Era de Ouro em claro contraste com a maior parte das economias periféricas?

Um fenômeno central no processo de desenvolvimento é o aumento da produtividade, pois somente assim é possível elevar a renda *per capita*. Em meados do século XX, o aumento da produtividade nos países subdesenvolvidos pressupunha transformações estruturais. Em maior ou menor grau, eram economias predominantemente agrícolas, com frequência fundadas em relações sociais tradicionais. Baixa produtividade e pobreza do trabalhador rural eram a regra nas áreas rurais dos países subdesenvolvidos. Portanto, o aumento da produtividade, como ponto de partida para o aumento da renda e a redução da pobreza, exigia uma transformação estrutural dessas economias.

Essa transformação foi objeto de análises por economistas dedicados ao estudo da Teoria do Desenvolvimento Econômico. Um dos esquemas mais discutidos era conhecido como o "modelo de dois setores": o desenvolvimento consistiria na progressiva absorção do um setor tradicional (identificado quase sempre com a agricultura) por um setor moderno (em geral associado ao urbano-industrial). Mais propriamente, tratava-se da progressiva transferência de parcelas da população de um setor de baixa produtividade (o tradicional) para um de alta produtividade (o moderno), o que já resultava no aumento médio da produtividade e da renda *per capita* da economia. Adicionalmente, como o setor tradicional se caracterizava, em geral, por uma população superabundante, a transferência de uma parcela dessa população para o setor moderno permitiria também o aumento da

produtividade média no setor tradicional.<sup>7</sup> Assim, o crescimento do setor moderno era visto como o vetor fundamental do desenvolvimento ao induzir o aumento da produtividade e da renda *per capita* da economia.

É claro, havia exemplos de setores agrícolas modernos e de alta produtividade (como no caso da Austrália e da Nova Zelândia). No entanto, para a maior parte dos países subdesenvolvidos, a industrialização era vista, nos anos 1950 e 1960, como o fenômeno fundamental dos processos de desenvolvimento. A história evidencia que esse foi o caminho trilhado por países atrasados que apresentaram algum avanço na Era de Ouro. Alice Amsden analisou esses casos que definiu com o curioso termo “ascensão do resto”. Para Amsden, o “resto” é constituído por um conjunto de países atrasados que, depois da Segunda Guerra Mundial, “se alçou à condição de concorrentes de classe mundial em uma vasta gama de indústrias de média tecnologia” (AMSDEN, 2009, p.27). Quais eram esses países e por que eles se destacaram dos demais países atrasados (que Amsden chama de “resquício”)?

Entre os países de desenvolvimento atrasado já havia surgido uma grande divisão ao fim da Segunda Guerra Mundial, na forma da experiência manufatureira. O “resto” – compreendendo China, Índia, Indonésia, Coreia do Sul, Malásia, Taiwan e Tailândia na Ásia; Argentina, Brasil, Chile e México na América Latina; e Turquia no Oriente Médio – havia adquirido suficiente experiência manufatureira na produção de seda, tecidos de algodão, gêneros alimentícios e bens de consumo leves para avançar para setores de média e posteriormente de alta tecnologia. O “resquício”, que compreendia países menos expostos à moderna vida fabril no período pré-guerra, não teve posteriormente nada que se aproximasse à diversificação industrial do “resto”. A linha divisória entre os dois conjuntos de países não era absoluta, como mais tarde se observou, mas países sem uma robusta experiência manufatureira tenderam a ficar ainda mais para trás, e o mundo em desenvolvimento acabou dividido entre aqueles que foram excluídos da indústria do mundo e aqueles que vinham redefinindo seus termos. (AMSDEN, 2009, p.28)

Além da experiência manufatureira prévia, os países do “resto” também tiveram em comum algumas características centrais de sua industrialização. Para que a indústria de “média tecnologia” pudesse ser implantada nesses países, era preciso não só ter os recursos materiais e financeiros para tanto, mas também adquirir as habilidades que não constavam

7. Nos modelos de dois setores, admitia-se que, por haver um excesso de população no setor tradicional, a produtividade marginal do trabalho era nula; ou seja, era possível retirar trabalhadores do setor sem reduzir sua produção total. Com a mesma produção e um número menor de trabalhadores, haveria o aumento da produtividade e da renda média no setor tradicional. O texto clássico sobre este tema é o de W. Arthur Lewis, “O Desenvolvimento Econômico com Oferta Ilimitada de Mão-de-Obra”, publicado em 1954 na revista *The Manchester School* e reproduzido no livro de Agarwala, A. N., e Singh, S. P., *A Economia do Subdesenvolvimento* (publicado no Brasil em 1969).

no conhecimento da indústria manufatureira preexistente. O fato de o governo ter exercido papel central na industrialização dos países do “resto” sugere que não se tratou de uma preferência induzida por motivações ideológicas, e sim de uma imposição das condições em que se processava a industrialização. Alguns mecanismos estiveram presentes nessas industrializações: bancos de desenvolvimento, “exclusão seletiva” (abertura de alguns mercados para transações seletivas enquanto outros se mantinham fechados), formação de empresas nacionais e controle do conteúdo local na produção das empresas (grau de nacionalização da produção). Além disso, o “modelo” de industrialização do “resto” na Era de Ouro pautou-se pela “substituição de importações” e, segundo Amsden, incorporou um “mecanismo de controle” fundado no princípio da reciprocidade:

O mecanismo de controle do “resto” girava em torno do princípio da reciprocidade. Subsídios (“ativos intermediários”) eram alocados para tornar as manufaturas lucrativas – de modo a promover o fluxo de recursos dos ativos baseados em produtos primários para os ativos baseados no conhecimento –, mas nem por isso eram brindes. Os recipientes de ativos intermediários tinham de seguir padrões de desempenho monitoráveis, por natureza redistributivos e concentrados nos resultados. O mecanismo de controle recíproco do “resto” transformou assim a ineficiência e venalidade associadas à intervenção governamental em um bem coletivo, assim como a “mão invisível” do mecanismo de controle guiado pelo mercado do Atlântico Norte transformara o caos e o egoísmo das formas do mercado em um bem-estar geral. (AMSDEN, 2009, p.38-39)

Industrialização substitutiva de importações, decisiva intervenção do governo, mecanismo de controle recíproco, bancos de desenvolvimento, proteção seletiva estiveram presentes desde a década de 1950 no desenvolvimento das economias do “resto”, o que permitiu a essas economias se destacarem do conjunto dos países atrasados. A experiência da América Latina em geral, do Brasil e da Coreia do Sul, expostos brevemente a seguir, ilustram o que Amsden denominou a “ascensão do resto”.

#### 19.4 ALGUMAS CARACTERÍSTICAS DAS INDUSTRIALIZAÇÕES PERIFÉRICAS: AMÉRICA LATINA, BRASIL, COREIA DO SUL

A preocupação com o desenvolvimento latino-americano foi o objeto das pesquisas realizadas na CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina), organismo da ONU criado em 1948 e que teve como seu primeiro secretário-geral o economista argentino Raúl Prebisch. As análises da CEPAL indicavam a industrialização como o rumo necessário para o desenvolvimento latino-americano, pois admitiam que as economias primário-exportadoras eram incapazes de promover o aumento da produtividade e da renda *per capita*

na região.<sup>8</sup> Essa proposta foi seguida em vários países latino-americanos e responde por algum avanço nas economias da região.

Uma avaliação recente do desempenho das economias latino-americanas (FFRENCH-DAVIS; MUNÓZ & PALMA, 2005) estabelece essa relação entre industrialização e desenvolvimento:

Após a Segunda Guerra Mundial, os esforços desenvolvimentistas da região [América Latina] se concentraram na transformação da estrutura de produção e na redução da dependência externa. A industrialização para substituição de importações (ISI) produziu alguns resultados positivos. A economia regional expandiu-se enormemente: de 1950 a 1981, o Produto Interno Bruto (PIB) aumentou a uma taxa média de 5,3 por cento ao ano.

Porém, a mesma avaliação indica pontos críticos do desenvolvimento latino-americano. Primeiro, as desigualdades sociais, setoriais e regionais:

Contudo, apesar de a renda média per capita ter crescido 2,6 por cento ao ano, persistiram, em toda a região, grandes desigualdades na distribuição dos benefícios do crescimento econômico – entre os grupos sociais, entre a área urbana e a rural, entre as regiões dentro de cada país e entre os diversos países.

Em seguida, ressalta a permanência da dependência externa:

Ao mesmo tempo, apareceram novas formas de dependência no tocante à economia internacional. A ISI e a diversificação dos padrões de consumo nas décadas de 50 e 60 deram lugar à adoção de tecnologias importadas, cada vez mais complexas, necessitadas de muito capital e enormemente dependentes de insumos importados. Além disso, os anos 60 foram testemunhas de um fluxo expressivo de investimentos externos diretos, que, tirando proveito dos altos níveis de proteção efetiva, se concentraram na produção de sucedâneos dos produtos manufaturados

8. O principal argumento da CEPAL era de que as economias primário-exportadoras estavam sujeitas à tendência ao declínio de suas relações de troca com os países industrializados. Ou seja, os preços dos produtos primários, no mercado internacional, tenderiam a declinar em relação aos preços dos produtos manufaturados. Como as empresas produtoras de manufaturados eram, em geral, monopolistas ou oligopolistas, elas podiam reter, por seus preços, os ganhos de produtividade; já os produtores primários (em especial, os agrícolas) eram em grande número e, por meio da concorrência entre eles, acabavam transferindo os ganhos de produtividade aos compradores (dos países industrializados) por meio de menores preços. Desse modo, os preços dos produtos primários, no mercado internacional, tendiam a se reduzir em relação aos dos produtos manufaturados. E os países primário-exportadores teriam de exportar um volume crescente de produtos primários para obter o mesmo volume de produtos manufaturados. Isso os tornaria mais pobres em relação aos países industrializados e incapazes de superar, por essa via, o subdesenvolvimento. Ver, por exemplo, o texto de Raúl Prebisch, "O Desenvolvimento Econômico da América Latina e alguns de seus problemas principais", texto escrito em 1949 e reproduzido em BIELSCHOWSKY, R. (Org.). *Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL*. Volume 1. Rio de Janeiro: Record, 2000.

importados. Considerando o enorme conteúdo de material importado nessas indústrias e as altas taxas de lucro, as poupanças líquidas de divisas foram algumas vezes mínimas ou mesmo negativas. (FFRENCH-DAVIS; MUÑOZ & PALMA, 2005, p.129-130)<sup>9</sup>

Portanto, se, por um lado, a industrialização latino-americana foi bem-sucedida em promover o rápido crescimento do PIB e da renda *per capita*, por outro, preservou ou aprofundou as desigualdades e a dependência externa, as quais tiveram consequências graves nos anos 1970 e 1980. A crescente necessidade de divisas, agravada pelos choques do petróleo de 1973 e 1979, levaram ao endividamento externo, aprofundando os vínculos com o sistema financeiro internacional e a vulnerabilidade às políticas monetárias dos países desenvolvidos, como se observou nos anos 1980:

Em consequência da enorme dívida externa acumulada de 1973 a 1982 e às necessidades de pagamento do seu serviço, a região tornou-se muito mais vulnerável à disponibilidade de novos empréstimos e às variações nas taxas de juro. A subsequente escassez generalizada de divisas esteve no centro da crise enfrentada pela região durante toda a década de 1980, época em que o índice anual de crescimento caiu a um quarto do nível alcançado no período anterior e a renda média per capita *diminuiu* 0,8 por cento ao ano. A desigualdade de renda piorou e a pobreza aumentou significativamente. (FFRENCH-DAVIS, MUÑOZ & PALMA, 2005, p.130)

O caso do Brasil é exemplar: se nos anos 1930, o crescimento industrial foi uma resposta ao desequilíbrio externo, a partir de 1950 foram implementadas políticas deliberadas de industrialização. Se isso já se verifica no segundo governo de Getúlio Vargas, foi com o Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek que se propôs um salto com a instalação de novos ramos industriais. Após alguns anos de redução do ritmo de expansão no

9. A dependência, numa perspectiva mais geral, foi objeto de inúmeros estudos de cientistas sociais latino-americanos. Alguns entendiam que o desenvolvimento do capitalismo na América Latina era inviável, pois a exploração inerente à situação de dependência bloquearia a própria acumulação de capital. Para outros, o desenvolvimento do capitalismo (enquanto um processo de acumulação de capital) era possível, porém as distorções decorrentes da dependência impediriam que se superasse a pobreza. Enzo Faletto e Fernando Henrique Cardoso assim definiram sua posição: "Ao apontar a existência de um processo de expansão capitalista na periferia, fazemos uma dupla crítica. Criticamos os que esperam uma estagnação permanente nos países dependentes subdesenvolvidos [...]. Mas criticamos também aqueles que esperam um desenvolvimento capitalista das economias periféricas, para solucionar problemas tais como a distribuição de propriedades, pleno emprego, melhor distribuição de renda e melhores condições de vida para a população. [...] Seria irrealista (senão apologético) acreditar que a existência de um processo efetivo de desenvolvimento capitalista nas economias periféricas eliminaria problemas e conflitos sociais aí existentes. [...] Não é realista imaginar que o desenvolvimento capitalista resolverá problemas básicos para a maioria da população. Ao fim, o que deve ser discutido como alternativa não é a consolidação do Estado e a realização plena do "capitalismo autônomo", mas sim a sua superação. A questão relevante, então, é como construir caminhos para o socialismo" (FALETTO & CARDOSO, 1985, p.29-30). Este trecho foi publicado originalmente em 1979, no prefácio à edição norte-americana de *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*, uma das obras mais conhecidas sobre a dependência latino-americana. Esse livro foi publicado originalmente em espanhol no ano de 1969.

início dos anos 1960, os governos militares (especialmente depois de 1967) retomaram a ênfase na industrialização como núcleo da política de desenvolvimento. A industrialização brasileira pautou-se pelo chamado processo de substituição de importações: tratava-se de produzir internamente o que antes era importado (ou novos produtos que poderiam vir a ser importados). Portanto, a industrialização voltou-se principalmente ao mercado interno que recebia razoável proteção da política do governo.

Os dados sobre o crescimento do PIB e da Produção industrial atestam a relação entre essas variáveis (Tabela 19.6).

