

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*

S E X T A   P A R T E

*O Capitalismo no Final do Século xx  
e a Crise do Socialismo (1973-2000)*

Em *A Era dos Extremos*, Hobsbawm contrapõe a Era de Ouro do Capitalismo aos anos 70 e 80 do século XX identificados como “As Décadas de Crise”. Crise da economia capitalista, mas crise mais geral, pois testemunha a desagregação das economias do bloco soviético e o fim do chamado socialismo real, evento que, para o autor, encerra o chamado *breve século XX* (cujo início coincidiria com a Primeira Guerra Mundial e a Revolução Russa de 1917).

A crise do socialismo real, com o fim da União Soviética e as transformações radicais das economias socialistas, é um fato por demais evidente para exigir qualquer tipo de comprovação empírica (embora sua compreensão esteja longe de ser simples). Mas o que caracterizaria a crise das economias capitalistas a partir dos anos 1970?

Uma evidência inicial pode ser exposta pela comparação de taxas de crescimento do produto e do produto *per capita* da economia mundial e de algumas regiões, por meio de estimativas de Angus Maddison (Tabela VI.1).

**TABELA VI.1**  
 Produto Interno Bruto e PIB *per capita* por regiões (taxa média de crescimento anual composta)

	1950-1973		1973-1992	
	PIB	PIB/N	PIB	PIB/N
Mundo	4,9	2,9	3,0	1,2
Europa Ocidental	4,7	3,9	2,2	1,8
EUA, Canadá, Austrália, Nova Zelândia	4,0	2,4	2,4	1,4
Europa Meridional	6,3	4,9	3,1	1,7
Europa Oriental	4,7	3,5	-0,4	-1,1
América Latina	5,3	2,5	2,8	0,5
Ásia e Oceania	6,0	3,8	5,1	3,2
África	4,4	2,0	2,8	-0,1

Fonte: MADDISON (1995), p.60.

Os dados indicam a redução das taxas de crescimento da economia mundial e de todas as regiões aí definidas. Os casos extremos são os da Europa Oriental (o bloco soviético) e os da África, em que a crise se manifestou pelo declínio da renda *per capita* entre 1973 e 1992; e, no lado oposto, Ásia e Oceania, onde o declínio foi menos acentuado graças ao desempenho da economia de alguns países (como a China e alguns dos “tigres asiáticos”).

Assim, não parece exagerado afirmar que os anos posteriores a 1973 caracterizaram-se como anos de crise, enquanto crise de crescimento, em nítida oposição à chamada Era de Ouro do capitalismo (1945-1973). Mas foram também anos de crise no sentido da transformação de instituições que eram típicas do capitalismo na Era de Ouro.

Por outro lado, a partir de meados da última década do século houve a retomada do crescimento da economia mundial, especialmente pela expansão da economia americana e da chinesa. O que explica essa expansão? Há uma “Nova Economia” cuja expansão tem por base inovações tecnológicas e institucionais? Como ficam os países periféricos nessas décadas finais do século? E quais as explicações para a crise do socialismo?

Os eventos da primeira década do século XXI também exigem nossa reflexão: quais os fundamentos da expansão da economia mundial e o papel da China nessa expansão? Qual seu efeito sobre as economias periféricas? E qual o significado e o impacto das duas crises financeiras internacionais da década, cujo início se deu nos Estados Unidos?

A essas e a outras tantas perguntas há várias respostas, e muita polêmica gira em torno delas. Evidentemente, à medida que nos aproximamos do tempo presente, a compreensão da realidade se torna mais difícil diante do volume e da velocidade das transformações com que nos defrontamos. Nem sempre somos capazes de distinguir as mudanças fundamentais e permanentes daquelas que têm existência efêmera. Ainda assim, não podemos nos eximir de registrar os eventos mais importantes das décadas finais do século XX e de apontar as transformações que parecem moldar a economia e a sociedade de nossa época. É o que procuramos indicar nesta Sexta Parte do livro.

## REFERÊNCIAS

- HOBBSAWM, E. (1995). *A Era dos Extremos*. São Paulo: Companhia das Letras.  
MADDISON, A. (1995). *Monitoring the World Economy (1820-1992)*. Paris: OECD.

## Capítulo 21

### DA CRISE DO CAPITALISMO NOS ANOS 1970 À “NOVA ECONOMIA” DA DÉCADA DE 1990

Uma breve indicação de alguns eventos econômicos dos anos 1970 sugere claramente o fim de uma era de estabilidade e prosperidade para as economias capitalistas. A crise do dólar, que levou ao fim de sua conversibilidade em ouro, os choques do petróleo (de 1973 e 1979), o surgimento de inflações relativamente elevadas nos países capitalistas avançados em conjugação com desemprego eram indícios da crise que as atingia. Um dado mais detalhado de crescimento do Produto Interno Bruto *per capita* de alguns países registra o ritmo dessa crise (Tabela 21.1).

**TABELA 21.1**  
Produto Interno Bruto real *per capita* (taxa média anual de crescimento composta %)

	1950-1973	1973-1992
Estados Unidos	2,4	1,4
França	4,0	1,7
Alemanha	5,0	2,1
Itália	5,0	2,4
Reino Unido	2,5	1,4
Espanha	5,8	1,9
Portugal	5,7	2,1
URSS	3,4	-1,4
Brasil	3,8	0,9
Argentina	2,1	-0,2
México	3,1	1,1
Japão	8,0	3,0
China	2,9	5,2
Índia	1,6	2,4
Coreia Do Sul	5,2	6,9
África Do Sul	2,4	-0,6

Fonte: MADDISON (1995), p.62-63.

O ano de 1973 é considerado o marco divisor de duas épocas: eventos como a ruptura do regime de Bretton Woods (com o fim das taxas de câmbio fixas) e o primeiro choque do petróleo justificam essa escolha. E os dados do quadro acima indicam a diferença entre a Era de Ouro, de crescimento rápido para a economia de grande parte das nações, e as décadas de 1970 e 1980, marcadas por crises de diversas ordens que reduziram o ritmo de expansão. Na amostra de nações acima, entre 1973 e 1992, apenas Coreia do Sul, China e Índia registraram crescimento da renda *per capita* superior ao verificado durante a Era de Ouro. O menor ritmo de crescimento se manifestou na maior parte da economia mundial, mas sua explicação está longe de ser consensual. E além do menor ritmo de crescimento, as economias capitalistas mais ricas passaram por profundas mudanças nas décadas finais do século XX, indicando a ruptura do equilíbrio estabelecido durante a Era de Ouro. Estas são as questões que nos ocupam neste capítulo, com especial atenção para a economia dos Estados Unidos que, por seu peso na economia mundial, teve papel decisivo nas transformações do final do século XX.

#### 21.1 A CRISE DOS ANOS 1970 NO NÚCLEO DO CAPITALISMO MUNDIAL

Se o declínio do ritmo de crescimento já representava um problema para os economistas e para os gestores da política econômica, mais grave foi o fato de ter sido acompanhado por aumento das taxas de inflação e de desemprego. Essa combinação era inusitada e levou mesmo à criação do neologismo "estagnação" = estagnação + inflação. Na perspectiva teórica dominante à época - o keynesianismo - a inflação resultaria de pressão da demanda sobre uma economia cujos fatores de produção já estavam próximos da plena utilização, ou seja, uma economia em que não havia desemprego nem capacidade ociosa dos bens de produção. Ao contrário, quando o desemprego fosse elevado ou crescente, não deveria ocorrer aumento da taxa de inflação.<sup>1</sup> Não era isso que se verificava na maior parte dos países capitalistas desenvolvidos: a amostra de alguns países da OCDE permite verificar o movimento de emprego e preços entre 1950 e 1993 (Tabela 21.2).

1. A relação inversamente proporcional entre taxas de inflação e taxas de desemprego ficou conhecida como "Curva de Phillips", em homenagem ao economista neozelandês A. William Phillips, que primeiro a estabeleceu em artigo publicado em 1958 na revista *Economica*. De acordo com esta relação, quanto mais próxima do pleno emprego uma economia, maior o ritmo de atividade econômica, com elevada demanda e altos salários, o que eleva os custos de produção. Dada a limitação da capacidade produtiva instalada, o aumento da demanda agregada tende a elevar os preços, causando inflação. Por outro lado, elevadas taxas de desemprego tendem a provocar desaceleração econômica e menor margem para aumento de preços. Portanto, de acordo com esta relação, elevadas taxas de inflação estariam associadas a reduzidas taxas de desemprego e de crescimento e não a desemprego e estagnação (PHILLIPS, 1958).

**TABELA 21.2**  
Taxa de desemprego e taxa de inflação em países selecionados (1950-1993)  
(variação percentual média ao ano no período)

	TAXA DE DESEMPREGO			TAXA DE INFLAÇÃO		
	1950-1973	1974-1983	1984-1993	1950-1973	1973-1983	1983-1993
França	2,0	5,7	10,0	5,0	11,2	3,6
Alemanha	2,5	4,1	6,2	2,7	4,9	2,3
Itália	5,5	7,2	11,1	3,9	16,7	6,4
Reino Unido	2,8	7,0	9,6	4,6	13,5	5,2
Canadá	4,7	8,1	9,6	2,8	9,4	4,0
Estados Unidos	4,6	7,4	6,4	2,7	8,2	3,8
Japão	1,6	2,1	2,5	5,2	7,6	1,7

Fonte: MADDISON (1995), p.84.

O movimento de emprego e de preços mostra-se muito semelhante entre os diversos países (embora as taxas possam ser diferentes): da Era de Ouro (1950-1973) para os anos 1970 (1973-1983) houve aumento do desemprego e das taxas de inflação; da década de 1970 para a de 1980, o desemprego continuou se elevando (exceto nos Estados Unidos) e a inflação sofreu redução. Quais as explicações para essas flutuações?

A um evento foi atribuída grande importância para a inflexão produzida nos anos 1970: o chamado "primeiro choque do petróleo". Grande parte do petróleo que sustentava o desenvolvimento industrial europeu e, em menor grau, o dos Estados Unidos vinha de países do Oriente. Durante muito tempo, o petróleo foi vendido a preços reduzidos para as grandes multinacionais do setor. Em 1960, foi formada a OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo) que procurava reorganizar o mercado de forma mais favorável a seus interesses. Na fundação, a OPEP reunia Arábia Saudita, Irã, Iraque, Kuwait e Venezuela aos quais, depois, se reuniram outros países produtores de petróleo. Em 1973, depois de tentativas de acordo com os países importadores, a OPEP elevou os preços do petróleo e, ao mesmo tempo, reduziu sua produção. O preço do petróleo, que em 1970 girava em torno de US\$ 2 por barril, foi fixado pela OPEP em US\$ 11,65 no final de 1973. Em 1979, ocorreu um "segundo choque do petróleo": após o preço atingir US\$ 40 no mercado livre, a OPEP o fixou em mais de US\$ 30 por barril.<sup>2</sup>

2. Em janeiro de 1979, o xá Reza Pahlavi, Imperador do Irã, foi derrubado pela Revolução Islâmica. Os novos dirigentes do país, diversamente do xá, não viam os Estados Unidos como um aliado. Além disso, nesse ano, a embaixada americana em Teerã foi invadida, gerando um sério problema diplomático entre os dois países. Como o Irã era um dos principais exportadores de petróleo, essa conjuntura favoreceu a elevação dos preços no mercado, o que foi reafirmado pela política da OPEP. De modo geral, a emergência de problemas políticos e diplomáticos entre os Estados Unidos e países do Oriente Médio (como o Irã e o Iraque) induziram o aumento dos preços do petróleo pela ameaça de redução da oferta mundial do produto. O mesmo tende a ocorrer quando problemas políticos internos nos países do Oriente Médio colocam em risco as exportações de petróleo desses países.

A súbita elevação dos preços em 1973 provocou aumento de custos e desequilíbrios nas balanças comerciais dos países importadores de petróleo. Europa e Japão, que dependiam integralmente da importação do produto, sofreram forte impacto: a elevação das taxas de inflação nos anos 1970 deve responder, ao menos em parte, aos efeitos dos choques do petróleo (que induziram o aumento dos preços de outras matérias-primas); o desemprego crescente também está associado aos choques do petróleo, pois medidas recessivas foram tomadas para enfrentar o desequilíbrio das contas externas.<sup>3</sup>

No entanto, não se pode atribuir a "estagnação" exclusivamente aos efeitos dos dois "choques do petróleo". Outros argumentos têm sido levantados nessa direção.

J. K. Galbraith (1994, p.143-144) trata da "estagnação" na perspectiva da economia americana. Reconhece o impacto dos preços do petróleo, porém entende que, à época, seus efeitos foram exagerados, pois "era muito mais agradável atribuir a culpa aos árabes" do que admitir a própria responsabilidade pelo mau desempenho da economia americana. E atribui à "espiral preços-salários" - "a pressão permanente dos salários sobre os preços e destes sobre os salários" - maior importância para o surgimento da "estagnação".