**TABELA 19.6**  
Brasil: PIB e produção industrial: taxas médias de crescimento (% ao ano)

|           | PIB  | PRODUÇÃO INDUSTRIAL |
|-----------|------|---------------------|
| 1950-1954 | 6,3  | 8,4                 |
| 1955-1959 | 8,0  | 10,3                |
| 1960-1964 | 5,7  | 6,9                 |
| 1965-1969 | 6,9  | 6,9                 |
| 1970-1974 | 11,4 | 12,4                |

Fonte: ABREU (1989).

Esse crescimento do PIB e da indústria, marcado por forte dependência externa, manifestou-se no aumento da dívida externa, acelerado nos anos 1970 pelos efeitos dos choques do petróleo (Tabela 19.7).

**TABELA 19.7**  
Brasil: Dívida externa registrada - 1950-1975 (milhões de dólares correntes)

| ANO  | DÍVIDA | ANO  | DÍVIDA |
|------|--------|------|--------|
| 1950 | 559    | 1965 | 3.927  |
| 1955 | 1.445  | 1970 | 5.295  |
| 1960 | 2.372  | 1975 | 21.171 |

Fonte: ABREU (1989).

Paralelamente, observou-se algum aprofundamento da concentração de renda, evidenciando que o crescimento não havia beneficiado todos os segmentos da população (Tabela 19.8).

Portanto, a industrialização, embora tenha promovido o rápido crescimento da economia brasileira e sua transformação estrutural (do mesmo modo que em outras economias latino-americanas), frustrou a expectativa de muitos que julgavam que ela poderia realizar efetivamente o desenvolvimento: ou seja, simultaneamente conduzir ao desenvolvimento nacional, eliminando a dependência em relação aos países capitalistas desenvolvidos,

e ao desenvolvimento social, reduzindo as enormes disparidades que já caracterizavam as economias latino-americanas. No entanto, o fracasso em reduzir as disparidades não parecia ser inerente ao processo de industrialização nos países subdesenvolvidos, e sim fruto de peculiaridades de como se promoveu a industrialização latino-americana.

**TABELA 19.8**  
Brasil: Distribuição de renda - 1960-1980 (% da renda total por estratos de renda)

|                 | 1960 | 1970 | 1980 |
|-----------------|------|------|------|
| 20% mais pobres | 3,5  | 3,2  | 3,2  |
| 20% mais ricos  | 54,4 | 62,2 | 63,2 |
| 10% mais ricos  | 39,7 | 47,8 | 47,8 |
| 1% mais ricos   | 12,1 | 14,8 | 18,2 |

Fonte: GREMAUD; SAES & TONETO JR. (1997), p.189.

Ao lado da experiência latino-americana - bem-sucedida em termos de crescimento, porém frustrada quanto ao desenvolvimento social - outra experiência que mereceu a atenção dos analistas foi a dos chamados Tigres Asiáticos (que, na Era de Ouro, eram a Coreia do Sul, Taiwan, Singapura e Hong Kong). Vejamos brevemente como se processaram as transformações na Coreia do Sul.

O território da Coreia (englobando as atuais do Norte e do Sul) foi objeto de disputa entre chineses, japoneses, mongóis e russos durante vários séculos. Em 1910, foi anexado pelo Japão e permaneceu sob seu domínio até o fim da Segunda Guerra Mundial, quando se deu a divisão entre Coreia do Norte (onde se implantou um regime comunista) e Coreia do Sul (ocupada por tropas norte-americanas). Em 1948, a Coreia do Sul se tornou um país independente; logo depois, teve início o conflito entre as duas Coreias (com a participação direta dos Estados Unidos) que se estendeu até 1953. Este breve histórico sugere o quanto era precária a condição do país ao iniciar sua vida independente: a colonização japonesa não resultara em avanço econômico expressivo. A economia se manteve predominantemente agrícola (sendo a propriedade da terra em grande parte controlada por japoneses): o governo impunha impostos aos proprietários que, por sua vez, exigiam renda dos camponeses, os quais eram mantidos em níveis extremos de pobreza. Algumas pequenas empresas industriais de ramos de bens de consumo pertenciam a uma reduzida elite coreana; mas alguma indústria pesada, estimulada pelo Japão nos anos 1930, ao preparar-se para a guerra, era controlada por seis *zaibatsu* japoneses.

O resultado final do colonialismo japonês na Coreia foi uma sociedade que era incapaz de suportar a si mesma e totalmente desigual. Camponeses opunham-se a senhores de terra e os que resistiam ao colonialismo japonês opunham-se aos que colaboravam. (AMSDEN, 1989, p.35)

Em 1945, o Japão perdeu o controle da Coreia. Os proprietários japoneses foram expulsos do país e seus bens, expropriados, passaram ao controle, primeiro da administração militar norte-americana, e, em 1948, ao governo coreano recém-instalado.

O novo governo - de Syngman Rhee, líder nacionalista que lutou pela independência e aliado dos Estados Unidos - deu início a uma política voltada à industrialização do país. Embora houvesse algum desenvolvimento prévio da indústria na Coreia, não havia grupos nacionais com sólida experiência empresarial. Contando com forte apoio norte-americano, o governo coreano atuou em algumas direções:

1) suporte à industrialização de bens de consumo não duráveis, de baixa intensidade de capital, através da combinação clássica de créditos favorecidos e de licenças de importação; 2) criação de grupos capitalistas nacionais, através de operações subsidiadas de privatização de várias empresas que haviam sido encampadas pelo governo como herança da colonização japonesa; 3) sob pressão americana iniciou-se a implantação de uma ampla reforma agrária, visando diminuir as tensões sociais no campo e criar uma nova base social de apoio ao regime, sob a forma de uma pequena burguesia rural; 4) ainda sob a inspiração dos Estados Unidos, o governo coreano empreendeu nos anos 50 um grande esforço de alfabetização e de desenvolvimento do ensino básico. (COUTINHO, 1999, p.352)

Durante a Guerra da Coreia, o apoio norte-americano transformou o pequeno exército coreano numa força com mais de 600.000 homens. Finda a guerra, os Estados Unidos mantiveram sua ajuda à Coreia, agora em termos financeiros: para acelerar a reconstrução do país, essa ajuda somou, entre 1953 e 1958, a média anual de US\$ 270 milhões, que correspondia a cerca de 15% do PNB da Coreia nesses anos (AMSDEN, 1989, p.38-39).

Rhee governou ditatorialmente até 1960, quando foi obrigado a renunciar pela pressão popular, em especial de estudantes. Seu governo foi marcado pela corrupção: grupos com ligações políticas com Rhee foram beneficiados pela venda das propriedades japonesas a preços muito inferiores aos do mercado. Esses grupos foram ainda favorecidos por empréstimos subsidiados, isenção de impostos, obtenção de divisas para importação de materiais escassos etc. E para grande parte dos empréstimos não houve o pagamento dos juros nem a restituição do principal. Houve algum avanço industrial: o produto da indústria leve e pesada cresceu em média, entre 1953 e 1958, mais de 18% ao ano. Mas, em 1959, a economia entrou em profunda depressão, precipitada pelo fim da ajuda americana e por uma política macroeconômica conservadora no combate à inflação e ao desequilíbrio externo (AMSDEN, 1989, p.39-40).

Em 1961 subiu ao poder o general Park Chung Hee, outro ditador que permaneceu no poder até seu assassinato em 1979. Em relação à economia, o governo do general Park adotou a formulação de planos quinquenais de desenvolvimento em que se definiam as indústrias prioritárias, as metas para o crescimento das exportações, dos investimentos e da produção (setorial e agregada) e ainda os instrumentos para a efetivação do plano.

O primeiro plano, relativo aos anos 1962-1966, estabeleceu como prioritários a produção de energia, a construção de infraestrutura, a produção de grãos e a expansão de indústrias substitutivas de importações (como cimento, fertilizantes e fibras sintéticas). O segundo plano (1967-1971) concentrou sua atenção no aumento da produção e da produtividade das atividades de exportação e promoveu investimentos em novos setores como produtos químicos, máquinas, ferro e aço. Assim, já se esboçava o caráter exportador do modelo de desenvolvimento coreano, nesse período identificado com a exportação dos produtos de indústrias de bens de consumo (principalmente tecidos e confecções, mas também calçados, móveis etc.). Por outro lado, lançavam-se as bases para a implantação da indústria pesada, fundamental para o avanço posterior da industrialização coreana.

Além do planejamento, outra peculiaridade da política de desenvolvimento coreana foi a utilização do crédito bancário como instrumento para o direcionamento setorial da industrialização. Os bancos haviam sido estatizados no início do governo Park, permitindo amplo controle do crédito e rígido monitoramento das metas estabelecidas para as empresas às quais os recursos eram concedidos. Além disso, subsídios às exportações eram concedidos sob diversas formas e a taxa de câmbio foi mantida em níveis favoráveis às empresas exportadoras.

Essa estratégia de desenvolvimento garantiu elevadas taxas de crescimento do PNB: entre 1962 e 1966, de 7,9% ao ano; e, entre 1967 e 1971, de 9,6% ao ano (AMSDEN, 1989, p.56). A Coreia se situou entre as economias que mais cresceram entre 1950 e 1973. Nesse ano, sua renda *per capita* (2.840 dólares) ainda era inferior à do Brasil (3.913 dólares). No entanto, sua distribuição de renda já se mostrava mais igualitária, como se pode depreender dos índices de Gini para os dois países (Tabela 19.9).<sup>10</sup>

Para Amsden (1989, p.37), a reforma agrária levada adiante pelas forças de ocupação americanas foi, em grande parte, responsável pela distribuição mais igualitária da renda na Coreia. Outros efeitos da reforma agrária foram o redirecionamento de capitais ociosos da especulação com a terra para o investimento em manufaturas e o alívio dos gargalos na oferta de alimentos, reduzindo as pressões inflacionárias. Ou seja, a reforma agrária não só promoveu a distribuição mais equitativa da renda, mas também colaborou para o processo de industrialização ao desestimular a especulação com a terra e ao evitar a elevação dos preços dos alimentos.

10. O Índice de Gini é uma medida de concentração que, no caso, registra a concentração da renda nos dois países: Brasil e Coreia. Quanto mais próximo de 1, mais elevada é a concentração da renda. O índice para o Brasil, entre 1960 e 1980, variou entre 0,5 e 0,6 e para a Coreia, entre 0,3 e 0,4, o que evidencia que a renda era muito mais concentrada no Brasil do que na Coreia.

**TABELA 19.9**  
Índices de Gini, Brasil e Coreia, 1960-1982.

|      | BRASIL | COREIA |
|------|--------|--------|
| 1960 | 0,5    | -      |
| 1965 | -      | 0,344  |
| 1970 | 0,568  | 0,322  |
| 1976 | -      | 0,391  |
| 1980 | 0,59   | -      |
| 1982 | -      | 0,357  |

Fontes: GREMAUD; SAES & TONETO JR. (1997), p.189; CHOWDHURY & ISLAM (1993), p.217.

Desse modo, ao fim da Era de Ouro, a Coreia já estabelecera as bases de sua industrialização que, sem ignorar o mercado interno, era em grande medida voltada às exportações. Nessa fase da industrialização coreana, suas exportações ainda não incluíam bens duráveis de consumo (como eletroeletrônicos ou veículos), nem produtos da indústria pesada. Esse seria o foco dos planos quinquenais posteriores a 1971.

A Coreia também sofreu o impacto dos choques do petróleo de 1973 e 1979: o ritmo de crescimento da economia declinou substancialmente (para 4,3% ao ano, entre 1972 e 1981); porém, nos anos 1980 recuperou-se voltando a crescer rapidamente (em torno de 10% ao ano entre 1982 e 1986).

Chowdhury e Islam (1993, p.42) ressaltam que, na interpretação do desenvolvimento coreano (e de outros “tigres asiáticos”), há dois paradigmas opostos. De um lado, aqueles que afirmam que o “motor” do crescimento dessas economias foi “a vigorosa competição no mercado e o livre comércio”; de outro, os que defendem que o “motor” do crescimento foi o Estado. No entanto, esses autores entendem que a linha divisória entre essas duas interpretações não é muito clara e que há amplas superposições entre elas.

Mais esclarecedora é a comparação entre a industrialização brasileira e a coreana nos anos da Era de Ouro, pois foi um período de acelerado crescimento para as economias dos dois países.

A diferença apontada com mais frequência na literatura econômica é a orientação geral da industrialização: no Brasil, um processo de substituição de importações voltado a atender ao mercado interno; na Coreia, a industrialização foi voltada principalmente às exportações (embora também tenha havido substituição de importações). Nos dois países o papel do Estado foi importante, porém, na Coreia ele foi mais impositivo. Ao controlar o sistema bancário (e, portanto os meios de financiamento), o Estado pôde impor aos grandes grupos empresariais (os *chaebols*) a definição do que produzir e ainda quais metas de produção e de exportações deviam ser alcançadas. Cabe lembrar que esses grupos eram nacionais, ou seja, dirigidos por empresários coreanos que foram, de certa forma, “criados”

pelo Estado. No caso do Brasil, o Estado também teve papel importante no planejamento e no financiamento da industrialização (principalmente por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE), porém seu controle sobre as empresas não foi tão rígido como na Coreia. Além disso, a forte presença de empresas multinacionais nos ramos modernos da indústria impedia que se estabelecesse no Brasil o tipo de relação Estado-empresas que prevaleceu na Coreia.

Como notamos, a distribuição de renda na Coreia foi muito mais equitativa do que no Brasil (que era um dos países com distribuição de renda mais desigual no mundo). Sem dúvida, a reforma agrária e os investimentos em educação realizados pelo governo coreano (com apoio do governo norte-americano) tiveram grande influência nesse resultado, assim como a forte ajuda financeira dos Estados Unidos à Coreia nos anos 1950.

As comparações são frequentemente utilizadas como argumento para afirmar que uma estratégia de desenvolvimento era correta e a outra, equivocada, afirmação feita sempre ao se observar, *a posteriori*, os resultados das diferentes estratégias. Na perspectiva da história cabe apenas entender por que, em cada país, foram feitas determinadas opções.

Nesse sentido, as experiências do Brasil e da Coreia nos anos da Era de Ouro apresentam grandes similaridades, mas também algumas diferenças importantes que ajudam a entender o rumo distinto de suas economias a partir dos anos 1980, o que será objeto de nossa atenção na Sexta Parte deste livro.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, M. P. (1989). *A Ordem do Progresso*. Rio de Janeiro: Campus.
- AKERWALA, A. N. & SINGH, S. P. (1958). *The Economics of Underdevelopment*. New York: Oxford University Press. Edição Brasileira: *A Economia do Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Forense, 1969.
- AMSDEN, A. H. (1989). *Asia's next Giant (South Korea and Late Industrialization)*. New York: Oxford University Press.
- AMSDEN, A. H. (2009). *A Ascensão do “Resto”: Os Desafios ao Ocidente de Economias com Industrialização Tardia*. São Paulo: Editora Unesp.
- CHOWDHURY, A. & ISLAM, I. (1993). *The Newly Industrialising Economies of East Asia*. London: Routledge.
- COUTINHO, L. (1999). “Coreia do Sul e Brasil: Paralelos, Sucessos e Desastres” in FIORI, J. L. (Org.). *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Petrópolis (RJ): Vozes.
- FALETTO, E. & CARDOSO, F. H. (1985). “Repensando Dependência e Desenvolvimento na América Latina” in CARDOSO, F. H.; SORJ, B. & FONT, M. (Orgs.). *Economia e Movimentos Sociais na América Latina*. São Paulo: Brasiliense.

- FFRENCH-DAVIS, R.; MUÑOZ, O. & PALMA, J. G. (2005). "As Economias Latino-Americanas, 1950-1990" in BETHELL, L. (org.). *História da América Latina: A América Latina após 1930: Economia e Sociedade*. São Paulo; Brasília: Edusp; Funag.
- FURTADO, C. (1961). *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.
- FURTADO, C. (1969). "Formação de Capital e Desenvolvimento Econômico" in AGARWALA, A. N. & SINGH, S. P. (Org.). *A Economia do Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Forense.
- FURTADO, C. (1969). *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Cia. Editora Nacional.
- GALBRAITH, J. K. (1994). *Uma Viagem pelo Tempo Econômico*. São Paulo: Pioneira.
- GREMAUD, A. P.; SAES, F. A. M. & TONETO JR., R. (1997). *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Atlas.
- HOBSBAWM, E. J. (1995). *A Era dos Extremos*. São Paulo: Companhia das Letras.
- KENWOOD, A. G. & LOUGHEED, A. L. (1992). *The Growth of the International Economy, 1820-1990*. London: Routledge.
- LEWIS, W. A. (1969). "O Desenvolvimento Econômico com Oferta Ilimitada de Mão-de-Obra" in AGARWALA, A. N. & SINGH, S. P. (Org.). *A Economia do Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Forense.
- LIMA, M. L. L. M. P. (1985). *O Euromercado e a Expansão do Capital Financeiro Internacional*. Dissertação de Mestrado. Campinas: Unicamp.
- LINHARES, M. Y. (1981). *A Luta contra a Metrôpole (Ásia e África)*. São Paulo: Brasiliense.
- MADDISON, A. (1995). *Monitoring the World Economy, 1820-1992*. Paris: OCDE.
- PREBISCH, R. (2000). "O Desenvolvimento da América Latina e Alguns de seus Problemas Principais" in BIELSCHOWSKY, R. (Org.). *Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL*. Vol. 1. Rio de Janeiro: Record.
- VAN DER WEE, H. (1987). *Prosperity and Upheaval: The World Economy, 1945-1980*. Harmondsworth (Engl.), Penguin Books.
- VERNON, R. (1980). *Tempestade sobre as Multinacionais*. Rio de Janeiro: Zahar.
- VERSLUYSEN, E. (1981). *The Political Economy of International Finance*. New York: St. Martin's Press.
- WILLIAMSON, J. (1987). "International Capital Flows" in EATWELL, J. (Ed.). *The New Palgrave: A Dictionary of Economics*. Vol. 2. London: MacMillan.

## Capítulo 20

### EXPANSÃO, CRISES E REFORMAS DAS ECONOMIAS SOCIALISTAS NA ERA DE OURO DO CAPITALISMO: A GUERRA FRIA (1945-1973)

Em 1945, a União Soviética era o único país que havia estabelecido o socialismo como forma de organização de sua economia.<sup>1</sup> Desde então, houve uma rápida ampliação do número de nações que adotaram regimes políticos comunistas e iniciaram as transformações da economia na direção do "modelo" soviético.

Entre 1945 e 1948, grande parte do Leste Europeu passou por essa mudança: em alguns casos pela vitória dos Partidos Comunistas em eleições; em outros, com a intervenção do Exército soviético para consolidar a posição do Partido Comunista local no poder. Sob formas distintas, isso ocorreu com Polônia, Hungria, Tchecoslováquia, Bulgária, Romênia e Albânia. O território da derrotada Alemanha foi, ao fim da guerra, dividido e distribuído à administração dos países Aliados (Estados Unidos, Grã-Bretanha, França e União Soviética). A parte que coube à União Soviética transformou-se na República Democrática Alemã (mais frequentemente chamada de Alemanha Oriental) que também adotou o regime comunista.

Em 1949, a vitória do Partido Comunista Chinês, sob a liderança de Mao Tsé-tung, sobre o Kuomintang, que controlava a maior parte do país desde 1927, teve grande impacto pela tradição e pela dimensão da China. Mas outros países asiáticos também se voltaram para o socialismo no pós-guerra. Em 1945, no norte do Vietnã foi estabelecida uma república popular, assim como no norte da Coreia, em 1948. Os dois países ficaram divididos (o norte comunista e o sul capitalista) e enfrentaram guerras mais ou menos longas. A Coreia permanece dividida até hoje, ao passo que o Vietnã foi reunificado em 1976 na república socialista do Vietnã, ao fim da guerra que envolveu os Estados Unidos.

1. A rigor, havia também a Mongólia, que se declarou comunista em 1924 com a instituição de uma República Popular. A partir de 1940, promoveu a nacionalização dos meios de produção. Evidentemente, no plano internacional, a expressão da Mongólia era muito reduzida, daí admitir-se a União Soviética como único país comunista até o fim da Segunda Grande Guerra. Na Hungria, houve uma tentativa de implantar uma república soviética em 1919 que durou pouco mais de quatro meses.

Grande impacto teve a vitória de Fidel Castro sobre o ditador Fulgêncio Batista, no ano de 1959, em Cuba, onde também se instaurou um regime comunista. Pela proximidade com os Estados Unidos, a vitória de Castro em Cuba causou grande preocupação entre os norte-americanos.

Nos anos 1960 e 1970, outros países adotaram regimes comunistas: Cambodja e Laos na Ásia; e vários países africanos, que ganharam sua independência no processo de descolonização, também se aproximaram da União Soviética, instalando regimes similares ao soviético.

Em suma, do final da guerra, em 1945, até 1980 verificou-se o estabelecimento de regimes comunistas num grande número de países do Leste Europeu, da Ásia e da África (na América, apenas Cuba manteve o regime desde 1959). O conjunto dos países comunistas chegou a somar 1/3 da população mundial, o que sugere a dimensão desse fenômeno político e econômico (HOBBSAWM, 1995, p.16).

As potências capitalistas mostraram-se preocupadas com essa expansão do comunismo. Por exemplo, a disciplina Teoria do Desenvolvimento Econômico era uma resposta acadêmica a essa preocupação: uma parte da grande produção nessa área do conhecimento econômico na década de 1950 e na de 1960 pressupunha que a pobreza dos países subdesenvolvidos era um campo fértil para o florescimento do comunismo<sup>2</sup>. Daí a necessidade de refletir sobre o subdesenvolvimento, propor políticas de desenvolvimento e definir programas de ajuda aos países subdesenvolvidos.

Mas a expansão do comunismo também gerou um fenômeno político de grande evidência por mais de trinta anos: a chamada Guerra Fria, que colocava em campos opostos o capitalismo e o comunismo; mais especificamente, Estados Unidos e União Soviética.

## 20.1 A GUERRA FRIA

Ao fim da Segunda Guerra Mundial, a maior parte das potências mundiais estava debilitada. Inglaterra e França, apesar de vitoriosas na guerra, apresentavam sinais de declínio econômico; Alemanha, Itália e Japão sofriam os efeitos da derrota. Desse modo, a nova

2. Um exemplo típico da época é a obra de Walt W. Rostow, *Etapas do Desenvolvimento Econômico* que continha o subtítulo Um manifesto não comunista. Como discutido no Capítulo 10, Rostow defendia a tese de que todas as sociedades teriam um processo de desenvolvimento semelhante, embora amplamente defasado no tempo. Partindo da Sociedade Tradicional (em que predomina a atividade agrícola) chegariam algum dia à Era do Consumo em Massa (como no caso dos Estados Unidos). Curiosamente aceitava que essas etapas poderiam ser cumpridas tanto sob as condições sociais do capitalismo como sob as do comunismo. Porém, advogava a superioridade do capitalismo não em termos econômicos (o poderio soviético nos anos 1950 era difícil de ser negado), mas em termos políticos, já que o comunismo implicava restrições à liberdade. Publicado originalmente em 1959, é um bom exemplo da preocupação causada pela expansão do comunismo e sua atração sobre os países pobres.

ordem mundial se estruturou em um sistema bipolar: de um lado, os Estados Unidos, o grande beneficiário da Segunda Guerra; de outro, a União Soviética que, apesar da destruição que sofrera durante o conflito, ostentava o mérito de ter derrotado a Alemanha na campanha do Leste Europeu (fator decisivo da vitória dos Aliados sobre os exércitos de Hitler). Embora Estados Unidos e União Soviética estivessem do mesmo lado durante a Guerra (compondo as forças dos Aliados junto com Grã-Bretanha, França e outros países), depois da vitória seus governos se afastaram, dando início a um conflito potencial que, em uma ocasião, quase se tornou efetivo.

Esse conflito se definia a partir de algumas dimensões relacionadas entre si. Se a superioridade econômica americana era incontestável ao final da guerra, a expansão soviética no pós-guerra e nos anos 1950 colocava em questão aquela superioridade. A concentração dos recursos na indústria pesada e nos transportes (em detrimento dos bens de consumo) permitiu uma rápida recuperação dos níveis de produção. Em 1950, o Produto Nacional Bruto da União Soviética era inferior apenas ao dos Estados Unidos, embora seu produto *per capita* ainda fosse inferior ao do Reino Unido, da França e da Alemanha Ocidental (Tabela 20.1).

TABELA 20.1

Produto Nacional Bruto e *per capita* em 1950 (valores em dólares de 1950)

|                    | PNB TOTAL   | PNB PER CAPITA |
|--------------------|-------------|----------------|
| Estados Unidos     | 381 bilhões | 2.536          |
| URSS               | 126 bilhões | 699            |
| Reino Unido        | 71 bilhões  | 1.393          |
| França             | 50 bilhões  | 1.172          |
| Alemanha Ocidental | 48 bilhões  | 1.001          |
| Japão              | 32 bilhões  | 382            |
| Itália             | 29 bilhões  | 626            |

Fonte: KENNEDY (1989), p.353

Depois de 1950, a diferença entre o Produto Bruto norte-americano e o soviético se estreitou: entre 1950 e 1973, a taxa média de crescimento do PIB dos Estados Unidos foi de 3,9% ao ano (2,4% *per capita*); o da União Soviética foi de 4,8% (3,4% *per capita*) (MADDISON, 1995, p.80-83). Esse desempenho da economia soviética passou a preocupar os norte-americanos, temerosos de perderem a liderança na economia e na política mundial.

O temor norte-americano era acentuado pela expansão dos regimes comunistas no pós-guerra, como já indicamos acima. No Leste Europeu, entre 1945 e 1948, constituiu-se o bloco de países solidários à União Soviética que Winston Churchill, o longo político britânico, denominou de Cortina de Ferro. Em 1949, a China, sob a liderança de Mao

Tsé-tung instalou um regime comunista, o que também ocorreu em outros países asiáticos (Coreia do Norte e Vietnã do Norte). Ainda no pós-guerra, na Grécia e na Turquia houve o ameaça de estabelecimento de regimes comunistas. Esse era outro motivo de alarme para os norte-americanos.

Igualmente importante foi a explosão da primeira bomba atômica soviética em 1949; até então, apenas os Estados Unidos tinham essa tecnologia nuclear. Desse modo, os norte-americanos perdiam um forte instrumento de dissuasão, mesmo que a intenção de efetiva utilização fosse remota. Por outro lado, o risco de uma guerra nuclear passou a pairar nas relações entre as potências, embora se soubesse que nenhum dos lados pretendia atacar o outro. Paralelamente, teve início uma corrida armamentista que multiplicou os tipos de armas e a potência destrutiva desses instrumentos.<sup>3</sup> Um desdobramento da corrida armamentista foi a corrida espacial, em que a busca de inovações tinha um objetivo militar, mas também procurava demonstrar a superioridade científica e econômica de um sistema sobre o outro: o lançamento pela União Soviética do primeiro satélite artificial da terra – o Sputnik –, em 1957, foi logo seguido pelo Explorer norte-americano, em 1958 (ano em que foi criada a NASA, agência estatal americana para comandar o programa espacial). Em 1959, os soviéticos lançaram o Lunik, que contornou a Lua; e em 1961, o Vostok, primeira nave espacial tripulada por um homem – Yuri Gagarin. No ano seguinte, foi a vez dos Estados Unidos fazerem o mesmo: John Glenn foi o primeiro norte-americano a entrar em órbita da Terra, como parte de um programa cujo objetivo era levar o homem à Lua. Isso ocorreu em 1969: a Apollo 11 pousou na Lua e dois de seus tripulantes – Neil Armstrong e Edwin Aldrin – pisaram no solo lunar. Esses eventos demonstram como foi acirrada a corrida espacial que envolveu dispêndio de vultosos recursos.