De certo modo, a "espiral salários-preços" também é situada por Alain Lipietz na origem da estagnação, porém relacionada à redução do ritmo de aumento da produtividade a partir de meados dos anos 1960:

Desde a segunda metade dos gloriosos anos 60 - mas só se percebeu mais tarde, quando saíram as estatísticas -, os ganhos de produtividade começaram a definhar na maioria dos ramos industriais dos países capitalistas desenvolvidos. E isso enquanto as altas de salário real continuavam (às vezes aceleradas pela combatividade crescente dos assalariados, tanto no Japão como na França ou na Itália) e enquanto o custo do capital fixo (dos prédios e das máquinas) que as empresas deviam imobilizar começava a crescer em relação ao número de assalariados. Um cálculo econômico bem simples mostra que, nessas condições, deduzindo-se a inflação, a taxa de lucro das firmas (a relação entre lucro anual e capital imobilizado) deve diminuir. (LIPIETZ, 1991, p.41-42)

Para reagir à queda de lucratividade, as empresas aumentavam a margem adicionada aos preços de venda, alimentando a inflação que tendia a se refletir em elevação dos salários. Em suma, a redução do ritmo de aumento da produtividade colocava em questão o equilíbrio estabelecido na Era de Ouro que permitia, a um tempo, a elevação dos salários reais e a manutenção (ou elevação) da taxa de lucro, induzindo o investimento que

3. O aumento do preço do petróleo também levou à adoção de medidas para economizar energia: os países da Europa Ocidental, entre 1973 e 1985, reduziram o consumo de petróleo em 40% (HOBBSAWM, 1995, p.459). Os países não exportadores de petróleo do Terceiro Mundo, como o Brasil, não escaparam aos efeitos dos choques do petróleo. Tratamos dessa questão no próximo capítulo.

sustentava o crescimento da economia. Sem esse aumento da produtividade, surge o conflito entre salários e lucros, "resolvido" pela inflação, mas que tem como possíveis efeitos colaterais a redução da demanda (se há uma redução do salário real), da taxa de lucro, do investimento e do crescimento da economia. Daí a possibilidade de estagnação com inflação, cuja raiz última seria o declínio do ritmo de elevação da produtividade.<sup>4</sup>

Sob perspectiva distinta e bastante peculiar, Robert Brenner (2003, Cap.1) não define a eventual redução do ritmo de aumento da produtividade, os choques do petróleo ou a espiral salários-preços como a causa principal da estagnação dos anos 1970. A queda da taxa de lucro, que induziu a redução dos investimentos e do ritmo de crescimento, seria o resultado da concorrência no mercado internacional; portanto, é nesse nível - do sistema internacional como um todo - que se deveria buscar a explicação para o longo período de estagnação do qual o ano de 1973 é considerado o marco inicial.

A conformação da economia mundial no pós-Segunda Guerra era particularmente favorável aos Estados Unidos. Aumento de produtividade, fruto da inovação tecnológica, e salários relativamente baixos (ainda como reflexo da depressão dos anos 1930) garantiam elevados lucros às empresas que, desde o final da guerra, mantiveram níveis substanciais de investimentos em capital fixo. O aumento de produção, decorrente do crescimento da capacidade produtiva, pôde ser absorvido pelo amplo mercado interno norte-americano, mas também por exportações destinadas ao comércio internacional em rápida expansão.

No entanto, ao longo da década de 1950, as economias europeias e a do Japão se dedicaram à recuperação de suas indústrias, inclusive com o apoio norte-americano (interessado na estabilidade política desses países). Em linhas de produção tradicionais (que usavam pouco capital fixo) ou com o acesso a técnicas mais avançadas, já desenvolvidas nos Estados Unidos e, ainda, podendo dispor de ampla oferta de mão de obra com salários reduzidos (graças à liberação de trabalhadores da agricultura ou da desagregação de pequenos negócios), a produção manufatureira da Europa (em especial da Alemanha) e do Japão passou a concorrer com a dos Estados Unidos: primeiro, no âmbito de seus mercados internos e, depois, na esfera do comércio internacional (inclusive invadindo o próprio mercado interno norte-americano). Com custos menores, pressionaram os preços para baixo, reduzindo a taxa de lucro dos produtores dos Estados Unidos.

Desse modo, à ampla capacidade produtiva da indústria manufatureira norte-americana se somaram instalações industriais na Europa e no Japão, pois novos investimentos eram estimulados pela alta lucratividade que obtinham nas mesmas linhas de produção da indústria norte-americana. Brenner entende que o elevado volume de capital fixo imobilizado por grandes empresas industriais norte-americanas dificultava, ou mesmo impedia, o desvio de capitais para outras atividades, apesar do declínio da taxa de lucro provocada

4. Lipietz insere essa discussão no quadro da crise do fordismo enquanto um modo de regulação do capitalismo (LIPIETZ, 1991, Cap.1 e 2). Voltaremos a este tema no Capítulo 24.

pela crescente concorrência.<sup>5</sup> Assim, mesmo com menor lucratividade, algum investimento continuou a ser feito, definindo uma tendência persistente ao excesso de capacidade produtiva na indústria manufatureira mundial. No entanto, o ritmo dos novos investimentos se reduziu em função dos lucros menores, condicionando o menor crescimento da economia – ou seja, a “estagnação”. Esse é o ambiente desenhado por Brenner para a década de 1970 e que seria agravado por eventos como os choques de petróleo.

Mas a década de 1970 registrou outra mudança profunda nas relações internacionais: se o esquema monetário internacional estruturado em Bretton Woods pressupunha ampla cooperação entre as nações ocidentais (quaisquer que fossem as razões para essa cooperação), a partir de 1971 (quando o presidente norte-americano Nixon decidiu suspender a conversibilidade do dólar em ouro), emergiram claramente relações conflituosas no plano internacional:

Daí em diante, o nível relativamente alto de cooperação econômica internacional alcançado contra o pano de fundo da grande expansão econômica pós-guerra cederia, cada vez mais, a um sempre intensificado conflito político-econômico internacional frente a um mercado mundial de crescimento bem mais lento, em especial quanto às regras do jogo para o investimento, o comércio e o dinheiro internacionais. (BRENNER, 2003, p.69)

Os eventos da década de 1970 já indicam de modo claro esta mudança no plano das relações internacionais. À suspensão da conversibilidade do dólar em ouro se seguiu, em 1973, o fim do regime de taxas de câmbio fixas, por pressão dos Estados Unidos. Na verdade, Europa e Japão procuraram recuperar o regime de Bretton Woods, embora admitissem mudanças importantes nas paridades (ao aceitarem a desvalorização do dólar diante do marco e do iene). Mas a pressão norte-americana, em especial por maior mobilidade internacional dos capitais, impôs um regime de câmbio flutuante. Desse modo, foi possível aos governos americanos dos anos 1970 (Nixon, Ford e Carter) adotar política fiscal de caráter keynesiano (por meio de crescentes déficits públicos) e política monetária não restritiva (com taxas de juros reais negativas). A desvalorização do dólar permitiu o aumento das exportações norte-americanas a fim de enfrentar o crescente déficit externo que levava à crise do dólar (o que seria impossível no regime de câmbio fixo); ao mesmo tempo, a política keynesiana estimulava a demanda para a produção manufatureira doméstica, também protegida por algumas restrições às importações (principalmente de aço e automóveis japoneses).

5. Embora o capital fixo se depreciasse no tempo, outros “ativos” tinham valor mais permanente, como a longa relação com clientes e fornecedores, o conhecimento tecnológico e a própria “marca”. Uma mudança de ramo para fugir à concorrência provocaria a desvalorização total (ou quase) desses ativos (BRENNER, 2003, p.67).

Evidentemente, a política norte-americana tinha, como contrapartida, o impacto negativo sobre as economias que concorriam com os Estados Unidos no mercado internacional, como a da Alemanha e a do Japão: a substancial desvalorização do dólar diante do marco e do iene reduziu a competitividade dos produtos desses países, impondo taxas de lucros mais baixas para seus produtos.

Apesar do lento crescimento do mercado mundial nesses anos, a capacidade produtiva mundial cresceu na década de 1970: os produtores americanos mantiveram investimentos por meio da redução dos dividendos e pelo aumento do endividamento; na Alemanha e no Japão, apesar da redução da lucratividade, também se fizeram novos investimentos; e outros produtores ingressaram no mercado mundial (como os países do Leste Asiático, o México e o Brasil). Assim, mantinham-se, ao longo da década de 1970, as condições que haviam levado à queda da lucratividade manufatureira mundial, aguçando, em particular, o conflito entre os Estados Unidos, de um lado, e Alemanha e Japão de outro. Porém, ao fim dos anos 1970, esta situação, em princípio favorável à economia e aos produtores norte-americanos, encontrou um limite: a política keynesiana de déficits orçamentários provocava o aumento da taxa de inflação, o crescimento da dívida pública dos Estados Unidos e déficits em conta corrente cada vez maiores. Tudo isso gerava desconfiança em relação ao dólar (temendo-se súbita e substancial desvalorização da moeda), colocando em risco seu papel como moeda internacional:

Os Estados Unidos haviam batido de frente com o limite de sua capacidade de tirar vantagem do papel do dólar como moeda-chave ao incorrerem em sempre maiores déficits federais e de conta corrente e desvalorização a fim de conquistarem uma crescente expansão econômica e competitividade no setor manufatureiro. (BRENNER, 2003, p.78)

Portanto, no final dos anos 1970, a continuidade da política norte-americana mostrava-se inviável e exigia alguma mudança para fazer frente à crescente desvalorização do dólar e à inflação que já atingia a casa dos dois dígitos. Efetivamente, nos anos 1980, houve radical reorientação da política norte-americana, que foi bem além de recuperar o valor do dólar diante das outras moedas, para garantir seu papel de moeda-chave do sistema monetário internacional.

*Brenner*

No entanto, convém lembrar que, para Brenner, na raiz dos eventos da década de 1970 estava a tendência persistente de excesso de capacidade produtiva na indústria manufatureira mundial que impôs a estagnação – ou seja, taxas reduzidas de crescimento econômico – e um conflito permanente entre as principais economias industriais pela divisão do mercado mundial. As taxas de câmbio flutuantes se tornaram uma arma nessa disputa pelos mercados dada a dificuldade de uma ação coordenadora no plano mundial.

Apesar das divergências entre as explicações para a estagnação e a inflação na década de 1970, elas reafirmam a radical mudança no ambiente econômico em relação àquele que

vigorou na Era de Ouro, de crescimento com estabilidade; e indicam também algumas questões que suscitaram importantes transformações no capitalismo no final do século XX, as quais ganharam contornos mais definidos nos anos 1980.

## 21.2 TRANSFORMAÇÕES DO CAPITALISMO NA DÉCADA DE 1980: POLÍTICA ECONÔMICA, INSTITUIÇÕES, RELAÇÕES INTERNACIONAIS E RELAÇÕES DE TRABALHO

Alguns pilares da Era de Ouro foram colocados em xeque durante a década de 1970: o sistema monetário internacional com taxas de câmbio fixas estruturado em Bretton Woods; a política keynesiana de manutenção do pleno emprego; o chamado fordismo, ou seja, a capacidade de, por meio de ganhos de produtividade, gerar simultaneamente, elevação dos salários reais e taxas de lucro satisfatórias; a relação salarial e o Estado do Bem-Estar. Em alguma medida, todas estas características da Era de Ouro foram afetadas pelas mudanças ocorridas (ou concluídas) nos anos 1980 e induzidas pela "crise" da década de 1970.

O sistema de taxas de câmbio fixas já fora destruído nos anos 1970: em 1971, o presidente norte-americano Richard Nixon suspendeu a conversão do dólar em ouro. A tentativa de um acordo para estabelecer novas paridades (fixas) entre as moedas foi frustrada em 1973 quando as taxas se tornaram flutuantes, podendo ser utilizadas como instrumento de política econômica. A desvalorização do dólar foi um dos elementos que permitiu à economia norte-americana sair da recessão de 1974/1975; no entanto, a continuidade dessa desvalorização tornou-se uma ameaça à posição do dólar como moeda internacional. Em 1979, quando essa ameaça se mostrava iminente por meio de uma corrida contra o dólar, definiu-se uma forte reação norte-americana: ainda no governo do democrata Jimmy Carter, o *Federal Reserve* (o Banco Central norte-americano) elevou as taxas de juros a fim de atrair recursos externos que invertessem a tendência à desvalorização do dólar. Essa política de juros elevados foi mantida no governo seguinte - o do republicano Ronald Reagan: se, em 1979, a taxa de juros real (ou seja, a taxa nominal descontada a inflação) era negativa (menos 2%), em 1985, ela atingiu 7,5% ao ano (um valor bastante elevado para os padrões da época). O afluxo de recursos atraídos por altas taxas de juros levou à valorização do dólar: entre 1978 e 1985, em 46,5% diante do marco alemão e em 15% diante do iene. Como resultado, surgiu déficit em conta corrente: esta que era superavitária em US\$ 5 bilhões em 1981, tornou-se deficitária em US\$ 119 bilhões em 1985, refletindo o aumento das importações (principalmente do Japão e dos países do Leste Asiático).<sup>6</sup>

6. A forte valorização do dólar, além de tornar as importações mais baratas, criou dificuldades para as exportações de

Embora o objetivo de valorizar o dólar tenha sido alcançado, essa política, conjugada aos efeitos do segundo choque do petróleo, teve forte impacto recessivo (especialmente nos anos de 1980 e 1982). Medidas adotadas pelo governo Reagan permitiram superar a recessão a partir de 1983 e dar algum impulso à economia mundial até o final da década. Tais medidas geraram alguma surpresa: de um lado, houve a redução de impostos com o objetivo de estimular a demanda. Porém essa redução de impostos premiou a parcela mais rica da população (que era também a maior eleitora de Reagan). Por outro lado, Reagan promoveu substancial elevação de gastos, porém por meio de uma redistribuição muito peculiar: redução dos gastos sociais e elevação dos gastos militares. Se a redução dos gastos sociais era justificada pela necessidade de evitar (ou pelo menos reduzir) o déficit público, o aumento dos gastos militares (que contribuiu fortemente para a elevação do déficit público) respondia ainda ao temor, mais imaginário do que real, da ameaça comunista. Valorização do dólar e déficit público resultaram em elevado déficit no balanço de pagamentos americano e aumento da dívida pública que tornou os Estados Unidos o maior devedor internacional.<sup>7</sup>

Essas medidas, mais do que meros expedientes para enfrentar a recessão, expressavam uma mudança profunda em relação às concepções vigentes na Era de Ouro. A redução de impostos (dos ricos) e dos gastos sociais (para os pobres) era racionalizada sob uma mesma ótica. Afirmava-se que as altas alíquotas dos impostos inibiam os esforços dos mais ricos e que a sua redução conduziria ao aumento dos investimentos e da atividade econômica, a maiores receitas públicas e à redução do déficit público.<sup>8</sup> Quanto à ajuda aos pobres, admitia-se que ela era prejudicial ao caráter, à iniciativa e ao esforço e, portanto, ao bem-estar dos desfavorecidos. Um dos defensores desta ideologia social afirmava que "Para terem sucesso, os pobres necessitam, acima de tudo, do incentivo de sua pobreza"

manufaturados dos Estados Unidos e também nas relações com os países da Europa e com o Japão. Em 1985, foi concluído o Acordo do Plaza que promoveu a desvalorização do dólar e, em 1987, o Acordo do Louvre que procurou impedir uma corrida contra o dólar. Desse modo, tentava-se estabelecer alguma coordenação internacional a fim de evitar os efeitos de grandes flutuações das taxas de câmbio, nem sempre com muito sucesso.