Ademais, a rivalidade entre as duas potências adquiria cores fortes porque, além do problema do poder em si, envolvia uma questão política e ideológica: tratava-se do confronto entre dois sistemas econômicos e regimes políticos distintos ou antagônicos. Foi esse o contexto que deu origem à chamada Guerra Fria:

Liberalismo e comunismo, sendo ideias universais, eram “mutuamente exclusivos”; isso permitia a cada um dos lados compreender, e retratar, todo o mundo como uma arena na qual a luta ideológica não se podia separar da vantagem política e de poder. Ou se estava com o bloco liderado pelos americanos, ou com o bloco soviético. Não havia meio-termo; na era de Stalin e Joe McCarthy, era imprudente pensar que pudesse haver. (KENNEDY, 1989, p.356)

3. Uma simples indicação da crescente potência das bombas nucleares é visível pela comparação entre a potência das bombas lançadas por aviões americanos sobre o Japão em 1945 (correspondente a 35 mil toneladas de TNT) com a das ogivas nucleares dos anos 1980 (cuja potência equivalia a 9 bilhões de toneladas de TNT) (BARRACLOUGH, G., & PARKER, G., 1995, p.292).

Desse modo, desde o fim da Segunda Guerra até 1962, uma sequência de eventos trazia à tona a bipolaridade política mundial e a oposição capitalismo-comunismo.

Um dos temas críticos era a definição das zonas de influência na Europa após a vitória sobre a Alemanha. Na verdade, isso já havia sido acordado em fevereiro de 1945, na Conferência de Yalta, que reuniu Franklin D. Roosevelt (presidente dos Estados Unidos), Winston Churchill (primeiro ministro da Grã-Bretanha) e Josef Stalin (secretário-geral do Partido Comunista da União Soviética): as áreas que haviam sido ocupadas pelas tropas soviéticas na campanha contra os alemães ficariam sob sua influência. A divisão da Alemanha em quatro partes, atribuídas aos Estados Unidos, à França, à Grã-Bretanha e à União Soviética, levou à criação, em 1949, da República Federal Alemã (na parte atribuída aos Estados Unidos, à França e à Grã-Bretanha) e da República Democrática Alemã (na parte atribuída à União Soviética). Essa divisão da Europa foi alvo de alguns conflitos (como a ameaça comunista na Grécia e a construção do Muro de Berlim em 1961). No entanto, os dois lados parecem ter aceitado a estabilização das respectivas zonas de influência: por exemplo, a intervenção soviética na Polônia e na Hungria (em 1956) ou na Tchecoslováquia (em 1968) não gerou uma reação efetiva dos países ocidentais.

Estabelecida a divisão da Europa, o conflito sobre as zonas de influência situou-se em outras áreas. A Guerra da Coreia, iniciada em junho de 1950, ilustra esse deslocamento do conflito para áreas periféricas. No norte da Coreia fora constituída a República Popular da Coreia, comunista; com o apoio da China (e com recursos materiais soviéticos), a Coreia do Norte tentou incorporar o sul do país à República Popular. Os Estados Unidos enviaram tropas e se envolveram diretamente no conflito, procurando evitar a fusão das duas Coreias sob o domínio comunista. A guerra se encerrou em 1953 com um armistício que sedimentou a divisão da Coreia em dois Estados: a República Popular da Coreia, ao norte e a República da Coreia, ao sul. Embora a Guerra da Coreia não tenha representado uma ameaça de conflito direto entre Estados Unidos e União Soviética, ela mostrava concretamente como se colocava a oposição entre os dois blocos liderados por aqueles países.

Algumas iniciativas políticas e militares, de ambas as partes, foram induzidas pelo ambiente da Guerra Fria. Num discurso proferido em março de 1946, Churchill (que um ano antes havia participado da Conferência de Yalta) afirmou que descia sobre a Europa uma “Cortina de Ferro” como uma ameaça à liberdade dos europeus. Um ano depois (março de 1947), o presidente norte-americano, Harry Truman, definiu o que ficou conhecido com a Doutrina Truman: os Estados Unidos dariam assistência a qualquer país que se considerasse ameaçado pela expansão do comunismo. Assim se estabelecia uma “política de contenção” do avanço soviético em direção a outras partes do mundo (a exemplo do que ocorreu na Coreia). Em 1948, França, Reino Unido, Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo criaram a OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte) constituída por forças militares para se contrapor a toda e qualquer agressão a esses países. Os Estados Unidos ingressaram na OTAN em 1949 (num discurso em que Truman anunciava também a

explosão da primeira bomba atômica soviética); em 1950 foi a vez da República Federal Alemã se associar à OTAN. A resposta soviética não tardou: em 1950, foi firmado o Pacto de Varsóvia que reunia os países socialistas do Leste Europeu (exceto a Iugoslávia) e que permitia a presença de tropas soviéticas nos países do pacto diante de ameaças aos regimes instituídos.

A mobilização ideológica em torno da Guerra Fria também se fez presente de forma particularmente ostensiva nos Estados Unidos. Identificada como macartismo (por ter sido iniciada pelo Senador Joseph McCarthy), a campanha contra os comunistas e os simpatizantes do comunismo atingiu inúmeros americanos (inclusive artistas, cientistas etc.) que eram processados por "atividades antiamericanas". O Presidente Eisenhower expressava de modo incisivo o significado que o comunismo havia adquirido nos Estados Unidos no início dos anos 1950: "As forças do bem e do mal estão reunidas e armadas em oposição como raramente aconteceu antes na história. A liberdade está em oposição à escravidão, a luz em oposição às trevas" (apud KENNEDY, 1989, p.356).

Ao longo da década de 1950, a oposição Estados Unidos-União Soviética continuou a se manifestar em termos de suas influências em relação aos países do que, nesses anos, veio a ser chamado de Terceiro Mundo. Em 1955, em Bandung (Indonésia), reuniram-se representantes de 29 países asiáticos e africanos que se afirmavam como não alinhados (aos Estados Unidos ou à União Soviética), mas que representavam um amplo campo para o estabelecimento de zonas de influência pelas duas potências. O processo de descolonização que se acelerou na década de 1950 criara novos Estados independentes, outro campo fértil para busca de aliados. Em suma, a Guerra Fria se manifestava não por meio de um conflito aberto entre Estados Unidos e União Soviética, mas por meio das tentativas de ampliação de sua influência nas várias partes do mundo.

Em 1959, a Revolução Cubana, após derrubar Fulgêncio Batista e sofrendo restrições do governo norte-americano, se abrigou sob a influência soviética, estabelecendo o primeiro regime comunista na América. E foi em torno de Cuba que se manifestou o momento mais crítico da Guerra Fria. Em 1962, a União Soviética começou a instalação de uma base de mísseis em Cuba que, por sua proximidade dos Estados Unidos, foi entendida como uma ameaça aos norte-americanos. O governo americano exigiu a retirada, numa negociação que se desenrolou por vários dias e em que o risco de uma guerra nuclear pareceu muito próximo:

Infelizmente, a própria certeza de que nenhuma das superpotências iria de fato querer apertar o botão nuclear tentava os dois lados a usar gestos nucleares para fins de negociação, ou (nos EUA) para fins de política interna, confiantes de que o outro tampouco queria a guerra. Essa confiança revelou-se justificada, mas ao custo de abalar os nervos de várias gerações. A crise dos mísseis cubanos em 1962, um exercício de força desse tipo inteiramente supérfluo, por alguns dias deixou o mundo à beira de uma guerra desnecessária, e na verdade o

susto trouxe à razão por algum tempo até mesmo os mais altos formuladores de decisões. (HOBSBAWM, 1995, p.227)

A retirada dos mísseis soviéticos de Cuba (que teve como contrapartida a retirada de mísseis americanos da Turquia) encerrou o incidente e, para alguns, foi o ponto final da Guerra Fria. A partir de então, foram firmados tratados e acordos sobre ameaças nucleares e, em 1968, um tratado de não proliferação de armas nucleares num processo conhecido como de distensão. A morte de Stalin, em 1953, já havia permitido que os novos dirigentes, em especial, Kruschev, iniciassem essa distensão que adquiriu mais força após a crise dos mísseis em Cuba.

Evidentemente, isso não impediu que a disputa por zonas de influência continuasse a ocorrer. O envolvimento norte-americano na Guerra do Vietnã (1962-1975) e a intervenção da União Soviética no Afeganistão (1979-1989) são dois exemplos extremos dessa disputa que acabou com resultados contrários aos almejados para os dois países. Os elevados recursos gastos nas guerras comprometeram as economias desses países; e a arregimentação de grande número de jovens para o combate se tornou bastante impopular, principalmente nos Estados Unidos. Sem dúvida, seus resultados contribuíram para o enfraquecimento desses países e para o abrandamento da rivalidade entre eles.

Um último ato da Guerra Fria foi ensaiado nos anos 1980. Com Ronald Reagan na presidência dos Estados Unidos, foi levado à frente um vasto programa armamentista, ainda uma vez justificado com base na ameaça comunista (embora talvez respondesse mais a questões internas). De sua parte, a União Soviética, na chamada era Brejnev (1964-1984, em que L. Brejnev foi secretário-geral do PCUS), tentou responder com algo semelhante, mas com consequências desastrosas do ponto de vista econômico: os volumosos gastos militares são considerados um dos fatores do declínio do regime soviético nos anos 1980. Mikhail Gorbachev, que ascendeu ao poder em 1985, rotulou o período de Brejnev como a "era da estagnação": e coube a ele a iniciativa de propor o fim da Guerra Fria ao reconhecer a impossibilidade de a União Soviética competir com os Estados Unidos na corrida armamentista. Mas, acima disso, havia a disposição, de ambas as partes, em encerrar esse capítulo da história do século XX; é assim que Hobsbawm vê o desfecho da Guerra Fria:

A Guerra Fria acabou quando uma ou ambas superpotências nucleares reconheceram o sinistro absurdo da corrida nuclear, e quando uma acreditou na sinceridade do desejo da outra de acabar com a ameaça nuclear. Provavelmente era mais fácil para um líder soviético que para um americano tomar essa iniciativa, porque, ao contrário de Washington, Moscou jamais encarara a Guerra Fria como uma cruzada, talvez porque não precisasse levar em conta uma excitada opinião pública. Por outro lado, exatamente por isso, seria mais difícil para um líder soviético convencer o Ocidente de que falava sério. Desse modo, o mundo tem uma dívida enorme com Mikhail Gorbachev, que não apenas tomou essa iniciativa como conseguiu, sozinho, convencer o

governo americano e outros no Ocidente de que falava a verdade. Contudo, não vamos subestimar a contribuição do presidente Reagan, cujo idealismo simplista rompeu o extraordinariamente denso anteparo de ideólogos, fanáticos, desesperados e guerreiros profissionais em torno dele para deixar-se convencer. Para fins práticos, a Guerra Fria terminou nas duas conferências de cúpula de Reykjavic (1986) e Washington (1987). (HOBSBAWM, 1995, p.246)

## 20.2 EXPANSÃO, CRISES E REFORMAS NA ECONOMIA SOVIÉTICA E NOS SEUS SATÉLITES

### 20.2.1 O planejamento econômico na União Soviética

Em dezembro de 1927 foi definido o primeiro Plano Quinquenal (1927/1928-1931/1932) para a economia soviética. Encerrava-se a experiência da NEP (Nova Política Econômica), que havia dado algum espaço para o mercado e para a propriedade privada, e caminhava-se na direção do que ficou identificado como modelo stalinista. Como exposto no Capítulo 16, o foco desse modelo era a construção da indústria pesada, cujo investimento financiava-se por meio da extração do excedente do setor agrícola. O Estado assumia um papel decisivo, pois executava o planejamento centralizado da economia.

Os órgãos de planejamento, de início pouco desenvolvidos, cresceram em número e dimensão à medida que a própria economia soviética se tornou maior e mais complexa. Como os meios de produção (e, portanto, as empresas) eram de propriedade do Estado<sup>4</sup>, havia, além dos órgãos responsáveis pelo planejamento, outros que respondiam pela implementação dos planos e pelo controle das empresas. E acima dos órgãos do governo estava o Partido Comunista da União Soviética (PCUS) que definia as metas mais gerais do planejamento econômico.

O órgão central de planejamento era o Gosplan, ao qual se somavam vários outros comitês: Gostroi (construção); Goskomtsen (preços); Gostandart (padronização dos produtos e processos); Gosnab (suprimentos de materiais); Goskomtrud (trabalho, salários, questões sociais) etc. Havia também ministérios setoriais (no início dos anos 1980, seu número era em torno de sessenta) que estabeleciam a direção e o controle das empresas estatais.

A seguir, descrevemos o processo de planejamento de modo bastante simplificado.<sup>5</sup>

No planejamento soviético havia planos de longo prazo (10 a 15 anos); planos quinquenais (a forma utilizada desde 1927) e planos anuais de caráter mais operacional. Os planos

4. Havia ainda um setor cooperativo representado principalmente pelos *kolkhoses* (cooperativas agrícolas), mas que também estava sujeito aos planos governamentais. Com presença pouco expressiva havia cooperativas habitacionais e de consumo. Ou seja, a propriedade estatal e o planejamento centralizado tinham um predomínio absoluto na economia soviética.

5. Há inúmeras obras que tratam especificamente do planejamento na União Soviética. Por exemplo: NOVE (1963) e LAVIGNE (1974)

de longo prazo e os quinquenais eram definidos pelo PCUS e aprovados pelo Soviete Supremo. Nos planos de longo prazo se definiam as prioridades e metas mais gerais a serem alcançadas, detalhadas nos planos quinquenais. Sua operacionalização caberia aos órgãos do governo (comitês de planejamento e ministérios) e às empresas. Os planos anuais deveriam compatibilizar as metas mais gerais com os planos de produção de cada empresa. O plano de produção estabelecia o que e quanto seria produzido e vendido e, portanto, o quanto se necessitaria de insumos em geral, além de mão de obra.

Esses planos das empresas eram remetidos às esferas superiores que deveriam indicar as empresas fornecedoras de insumos e também o destino dos produtos de cada empresa (para outra empresa que o utiliza como insumo ou o comércio para ser vendido ao consumidor final). Por exemplo: uma usina siderúrgica saberia de onde viriam seus insumos (como ferro, carvão etc.) e também para quais empresas deveria entregar o aço produzido.

Um dos órgãos responsáveis pela compatibilização dos planos de produção era o Gosnab, que chegou a empregar um milhão de funcionários, o que dá a dimensão das tarefas envolvidas nessa atividade de planejamento. A ele era atribuído o controle de 15 a 18 mil produtos. O Gosplan, que atuava no nível mais geral do planejamento, respondia por bens de maior importância, em número de 2 a 3 mil. Já os ministérios setoriais eram responsáveis por 40 a 50 mil grupos de produtos. Desagregados os grupos, havia ao todo cerca de 12 milhões de produtos<sup>6</sup> (POMERANZ, 1990, Introdução; LAVIGNE, 1999, Cap. I; NOVE, 1989, p.117).

Esses "balanços" da produção eram formulados em termos materiais (ou seja, na quantidade física dos produtos considerados). Os preços de atacado e varejo que regulavam as trocas eram administrados (ou seja, fixados pelo comitê responsável pelos preços). As transações entre as empresas eram escriturais: os valores de compras e vendas das empresas eram contabilizados por bancos estatais que faziam a sua compensação. Os salários dos trabalhadores, também fixados administrativamente, eram pagos em dinheiro com o qual se faziam as compras no comércio (lojas estatais).

Assim, o "mercado" praticamente não tinha espaço na economia soviética. Apenas algumas transações de pequena monta no âmbito local eram toleradas (como a venda, pelos camponeses, de um pequeno excedente agrícola nas cidades).

As tarefas inerentes ao planejamento e à operação de uma economia com a dimensão da soviética apresentaram grandes dificuldades em função de sua rigidez e exigiram mudanças no sentido de dar maior flexibilidade ao sistema. Por vezes, houve alguma relação entre as mudanças econômicas e as que ocorreram na esfera política, como procuramos mostrar a seguir.

6. Nove indica esse número de 12 milhões de produtos; Pomeranz se refere a 24 milhões, provavelmente com base em critérios e épocas diferentes. Em qualquer dos casos, a tarefa de compatibilização desses milhões de produtos criava grandes dificuldades.

## 20.2.2 Crise e reformas na economia soviética

O desempenho da economia soviética entre 1930 e 1960, em termos de produção, impressionou até mesmo observadores ocidentais que não eram simpatizantes do sistema<sup>7</sup>.

A União Soviética, como os demais países beligerantes (exceto os Estados Unidos), havia sofrido os efeitos destrutivos da guerra. Estima-se a perda de 7 milhões de soldados e a morte de 10 milhões de civis; um território povoado por 80 milhões de habitantes foi ocupado pelos inimigos durante a guerra, deixando 25 milhões de desabrigados e resultando na destruição de 65.000 quilômetros de linhas férreas e no abate de grande parte do rebanho (NIVEAU, 1969, p.471). No entanto, em torno de 1960, a União Soviética já era a segunda economia no mundo e rivalizava, em alguns aspectos, com a norte-americana. As taxas de crescimento do produto registram o desempenho da economia soviética no período (Tabela 20.2).

TABELA 20.2

União Soviética: Produto material líquido – 1922-1970 (taxas médias anuais de crescimento %)

| PERÍODO   | NÚMEROS OFICIAIS | ESTIMATIVAS OCIDENTAIS | ESTIMATIVAS ALTERNATIVAS |
|-----------|------------------|------------------------|--------------------------|
| 1922-1940 | 15,3             | 5 a 6                  | 8,5                      |
| 1941-1950 | 4,7              | N.D.                   | -0,6                     |
| 1951-1960 | 10,3             | 6,5 a 7,5              | 9,3                      |
| 1961-1970 | 7,0              | 5 a 6                  | 4,2                      |

Fonte: LAVIGNE (1999), p.45

Apesar das divergências entre os valores propostos por diferentes fontes (em que as estatísticas oficiais soviéticas sempre superam as demais), os números são expressivos. Na década de 1920 (de recuperação diante dos impactos da Primeira Guerra e de construção de uma nova economia) e na década de 1930 (da Grande Depressão Mundial), a economia soviética cresceu a taxas anuais expressivas (no mínimo 5%, no máximo 15%, dependendo da fonte). Na de 1940, o ritmo de expansão diminuiu face à destruição provocada pela Segunda Guerra. Mas nos anos 1950, novamente verificaram-se taxas elevadas (de pelo menos 6,5%, mas provavelmente em torno de 9% a 10%).

O que sustentava esse rápido crescimento da economia soviética? O depoimento do economista John Kenneth Galbraith é bastante esclarecedor:

7. J. K. Galbraith identifica a ambiguidade da perspectiva sob a qual o socialismo (em especial a União Soviética) era visto nos países capitalistas ocidentais: "Por um lado, acreditava-se e dizia-se que era um mau sistema econômico, certamente muito inferior ao capitalismo. Por outro, havia o medo de que, devido ao seu poder e ao seu apelo inerentes, ele poderia atrair, tomar conta e dominar o mundo. Foi esta última possibilidade que sustentou esforços militares e clandestinos e também muitos interesses intelectuais" (GALBRAITH, 1994, p.166).

Nos anos 50 também houve uma recuperação [...] na Europa Oriental e na União Soviética. Em 1958 visitei a Polônia e a Iugoslávia para observar e fazer palestras, e no ano seguinte a União Soviética [...]. Não pude deixar de me impressionar com a energia que estavam dedicando ao avanço industrial, e também com os resultados evidentes e orgulhosamente apontados aos visitantes. O progresso era particularmente evidente nos transportes, na geração de eletricidade, na siderurgia e, de um modo geral, na indústria de grande porte. Havia bons motivos para essa indústria ser prioritária. Ela permitia que se estimasse rapidamente os materiais, componentes e mão de obra necessários, e a direção de suas operações podia ser efetuada de forma militar. Portanto, a produção planejada era conceitual e praticamente possível. Devido a isso, bem como à tendência de se ver em usinas siderúrgicas e em instalações elétricas, petroquímicas e assemelhadas a substância visível do progresso econômico, houve uma ênfase excessiva na indústria pesada, tanto na União Soviética como em seus satélites do leste europeu. (GALBRAITH, 1994, p.116)

Apesar do bem-sucedido crescimento da economia soviética, havia alguns problemas que eram ocultos pelo domínio quase absoluto de Stalin sobre o Partido e sobre o governo. Com a morte de Stalin, em 1953, abriu-se algum espaço para mudanças tanto na esfera política como na econômica.

Um momento crítico na "desestalinização" da União Soviética ocorreu em 1956, quando Nikita Krushev, novo secretário-geral do partido, apresentou um "relatório secreto" ao 20º Congresso do PCUS em que denunciava os crimes de Stalin, dando um fim ao terror e ao culto à personalidade stalinista. Embora o Partido Comunista, como partido único, tenha permanecido no controle da economia e do Estado soviético, houve um certo descongelamento cultural e intelectual, permitindo-se também o renascimento do pensamento econômico.

Por outro lado, embora a economia soviética aparentasse grande força (da qual a corrida armamentista e espacial era uma evidência), na segunda metade dos anos 1950 já se identificavam algumas dificuldades em seu funcionamento. Krushev iniciou algumas reformas até sua destituição do poder em 1964. As reformas se referiam à gestão das empresas, ao processo de planejamento e controle e à agricultura e procuravam enfrentar dificuldades que se tornavam cada vez mais evidentes.

O problema da gestão das empresas foi levantado pelo economista russo E. Libermam (1897-1983) em artigo publicado, em 1962, no jornal oficial do PCUS, *Pravda*.

O artigo, com o título "Plano, Lucro e Prêmio" chamou a atenção da imprensa ocidental porque a palavra "lucro" em seu título sugeria uma aproximação com o capitalismo. Para Lavigne (1976), a proposta de Liberman não negava os princípios fundamentais do socialismo soviético, mas sugeria mudanças na gestão das empresas. De qualquer modo, expressava a preocupação crescente com o desempenho das empresas e da economia como um todo. Na verdade, a noção de lucro, como um excedente da receita sobre os custos, já era aplicada nas empresas soviéticas, embora não se utilizasse esse termo. Lavigne lembra

que o imposto sobre os benefícios industriais (diferença entre receitas de vendas e custos de produção) era uma das principais receitas do orçamento do governo. O que Liberman propunha de novo era a resposta à seguinte questão: “como levar a empresa a fornecer a produção desejada nas melhores condições, isto é, com os mínimos custos em matérias-primas, em mão de obra e em meios financeiros?”. Havia duas respostas para essa questão: “Resposta tradicional: pelo sistema de restrições na planificação e na regulamentação econômica. Resposta de Liberman: libertando as empresas de restrições e encorajando-as a realizar o lucro máximo” (LAVIGNE, 1976, p.140).

O sistema então vigente controlava e avaliava as empresas por meio de “índices”: os principais eram o de “produção” (determina o volume de produção, em rublos, que a empresa deve realizar) e o de “custo” (que indica a redução percentual de custo por rublo de produto). Isso levava a distorções: para elevar o valor da produção, a empresa escolhia, entre os bens que produzia, aqueles de maior valor (gerando escassez dos de menor valor); para reduzir os custos, sacrificava a qualidade do produto. Índices favoráveis resultavam em prêmios para dirigentes e operários das empresas, o que tendia a ampliar as distorções.

A proposta de Liberman era de alterar esses critérios de desempenho para evitar tais distorções. Não negava o planejamento centralizado na fixação de metas, mas sugeria que o índice de desempenho fosse um índice “sintético”, definido pela relação entre os valores do “lucro” e dos “capitais produtivos” utilizados; quanto maior o índice de lucro, maiores seriam as parcelas desse lucro revertidas para o fundo da empresa (com o qual se distribuíam os prêmios a operários e dirigentes, financiavam-se investimentos sociais como creches e se autofinanciavam pequenos investimentos em modernização). Por outro lado, a empresa deveria cumprir o volume de produção indicado pelo plano com base nas especificações de tipo e qualidade do produto (LAVIGNE, 1976, p.141-144). A proposta de Liberman foi experimentada em algumas empresas (principalmente do ramo têxtil), porém não se generalizou.

A ampla discussão levantada, à época, pela proposta de Liberman revela que, apesar do aparente vigor da economia soviética, já eram visíveis dificuldades inerentes ao planejamento centralizado, o que aparecia não só no nível da gestão das empresas, mas também no da compatibilização dos planos de produção. Como vimos, definidas as metas gerais, cada empresa enviava seu plano de produção às esferas superiores (ministérios, comitês) que eram responsáveis por determinar qual empresa deveria produzir determinado produto e para quem (outra empresa, comércio, exportação etc.). Numa economia com milhões de produtos, por maior que fosse o aparelho estatal responsável por essas tarefas, a plena compatibilização dos planos de produção era praticamente impossível, provocando, com frequência, a falta de insumos para as empresas poderem concluir sua produção.

Kruschev tentou reduzir essa dificuldade por meio de alguma descentralização do processo: substituiu os poderosos ministérios industriais por agências econômicas regionais (*sovmarkhozy*), que absorveriam algumas funções de planejamento e controle.

Essa reforma teve pouco sucesso e mesmo antes da queda de Kruschev (em 1964) seus efeitos já eram muito reduzidos. Depois disso, se promoveu uma nova centralização do planejamento (LAVIGNE, 1999, Cap. 3).

Uma área crítica da economia soviética era a agricultura: a coletivização realizada por Stalin com a destruição da camada de *kulaks* e a criação dos *kolkhoses* e *sovkhoses* não propiciou resultados favoráveis em termos de produção. Desde Kruschev foram propostas algumas mudanças com o objetivo de ampliar a produção agrícola por meio da redução da pressão sobre os camponeses dos *kolkhozes*: aumentos dos preços agrícolas, menores requisições obrigatórias em relação aos lotes individuais (daí, maior volume passível de venda no mercado), maior flexibilidade do planejamento (não mais se especifica a área a ser cultivada com cada produto, apenas as quantidades a serem produzidas), fim das Estações de Máquinas e Tratores (cujos equipamentos foram vendidos aos *kolkhoses*). E também abertura de terras virgens para ampliar a produção de cereais. Apesar dessas mudanças (parcialmente revogadas em 1958), a produção agrícola flutuou substancialmente nos anos 1950 e 1960, indicando que a agricultura continuava a ser um ponto crítico da economia soviética.

Os sucessores de Kruschev – Leonid Brejnev (secretário-geral) e Alexei Kossigin (primeiro-ministro) – também promoveram reformas que, no entanto, anularam grande parte das mudanças implantadas por Kruschev. E na década de 1960, os problemas inerentes ao planejamento centralizado já se refletiam nas taxas de crescimento do produto (ver Tabela 20.2) que, mesmo nas estatísticas oficiais, indicavam desaceleração da economia. Porém, com o primeiro choque do petróleo, em 1973, a economia soviética foi beneficiada: como importante produtora e exportadora do produto, teve grande aumento de suas receitas, o que permitiu encobrir, por algum tempo, o desempenho insuficiente do setor produtivo, cujas distorções se agravaram com o tempo. Esse é um dos aspectos relacionados à desagregação da União Soviética, tema tratado em capítulo da Sexta Parte deste livro.

### 20.2.3 As economias socialistas do Leste Europeu: uma breve nota

Nos anos que se seguiram ao fim da Segunda Guerra, vários países adotaram o regime comunista: Polônia, Hungria, Tchecoslováquia, República Democrática Alemã (Alemanha Oriental), Iugoslávia, Bulgária, Romênia e Albânia, por diferentes processos políticos e, em diferentes graus e ritmos, caminharam nessa direção entre 1945 e 1948.

Nesses países foram instaurados os mesmo padrões básicos de estruturação da economia: propriedade estatal, planejamento central, partido único com grande controle sobre o Estado e sobre a economia. O ritmo e a abrangência desses elementos constitutivos do modelo soviético variaram bastante. A Iugoslávia rompeu com a União Soviética ainda nos anos 1940, procurando um modelo próprio de socialismo; a Albânia rompeu politicamente

com a União Soviética em 1961, aproximando-se da China, porém manteve um modelo econômico semelhante ao soviético.

Antes mesmo da adoção de regimes políticos comunistas nos países do Leste Europeu, houvera um avanço da propriedade estatal: nos países que haviam sido ocupados pelos alemães durante a Segunda Guerra, uma onda de nacionalizações ocorreu pelo simples confisco das propriedades dos inimigos e dos colaboracionistas. Em alguns casos, o avanço das tropas russas sobre os territórios invadidos pelos alemães levou ao abandono de fábricas por seus proprietários, fábricas que foram ocupadas pelos trabalhadores. Desse modo, a “socialização” dos meios de produção já ocorria antes mesmo que o comunismo fosse estabelecido.