7. A avaliação da política de Reagan é bastante polêmica: ela permitiu superar a recessão cujo ponto crítico ocorreu em 1982, porém às custas de graves desequilíbrios. Galbraith, vinculado ao Partido Democrata e adversário dos republicanos, sintetiza a crítica ao programa econômico do governo Reagan: "Redução de impostos voltada para os ricos, aumentos injustificados dos gastos de defesa e um grande déficit do orçamento federal foram as principais manifestações de erro. Relacionado a isso houve também um grande e persistente déficit na balança de pagamentos americana, levando o país de maior credor do mundo ao de maior devedor. Houve a erosão da posição competitiva da nação, tensão social nas grandes cidades, especulação e manipulação financeiras chegando à apropriação indébita generalizada e explícita e, no final, a dolorosa recessão com depressão do início dos anos 90". Mas reconhece Galbraith que, apesar do que ele considera "erros", em relação aos objetivos do governo Reagan, a política foi bem-sucedida, pois pretendia servir ao seu próprio eleitorado, constituído "por pessoas de vida confortável e estendendo-se até as reconhecidamente ricas" (GALBRAITH, 1994, p.159-160).

8. Este argumento recebeu uma formalização com a chamada "curva de Laffer" atribuída ao economista Arthur Laffer.

(GILDER, G. apud GALBRAITH, 1994, p.162).<sup>9</sup> O próprio Reagan sintetizava essa ótica oposta à do Estado do Bem-Estar ao dizer que o governo não era a solução para o problema social; ele era o problema. Em suma, o Estado deveria reduzir ao mínimo seus gastos sociais e a ajuda aos pobres.

Ao lado desta "visão social" que emergiu com força nos anos 1980, houve também importante ruptura em termos de política econômica. Como indicamos acima, o keynesianismo não permitia entender o fenômeno da estagflação e, em consequência, propor políticas para seu combate. A crítica à doutrina keynesiana afirmava que esta se concentrava em instrumentos relacionados ao controle da demanda e não dava importância suficiente ao lado da oferta. Por isso, essa corrente crítica ficou conhecida como *Economia do lado da oferta* (*Supply side economics*). Ela afirmava que no longo prazo a oferta está sempre em equilíbrio de pleno emprego e o produto em seu nível potencial. Assim, estímulos à demanda (como preconizava a doutrina keynesiana) gerariam apenas inflação, pois as empresas se antecipariam ao governo e aumentariam seus preços, sem elevar a produção e o volume de emprego. Da mesma forma, déficits fiscais eram considerados desnecessários e danosos, pois o financiamento dos gastos públicos, quando efetuado com emissão de moeda, gera inflação ou, quando realizado por meio da dívida pública, reduz o montante de recursos disponível para o investimento privado.

Ao declínio do keynesianismo correspondeu também a ascensão do monetarismo (doutrina identificada com seu principal defensor, o economista da Universidade de Chicago, Milton Friedman). O monetarismo define uma regra para o crescimento da oferta de moeda (a quantidade ótima de moeda): esse crescimento deve ser proporcional ao crescimento da atividade econômica, de modo a evitar deflação ou inflação. Esse seria o papel da política monetária. Como a Economia do lado da oferta, o monetarismo afirma que, no longo prazo, a economia se situa sempre em pleno emprego (considerada a taxa natural de desemprego); desse modo, medidas de política monetária ou de política fiscal seriam incapazes de surtir efeitos permanentes sobre o nível da atividade econômica.<sup>10</sup>

Os assessores econômicos de Reagan identificavam-se com a crítica ao keynesianismo; a própria política econômica de seu governo ficou conhecida como "Reaganomics". Efetivamente, a redução dos impostos e dos gastos sociais enquadrava-se nos preceitos da Economia do lado da oferta: por um lado, era um estímulo às empresas e aos mais ricos

9. Cabe lembrar que, na perspectiva do Estado do Bem-Estar, pobreza, miséria, fome, desemprego não eram vistos como "patologias individuais" e sim como "contingências sociais" que deviam ser amenizadas pela ação do Estado. A justificativa "social" de redução dos gastos sociais nos Estados Unidos caminha na direção oposta: o pobre só permanece pobre se não se esforça para sair dessa situação; ou seja, a pobreza é vista como "patologia individual" e não como uma "contingência social" que deva ser corrigida pela ação do Estado.

10. Outra vertente crítica ao keynesianismo que ganhou força nessa época foi a chamada Teoria das Expectativas Racionais, atribuída, entre outros, aos economistas Robert Lucas e Thomas Sargent. Como no monetarismo, esta teoria afirma que a política monetária e a fiscal não teriam efeitos permanentes sobre o nível de atividade econômica.

para realizarem novos investimentos (e, assim, ampliar a oferta); por outro, a redução dos gastos sociais era uma forma de combater o déficit público. No entanto, como lembra Galbraith, "O presidente Reagan [...] foi o keynesiano mais convicto desde o tempo de Kennedy, talvez desde o próprio John Maynard Keynes. Se Keynes ainda estivesse vivo, teria ficado muitíssimo surpreso com esses seus discípulos tardios" (GALBRAITH, 1994, p.164).

Na verdade, apesar da crítica ao keynesianismo, os gastos militares do governo Reagan e o enorme déficit fiscal aberto nesses anos foram responsáveis pela recuperação do ritmo do crescimento econômico a partir de 1983 e pela redução da taxa de desemprego nos anos 1980 (uma exceção entre os países da OCDE).

Outras mudanças verificadas nos anos 1980 enquadram-se no mesmo sentido das até aqui observadas: uma redução do papel do Estado na economia que, no plano geral, foi identificada pelo rótulo de neoliberalismo.

Se, no caso da Europa e de outras regiões, uma das principais faces do neoliberalismo foi a privatização de empresas públicas, no caso dos Estados Unidos (em que a importância das empresas estatais era reduzida), o neoliberalismo se manifestou pela desregulamentação da economia.<sup>11</sup> Havia, nos Estados Unidos, uma longa tradição de regulamentação de atividades econômicas, em especial aquelas que tivessem caráter monopolista. Era o caso dos chamados "serviços de utilidade pública" como transportes, energia e comunicações em que, quase sempre, um único concessionário oferecia o serviço para determinada comunidade. Para impedir a ação monopolista, em especial pela fixação de preços elevados, o Estado criava normas que regulamentavam essas atividades. Nos anos 1980, houve forte oposição ao regime de concessões, admitindo que seria possível estabelecer, em vários casos, o fim do monopólio com a introdução de mais de uma empresa prestadora do serviço.<sup>12</sup> A concorrência, assim estabelecida, deveria reduzir os preços. Vários serviços foram desregulamentados como telefonia fixa (mais de uma concessionária atendendo uma cidade), transportes aéreos (fim das concessões de certas rotas para uma companhia, permitindo a qualquer empresa ingressar em qualquer rota) etc. Outra atividade era objeto de regulamentação, embora por razões diferentes: o sistema financeiro devia se submeter a certas regras das autoridades monetárias pela sua importância como criadora de meios de pagamentos e pelo impacto que a quebra de uma instituição teria sobre a riqueza de seus clientes. Também aqui houve maior liberdade para a ação das instituições financeiras, embora a natureza da atividade impedisse sua total desregulamentação.

11. Outras manifestações do neoliberalismo, em especial na esfera internacional, serão discutidas no Capítulo 22.

12. A hipótese dos "mercados contestáveis", atribuída ao economista William Baumol, questionava a existência de muitos "monopólios naturais" (que exigiam a sua regulamentação). Afirmava que, sem a regulamentação, a manutenção de preços de monopólio, atrairia novas empresas que contestariam o monopólio estabelecido. Desse modo, a hipótese dos mercados contestáveis defendia a desregulamentação pois ela levaria à redução dos preços dos serviços oferecidos aos usuários.

As relações de trabalho também foram profundamente alteradas nas décadas finais do século XX. Durante a Era de Ouro, nos Estados Unidos e na Europa, o trabalho industrial era fundamental para a estruturação das relações de trabalho: empregos estáveis, profissões bem definidas com base na especialização do trabalhador, um relativo acordo entre capital e trabalho que proporcionava ganhos reais de renda aos trabalhadores, acordo esse mediado por sindicatos bastante ativos. Esse padrão foi completamente alterado a partir da estagnação dos anos 1970. A elevação da taxa de desemprego foi um primeiro indício de que as condições do mercado de trabalho se alteravam. Porém, as transformações foram muito além do aumento do desemprego. Para fazer frente à redução da taxa de lucros, as empresas procuraram meios para reduzir seus custos, em especial os salariais. Inovações tecnológicas e desregulamentação induziram mudanças nas relações de trabalho com o objetivo de reduzir custos.

As inovações técnicas poupadoras de mão de obra reduziram a dimensão do proletariado industrial nos países industrializados e enfraqueceram a resistência dos sindicatos diante de mudanças introduzidas nas relações de trabalho. Além disso, a tendência à mundialização da produção, facilitada pelo uso da informática e das telecomunicações, deslocou partes do processo produtivo para regiões em que vigoravam salários mais baixos, fragilizando ainda mais o poder de barganha dos trabalhadores dos países industriais mais antigos. Na verdade, em alguns países, antigas regiões industriais praticamente desapareceram já que as produções lá estabelecidas foram deslocadas para outras áreas.

Nas novas condições, a relação de trabalho típica da época fordista - trabalho especializado e emprego estável - foi, em grande medida, substituída por formas identificadas pela noção de trabalho precarizado que permitiam a redução dos custos legais: terceirização, subcontratação, trabalho em tempo parcial, trabalho temporário ou por tempo determinado, trabalho informal.

A expansão do emprego no setor de serviços absorveu uma parte daqueles que foram deslocados da indústria: mas também aqui prevalecem relações de trabalho precárias. Além disso, as inovações tecnológicas que se difundem nesse setor (como a tecnologia bancária via internet e o comércio eletrônico) devem mudar o perfil do emprego nesse setor, provavelmente reduzindo seu potencial de geração de novos postos de trabalho.

Nos países industriais mais antigos, as mudanças no mercado de trabalho se refletiram de forma aguda no elevado nível de desemprego entre os jovens (que ingressam no mercado) e nos idosos (que, após os 40 anos, têm dificuldade de se recolocar).

Nesse ambiente, a capacidade de mobilização dos trabalhadores foi afetada levando a um forte declínio dos sindicatos na negociação por ganhos econômicos diante das empresas. Embora a "precarização" do trabalho tenha assumido formas peculiares nos diferentes

países ricos (Estados Unidos, Europa, Japão), a tendência geral é semelhante, ou seja, de deterioração da condição dos trabalhadores<sup>13</sup>.

Neoliberalismo, taxas de câmbio flutuantes, economia do lado da oferta, precarização do trabalho continuam presentes nos anos 1990. No entanto, na segunda metade da década, alardeou-se o surgimento de uma "Nova Economia" como fundamento para nova e longa fase de expansão. Por isso, cabe examinar mais detidamente a última década do século XX.

### 21.3 CRESCIMENTO E CRISES NA DÉCADA DE 1990: UMA "NOVA ECONOMIA"?

A última década do século XX começou, nos Estados Unidos, com uma forte recessão nos anos de 1990 e 1991. No entanto, a partir de 1993 e, principalmente, na segunda metade da década houve vigoroso crescimento da economia norte-americana. Mesmo um texto acadêmico (menos afeito a impressões eufóricas do que a imprensa de negócios) registra o novo ambiente econômico que se instalara nos Estados Unidos:

No início dos anos noventa o clima nos Estados Unidos estava impregnado de pessimismo com relação ao declínio industrial, à competição asiática, ao crescente desemprego e à desigualdade econômica.[...] O "Século Americano" parecia destinado a um fim próximo. Poucos anos mais tarde, os que retornavam aos Estados Unidos depois de passar algum tempo fora ficavam surpresos com a reversão do clima prevalecente no país. Um franco otimismo sobre o futuro da economia havia substituído o pessimismo latente. (RHODE & TONIOLO, 2006, p.3)

Esse clima refletia a recuperação da atividade econômica: embora os primeiros indícios de retomada do crescimento tenham aparecido no final de 1992, foi na segunda metade da década que a economia norte-americana parecia ter superado a longa fase de estagnação (ou de reduzido crescimento) que se iniciara nos anos 1970 (Tabela 21.3).

No período de 1995-2000, a economia norte-americana mostrou um desempenho próximo daquele observado na última década de Era de Ouro e bem superior ao do período de 1969-1995. E esse crescimento era saudado na imprensa, por muitos economistas e mesmo por fontes oficiais, como o índice da afirmação de uma "Nova Economia" que viria assegurar longos anos de expansão para a economia norte-americana. Quais os fundamentos para essa expansão e o que seria essa "Nova Economia"?

TABELA 21.3

13. Há uma vasta literatura que discute as mudanças nas relações de trabalho no final do século XX. Para análises mais amplas do tema sugerimos, por exemplo: CASTEL (1998, Cap. VIII).

## Estados Unidos: Produto Interno Bruto (Variação média anual percentual)

PERÍODO	PIB	PIB PER CAPITA
1960-1969	4,6	3,3
1969-1979	3,3	2,5
1979-1990	2,9	1,9
1990-1995	2,4	1,3
1995-2000	4,1	3,4
1990-2000	3,2	2,4

Fonte: BRENNER (2003), p.93.

Uma primeira mudança a ser registrada diz respeito à orientação da política econômica norte-americana a partir de 1993 quando Bill Clinton assumiu a presidência. Durante os anos 1980, o governo acumulara sucessivos déficits orçamentários (em 1992, chegou a quase 5% do PIB) e crescente dívida pública. Apesar de a recessão do início da década ainda não ter sido plenamente superada, o governo Clinton decidiu que a redução do déficit deveria ser prioritária. Joseph Stiglitz, então membro do Conselho de Consultores Econômicos, comenta que essa decisão era arriscada, pois, de acordo com a teoria econômica padrão, a redução dos gastos do governo agravaria a situação da economia. No entanto, apesar da redução dos gastos (principalmente dos gastos militares que haviam crescido muito desde Reagan), a economia se recuperou, o que foi interpretado por alguns - que Stiglitz chama dos "conservadores que tentaram assassinar Keynes" - como resultado da redução do déficit.

Aqueles que estavam comprometidos com a redução do déficit vieram com uma nova teoria. Esperava-se que a redução do déficit levaria a taxas de juros mais baixas a longo prazo, e taxas de juros mais baixas a longo prazo levariam ao aumento do investimento, e o aumento do investimento reaqueceria a economia. (STIGLITZ, 2003, p.69-70)

Stiglitz entende que esta "nova teoria" não dava conta do que efetivamente ocorreu naqueles anos: na verdade, a redução do déficit, que deveria retardar a recuperação da economia, provocou, indiretamente, a recapitalização dos bancos. Estes ampliaram o crédito e induziram o aumento do investimento que sustentou a recuperação da economia. Desse modo, não teria sido a simples redução dos juros, reflexo da redução do déficit (o que efetivamente ocorreu), o fator responsável pela recuperação da economia (STIGLITZ, 2003, p.71-72).

Brenner situa a recuperação da economia americana na década de noventa num quadro mais amplo e que se define a partir de 1985. A combinação de alguns fatores contribuiu para a recuperação da lucratividade da indústria manufatureira americana: o declínio do valor do dólar a partir de 1985, a redução de impostos sobre as empresas (decretada por

Reagan em 1981) e o crescimento quase nulo dos salários reais por dez anos. Isso permitiu o aumento da competitividade internacional dos Estados Unidos e a orientação da indústria manufatureira para as exportações (BRENNER, 2003, p.96). Brenner ressalta que o aumento da competitividade e da taxa de lucro da indústria manufatureira americana não era, até 1994, resultado do aumento de sua produtividade (em relação à de outros países), e sim das variações dos salários e da taxa de câmbio. De 1986 a 1993, o crescimento médio do salário real por hora na indústria manufatureira americana foi de 0,15% ao ano, enquanto que na Alemanha foi de 2,85% e no Japão de 2,9%. Ao mesmo tempo, o marco e o iene se valorizavam diante do dólar: de 1985 a 1990, o marco se valorizou à média anual de 12,7% e o iene à média anual de 10,5%; e entre 1990 e 1995, essa valorização foi respectivamente de 2,5% e de 9,1%. Esses dois efeitos - crescimento lento dos salários reais nos Estados Unidos e desvalorização do dólar - deram enormes vantagens para a indústria manufatureira norte-americana diante de seus concorrentes tradicionais, Alemanha e Japão. Somente a partir do final de 1993 verificou-se crescimento da produtividade em ritmo mais acelerado: a taxa de lucro crescente incentivou investimentos não só pelo aumento do capital por trabalhador, mas também pela reorganização da produção, pela aplicação da tecnologia da informação à produção e pela terceirização da mão de obra.

Os indicadores da economia americana da segunda metade dos anos noventa pareciam justificar o surgimento de uma "Nova Economia"; no relatório anual para 2001, o Conselho de Consultores Econômicos dos Estados Unidos referia-se a essa "Nova Economia" registrando os "ganhos extraordinários no desempenho - inclusive o rápido crescimento da produtividade, as rendas em crescimento, o baixo desemprego e a inflação moderada" (apud BRENNER, 2003, p.287).

O que justificaria indicadores tão favoráveis e a euforia que acompanhava a definição dessa "Nova Economia"? Stiglitz nos fornece uma imagem mais concreta do que seria a "Nova Economia":

Entretanto, embora possa ter sido alardeada com exagero, a Nova Economia certamente foi real. A internet era real. As inovações, os avanços nas telecomunicações e as novas maneiras de se fazer negócios que se seguiram eram reais. Assim como os séculos XVIII e XIX marcaram a mudança da economia agrícola para a industrial e os três primeiros quartos do século XX marcaram um movimento da economia manufatureira para a de serviços, o final do século XX significou um movimento para uma economia "intangível", a economia do conhecimento. Revolução na produção de ideias, esse movimento foi tão importante quanto as mudanças anteriores haviam sido na produção de bens. Houve um aumento no ritmo da inovação, refletido na maior taxa de crescimento da produtividade; e, embora problemas de mensuração e de contabilidade possam ter nos conduzido a superestimar a magnitude desse crescimento, ele também foi real. (STIGLITZ, 2003, p.201)

Portanto, a noção de Nova Economia estava associada a uma revolução tecnológica que aparecia, de forma mais visível, na microeletrônica, na informática e nas telecomunicações, mas incorporava um elemento "intangível", considerado, pelo Conselho de Consultores Econômicos dos Estados Unidos, fundamental para o sucesso da economia norte-americana naqueles anos:

O sucesso na Nova Economia se apoia no capital intangível [...] Os ativos intangíveis – práticas organizacionais, capacidade e reputação de pesquisa e desenvolvimento – são hoje traços muito mais proeminentes da estratégia competitiva de uma empresa porque formam a base para as inovações que levam ao sucesso. (apud BRENNER, 2003, p.291)

Mas o sucesso da Nova Economia também contava com outro suporte: o capital de risco. A ampla disponibilidade de capital de risco, em especial para o mercado das IPOs (ofertas públicas iniciais de ações), proporcionou recursos para novos empreendimentos que investiam em inovações, por vezes com alto risco, mas com grande potencial de elevação da produtividade. Também em relação a este ponto, o Conselho de Consultores Econômicos dos Estados Unidos era enfático:

O florescente mercado de capital de risco e o dinâmico mercado de ofertas públicas são características singulares da economia americana e podem ajudar a explicar por que a Nova Economia surgiu aqui em vez de na Europa ou na Ásia. (apud BRENNER, 2003, p.291)

Desse modo, aos que admitiam a emergência de uma Nova Economia na segunda metade da década de 1990, não se tratava apenas de um período de rápida expansão da economia norte-americana e era bem mais do que a revolução tecnológica fundada em microeletrônica, informática e telecomunicações. Tratava-se de uma estrutura institucional que articulava o capital de risco com o investimento em ativos tangíveis e a capacidade de acumular ativos intangíveis (conhecimento, informação, qualificação, organização) que constituiriam agora a fonte decisiva para a inovação e, portanto, para aumentar a produtividade. Isso era peculiar dos Estados Unidos: a Nova Economia havia nascido ali e emprestava seu dinamismo à economia mundial.

Mas a euforia com a Nova Economia foi duramente abalada a partir de meados do ano 2000 quando se iniciou o declínio do preço das ações nas bolsas norte-americanas. O índice da bolsa Nasdaq (a bolsa que reúne as empresas de tecnologia típicas da Nova Economia) caiu 60% entre o início de 2000 e o final de 2001. O impacto sobre o PIB foi substancial: seu crescimento diminuiu de 4,9% (de meados de 1999 a meados de 2000) para 0% (de meados de 2000 a meados de 2001) (BRENNER, 2003, p.27 e p.315).<sup>14</sup>

14. O atentado contra as Torres Gêmeas em Nova Iorque, em setembro de 2001, teve algum impacto sobre a economia, em especial sobre as empresas aéreas. Mas a queda das bolsas e seu efeito negativo sobre o PIB foram anteriores a esse evento.

Por que a expectativa de uma longa fase de expansão foi interrompida bruscamente em 2000-2001?

Uma explicação considera que a crise das bolsas e a recessão que se seguiu foram o resultado de "erros" ou de "desvios da boa conduta" nos negócios. Stiglitz relaciona alguns desses erros e desvios: a "exuberância irracional" que impulsionou a bolha nas bolsas e que foi, em certos casos, alimentada pelas autoridades (do *Federal Reserve* – banco central – e do Tesouro americano); práticas contábeis ruins que forneciam informações ruins e alimentavam a exuberância irracional, práticas essas mantidas por fortes pressões de instituições financeiras e empresas de auditoria, aliadas a membros do Tesouro que resistiam a propostas de reforma das práticas contábeis; regulamentação inadequada em vários setores (fruto de um amplo processo de desregulamentação iniciado nos anos 1980 na gestão de Ronald Reagan), em especial naqueles que foram o foco dos problemas que levaram ao estouro da bolha (como energia, telecomunicações e finanças); a redução dos impostos sobre ganhos de capital que estimulou a especulação. Ao estouro da bolha se somou a prática frequente de fraudes contábeis que procuravam inflar o valor das ações de empresas na bolsa e gerar bônus elevados para seus dirigentes. Grandes empresas norte-americanas se envolveram nessas fraudes, algumas levadas à falência pela dimensão dos desvios contábeis em relação à real situação da empresa: Enron, WorldCom, Adelphia, Tyco, Cirio, Adecco, Arthur Andersen são algumas das que se notabilizaram pela prática ou participação nas fraudes evidenciadas nos anos de estouro da bolha do mercado de ações.

O impacto negativo da crise da bolsa sobre a economia norte-americana foi aprofundado pela política econômica do governo de George W. Bush que optou por reduzir a carga de impostos (STIGLITZ, 2003, p.39-40).<sup>15</sup>

Já Brenner, sem negar o impacto de erros e desvios de conduta, situa o boom e a bolha na perspectiva mais geral de sua análise do final do século XX. Como indicamos anteriormente, o aumento da taxa de lucro no começo dos anos 1990 havia estimulado novos investimentos que resultaram em elevação da produtividade. Desse modo, o boom, cujas primeiras manifestações datam de 1993 e que ganha força em 1995, tinha um fundamento real nos investimentos e no aumento de produtividade. Porém, a partir de 1997, em parte pela elevação do valor do dólar diante de outras moedas, a taxa de lucro da indústria manufatureira norte-americana tendeu a reduzir-se. No entanto, o preço de suas ações nas bolsas continuou a subir, alimentado pelo ingresso de capital externo e pela expansão do

15. Stiglitz entende que a bolha e a recessão foram consequência da inadequada ação do governo: como participante do governo Clinton (no Conselho de Consultores Econômicos), admite que não houve um papel equilibrado do governo pois este acabou cedendo às pressões pela desregulamentação, em parte pelo entusiasmo que a expansão da economia a partir de 1995 gerava nos próprios gestores da política econômica. Assim, o problema não estaria na Nova Economia e sim nas distorções que a envolveram (STIGLITZ, 2003, p.327-328).

crédito interno.<sup>16</sup> Desse modo, os preços das ações que, para Brenner, mantinham uma correspondência com a taxa de lucro até 1995, dispararam depois desse ano, descolando-se da lucratividade efetiva das empresas. A elevação dos preços das ações baseava-se em expectativas irreais sobre os lucros futuros das empresas, muitas delas que nem chegaram a ser efetivamente instaladas. Na verdade, a euforia com as empresas da "Nova Economia", em especial com as ligadas à internet, inflou a bolha que foi, em certa medida, realimentada pelo Fed (*Federal Reserve*, o banco central). No primeiro trimestre de 2000, a relação entre preços e lucros de ações da bolsa Nasdaq (empresas de alta tecnologia e internet) alcançou 400:1, com base nos lucros do ano anterior (BRENNER, 2003, p.316). O efeito riqueza positivo do aumento do preço das ações (as pessoas vêem o valor de seu patrimônio crescer) manteve elevada a demanda e estendeu o boom quando o setor produtivo já reduzia seu investimento.

Uma parte dos recursos carreados para as bolsas na década de 1990 se transformou em investimentos; grande parte desses investimentos superestimou a demanda potencial e gerou uma capacidade produtiva excedente de grandes dimensões. Em abril de 2001, a taxa de utilização das redes de telecomunicações era da ordem de 2,5%, com efeitos negativos sobre a taxa de lucro das empresas que realizaram esses investimentos e, consequentemente, sobre o preço de suas ações (BRENNER, 2003, p.325).

Em suma, a percepção de que os preços das ações haviam "descolado" da lucratividade efetiva e potencial das empresas levou ao estouro da bolha (estouro reforçado pelas declarações do presidente do Fed, Alan Greenspan, no primeiro semestre de 2000, de que não alimentaria a bolha no mercado de ações). Desse modo, o efeito riqueza negativo (ou seja, os portadores de ações se tornaram mais pobres) teve impacto imediato na demanda; o qual, somado ao excesso de capacidade de vários setores que suspenderam seus investimentos, levou à recessão no ano de 2000. Portanto, para Brenner, a Nova Economia (cuja existência ele de certo modo descarta) não havia conseguido superar o dilema da economia mundial desde os anos 1970: a existência – e a reiteração – de uma capacidade produtiva excedente da indústria manufatureira que deprime a taxa de lucro. Estímulos do governo podem manter a expansão da economia por algum tempo, mas o peso da capacidade excedente mundial acaba por se impor, estabelecendo um conflito entre os diferentes países pela divisão do mercado.