Já no novo regime, em alguns países os proprietários foram indenizados; no campo, ocorreu o confisco das terras e sua distribuição aos camponeses, instalando-se, em geral, a agricultura cooperativa, principalmente onde já havia alguma tradição dessa forma de associação. No Leste Europeu a coletivização foi menos brutal do que na União Soviética, e a presença de fazendas estatais (como os *sovkhoses* soviéticos) foi rara. No caso da Polônia, a coletivização foi mesmo suspensa em 1956: grande parte (cerca de 80%) ficou sob controle privado com base na propriedade familiar. Nos outros países, predominaram as fazendas cooperativas, embora os camponeses pudessem cultivar um pequeno lote familiar e vender seus produtos por preços livres em mercados das cidades. Em alguns países, também se admitiu a propriedade privada em alguns tipos de comércio e artesanato.

Em suma, nos países da chamada Cortina de Ferro, vigoraram os princípios fundamentais da economia socialista (no modelo soviético): partido único, propriedade estatal dos meios de produção, planejamento centralizado. No entanto, o sistema era menos rígido, admitindo algum espaço para a propriedade privada.

Já a Iugoslávia seguiu um caminho diferente: durante a Segunda Guerra foi ocupada pelos nazistas aos quais se contrapôs a resistência liderada pelos comunistas locais, chefiados por Josip Broz, conhecido como Tito. Estes conseguiram expulsar os alemães e derrotar os colaboracionistas, instalando em 1945 um regime comunista. A Iugoslávia pós-guerra foi formada por seis repúblicas (Sérvia, Croácia, Eslovênia, Bósnia-Herzegovina, Montenegro e Macedônia), sendo o poder exercido pelo partido único – a Liga dos Comunistas da Iugoslávia. Inspirado, de início, no modelo soviético, Tito recusou a transformação da Iugoslávia num satélite da União Soviética e, em 1948, rompeu com Stalin; paralelamente iniciou a construção de um novo modelo econômico, distinto do soviético. Desde 1945, Tito levava à frente a estatização das empresas e a expropriação da grande propriedade rural. A propriedade rural foi distribuída aos camponeses em lotes relativamente pequenos e a coletivização foi induzida por meio da formação de cooperativas. Mas estas foram abolidas em 1953, permitindo a pequena propriedade camponesa. Em relação às empresas industriais, o planejamento central foi substituído progressivamente pelo princípio da autogestão e a propriedade estatal, pela “propriedade social” (algo que não era muito bem

definido). A direção das empresas deixou de ser indicada diretamente pelo Estado (e pelo partido) e passou a ser escolhida pela coletividade comunal; na gestão das empresas, os conselhos operários passaram a ter poder de decisão. Nesse sentido, as empresas iugoslavas, ao longo dos anos 1950, ganharam grande autonomia aproximando o funcionamento da economia ao de uma economia de mercado. No entanto, o governo manteve o poder de intervir sobre a economia, regulando preços, salários, impondo tributos, cobrando juros sobre o crédito etc. Embora houvesse maior espaço para o mercado (inclusive com a introdução de instrumentos de uma economia de mercado em 1965), a economia iugoslava não era uma economia capitalista, porém também não seguia o modelo soviético de planejamento centralizado. O modelo iugoslavo, fundado na autogestão, não foi muito bem-sucedido, porém manteve-se até a queda do regime, em 1991.

A outra experiência socialista divergente da soviética que merece atenção especial é a da China, discutida a seguir.

### 20.3 CHINA: OUTRO “MODELO” DE CONSTRUÇÃO DO SOCIALISMO

O marco da instauração do socialismo na China é o ano de 1949 em que as tropas comunistas lideradas por Mao Tsé-tung controlaram grande parte do país e estabeleceram, em Pequim, a República Popular da China.<sup>8</sup> Assim, o Partido Comunista Chinês, fundado em 1921, concluiu uma longa luta pela conquista do poder. A peculiaridade dessa revolução, em particular a participação de massas de camponeses, está relacionada às próprias características da sociedade chinesa. Além disso, em 1959-1960, a China rompeu politicamente com a União Soviética e afastou-se do “modelo” soviético que adotara até então.

#### 20.3.1 Do Império à Revolução Chinesa

Embora a China tivesse uma economia fundada na agricultura, a organização de sua sociedade apresentava importantes diferenças em relação às da Europa medieval.

O Império Chinês ostentava razoável grau de centralização. A última dinastia imperial – Manchu ou Ch'ing – governou de 1644 a 1911. Antes de seu acentuado declínio, a partir da segunda metade do século XIX, manteve o poder com base numa particular forma de articulação entre grupos no interior da sociedade.<sup>9</sup>

8. Nomes de pessoas e locais tem sido grafados atualmente de forma diferente da anterior. Por exemplo: Mao Zedong em vez de Mao Tsé-tung; Zhou Enlai em vez de Chou En-lai ou Beijing em vez de Pequim, entre outros. No texto, utilizaremos as formas antigas.

9. Nossa exposição da economia e da sociedade chinesa anterior à revolução tem por base MOORE (1975), Segunda Parte.

Havia uma classe de proprietários rurais com grau maior ou menor de riqueza; Moore os define como uma pequena nobreza, pois era rara a presença de latifúndios. Sua renda tinha origem no arrendamento de terras aos camponeses. Estes entregavam uma parte da produção aos senhores (no sul, arroz; no norte, trigo e outros cereais): essa parcela podia variar de acordo com as condições de cada época e lugar. Embora houvesse compra e venda de arroz no mercado em escala relativamente grande, em geral os camponeses pagavam a renda em espécie e os proprietários vendiam o excedente de seu consumo no mercado.

Essa relação entre camponeses e proprietários de terras era garantida pelo Estado imperial. Na China, desde cedo, fora constituída uma ampla burocracia que, a um tempo, garantia a propriedade da terra (e portanto o cumprimento das obrigações dos camponeses arrendatários) e também a submissão dos proprietários rurais ao Imperador.

Essa burocracia era recrutada por meio de exames, que exigiam, em geral, a conquista prévia de um grau acadêmico. Assim, havia ampla superposição entre funcionários e intelectuais (os que tinham passado pelas academias). Mas os ocupantes de cargos públicos também eram, em grande parte, ligados à propriedade da terra. Uma família com propriedade de terra, se quisesse se "aristocratizar", deveria fazer com que um de seus membros adquirisse o grau acadêmico e pudesse se candidatar ao cargo público. Mas o funcionário também obtinha vantagens materiais elevadas - talvez maiores do que as do proprietário de terra - seja por sua remuneração, seja pela prática de corrupção que, tudo indica, foi frequente. E parte dessa renda derivada do cargo público era aplicada na compra de terras. Assim, fechava-se um círculo em que a propriedade da terra é a principal base econômica, mas a articulação dessa propriedade com o aparato imperial implicava ampla solidariedade entre o Estado e os proprietários de terra.

Essa forma de organização social permitiu um apreciável desenvolvimento, em particular nas ciências e nas artes, estimuladas pela existência das academias em que se formava a classe de intelectuais. O artesanato também desenvolveu algumas formas bastante sofisticadas, como na cerâmica e na produção de tecidos (de seda e de algodão). Mesmo na agricultura, observam-se desenvolvimentos importantes, por exemplo, por meio de obras de irrigação (promovidas pelo Estado) e pela utilização de fertilizantes. Um índice do desenvolvimento da agricultura é o fato de ter sido possível alimentar a população chinesa que duplicou ao longo do século XVIII (BERGÈRE, 1980, p.36).

Entretanto, já no final desse século, a solidez do Império chinês começou a ser abalada pela expansão do comércio, principalmente nas cidades costeiras. Por meio de impostos sobre o comércio ou de monopólios (como o do comércio do sal), o Império e a pequena nobreza procuraram absorver parte dos lucros do comércio. No entanto, os grandes lucros gerados no comércio constituíam um elemento estranho à sociedade chinesa, perturbando as relações preexistentes. Por um lado, a pequena nobreza próxima às cidades costeiras passou a se aproximar dos comerciantes; por outro, a burocracia mostrou-se incapaz de controlar os comerciantes.

Se isso já indicava certa desintegração do poder da burocracia, a tendência se agravou quando os países ocidentais usaram o poder militar e a pressão diplomática para favorecer seus interesses comerciais. A presença de comerciantes estrangeiros na China data do século XVI, quando os portugueses se instalaram em Macau. Mais tarde, os ingleses se estabeleceram em Cantão. Holandeses e espanhóis também comerciaram nos portos chineses. Mas esse comércio era limitado a alguns portos e aos estrangeiros era impedido o acesso ao território chinês. A pressão para a abertura do território chinês aos comerciantes estrangeiros adquiriu força em meados do século XIX, em especial em torno do que ficou conhecido como a Guerra do Ópio.

O ópio era consumido na China e importado (ou contrabandeado) de Bengala, na Índia. Seu consumo por vezes foi proibido e outras vezes, permitido, embora com restrições. Em 1839, o governo chinês promoveu repressão ao contrabando e à corrupção que envolvia o comércio da droga; confiscou e destruiu os estoques em Cantão e exigiu dos comerciantes ingleses o compromisso de não realizarem novas importações. Sob o pretexto de que o governo chinês agira arbitrariamente, os ingleses bombardearam Cantão e iniciaram ataques a vários pontos do território chinês, iniciando a Primeira Guerra do Ópio. Diante da extensão dos ataques, o governo chinês capitulou nos termos do Tratado de Nanquim, de 1842: cedeu Hong-Kong e abriu cinco portos aos ingleses em que era permitida a importação de ópio sob o pagamento de uma tarifa.<sup>10</sup> Em 1856, após um incidente (os chineses aprisionaram uma embarcação cujo comandante era inglês), a Inglaterra, agora com o apoio da França, ocupou Cantão; as tropas avançaram em direção ao norte, na chamada Segunda Guerra do Ópio. Novamente, os chineses cederam e pelo Tratado de Tientsin, de 1858, legalizaram o consumo da droga, autorizaram o trânsito de estrangeiros pelo interior do país e estenderam a eles o princípio de extraterritorialidade (ou seja, o direito de os estrangeiros serem julgados pelas leis e tribunais de seus países).

Novos conflitos ocorreram em 1860, quando ingleses e franceses invadiram Pequim, incendiaram o palácio de verão do Imperador e impuseram novas condições aos chineses.

Essa abertura praticamente total ao comércio estrangeiro agravou a decadência do aparelho imperial. Sua fragilidade militar diante do Ocidente ficara patente; e a abertura do comércio aos estrangeiros criou o que Moore chama de uma "sociedade híbrida": ao lado da até então sólida relação entre governo imperial/funcionários e intelectuais/pequena nobreza, fortaleceu-se uma camada de comerciantes chineses, chamada de "compradora" que exercia o papel de intermediária entre os mercadores estrangeiros e o funcionalismo chinês decadente (e corrupto). A subordinação do governo imperial aos países ocidentais é também atestada pelo fato de a Inglaterra ter adquirido o direito de indicar o Inspetor Geral da

10. Para a Inglaterra, além do interesse de seus comerciantes, as exportações de ópio da Índia (parte do Império Britânico) eram importantes, pois essas receitas auxiliavam na redução do déficit da balança comercial, recorrente nas contas externas do país.

Alfândega chinesa: um inglês, Robert Hart, ocupou esse cargo por mais de quarenta anos (de 1863 a 1909), numa função que permitia o controle de boa parte da economia do país.

O declínio do poder imperial também permitiu a ampliação da autonomia da pequena nobreza provincial, muitas vezes aliada aos comerciantes da costa. A unidade do Império foi se desfazendo pelo surgimento de senhores poderosos no âmbito regional que passaram a usurpar as atribuições do governo (como a cobrança de impostos) e a ostentar um poder militar privado.

Esse ambiente, com forte presença estrangeira e desagregação do poder central, prevaleceu durante a segunda metade do século XIX, sem que se verificasse uma reação efetiva do governo imperial no sentido de modificá-lo. Algumas experiências com as técnicas da revolução industrial curiosamente apontavam na direção do desmembramento do Império: a pequena nobreza provincial instalou fábricas de armamentos e estaleiros navais a fim de sustentar seus interesses separatistas. De resto, as técnicas modernas tiveram reduzida penetração: alguns dados indicam que, no começo do Século XX, havia 20.000 fábricas na China, mas apenas 363 dispunham de força mecânica, as restantes eram movidas por energia humana ou animal (MOORE, 1975, p.214). A adoção de técnicas modernas também foi muito limitada na agricultura: exceto pelas obras de irrigação e pelo uso de fertilizantes (cujo potencial parece ter se esgotado ao longo do século XIX), a pequena nobreza não se interessou por inovações uma vez que os ganhos materiais mais substanciais derivavam dos cargos públicos. Ou seja, a ausência de uma transformação profunda da economia também impediu uma reação chinesa contra a forte intervenção dos interesses estrangeiros e a tendência ao esfacelamento da unidade do Império. A perda de partes do território para Rússia, Japão, Inglaterra e Alemanha no final do século XIX agravou a fragilidade do governo imperial. Uma reação nacionalista e conservadora (de defesa dos valores tradicionais), a Revolução dos Boxers, em 1900, foi derrotada por tropas estrangeiras e o território chinês se tornou praticamente um território ocupado.

Na primeira década do século cresceu um movimento radical de oposição ao Império: membros da pequena nobreza provincial, dotados de forças militares e transformados em "senhores da guerra", e com apoio de elementos comerciais, sustentaram a rebelião contra o governo central. Em 1911, 14 províncias aderiram ao movimento que impôs, em 1912, a renúncia do Imperador e a proclamação da República Chinesa. No entanto, a república não representou uma ruptura política radical, pois seus dirigentes não expressavam a presença de novas forças sociais no poder.<sup>11</sup> Aliás, o fim do Império não reverteu a tendência à desagregação do país, pois foi mantida a fusão dos grandes "senhores da guerra" provinciais com os comerciantes, e reiterada a dependência em relação aos interesses estrangeiros.

11. É curioso que o principal dirigente da República, Yuan Shih-k'ai, tenha restabelecido o Império em 1915 (sendo ele próprio o Imperador); diante das reações contrárias, teve de recuar depois de três meses.