Gordon, ao analisar a sequência da crise das bolsas em 2000-2001, afirma que a recessão foi superada por meio das políticas adotadas:

16. Brenner, em entrevista ao jornal coreano *Hankyoreh*, sugere que o estímulo à demanda por meio de gastos do governo (suspensos no período Clinton pelo combate ao déficit público) foi substituído por um "keynesianismo de preços de ativos" (*asset price Keynesianism*): "a continuidade da acumulação de capital tornou-se literalmente dependente de ondas históricas de especulação, cuidadosamente alimentadas e racionalizadas pelos "policy makers" – e pelos reguladores! – primeiro a bolha histórica do mercado de ações do fim da década de 1990, em seguida as bolhas dos mercados imobiliário e de crédito do início da década de 2000". (BRENNER, 2009).

A estabilidade da economia americana depois do colapso do investimento e do mercado de ações de 2000-2001 prova que boas políticas públicas importam. E estas políticas vão além das operações de política monetária e fiscal estritamente definidas. Uma ampla variedade de políticas como regulação bancária, seguros de depósitos, regras sobre margens, redução de impostos e menores restrições sobre imigração, todas se combinam para fazer a economia dos Estados Unidos mais estável e menos frágil hoje do que na década de 1920. Os sucessos de 2000-2005 ajudam a iluminar os fracassos de 1929-1933 [...]. (GORDON, 2006, p.189)

Os eventos recentes – a crise dos empréstimos hipotecários nos Estados Unidos e sua repercussão na economia norte-americana e mundial – sugerem que a estabilidade está longe de ser obtida: a crise de 2008 evidenciou que os "sucessos de 2000-2005" não puderam ser comemorados por muito tempo. O impacto da crise iniciada em 2008 sobre o ritmo da atividade econômica norte-americana tem sido mais acentuado do que aquele verificado em 2000-2001, como atestam os dados sobre o PIB.

TABELA 21.4

Estados Unidos: Taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (% ao ano)

ANO	%	ANO	%
1995	2,5	2003	2,5
1996	3,7	2004	3,6
1997	4,5	2005	3,1
1998	4,4	2006	2,7
1999	4,8	2007	1,9
2000	4,1	2008	-0,3
2001	1,1	2009	-3,5
2002	1,8	2010	3,0

FONTE: USA. Bureau of Economic Analysis. National Economic Accounts: <http://www.bea.gov/national/index.htm#gdp> (acesso em 14/10/2011).

Mais uma vez, crédito abundante, em combinação com práticas de negócios pouco convencionais, como a proliferação de empréstimos de elevado risco (os chamados *sub-prime*), estimulou uma bolha – neste caso, do preço de imóveis – que estourou no ano de 2008. A inadimplência dos devedores hipotecários atingiu o sistema financeiro e se disseminou pela economia norte-americana, exigindo grande aporte de recursos (mais de um trilhão de dólares) por parte do governo para evitar o aprofundamento da crise. Em alguns países europeus, a crise também produziu forte impacto sobre o sistema de crédito, obrigando os governos a socorrer o "mercado" com volumosa injeção de recursos que fragilizou a situação financeira desses governos. Assim, uma crise aparentemente localizada

– inadimplência dos devedores hipotecários nos Estados Unidos – se disseminou, em grau maior ou menor, por quase todo o mundo, evidenciando o entrelaçamento internacional dos mercados financeiros nacionais. As previsões sobre os desdobramentos da crise vão das mais otimistas (prevendo a recuperação da economia norte-americana e da mundial) até as mais pessimistas (de que o aprofundamento da crise na zona do euro possa contaminar o sistema financeiro internacional e se espalhar por todo o mundo). Independente do balanço final da crise, ela demonstrou a insuficiência dos elementos regulatórios para evitar abalos no sistema financeiro com fortes reflexos sobre a economia “real”. E também colocou em dúvida as expectativas extremamente otimistas sobre a “Nova Economia”, pois sua expansão parecia estar fundada não só nas inovações tecnológicas, mas também nos mecanismos financeiros que se situam na raiz das duas crises da primeira década do século XXI. Além disso, a disseminação da crise pelo mundo atesta a crescente integração das economias nacionais na economia mundial (por vezes denominada *globalização*) que se intensificou nas décadas recentes tanto na esfera financeira como na produtiva e induziu uma nova conformação da economia internacional, tema de nosso próximo capítulo.

## REFERÊNCIAS

- BRENNER, R. (2003). *O Boom e a Bolha: Os Estados Unidos na Economia Mundial*. Rio de Janeiro: Record.
- BRENNER, R. (2009). “The Economy in a World of Trouble”. Disponível em: [http://English.hani.co.kr/arti/English.edition/e\\_international/336766.html](http://English.hani.co.kr/arti/English.edition/e_international/336766.html). Acesso em: 30/10/2010.
- CASTEL, R. (1998). *As Metamorfoses da Questão Social: Uma Crônica do Salário*. Petrópolis: Vozes.
- GALBRAITH, J. K. (1994). *Uma Viagem pelo Tempo Econômico*. São Paulo: Pioneira.
- GORDON, R. J. (2006). “The 1920s and the 1990s in Mutual Reflection” in RHODE, P. W. & TONIOLO, G. (Ed.). *The Global Economy in the 1990s*. Cambridge (UK): Cambridge University Press.
- HOBSBAWM, E. (1995). *A Era dos Extremos. O Breve Século XX: 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras.
- LIPIETZ, A. (1991). *Audácia: Uma Alternativa para o Século XXI*. São Paulo: Nobel.
- MADDISON, A. (1995). *Monitoring the World Economy (1820-1992)*. Paris: OECD.
- PHILLIPS, A. W. “The Relationship between Unemployment and the Rate of Change of Money Wages in the United Kingdom, 1861-1957”. *Economica*, 25(100), p.283-299.
- RHODE, P. W. & TONIOLO, G. (2006). “Understanding the 1990s: A Long Run Perspective” in RHODE, P. W. & TONIOLO, G. (Ed.). *The Global Economy in the 1990s*. Cambridge (UK): Cambridge University Press.
- STIGLITZ, J. E. (2003). *Os Exuberantes Anos 90: Uma Nova Interpretação da Década mais Próspera da História*. São Paulo: Companhia das Letras.

## Capítulo 22

### A ECONOMIA MUNDIAL NO FINAL DO SÉCULO XX

O ano de 1973 é considerado, também no plano da economia internacional, um marco de profundas rupturas em relação aos padrões da Era de Ouro. Um evento emblemático dessa ruptura foi a crise do sistema monetário internacional estruturado em Bretton Woods: em 1971, os Estados Unidos suspenderam a conversibilidade do dólar em ouro e, em 1973, foi abandonado o sistema de taxas de câmbio fixas. Esse evento expressava, por um lado, a perda da absoluta supremacia econômica que os Estados Unidos desfrutaram após o fim da Segunda Guerra Mundial. Nos anos 1970, outros países, em especial Alemanha e Japão, tinham sistemas produtivos capazes de rivalizar com o norte-americano no comércio internacional. Por outro lado, com taxas de câmbio flutuantes, introduziu-se um elemento de grande instabilidade nos valores da esfera internacional, em contraste com a relativa estabilidade que havia vigorado durante a Era de Ouro.

Apesar de 1973 ser também o marco da “estagnação” das principais economias desenvolvidas (expressa pela redução das taxas de crescimento do produto), o comércio internacional apresentou expressivo incremento, em especial na última década do século XX, como mostram os dados da Tabela 22.1: a proporção entre as exportações mundiais de mercadorias e o produto mundial passou de 5,5%, em 1950, para 18,8%, em 2000.

TABELA 22.1

Exportações mundiais de mercadorias como proporção do produto mundial

1950	5,5%
1973	10,5%
1990	12,7%
2000	18,8%

Fonte: CRAFTS (2006), p.22

Mais expressiva foi a intensificação das transações financeiras internacionais. No pós-guerra, e ainda como reflexo da Grande Depressão da década de 1930, o sistema financeiro

privado tivera sua atividade substancialmente reduzida. A partir dos anos 1960, houve o renascimento dos fluxos financeiros internacionais privados, acompanhado por profundas mudanças institucionais (inclusive crescente abertura financeira das economias nacionais). A relação entre os ativos externos (ou seja, ativos de propriedade de residentes no exterior) e o produto mundial elevou-se de 6,4%, em 1960, para 92%, em 2000 (Tabela 22.2).

**TABELA 22.2**  
Relação entre ativos externos e produto mundial (%)

1960	6,4%
1980	25,2%
1990	48,6%
1995	62,0%
2000	92,0%

Fonte: CRAFTS (2006), p.22

Os países periféricos também se integraram à expansão comercial e financeira da economia mundial: alguns em posição muito favorável, como os exportadores de petróleo; outros conseguiram ingressar no comércio internacional como exportadores de manufaturados, a exemplo dos chamados Tigres Asiáticos; grande parte permaneceu como exportadora de seus produtos tradicionais (agropecuários ou minerais). Os mais pobres (principalmente da África) ficaram à margem dessa expansão da economia mundial. Na esfera financeira internacional, a presença dos países periféricos foi peculiar: os exportadores de petróleo, com grandes superávits comerciais, alimentaram o sistema financeiro internacional com volumosos recursos; já os importadores de petróleo, vítimas dos dois “choques” nos preços do produto (de 1973 e 1979), acumularam enormes dívidas para financiar seus déficits comerciais, dívidas que foram fator fundamental para a crise que se abateu sobre esses países nos anos 1980.

A década de 1990 aprofundou tendências já observadas desde os anos 1970: integração mais ampla das economias nacionais e papel crescente das finanças na esfera internacional. O termo “globalização” tornou-se de uso corrente para designar essa crescente integração no plano internacional. Para alguns, a globalização (produtiva e financeira) resultaria principalmente da difusão de novas tecnologias (informática, telecomunicações). Porém, tão ou mais importantes, foram as mudanças na esfera da política econômica, iniciadas nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha e que se disseminaram por boa parte do mundo. O chamado neoliberalismo, ao induzir a abertura comercial e financeira das economias nacionais, facilitou a sua integração. O impacto da globalização sobre as diferentes economias nacionais é objeto de amplas polêmicas, em especial quanto à

crescente participação das transações financeiras na dinâmica da economia mundial. Estes temas, que ganharam relevo a partir de 1980, mantêm sua atualidade e seu caráter polêmico no início do século XXI.

### 21.1 O SISTEMA MONETÁRIO INTERNACIONAL: O FIM DE BRETTON WOODS E A “ADMINISTRAÇÃO” DE UM SISTEMA COM TAXAS DE CÂMBIO FLUTUANTES

O sistema monetário internacional estruturado na conferência de Bretton Woods e implementado progressivamente após o fim da Segunda Guerra tinha, em seu núcleo, taxas de câmbio fixas entre as moedas dos países signatários do acordo. Nos anos 1930, em meio à depressão, muitos países desvalorizaram suas moedas a fim de incrementar a produção e o emprego nacional (por meio do aumento das exportações e redução das importações). Era a chamada política de “desvalorizações competitivas” ou de “arruinar meu vizinho”. A soma dos efeitos da depressão e das desvalorizações foi a redução dos fluxos do comércio internacional de mercadorias. Desse modo, em Bretton Woods havia a preocupação de evitar a repetição da política de desvalorizações competitivas, o que poderia ser obtido com um regime de taxas de câmbio fixas.<sup>1</sup> Além disso, o regime previa que apenas as moedas de países que se comprometessem à sua conversão em ouro seriam admitidas como moedas-chave do sistema monetário internacional. Na prática, apenas os Estados Unidos tinham, ao fim da guerra, capacidade para garantir a conversibilidade de sua moeda em ouro: assim, o dólar assumiu o papel de moeda internacional.

O sistema arquitetado em Bretton Woods tornou-se efetivo a partir de 1950, após um ajuste das paridades entre as moedas: as moedas europeias foram desvalorizadas, pois a paridade definida originalmente as supervalorizava e inviabilizava uma participação ativa desses países no comércio internacional. E, efetivamente, teve início um período de razoável expansão do comércio internacional com relativa estabilidade dos valores (como era desejado na conferência de Bretton Woods). Mas o sistema envolvia uma inconsistência que ficou conhecida como “dilema de Triffin”: para gerar a liquidez necessária para a expansão das transações internacionais era preciso que houvesse um volume de dólares crescente em circulação no sistema internacional. Isso só seria possível por meio de déficits externos norte-americanos (seja por um excesso de importações sobre as exportações, seja por outros fluxos como doações, investimentos externos etc.). Os dólares correspondentes aos déficits permaneciam no exterior (principalmente na Europa) e os bancos centrais poderiam solicitar sua conversão em ouro, de acordo com a regra de conversibilidade definida

1. Os países deficitários poderiam promover pequenas desvalorizações de suas moedas (até 3%) e contar com recursos do Fundo Monetário Internacional (o FMI, também criado em Bretton Woods) para enfrentar seus desequilíbrios externos.

em Bretton Woods. O dilema apontado pelo economista Robert Triffin era o seguinte: sem os déficits norte-americanos o sistema não funcionaria, pois não haveria liquidez para crescentes transações comerciais e financeiras; com déficits norte-americanos haveria liquidez, porém com o crescente volume de dólares no exterior surgiria a desconfiança quanto à capacidade de conversão do dólar em ouro, caso os bancos centrais a solicitassem. Em 1960, o volume de dólares no exterior superou as reservas de ouro monetário dos Estados Unidos, ou seja, se todos os bancos centrais portadores de dólares solicitassem a conversão em ouro, não haveria reservas para garantir essa conversão. Ao longo da década de 1960 a situação se agravou e em agosto de 1971, diante da crescente pressão sobre a moeda norte-americana, o presidente Richard Nixon suspendeu a conversão dos dólares em ouro. Um dos pilares do sistema de Bretton Woods fora destruído; as tentativas de manter o outro pilar – taxas de câmbio fixas – mostraram-se ilusórias. Em dezembro de 1971, realizou-se, em Washington, a Conferência Smithsonian (em referência ao nome do instituto em que ela teve lugar): o objetivo era recompor o sistema de taxas de câmbio fixas, permitindo a desvalorização do dólar em 8% e promovendo a valorização das moedas europeias e da japonesa. Isso deveria favorecer as exportações norte-americanas e reduzir a pressão sobre o dólar; porém não se restabeleceu a conversão do dólar em ouro. A manutenção das taxas fixas de câmbio dependeria agora da intervenção dos governos e dos bancos centrais por meio de suas políticas fiscais e monetárias e pela compra de moedas no mercado de câmbio. Como as pressões para a desvalorização do dólar (uma fuga de posições em dólar) continuaram, em 1973 os países europeus abandonaram a defesa das taxas de câmbio fixas (ou seja, deixaram de comprar dólares para sustentar a taxa do Acordo Smithsoniano) e permitiram que suas moedas se valorizassem. Desde então, o sistema de Bretton Woods, de taxas de câmbio fixas, deixou de existir, transformando radicalmente as questões monetárias internacionais.

No regime de taxas de câmbio fixas, a política monetária de cada país tinha como objetivo (ou pelo menos como restrição) a manutenção da taxa de câmbio. Com taxas de câmbio flutuantes, outros objetivos podiam ser atribuídos à política monetária, com reflexos sobre a taxa de câmbio: uma política monetária altamente restritiva, com taxas de juros elevadas (por exemplo, para combater a inflação), levaria à valorização da moeda do país diante das demais; já uma política monetária expansiva, com taxas de juros reduzidas (para estimular o investimento e/ou o consumo), tenderia a desvalorizar a moeda. Evidentemente, variações substanciais das taxas de câmbio afetavam exportações e importações dos países cujas moedas tinham seus valores relativos alterados.

Para Eichengreen, o regime de taxas de câmbio fixas se tornou inviável por causa da crescente mobilidade do capital na esfera internacional. Durante algum tempo após o fim da Segunda Guerra, a relativa estagnação do sistema financeiro privado internacional permitiu a imposição de controles sobre o fluxo internacional de capitais, evitando que exercesse pressões fortes sobre as taxas de câmbio. A partir de meados dos anos 1960,

a recuperação da atividade financeira internacional colocou em xeque a eficácia desses controles, pois “Os participantes no mercado encontraram novas e espertas maneiras de contornar as barreiras aos fluxos de capital internacional” (EICHENGREEN, 2000, p.183).

Portanto, o sistema monetário internacional, de um regime de taxas de câmbio fixas com controle dos fluxos internacionais de capital, caminhou para um regime de taxas flutuantes e crescente liberalização dos fluxos de capital. Evidentemente, este regime envolve elevado risco de instabilidade: diante da expectativa de valorização ou desvalorização de uma moeda, os capitais, sem enfrentar barreiras, deslocam-se rapidamente em busca de ganhos especulativos (ou seja, ganhos decorrentes da variação dos preços das moedas). As inovações tecnológicas em comunicações e informática, ao permitirem a comunicação instantânea entre vários mercados, ampliaram o potencial de ganhos (e o risco de perdas) por meio de operações cambiais.

A tendência à instabilidade inerente ao regime de câmbio flutuante levou à busca de alternativas que evitassem oscilações bruscas dos valores com seus efeitos desestabilizantes sobre as economias.

Para as economias da Europa Ocidental, crescentemente integradas desde a formação do Mercado Comum Europeu, limitar as flutuações das taxas de câmbio de suas moedas era essencial. Nos anos 1970, um acordo estabeleceu bandas de flutuação das taxas da ordem de 2,25%. Nos anos 1980 foi criado o Sistema Monetário Europeu que reforçava a limitação das flutuações cambiais. No entanto, a eliminação dos controles de capital no final da década, tornou mais difícil manter aqueles limites; após uma série de crises, a banda de flutuação foi alargada em 1993 para 15%, dando maior flexibilidade para os países se reajustarem diante dos desequilíbrios externos. Com a formalização da União Europeia veio também a proposta de moeda única para os países membros. Em 1º de janeiro de 1999 foi criado o euro (nesse momento apenas como moeda escritural), ao qual aderiram 12 países da União Europeia; e em 2002 passaram a circular notas e moedas denominadas euros, deixando de existir as moedas dos países aderentes (como o marco alemão, o franco francês, a lira italiana etc.). Desse modo, o Banco Central Europeu passou a determinar a política monetária da zona do euro; assim, os países aderentes ao euro perderam a autonomia na gestão de oferta monetária, taxa de juros ou outras medidas de política monetária. Evidentemente, com a moeda única há apenas a taxa de câmbio do euro com as moedas do resto do mundo; para cada país da zona do euro, não há mais a possibilidade de atuar sobre a sua taxa de câmbio como instrumento de política econômica. A experiência europeia tem mostrado que a gestão da moeda única de uma união de economias nacionais com características bastante distintas oferece grandes dificuldades de coordenação.<sup>2</sup>

2. A coordenação das políticas econômicas da zona do euro exigia limites ao déficit público (da ordem de 3% do PIB) a fim de evitar que o impacto inflacionário de um país contaminasse a moeda. Durante a crise financeira iniciada em 2008, nos

Outro esquema para tentar manter, ao menos em parte, taxas de câmbio fixas foi a chamada “dolarização”. Alguns países decidiram atrelar suas moedas à de um país com o qual mantivessem intensas relações comerciais, estabelecendo uma taxa de câmbio fixa com essa moeda. Foi o caso da Argentina: em 1991, o valor de sua moeda em dólares foi fixado em lei e as emissões de moeda deveriam acompanhar a variação das reservas em dólar do país. Além disso, era permitido converter (ou seja, trocar) a moeda argentina em dólares na taxa definida pela lei. O esquema funcionou enquanto houve forte ingresso de recursos externos; quando esse fluxo se inverteu, instalou-se uma crise que impôs o fim da experiência no ano de 2001. Outros países, em geral com economias de pequena dimensão, também optaram por essa alternativa, como Hong Kong, Bermudas, Ilhas Caimã e Estônia.

Mas foi nas relações entre as principais economias capitalistas que a questão cambial ganhou maior expressão. Flutuações cambiais podiam afetar o desempenho das principais economias capitalistas (em especial Estados Unidos, Alemanha e Japão). Por isso, o fim do regime de taxas fixas de câmbio levou a propostas de coordenação das políticas econômicas a fim de evitar flutuações acentuadas. Na Conferência de Cúpula de Rambouillet, em 1975, foi aprovada uma emenda aos artigos de criação do FMI, emenda que legalizou as taxas de câmbio flutuantes e suprimiu o papel do ouro. Além disso, “ela obrigou os países a defenderem taxas de câmbio estáveis ao incentivá-los a promover condições econômicas equilibradas e autorizando o Fundo a supervisionar as políticas de seus membros” (EICHENGREEN, 2000, p.189).

Na década de 1970, efetivamente houve razoável coordenação das políticas econômicas de Estados Unidos, Alemanha e Japão. Intervenções dos bancos centrais no mercado cambial procuraram sustentar moedas que tendiam a se desvalorizar e a limitar a valorização das moedas fortes. Estas intervenções deviam ser complementadas por medidas de política econômica doméstica: medidas restritivas para economias inflacionárias e deficitárias em seu setor externo e medidas expansionistas para aquelas superavitárias (a fim de estimular o comércio mundial e as exportações dos deficitários).

---

Estados Unidos, e que afetou de modo desigual os países da zona do euro, vários deles tiveram de ir além daquele limite a fim de amenizar os efeitos da crise. Para financiar seus gastos, alguns países ampliaram a dívida pública e tiveram dificuldade para se equilibrar entre o desemprego e a crise financeira: Irlanda, Espanha, Portugal e Grécia estão entre os mais afetados. Medidas coordenadas entre os governos dos países da União Europeia e o Banco Central Europeu procuraram evitar o aprofundamento da crise que poderia colocar em xeque a própria sobrevivência do euro como moeda única. No entanto, a mobilização de volumosos recursos para enfrentar a crise envolve importantes dificuldades políticas: apesar da moeda única, subsistem as economias nacionais com seus problemas específicos (dívida pública e privada interna e externa; déficits em conta corrente; déficit público, taxa de desemprego etc.). O socorro aos países em crise exige, em última instância, a transferência de recursos das economias mais sólidas para as mais frágeis, gerando forte resistência da população dos países mais ricos e a consequente pressão sobre seus governantes. No final de 2011, o agravamento da situação na Grécia espalhava o temor de contágio em outros países e uma solução para a crise ainda estava longe de ser delineada; e no final de 2012, a situação estava longe de ser plenamente equacionada.

Nos anos 1980, no entanto, a cooperação deixou de ser exercida com tanta eficácia. O *Federal Reserve* (banco central norte-americano), para combater uma inflação de dois dígitos e pressões internacionais sobre o dólar, iniciou, em 1979, uma política de elevação da taxa de juros. Paralelamente, Alemanha e Japão abandonaram suas políticas que tinham o objetivo de manter taxas de câmbio relativamente estáveis. Como resultado, entre 1980 e 1982, o dólar teve uma valorização real de 28%. A política do presidente Ronald Reagan nos anos 1980, ao elevar os gastos militares e o déficit público, pressionou a taxa de juros para cima, atraiu mais recursos externos e manteve a tendência à valorização do dólar. Pressões internas (dos exportadores) e externas levaram o governo americano a aceitar um acordo para conter a valorização do dólar: em 1985, em reunião no hotel Plaza em Nova Iorque, representantes do G-5 (Estados Unidos, Alemanha, Japão, França e Reino Unido) propuseram a cooperação entre eles para promover alguma desvalorização do dólar, ou seja, para promover um realinhamento das taxas de câmbio. Em 1987, em outra reunião, esta realizada em Paris (no Louvre), foram avaliados os efeitos do acordo do Plaza e propostos novos ajustes.

Na verdade, estas tentativas de coordenação tiveram efeitos efêmeros, pois a tendência nos diferentes países foi de privilegiar suas políticas domésticas e não a estabilidade das taxas de câmbio (EICHENGREEN, 2000, p.198-202). Apenas em situações extremas, as tentativas de coordenação foram retomadas com algum sucesso: em 1995, diante de profunda desvalorização do dólar, foi realizado novo acordo que ficou conhecido como Plaza-Louvre invertido. Como o anterior, seu efeito foi temporário e a questão cambial retorna periodicamente, pois ela é crucial nas relações econômicas internacionais.

Em suma, o fim do sistema monetário internacional construído em Bretton Woods deu origem a um regime de taxas flutuantes em que o câmbio pode ficar – e frequentemente fica – subordinado à definição das políticas domésticas cujos objetivos prioritários são outros que não a estabilidade das taxas de câmbio. Em conjunturas mais agudas, termos como “desvalorizações competitivas”, “arruinar meu vizinho” ou mesmo “guerra cambial” retornam ao vocabulário econômico cotidiano, sugerindo a dificuldade de se ter uma coordenação adequada de um sistema monetário internacional com taxas de câmbio flutuantes.<sup>3</sup>

---

3. No século XXI, a questão cambial ganhou um novo componente com o ingresso da China entre os principais participantes do comércio mundial. Admite-se que a moeda chinesa está bastante desvalorizada, o que favorece suas exportações. Como a política chinesa mantém estável a relação do valor de sua moeda com o dólar, os Estados Unidos exercem pressão para que a China valorize sua moeda (a fim de reduzir o déficit comercial americano com os chineses). Adicionalmente, numa década de grande desvalorização do dólar, as outras economias que participam do comércio mundial se veem prejudicadas tanto pela subvalorização da moeda chinesa como pela política monetária expansionista do banco central norte-americano. A solução do impasse envolveria uma ampla coordenação internacional, o que não parece ser fácil de ocorrer já que Estados Unidos e China têm se mostrado mais preocupados com suas economias domésticas do que com o impacto internacional de suas políticas.

## 22.2 GLOBALIZAÇÃO: COMÉRCIO E PRODUÇÃO

A noção de globalização foi usada, nas últimas décadas do século XX, para justificar mudanças que ocorriam nas mais diversas esferas da sociedade: na economia, na política, na cultura em geral, nas artes etc.

Uma concepção muito geral ilustra a amplitude que é dada à globalização: "Globalização diz respeito a todos os processos por meio dos quais os povos do mundo são incorporados em uma única sociedade mundial, a sociedade global". (ALBROW apud IANNI, 2008, p.248).