Mas no início do século XX fora formado, sob a liderança de Sun Yat-sen, o Kuomintang (Partido da Nação), um movimento nacionalista com orientação politicamente liberal (em oposição ao sistema político imperial). Embora tenha aceitado a composição com os dirigentes da República chinesa, logo passou à oposição, organizando a rebelião armada. Paralelamente, em 1921 foi fundado o Partido Comunista Chinês que, junto com a União Soviética, apoiou o Kuomintang em sua luta pelo controle do poder. Em 1927, o Kuomintang conseguiu controlar parte substancial da China e em 1928 suas tropas tomaram Pequim, praticamente restabelecendo a unidade do país.

No entanto, o Kuomintang, já sob a liderança da Chiang Kai-shek (sucessor de Sun Yat-sen) passou a combater seus antigos aliados comunistas. As observações de Moore nos permitem entender por quê:

A principal base social do Kuomintang era uma coligação, ou, talvez melhor, uma forma de cooperação antagonica entre os sucessores da pequena nobreza e os interesses urbanos comerciais, financeiros e industriais. O Kuomintang, através do seu controle dos meios de violência, foi o elo que manteve a coligação. (MOORE, 1975, p.235)

Isso porque a China era:

[...] uma sociedade em que as influências comerciais se alimentavam da propriedade camponesa e concentravam as riquezas nas mãos de uma nova formação social, uma fusão entre partes da antiga classe dominante e novos elementos que surgiam nas cidades. Como esta fusão constituía a principal base social do Kuomintang, a sua política agrária era a de manter ou restaurar o *status quo*. (MOORE, 1975, p.230)

Evidentemente, a permanência da aliança com os comunistas era incompatível com a base social de sustentação do Kuomintang, o que levou Chiang Kai-shek a promover um expurgo nas forças de apoio ao Kuomintang, em 1927. Este expurgo levou os comunistas a organizarem-se militarmente, estabelecendo algumas bases territoriais. Diante dessa ação, Chiang promoveu vários ataques às bases comunistas, desalojando-os sucessivamente: em 1934, os comunistas iniciaram a chamada Longa Marcha (de 10 mil quilômetros) em direção ao norte do país, em busca de sua reorganização.

Após tentativas frustradas de promover levantamentos proletários nas cidades (com derrotas sangrentas), os comunistas, já sob a liderança de Mao Tsé-tung, buscaram a aproximação com os camponeses, estratégia que se mostrou bem-sucedida na arregimentação de grandes massas para as forças comunistas. "Assim, a massa básica da revolução que se iniciou em 1927 e culminou com a vitória comunista em 1949 era constituída pelos camponeses sem-terra" (MOORE, 1975, p.262).

Mas um fator decisivo para a vitória dos comunistas foi a ocupação japonesa. O Japão já incorporara a Coreia em 1910; em 1931, promoveu a ocupação da Manchúria, avançando em direção ao sul nos anos seguintes. Assim, na China da década de 1930 e da Segunda Guerra foram se definindo três grandes zonas sob domínios distintos: uma sob controle do Kuomintang (nacionalista), outra sob a ocupação japonesa e a terceira dominada pelos comunistas. O governo nacionalista, em que grassava a corrupção nas altas esferas, não conseguia organizar as forças militares a fim de combater os japoneses. Aliás, por algum tempo, optaram por combater os comunistas e colaborar com os japoneses. Por seu turno, os comunistas conseguiam ampliar as áreas sob seu controle no norte e no leste da China. Quando, durante a Segunda Guerra Mundial, o Japão teve de abandonar os territórios ocupados na China, estes foram rapidamente incorporados às zonas sob controle comunista.

Ao fim da Segunda Guerra, iniciou-se a guerra civil entre nacionalistas (Kuomintang) e comunistas. A crescente fragilidade do governo nacionalista de Chiang Kai-shek, seja em relação ao apoio que recebia da população, seja em relação às condições materiais de sua sustentação, contrastava com o vigor das forças comunistas e com seu prestígio junto às massas, em especial as camponesas. Em 1949, os comunistas ocuparam Nanquim e Cantão e Chiang Kai-shek fugiu para Formosa declarando Taipei como capital da China Nacionalista. Em outubro de 1949, foi criada a República Popular da China (China comunista) com capital em Pequim:

### 20.3.2 A construção do socialismo na China: o "caminho" chinês

Recenseamento realizado em 1953 registrou uma população de 583 milhões de habitantes na República Popular da China. Admite-se que 80% a 90% dessa população se encontravam na área rural, trabalhando, antes da Revolução, em propriedades arrendadas, mas em grande parte produzindo apenas para o próprio consumo. Apesar da grande população, o mercado interno era limitado e não integrado: o país era pobre e marcado por profundas desigualdades.

Além desse vasto setor rural, havia alguns enclaves com comércio e indústria bastante desenvolvidos: indústria pesada e leve, transportes ferroviários, marítimos e fluviais, comércio e serviços urbanos estavam presentes em algumas cidades e nos seus arredores. Exemplo típico é o de Xangai, a mais importante cidade industrial à época: sua atividade comercial e industrial permitiu a integração com uma agricultura comercial nas suas vizinhanças. Nesses enclaves a influência ocidental era dominante, seja nos padrões produtivos, seja nos padrões de consumo e nos valores sociais.

Ao se encerrar a guerra civil que conduziu o Partido Comunista ao poder em 1949, além da pobreza e das desigualdades, a economia chinesa estava marcada pela inflação e pelo desemprego. Para enfrentar essa conjuntura, foi proposta a construção da *Nova Democracia*,

um programa de transição ao socialismo. Além do Partido Comunista Chinês, participavam da aliança partidos minoritários com o objetivo de aglutinar quatro classes ligadas à revolução: proletariado industrial, camponeses pobres, classe média e burguesia nacionalista.

Entre 1950 e 1953, o governo dedicou-se, primeiro, a consolidar-se no poder, combatendo os focos contrários à revolução. A seguir, desencadeou campanhas "anti" que procuravam eliminar costumes que vinham do passado: em relação a funcionários do governo (anticorrupção, antidesperdício) e em relação à grande e à média burguesia (antissuborno, antifraude etc.).

Paralelamente, realizou a Reforma Agrária com o objetivo de abolir o sistema de propriedade agrária então vigente. A terra expropriada foi dividida entre 300 milhões de camponeses, criando uma ampla camada de proprietários de minifúndios (cuja dimensão variava conforme a região). Em relação à indústria, houve a expropriação das grandes e médias empresas, preservada a propriedade privada no caso das empresas familiares e artesanais. Os empresários nacionalistas foram mantidos como administradores das empresas expropriadas. Em suma, não se promoveu imediatamente após a revolução a estatização total dos meios de produção, preservando algum espaço para a pequena propriedade privada.<sup>12</sup>

Em 1955 foi divulgado o *Primeiro Plano Quinquenal* (que abrangia o período de 1953-1957), seguindo os rumos propostos pela experiência soviética, experiência que foi questionada posteriormente pelo Partido Comunista Chinês. É importante notar que, no interior do Partido, desde cedo se definiram duas "linhas" de atuação política. Uma, chamada de "linha de massas" (ou proletária), identificada com Mao Tsé-tung como líder de uma ala radical ou de esquerda; e a outra, conservadora ou de direita (chamada de "burguesa" por seus adversários), que tinha em Liu Shao-chi seu principal defensor. Nos anos iniciais do período revolucionário, essa divergência ficou oculta diante dos problemas imediatos, porém, desde meados dos anos 1950 ela veio à tona e marcou fortes alternâncias na política chinesa.

[...] enquanto o problema foi derrubar a velha ordem e estabelecer com firmeza a nova, as discordâncias ficaram em segundo plano. Mas quanto mais atenção teve de ser dedicada à definição da forma que a nova ordem tomaria, mais as divergências se tornaram evidentes com a tendência liuista adotando o modelo soviético e tudo que o acompanhava, e a maoísta lutando para aprofundar a revolução e levá-la à frente, de um estágio a outro, sempre na direção de uma maior igualdade de participação das massas no controle e administração de suas próprias vidas. (SWEEZY, 1981, p.78)<sup>13</sup>

12. A Reforma Agrária e a campanha "anti" levaram à execução de alguns milhões de chineses que se opunham à perda de suas propriedades ou de algum privilégio.

13. Charles Bettelheim expõe, na perspectiva da linha maoísta, os diferentes objetivos que inspiravam as duas linhas: "Se o proletariado e a burguesia continuam a existir sob a ditadura do proletariado, é porque as relações capitalistas (sobre as quais repousa a existência objetiva da burguesia e do proletariado) não desapareceram pura e simplesmente com a

A imagem de Mao como líder do partido até sua morte, em 1976, e como um ícone da revolução sugere o predomínio de suas propostas. No entanto, o conflito entre as duas linhas esteve presente de forma aguda em algumas oportunidades. Na formulação do primeiro Plano Quinquenal essas divergências ainda não apareciam de forma ostensiva.

Como adiantamos, o primeiro plano quinquenal seguiu, em linhas gerais, a estratégia soviética: prioridade para o crescimento industrial, em especial da indústria pesada (minas e siderurgia); direcionamento dos investimentos industriais para novas regiões em detrimento de zonas industriais mais antigas (caso de Xangai). Como na União Soviética, havia um órgão central de planejamento (Comissão do Estado para a Planificação) e os órgãos de execução das diretrizes do plano (que eram os ministérios, em número de 41 no ano de 1956). A estatização das empresas industriais, iniciada logo após a revolução, continuou de modo que em 1956 já haviam desaparecido as empresas privadas (BERGERE, 1980, p.40).

Paralelamente, promoveu-se a coletivização na agricultura com o objetivo de impedir a formação de um estrato de camponeses ricos, mas também para resolver as dificuldades produtivas inerentes a propriedades muito reduzidas que haviam sido criadas pela redistribuição da propriedade agrária. Mas essa coletivização foi feita de forma progressiva: primeiro, por meio de equipes de ajuda mútua sazonal, depois por cooperativas de forma inferior (agrupando de 20 a 50 famílias) e finalmente em cooperativas socialistas quando a propriedade individual foi eliminada, conservando os camponeses uma pequena área para uso pessoal. Em 1956, a maior parte da área rural já havia sido organizada sob a forma de cooperativas socialistas.

No entanto, seguir a estratégia da União Soviética (com foco na indústria pesada) mostrou-se inviável na China, como observa Sweezy:

Nos primeiros anos de sua ascensão ao poder, os comunistas chineses começaram a seguir o modelo soviético, mas descobriram logo que ele fazia ao setor agrícola exigências que não poderiam ser satisfeitas. [...] À parte qualquer relutância da liderança chinesa em seguir esse curso,

revolução do proletariado, nem mesmo com a predominância das formas socialistas de propriedade. Em consequência da existência dessas relações capitalistas, os trabalhadores continuam a estar parcialmente separados dos meios de produção, e uma minoria tem ainda a possibilidade de determinar a utilização desses últimos. O objetivo fundamental da linha do proletariado é exatamente fazer desaparecer as relações capitalistas e, com elas, as classes nas quais essas relações se fundamentam. Este objetivo só pode ser alcançado pela transformação revolucionária do conjunto de relações sociais: relações de produção e relações políticas e ideológicas. O objetivo fundamental da linha burguesa é a conservação de diferenças de classe, pela conservação e, se possível, pelo desenvolvimento das relações capitalistas. Este objetivo é o resultado para o qual tende a ação da linha burguesa, mesmo que não corresponda necessariamente ao que "pensam" os seguidores dessa linha, muito especialmente quando entre esses últimos se encontram simples trabalhadores" (BETTELHEIM, 1979, p.139).

a opção não existia como uma possibilidade realista. Ao contrário do caso russo, o excedente a ser extraído do campesinato simplesmente não existia. Um curso diferente tinha de ser seguido. (SWEETZY, 1981, p.74)

Esse novo curso, inspirado na "linha de massas" de Mao Tsé-tung e delineado a partir de 1955, ganhou contornos definidos no chamado *Grande Salto para Frente*, iniciado em 1958. Por um lado, não mais se atribuiu à indústria pesada a prioridade presente no primeiro Plano Quinquenal; a indústria leve e a agricultura deviam receber maior atenção por atenderem às necessidades da população. Por outro lado, em vez de se extrair o excedente da agricultura para financiar a industrialização, a fonte do excedente deveria ser a elevação da produtividade agrícola e industrial. Assim, procurava-se evitar o confronto com os camponeses como ocorrera na União Soviética nas décadas de 1920 e 1930.

Aliás, essa era uma condição para que o apelo à participação das massas, típico do Grande Salto para Frente, pudesse ser bem sucedido:

No plano político, essa estratégia supõe uma mobilização geral da população: conta-se com a campanha de explicação para manter o seu entusiasmo, sem qualquer estímulo material. A tomada de consciência revolucionária torna-se mais importante para o futuro do desenvolvimento do que a simples qualificação técnica: *o Vermelho é superior ao Perito e a Política toma o lugar de comando*. (BERGÈRE, 1980, p.44)

A mobilização popular pressupunha não só o "ardor das massas", seu empenho em realizar o trabalho, mas também o emprego intensivo das massas camponesas subempregadas: obras de irrigação, construção de estradas e pontes e mesmo o deslocamento para o trabalho industrial foram objeto da política do Grande Salto para Frente.

A implementação dessa estratégia exigiu também uma inovação institucional: a criação das comunas populares (a primeira estabelecida em 1958). As comunas nasceram pela fusão de cooperativas socialistas de produção ao nível de um "hsiang" ou subdistrito (uma divisão administrativa chinesa). Reuniam de 10 a 50 mil pessoas e em poucos meses, 700 mil cooperativas foram substituídas por 26 mil comunas. As comunas populares tinham características bastante peculiares:

- a) Eram uma unidade com organização econômica completa e organização político/administrativa. No plano econômico, ligavam a agricultura com a indústria e o comércio. A comuna fazia a fusão dos órgãos executivos do subdistrito ("administração pública") com os órgãos executivos da cooperativa (administração da produção). Sua competência ia além da produção; englobava o ensino, as finanças, a justiça, a seguridade e inclusive a força militar por meio de milícias.

- b) A propriedade dos meios de produção da comuna, inclusive a da terra, era coletiva.
- c) Havia o objetivo de coletivização da vida por meio da criação de refeitórios, lavanderias, serviços de limpeza, oficinas de costura etc, a fim de desenvolver uma ideologia coletivista contra a ideologia individualista.
- d) Substituição progressiva do sistema de distribuição de renda do critério “a cada um de acordo com seu trabalho” para “a cada um de acordo com suas necessidades”, sendo os serviços e os produtos disponíveis na comuna gratuitos (BETTELHEIM; CHARRIÈRE & MARCHISIO, 1977, p.59-60).

Como nota Bergère: “Base de um ensaio do comunismo, a comuna popular é ao mesmo tempo a moldura privilegiada de uma mobilização geral dos trabalhadores, ao serviço do Grande Salto e da produção” (BERGÈRE, 1980, p.45).

Apesar da precariedade das estatísticas, admite-se ter havido um grande aumento da produção agrícola e industrial em 1958 (não tanto quanto as estatísticas oficiais divulgavam). No entanto, a partir de 1959 a produção agrícola sofreu grande redução (para o discurso oficial, fruto de problemas climáticos) e algumas dificuldades com a produção industrial se mostraram evidentes: assim, o aço produzido com técnicas simples nos pequenos altos fornos da área rural mostrou-se excessivo até porque inadequado para muitas aplicações (pelo alto teor de enxofre e de fósforo).

A crise do Grande Salto se manifestou principalmente pela escassez de alimentos: safras reduzidas a partir de 1959, associadas à migração do campo para as cidades (20 milhões entre 1957 e 1959) levaram à fome e ao questionamento da estratégia adotada. O rompimento político com a União Soviética, que teve seu desfecho em 1960, também afetou a economia chinesa pela retirada do apoio econômico e técnico ao país. Assim, a posição de Mao Tsé-tung ficou enfraquecida diante das críticas da ala direita representada por Liu Shao-chi e Deng Xiao-ping.

A partir de 1961, houve o *Reajustamento* que correspondeu em parte ao retorno às condições que prevaleciam anteriormente ao Grande Salto para Frente. As comunas perderam grande parte de suas funções, introduzindo-se as “brigadas”, correspondentes às antigas cooperativas. A propriedade comunal da terra foi parcialmente desfeita com a devolução de bens confiscados (utensílios, glebas privadas, às vezes casas) aos seus antigos proprietários e a gestão foi transferida às equipes de trabalho (constituídas às vezes por algumas dezenas de famílias). Houve também o retorno de parte da população das cidades para o campo. Por outro lado, não se propôs o retorno ao planejamento centralizado, porém nas empresas a responsabilidade retornou aos administradores/técnicos, em vez de permanecer nas mãos dos “vermelhos”.

É diante desse quadro que Mao Tsé-tung e seus seguidores iniciaram a chamada *Revolução Cultural* (1966-1976). Como nota Bergère: “A Revolução Cultural não visou, com efeito e ao contrário do Grande Salto, acelerar o crescimento nem a abrir os pontos de estrangulamento.

Ela se insurge contra as consequências sociopolíticas de uma estratégia econômica, sem colocar realmente em causa essa estratégia em si” (BERGÈRE, 1980, p.49).<sup>14</sup>

O que foi, afinal, a Revolução Cultural? Para Sweezy:

Ela [a Revolução Cultural] teve origem numa revolta de estudantes universitários – comparável a movimentos semelhantes no Ocidente – contra as formas exageradas de elitismo profundamente arraigadas na tradição chinesa, e daí se estendeu às escolas e outros setores da geração mais jovem, Mao, cuja dominância na liderança do país havia sofrido um eclipse parcial com o movimento de direita de princípios da década de 1960, viu nesse levante da juventude sua oportunidade de reconquistar a iniciativa para a esquerda. Usando slogans como “É justificado rebelar-se” e “Bombardear as sedes”, levou o país a uma viagem de três anos através de mares tempestuosos e escolhos rochosos, aproximando-se perigosamente do naufrágio em mais de uma ocasião. As escolas e universidades foram fechadas enquanto os estudantes percorriam o país com a mensagem revolucionária; muitos líderes foram afastados e caíram em desgraça; comitês do partido foram dissolvidos e substituídos por novos “comitês revolucionários”; e o Exército de Libertação Popular teve de ser chamado, em numerosas situações, para impedir que lutas entre facções degenerassem em guerra civil. Enquanto isso, o movimento de direita posterior ao Grande Salto estava sendo revertido e a iniciativa, nas questões de política econômica e social, passava às mãos dos que desejavam levar adiante a revolução, na direção da maior igualdade e participação da massa. (SWEETZY, 1981, p.78-79)

Na esfera da produção, a Revolução Cultural induziu a participação de grupos de gestão operária no processo de decisão das empresas, reduzindo as atribuições dos técnicos, em consonância com a concepção geral da “linha de massas” (BETTELHEIM, 1977, Cap. I). O planejamento continuou a ser feito, porém não de forma centralizada. Assim, apesar da radicalidade da Revolução Cultural, ela não alterou de modo fundamental a organização da economia; nem mesmo as comunas foram restauradas em sua forma mais ampla. O impacto da Revolução Cultural na economia se deu mais pela desorganização que, por vezes, ela provocou na economia. Por exemplo, o transporte em massa dos “guardas vermelhos” (os jovens estudantes portadores da mensagem revolucionária) por todo o país sobrecarregou as ferrovias, dificultando o transporte de mercadorias; o comércio exterior também foi afetado pela noção prevalecente de que o país deveria contar com suas próprias forças.

Com o fim da Revolução Cultural (cujo ímpeto se esgotou em 1969-70), teve início o retorno à regularidade das atividades econômicas. Chou En-lai, primeiro ministro (junto com Deng Xiao-ping, reabilitado da “desgraça” a que havia sido relegado durante a

14. Bettelheim entende que “A Revolução Cultural deve [...] ser compreendida como um momento da luta entre a linha proletária do P.C.C. e a linha burguesa” (BETTELHEIM, 1979, p.138).

Revolução Cultural) propôs as *Quatro Modernizações* (1. indústria; 2. agricultura; 3. defesa; 4. ciência e tecnologia) já em 1969, em clara oposição ao que propugnava a Revolução Cultural e o maoísmo: reforço dos organismos centrais de planificação, restabelecimento da disciplina de trabalho, estímulos materiais ao trabalho e reabertura das escolas e universidades para elevar o nível das habilitações. A partir de 1972, há a busca de aproximação com o exterior (em especial com Japão e Estados Unidos, cujo presidente, Richard Nixon, faz a primeira visita oficial de um presidente americano à China desde a Revolução), facilitando o comércio exterior e as importações de equipamentos e fábricas prontas. Trata-se claramente de uma orientação oposta àquela advogada por Mao desde o Grande Salto para Frente em 1956.

A morte de Chou En-lai, em janeiro de 1976, abriu espaço para que os seguidores de Mao procurassem impedir o avanço de sua política. O chamado grupo dos Quatro (liderado pela esposa de Mao) conseguiu mesmo promover a segunda queda de Deng Xiaoping. Porém, Mao morreu em setembro de 1976 e o grupo dos Quatro foi eliminado; em consequência dissolveu-se a oposição às Quatro Modernizações. Desde então, a China caminhou no sentido de crescente abertura ao mercado externo e de profundas mudanças na organização da economia.

Nova Democracia (1949-1953), Primeiro Plano Quinquenal (1953-1957), Grande Salto para Frente (1958-1960), Reajustamento (1961-1965), Revolução Cultural (1966-1970), Quatro Modernizações (1970-1976): estas diferentes fases da construção do socialismo na China expressam a alternância de políticas identificadas com uma das “duas linhas”, uma mais preocupada com os índices econômicos de produção e a outra buscando a construção de uma nova sociedade (em que as divisões entre classes sociais fossem suprimidas).

A experiência chinesa de construção do socialismo na época maoísta é extremamente polêmica e comportou, como vimos, profundas divergências dentro do próprio Partido Comunista Chinês. Ainda assim, algumas avaliações permitem situar os resultados desses anos. Maddison, por exemplo, observa os principais dados macroeconômicos do período, marcado por importantes alternâncias de políticas:

Na era maoísta, essas mudanças políticas tiveram custos substanciais que reduziram os retornos dos esforços de desenvolvimento da China. Sua versão do comunismo envolveu experimentos arriscados em grande escala. Resultados perversos desses experimentos levaram o sistema econômico e político fechado ao colapso durante o Grande Salto para Frente (1959-1960) e novamente na Revolução Cultural (1966-1976) quando a educação e o sistema político foram profundamente abalados. Entretanto, o desempenho econômico teve grande melhora em relação ao passado. O PIB triplicou, o produto real *per capita* cresceu mais de 80% e a produtividade do trabalho mais de 60% de 1952 a 1978. A estrutura econômica foi transformada. Em 1952, a parcela da indústria no PIB era um sexto a da agricultura. Em 1978, passou a ser maior do que a da agricultura. A China atingiu este resultado apesar de seu isolamento político e econômico, das

relações hostis tanto com os Estados Unidos como com a União Soviética e das guerras com a Coreia e com a Índia. (MADDISON, 1998, p.62)

Hobsbawm agrega outros dados numa perspectiva mais ampla do que a de Maddison:

Por mais que nos possamos chocar com o registro dos vinte anos maoístas, um registro que combina desumanidade e obscurantismo em massa com os absurdos surrealistas das afirmações feitas em nome dos pensamentos do divino líder, não devemos esquecer que, pelos padrões do Terceiro Mundo, assolado pela pobreza, o povo chinês ia indo bem. No fim do período de Mao, o consumo médio de alimento chinês (em calorias) estava pouco acima da média de todos os países, acima do de catorze países nas Américas, 38 na África e mais ou menos metade dos asiáticos – bem acima do sul e sudeste da Ásia, com exceção da Malásia e Cingapura. (HOBSBAWM, 1995, p.455)<sup>15</sup>

As avaliações de Maddison e de Hobsbawm mostram que, apesar da grande instabilidade da economia (em especial com a grande fome de 1959-1961), o período maoísta não foi de estagnação. Após a morte de Mao Tsé-tung, em 1976, a linha de massas (ou proletária) foi abandonada e iniciou-se a crescente abertura da economia para o exterior e a ampliação do espaço para o mercado nas atividades internas. Essas mudanças favoreceram o rápido crescimento da economia chinesa desde então e promoveram radical transformação da sociedade chinesa, tema que será tratado na próxima parte deste livro.

Em suma, no período de 1945-1970 observa-se, de um lado, a enorme expansão das nações vinculadas a alguma forma de socialismo (na Europa Oriental, na Ásia, na África e, no caso da América, em Cuba); a maior parte dessas nações adotou o modelo soviético de socialismo e politicamente vinculou-se à União Soviética. Porém, também são nítidas as dificuldades que as economias desses países enfrentaram a partir dos anos 1960: reformas sucessivas procuravam manter o dinamismo inicial que o planejamento centralizado já não era capaz de garantir. No caso da China, acima da disputa em torno de dois “modelos” econômicos distintos, há um conflito mais profundo sobre o próprio caráter que deveria ter uma sociedade socialista ou comunista.

Essas questões eram centrais no processo político dos países comunistas e também mobilizaram os intelectuais de esquerda do mundo ocidental. No entanto, elas foram ofuscadas nas décadas finais do século XX quando se teve a derrocada da União Soviética e a profunda transformação da economia e da sociedade chinesas após a morte de Mao Tsé-tung. Desses temas tratamos no capítulo sobre o socialismo na Sexta Parte deste livro.

15. Hobsbawm adiciona outros dados: a expectativa de vida cresceu de 35 anos, em 1949, para 68, em 1982; a população aumentou de 540 milhões para 950 milhões, de 1949 a 1976, indicando a capacidade de alimentar o crescente número de habitantes; a taxa de matrícula de crianças na escola subiu de 50%, em 1952, para 96%, em 1976.

## REFERÊNCIAS

- BARRACLOUGH, G. & PARKER, G. (Ed.) (1995). *Atlas da História do Mundo/Times Books*. São Paulo: Folha de São Paulo.
- BERGÉRE, M. C. (1980). *A Economia da China Popular*. Rio de Janeiro: Zahar.
- BETTELHEIM, C. (1979). *Revolução Cultural e Organização Industrial na China*. Rio de Janeiro, Graal.
- BETTELHEIM, C.; CHARRIÈRE, J. & MARCHISIO, H. (1965). *La Construcción del Socialismo en China*. México: Ediciones Era.
- GALBRAITH, J. K. (1994). *Uma Viagem pelo Tempo Econômico (Um Relato em Primeira Mão)*. São Paulo: Pioneira.
- HOBSBAWM, E. (1995). *Era dos Extremos. O Breve Século XX: 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras.
- KENNEDY, P. (1989). *Ascensão e Queda das Grandes Potências (Transformação Econômica e Conflito Militar de 1500 a 2000)*. Rio de Janeiro: Campus.
- LAVIGNE, M. (1974). *The Socialist Economies of the Soviet Union and Europe*. London: M. Robertson.
- LAVIGNE, M. (1976). "A Reforma dos Métodos de Gestão na União Soviética - A Discussão Liberman" in RIBEIRO, S. *A Empresa - Célula Base da Gestão Econômica*. Lisboa: Prelo Editora.
- LAVIGNE, M. (1999). *The Economics of Transition: From Socialist Economy to Market Economy*. 2ª ed., New York: St. Martin's Press.
- MADDISON, A. (1995). *Monitoring the World Economy, 1820-1992*. Paris: OECD Development Centre.
- MADDISON, A. (1998). *Chinese Economic Performance in the Long Run*. Paris: OECD Development Centre.
- MOORE, B., Jr. (1975). *As Origens Sociais da Ditadura e da Democracia (Senhores e Camponeses na Construção do Mundo Moderno)*. Lisboa; Santos: Cosmos; Martins Fontes.
- NIVEAU, M. (1969). *História dos Fatos Econômicos Contemporâneos*. São Paulo: Difusão Europeia do Livro.
- NOVE, A. (1963). *Economia Soviética*. Rio de Janeiro: Zahar.
- NOVE, A. (1989). *A Economia do Socialismo Possível (Lançado o Desafio: Socialismo com Mercado)*. São Paulo: Ática.
- POMERANZ, L. (1990). *Perestroika: Desafios da Transformação Social na URSS*. São Paulo: Edusp.
- ROSTOW, W. W. (1961). *Etapas do Desenvolvimento Econômico (Um Manifesto Não Comunista)*. Rio de Janeiro: Zahar.
- SWEEZY, P. (1981). *A Sociedade Pós-Revolucionária*. Rio de Janeiro: Zahar.