Com foco mais específico, Hirst e Thompson procuram definir o *tipo ideal* de uma economia globalizada:

Em um sistema global, as diferentes economias nacionais são incluídas e rearticuladas no sistema por processos e transações internacionais. [...] A economia global dá àquelas interações [mercados financeiros e comércio de produtos manufaturados, por exemplo] baseadas no âmbito nacional um novo poder. O sistema econômico internacional torna-se autônomo e socialmente sem raízes, enquanto os mercados e a produção tornam-se realmente globais. As políticas internas, sejam de corporações privadas, sejam de reguladores públicos, agora têm de levar em conta rotineiramente os determinantes predominantemente internacionais de sua esfera de operações. Enquanto a interdependência sistêmica cresce, o nível nacional é permeado e transformado pelo internacional. Em uma economia globalizada como essa, o problema colocado para as autoridades públicas é como construir políticas que coordenem e integrem seus esforços de regulação, com o objetivo de enfrentar a interdependência sistemática entre seus atores econômicos. (HIRST & THOMPSON, 1998, p.26)

O elemento central nessa concepção é de que o poder público e as corporações privadas devem considerar, na definição de suas políticas, os determinantes internacionais. Levada ao extremo, a noção de globalização implicaria, de um lado, a redução do poder dos Estados Nacionais diante de um mercado globalizado: as políticas nacionais seriam ineficazes diante da força daquele mercado. De outro, pressupõe o caráter crescentemente transnacional das empresas, ou seja, empresas cujo capital não apresenta qualquer identificação nacional. Assim, sua estratégia e ação estariam determinadas pelas vantagens e oportunidades oferecidas pelo mercado global e também imunes a qualquer efeito das políticas de Estados Nacionais particulares.

Após delinearem esse *tipo ideal* de uma economia globalizada, Hirst e Thompson afirmam que a economia mundial atual não se enquadra num modelo extremo de globalização. Sem negar a tendência à crescente internacionalização, questionam a perda de autonomia dos Estados Nacionais na definição e execução de suas políticas e discutem se as grandes corporações estariam efetivamente se tornando transnacionais, pois se observa

a manutenção de muitas atividades "nobres" das empresas (como a de inovação tecnológica e a de definição de estratégias produtivas ou financeiras) nos países em que originalmente haviam se estabelecido. Em suma, entendem que a visão extrema de globalização, frequentemente apresentada nos meios acadêmicos e na imprensa, é um "mito que exagera o grau de nosso desamparo diante das forças econômicas contemporâneas" (HIRST & THOMPSON, 1998, p.21).

Desse modo, ao nos referirmos à globalização, não nos pautaremos por sua versão extrema; trataremos do tema apenas na perspectiva da crescente internacionalização das economias nacionais por meio do comércio, da produção e das finanças.

No sentido acima, a globalização responde fundamentalmente a duas ordens de fatores. De um lado, inovações técnicas em informática, comunicações e transportes que reduziram os custos de conexão entre regiões, tanto em termos físicos como em relação a informações. Com algum exagero, chegou-se a mencionar a "morte da distância" como um resultado da revolução em tecnologia de informática e de comunicações e dos avanços em transportes. Por outro lado, e talvez mais importante, houve a redução de barreiras ao comércio de mercadorias e aos fluxos de capital que resultou de decisões políticas: de início, nos anos 1980, os governos de Ronald Reagan, nos Estados Unidos, e de Margaret Thatcher, no Reino Unido, propuseram essas medidas identificadas com o chamado "neoliberalismo". Depois, a liberalização do comércio e das finanças internacionais foi adotada por grande número de países, seja por conveniência, seja por pressão externa. Paralelamente, promovia-se a desregulamentação de diversas atividades como transporte aéreo e terrestre, telecomunicações, energia e finanças, assim como a privatização de grande número de empresas estatais onde essa forma de propriedade fora disseminada durante a Era de Ouro.

Essas condições permitiram a crescente participação do comércio internacional no PIB mundial e no PIB de muitas economias nacionais, como mostram os dados da Tabela 22.3.

A tendência ao crescimento das exportações como parcela do PIB mundial já se verificava durante a Era de Ouro (1950-1973) e se manteve, ou mesmo se acentuou, desde 1973: se, em 1950, as exportações representavam 5,5% do PIB mundial, em 1998, essa relação triplica (chegando a 17,2%). A mesma tendência pode ser observada ao nível das economias nacionais, embora em graus diferentes de acordo com as peculiaridades de cada economia.

Ao lado das exportações, o investimento externo direto também atuou, de forma indireta, no crescimento das transações internacionais. Quando uma empresa multinacional instala uma subsidiária no exterior, ela pode estar "substituindo exportações" que sua matriz faria para esse país.

A crescente importância do investimento externo direto - em outras palavras, das empresas multinacionais - justifica a afirmação de que: "No período de 1945-1973, o fato dominante que dirigiu a economia mundial foi o crescimento do comércio internacional; do início da década de 1980 em diante, sustentamos, foi o crescimento do investimento externo direto" (HIRST & THOMPSON, 1998, p.87).

TABELA 22.3

Exportações de mercadorias como porcentagem do PIB: 1950-1998

	1950	1973	1990	1998
Mundo	5,5	10,5	12,8	17,2
França	7,6	15,2	20,5	28,7
Alemanha	6,2	23,8	32,4	38,9
Reino Unido	11,3	14,0	19,6	25,0
Espanha	3,0	5,0	11,7	23,5
Estados Unidos	3,0	4,9	6,8	10,1
México	3,0	1,9	5,3	10,7
Brasil	3,9	2,5	4,2	5,4
China	2,6	1,5	2,9	4,9
Índia	2,9	2,0	1,6	2,4
Japão	2,2	7,7	12,4	13,4
Holanda	12,2	40,7	51,1	61,2

Fonte: EICHENGREEN (2006), p.45.

O surgimento de empresas multinacionais data do começo do século XX, porém duas guerras mundiais e a grande depressão dos anos 1930 limitaram sua expansão. Somente nos anos 1950 esse movimento de empresas manufatureiras para fora de seus países de origem ganhou força, fato que pode ser aquilatado pelo seguinte dado: em 1971, o valor da produção das filiais norte-americanas no exterior era o quádruplo do valor das exportações do país; no caso da Grã-Bretanha, era o dobro (MICHALET, 1984, p.19). Um estudo da UNCTAD estimou que, no início da década de 1990, havia 37.000 empresas multinacionais controlando cerca de 170.000 filiais. François Chesnais admite que esse número é exagerado e que os grupos multinacionais industriais relevantes seriam em torno de 300. A amostra dos 30 maiores grupos multinacionais não financeiros em 1990 por país de origem e por atividades principais indica o perfil dominante do investimento externo direto (CHESNAIS, 1996, p.72-74).

POR PAÍS DE ORIGEM		POR ATIVIDADE PRINCIPAL	
Estados Unidos - 8	Japão - 5	Eletrônica - 7	Petróleo - 5
Alemanha - 4	França - 3	Automóveis - 5	Química - 4
Reino Unido/Holanda - 2	Suíça - 2	Agroalimentar - 2	Informática - 1
Reino Unido - 2	Itália - 2	Comércio - 1	Imprensa/Editorial - 1
Austrália - 1		Mecânica Pesada - 1	Tabaco - 1
Holanda - 1		Química/Agroalimentar - 1	Tabaco/Agroalimentar - 1

Vários fatores levaram à decisão das empresas de instalar filiais em outros países. Em certos casos, a localização da matéria-prima é decisiva, como é o caso do petróleo ou de minérios. Mas para as empresas manufatureiras, a "multinacionalização" responde a duas estratégias principais: a comercial e a produtiva (MICHALET, 1984, p.166-172).

A estratégia comercial tem por objetivo conquistar mercados por outro meio que não as exportações. Barreiras protecionistas, custos de transporte elevados, padrões de consumo diferenciados podem limitar a possibilidade de promover exportações para certos mercados: a instalação de filiais para a produção local é a forma de superar essa limitação. Um grande número de empresas multinacionais instaladas no Brasil a partir da década de 1950 buscou conquistar (ou manter) o mercado que era protegido pela política de "substituição de importações".

Já a estratégia produtiva tem por fundamento a possibilidade de obter vantagens pelas diferenças de custo de produção entre regiões. O caso mais frequente diz respeito às diferenças salariais: empresas cuja produção é intensiva em mão de obra deslocam parte de suas instalações para países em que vigoram baixos salários para reduzir seus custos de produção e aumentar seu lucro. É o caso, por exemplo, de certos tipos de produção em países asiáticos, em que vigoram salários reduzidos (como têxteis, confecções, componentes eletrônicos etc.).

As multinacionais instaladas em vários países (a exemplo do Brasil) se integraram a processos de industrialização já em curso, pois algumas nações também definiram políticas próprias de desenvolvimento industrial que admitiam a participação do capital estrangeiro. Desse modo, nas décadas finais do século XX houve importante mudança na distribuição da produção manufatureira no mundo (Tabela 22.4)

TABELA 22.4

Participação na produção manufatureira mundial (%)

	1953	1973	1990	2000
Reino Unido	8,4	4,9	3,8	3,5
Europa Ocidental	17,7	19,6	29,1	26,9
América do Norte	46,9	35,1	23,4	26,4
Japão	2,9	8,8	16,8	13,8
Leste Asiático	0,8	3,1	4,7	6,4
"Índia Britânica"	1,7	2,1	1,7	1,7
China	2,3	3,9	2,7	7,0
Resto do Mundo	19,3	22,5	17,8	14,3

Fonte: CRAFTS (2006), p.23

Algumas tendências já observadas na Era de Ouro – declínio da participação do Reino Unido e da América do Norte na produção manufatureira mundial – acentuaram-se desde 1973. A Europa Ocidental (principalmente Alemanha) e o Japão avançaram até 1990, reduzindo sua participação na última década do século XX, década em que o Leste Asiático e a China se consolidaram como importantes regiões manufatureiras.

Essas tendências se acentuam, pois grandes grupos industriais formam redes mundiais de produção: trata-se de distribuir a produção dos componentes por vários países de modo a aproveitar vantagens de cada localização em determinadas fases da produção. Com a redução dos custos de transporte, tornou-se viável a montagem final do produto em uma ou mais plantas distribuídas pelo mundo. Desse modo, regiões pouco industrializadas foram beneficiadas pela formação dessas redes mundiais de produção.

A tendência de redistribuição da produção manufatureira mundial está presente na participação de países/regiões nas exportações mundiais (Tabela 22.5).

**TABELA 22.5**  
Participação nas exportações mundiais (%)

	1955	1973	1990	2000
Reino Unido	17,9	7,1	6,1	5,0
Europa Ocidental	36,3	49,5	48,1	37,3
América do Norte	26,1	16,1	15,2	17,8
Japão	3,9	10,0	11,5	9,7
Leste Asiático	2,8	4,6	12,0	15,6
China	0,6	0,7	1,9	4,7
Resto do Mundo	12,4	12,0	5,2	9,9

Fonte: CRAFTS (2006), p.23.

O declínio da participação do Reino Unido e da América do Norte (comparado ao ano de 1955) é expressivo; ao contrário, os países asiáticos que, em 1955, concentravam apenas 7% das exportações mundiais, no ano 2000 atingiram 30% do total das exportações. Se o Japão avançou principalmente nos anos 1960, e nas décadas de 1970 e 1980 foi a vez dos países do Leste Asiático (Coreia do Sul, Taiwan, Cingapura, Hong-Kong, Tailândia, Malásia, Indonésia, Filipinas, Vietnã) e, a partir de 1990, o grande avanço foi da China.

A década de 1990 frequentemente é considerada como excepcionalmente favorável:<sup>4</sup> a chamada “Nova Economia”, cujo modelo seria a economia norte-americana da segunda

4. Podemos lembrar que o título do livro de Stiglitz, *Os exuberantes anos 90*, ostenta o subtítulo “Uma nova interpretação da década mais próspera da história” (STIGLITZ, 2003).

metade da década, também teria efeitos benéficos no plano internacional. Avaliações recentes são menos enfáticas sobre o crescimento dos anos 1990.

Estimativas da produtividade total dos fatores não indicam desempenho muito superior ao das décadas precedentes e bem inferior ao da Era de Ouro, como afirma Crafts:

Apesar do advento das tecnologias de informática e telecomunicações, para os países industriais como um todo não houve o renascer do crescimento da produtividade total dos fatores (TFP) durante os anos 1990. Ao contrário, esta década manteve o padrão de crescimento modesto do TFP que caracterizou os países da OCDE desde a “era de ouro” de crescimento econômico que terminou no começo dos anos 1970. [...] a despeito da excitação da “nova economia” nos Estados Unidos e da absorção internacional das tecnologias da nova era eletrônica, não houve nenhum retorno ao crescimento da TFP experimentada na era de ouro. (CRAFTS, 2006, p.25)

Sob outra perspectiva, Eichengreen qualifica o impacto das inovações dos anos 1990 no plano internacional:

Em aspectos importantes, a expansão das transações internacionais nos anos 1990 foi a continuação das tendências que já estavam em curso há meio século, e o ritmo de seu crescimento não excedeu significativamente o dos 25 a 50 anos anteriores. As principais exceções foram as transações internacionais sensíveis aos avanços nas tecnologias de informação e de comunicações, as quais aceleraram de forma marcante nos anos 1990. Esses avanços tecnológicos reduziram drasticamente os custos das transações financeiras internacionais. Eles também reduziram os custos de suprimentos externos e da produção multinacional, encorajando a articulação de cadeias de oferta globais. No entanto, a novidade destes desenvolvimentos não deve ser exagerada. Práticas semelhantes foram vistas anteriormente. Mas evidências qualitativas e quantitativas sugerem que seu crescimento acelerou nos anos 1990. (EICHENGREEN, 2006, p.65-66)

As avaliações de Crafts e de Eichengreen indicam que o impacto da chamada globalização, no plano produtivo e comercial, não foi tão profundo quanto sugeria o prestígio que o termo adquiriu. Fruto principalmente de decisões políticas, potencializadas pelas inovações tecnológicas, a globalização reafirmou tendências presentes anteriormente no comércio internacional. Mas há uma esfera em que, como sugere Eichengreen, a globalização teve impacto mais expressivo: a financeira. É o que procuramos mostrar a seguir.

## 22.3 A GLOBALIZAÇÃO (MUNDIALIZAÇÃO) FINANCEIRA

A expressão "mundialização financeira" designa as estreitas interligações entre os sistemas monetários e os mercados financeiros nacionais, resultantes da liberalização e desregulamentação adotadas inicialmente pelos Estados Unidos e pelo Reino Unido, entre 1979 e 1987, e nos anos seguintes pelos demais países industrializados. (CHESNAIS, 1998, p.12)

Esta caracterização sintética da "mundialização financeira" (termo que, em francês, corresponde a "globalização financeira", forma dominante nos textos em inglês) tem seu foco no que é, para F. Chesnais, o elemento central: a interligação entre os sistemas monetários e os mercados financeiros nacionais, resultado da desregulamentação e da liberalização financeira.<sup>5</sup> Chesnais reconhece que inovações tecnológicas (informática, telecomunicações) proporcionaram os meios para a interligação quase instantânea entre os mercados financeiros nacionais e foram condição para a globalização financeira. No entanto, entende que atribuir apenas a essas inovações a integração dos mercados implica ocultar o fundamental.

A liberalização e a desregulamentação financeira resultaram de decisões políticas (de diferentes esferas dos governos: executivo, legislativo, autoridades monetárias) que respondiam, em grande parte, a pressões dos agentes do setor financeiro. Estas pressões já refletiam a ampliação da órbita financeira no conjunto das economias com o surgimento de novas instituições e instrumentos financeiros. Se a globalização financeira decorreu da desregulamentação e da liberalização, seu impacto sobre as economias só pode ser evidenciado quando se observa o funcionamento das novas instituições e dos novos instrumentos financeiros.

O sentido da desregulamentação financeira pode ser entendido por meio da experiência norte-americana. Em 1933, sob os efeitos da Grande Depressão que levava à falência milhares de bancos, o Congresso aprovou a Lei Glass-Steagall que reformava o sistema bancário norte-americano. Essa lei e outras que se seguiram definiram a estrutura do sistema financeiro com base na especialização das instituições: bancos comerciais (recebem depósitos e fazem empréstimos); bancos de investimentos (operam com títulos em geral, subscrevem ações de empresas); sociedades de poupança e empréstimos (fornecem crédito hipotecário, principalmente para residências); companhias de seguros. Além dessa compartimentação do sistema financeiro, a legislação estabeleceu tetos para as taxas de juros (Regulamento Q), seguros para os depósitos até determinado valor e agências responsáveis

5. A interligação ou integração dos mercados financeiros nacionais não é absolutamente nova: alguns autores admitem mesmo que, na década anterior à Primeira Guerra Mundial, o grau de integração era maior do que nos anos 1970 ou 1980: "De modo geral, todos os dados disponíveis sobre os mercados financeiros, no final do século XIX e início do século XX, sugerem que eles eram mais plenamente integrados do que antes e do que têm sido desde então" (ZEVIN apud HIRST & THOMPSON, 1998, p.65).

pela supervisão das atividades das instituições financeiras. Essa regulamentação vigorou, com algumas adaptações, até a década de 1970 e tinha como objetivo reduzir os riscos inerentes à atividade financeira. Assim, bancos comerciais, cujas obrigações com os depositantes são de curto prazo, não poderiam aplicar em títulos com vencimento em longo prazo ou cujo valor dependeria das flutuações do mercado; os bancos de investimento operavam, em grande medida, com recursos próprios dos banqueiros; o teto para as taxas de juros evitava uma "guerra" para a obtenção de recursos que poderia comprometer a solvência das instituições financeiras.

O aumento das taxas de inflação na década de 1970 colocou em xeque o Regulamento Q, pois o teto para as taxas de juros era inferior à taxa de inflação.<sup>6</sup> No entanto, era possível obter remunerações mais elevadas adquirindo títulos diretamente no mercado de *commercial papers* (notas promissórias emitidas por empresas). Desse modo, algumas instituições (como corretoras) criaram fundos que captavam recursos de pequenos poupadores para aplicar em *commercial papers* oferecendo um rendimento superior aos depósitos a prazo e de poupança. Em 1980, o Presidente Carter promulgou uma lei (Depository Institutions Deregulation and Monetary Control Act) que previa a supressão, em alguns anos, dos tetos de taxas de juros em depósitos. Desse modo, os bancos poderiam concorrer com os fundos lastreados em *commercial papers*. Em 1982, outra lei (Garn-St.German) alterou as normas relativas às sociedades de poupança e empréstimo (S&L), facilitando a captação de recursos a taxas de juros mais elevadas. A disponibilidade de recursos estimulou um surto imobiliário não só de residências (objetivo original dessas instituições), mas também de imóveis comerciais. O estouro da "bolha" imobiliária em 1989 afetou centenas de sociedades de poupança e empréstimo (muitas delas levadas à falência); o socorro ao sistema custou aos contribuintes mais de US\$ 100 bilhões. Apesar de se ter evitado impacto mais profundo sobre o conjunto do sistema financeiro, essa crise foi um dos fatores da recessão de 1990-1991 (STIGLITZ, 2003, p.111).

A desregulamentação financeira não se limitou à supressão dos tetos para as taxas de juros; ela atingiu toda a estrutura montada com base na lei Glass-Steagall. Suprimir as restrições impostas pela lei era, desde os anos 1960, uma demanda dos bancos para manterem-se competitivos diante dos fundos e de outros instrumentos financeiros. Mas só na década de 1980 a *Federal Reserve* começou a permitir outras formas de aplicação de recursos (além de empréstimos), e ainda a participação na subscrição de títulos de empresas. Em 1996, autorizou os bancos comerciais a assumirem operações de bancos de investimento. O passo final na eliminação das restrições da lei Glass-Steagall veio em 1999 quando o Congresso aprovou a Lei de Modernização Financeira (Gramm-Leach-Bliley Act), pela qual as instituições financeiras poderiam realizar operações típicas de bancos e também

6. Depósitos à vista não podiam oferecer qualquer remuneração; para depósitos de poupança, a taxa máxima era de 5,25% ao ano e, para depósitos a prazo, entre 5,75% e 7,75% ao ano de acordo com o prazo.

com títulos e com seguros. Na prática, a total desregulamentação da atividade financeira estimulou a consolidação de bancos norte-americanos de grande porte que operavam em vários mercados, assim como de outras instituições não bancárias. Isso facilitou a mobilidade dos recursos entre as diferentes aplicações de modo a elevar a rentabilidade, mas, ao mesmo tempo, ampliou o risco do sistema. As próprias agências reguladoras reduziram sua capacidade de supervisão das instituições financeiras: prevaleceu crescentemente a noção de autorregulação das empresas para evitarem o risco potencial.

Os defensores da desregulamentação argumentavam que a maior mobilidade dos recursos ampliava a eficiência do sistema financeiro e contribuía para o desempenho da economia; já os críticos apontavam o aumento do risco inerente a esse sistema desregulamentado e com escassa supervisão das autoridades. Apesar da polêmica, a tendência à desregulamentação ("free-banking") foi muito forte não só nos Estados Unidos, mas também em muitos países.

A desregulamentação se somou, no processo de globalização financeira, a tendência à liberalização dos fluxos internacionais de capitais. No regime monetário internacional estabelecido em Bretton Woods, as nações deveriam introduzir algum tipo de controle do fluxo de capitais a fim de evitar processos especulativos que colocassem em risco a estabilidade das taxas de câmbio. Com o fim do regime de taxas de câmbio fixas em 1973, os controles sobre o fluxo de capitais passaram a ser questionados. Os Estados Unidos suprimiram esses controles já em 1974, pois o governo desejava atrair capitais externos. Nos anos 1980, o aumento do déficit orçamentário e em conta corrente do país consolidou o interesse pela ampla liberdade para os fluxos internacionais de capitais. Houve mesmo pressões do governo americano para que outros países suprimissem os controles de capital. O Japão, que, no pós-guerra, havia estabelecido fortes limitações aos fluxos externos de capitais, promoveu, ao longo da década de 1980, a desregulamentação e a liberalização financeira.

A Grã-Bretanha, alguns anos depois dos Estados Unidos, também iniciou a liberalização financeira. Em 1979, no governo de Margareth Thatcher, houve a abolição dos controles de câmbio e, em 1986, a abertura da bolsa de Londres para instituições estrangeiras.

A partir do momento que os dois maiores centros financeiros internacionais - Estados Unidos e Grã-Bretanha - eliminaram os controles sobre os fluxos de capital, tornou-se difícil resistir às pressões - políticas e financeiras - para a abertura. Os países europeus, numa decisão da Comunidade Europeia, programaram essa abertura financeira num ritmo compatível com a situação econômica dos diversos países; e a Austrália e a Nova Zelândia a estabeleceram em 1984-1985. Em maior ou menor grau, as economias do resto do mundo também promoveram a abertura financeira: a América Latina, nos países do antigo bloco soviético e a Ásia, num processo que envolveu a pressão do mercado financeiro internacional cada vez mais aberto; os organismos financeiros internacionais (como o FMI e o Banco Mundial); os Estados Unidos e a Grã-Bretanha.

Houve também a pressão das grandes corporações internacionais e também a justificativa teórica dos defensores do neoliberalismo.

Desregulamentação e liberalização financeiras associadas às inovações tecnológicas da informática e das telecomunicações explicam, em parte, a grande expansão das transações financeiras internacionais sintetizadas no termo "globalização financeira". Mas este processo envolveu mudanças na própria esfera financeira como inovações em instrumentos financeiros e novos agentes.

Uma primeira mudança importante se deu ao longo da década de 1960 com a criação do chamado "euromercado": bancos sediados na Europa (principalmente em Londres), aproveitando o excesso de dólares (decorrente do déficit externo norte-americano), passaram a realizar operações denominadas dólares fora dos Estados Unidos. Na década de 1970, esse mercado foi alimentado pelos "petrodólares", ou seja, os dólares derivados dos elevados saldos comerciais dos países exportadores de petróleo. Embora algumas inovações tenham sido introduzidas, o euromercado ainda se caracterizava pela intermediação bancária: os bancos captavam recursos dos agentes que tinham saldos monetários e os emprestavam a governos ou empresas que necessitavam desses recursos.<sup>7</sup> No entanto, o euromercado não foi objeto de qualquer tipo de regulamentação: nem o Banco da Inglaterra, nem o *Federal Reserve* interferiam nas operações realizadas em dólares em Londres.

Igualmente importante para a expansão do sistema financeiro internacional foi o fim do regime de taxas de câmbio fixas em 1971-1973: as flutuações das taxas de câmbio podem gerar perdas para aqueles que operam no mercado internacional, mas também criam oportunidades de ganhos especulativos, perdas e ganhos que eram praticamente nulas enquanto vigorou o sistema de taxas de câmbio fixas. Assim, no mercado de câmbio, além de operações relacionadas aos pagamentos das transações do comércio internacional, passaram a se realizar operações justificadas apenas pelo interesse nas próprias moedas. No início dos anos 1990, estimava-se que apenas 3% do montante das transações diárias nos mercados de câmbio estavam vinculadas ao comércio internacional de mercadorias, num mercado que, em 1995, movimentava 1,5 trilhão de dólares por dia (CHESNAIS, 1996, p.244).

As flutuações das taxas de câmbio, além de induzirem a acelerada expansão dos mercados de câmbio, estimularam o surgimento de um novo instrumento financeiro: os derivativos (futuros, opções, *swaps*) ou mecanismos de *hedge* (proteção).<sup>8</sup> O exportador que vende sua mercadoria em dólares para receber, por exemplo, em 90 dias, corre o "risco de câmbio": se o dólar se desvalorizar nesse período, ele receberá um valor em reais inferior ao do dia da venda. Para garantir sua receita em reais, ele pode contratar, no mercado

7. Entre as inovações, pode-se citar os certificados de depósitos negociáveis e os empréstimos "sindicalizados" (em que dezenas de bancos se reuniam para realizar um empréstimo a um governo ou empresa). No entanto, os bancos permaneciam responsáveis perante seus depositantes (ou portadores dos certificados de depósitos).

8. Frontana (2000, p.244-252) trata das origens e do funcionamento dos mercados de derivativos.

futuro, a venda dos dólares que receberá daqui a 90 dias. Assim, esse derivativo (o futuro) dá ao exportador uma proteção contra o risco de perda com a flutuação da taxa de câmbio. Mas os derivativos também permitem a obtenção de ganhos especulativos (com o risco de realização de perdas), imobilizando valores relativamente pequenos: se espero que o dólar seja cotado a R\$ 2,00 daqui a 90 dias, posso comprá-lo (no mercado futuro) por R\$1,80 (cotação aceita pelos vendedores no mercado futuro). Para tanto, preciso desembolsar hoje um quantia relativamente pequena como garantia da operação. Se minha expectativa se realizar, ganharei R\$ 0,20 por dólar com um gasto reduzido, pois poderei vendê-los por R\$ 2,00 no mesmo dia. Operações especulativas são estimuladas pela expectativa de grandes lucros, mas podem resultar em prejuízos elevadíssimos.<sup>9</sup>

Os derivativos se multiplicaram em várias direções além do câmbio: taxas de juros, índices de preços, *commodities* etc. são a base para um mercado em constante expansão, como indicam os dados da Tabela 22.6.

**TABELA 22.6**  
Evolução do mercado internacional de derivativos (1985-1995) (US\$ bilhões)

	1985	1990	1995
Mercado de Futuros - total	254	1.541	6.074
Sobre taxas de juros	236	1.455	5.863
Sobre divisas	8	17	38
Sobre índices bursáteis	10	69	172
Mercado de opções - total	138	750	3.112
Sobre taxas de juros	89	600	2.742
Sobre divisas	12	57	43
Sobre índices bursáteis	37	94	327
<i>Swap</i> - total		3.450	17.990
Sobre taxas de juros		2.312	
Sobre divisas		578	
Outros		561	

Fonte: FRONTANA (2000), p.248

9. Dois casos são exemplares dos riscos envolvidos nas operações com derivativos. Em 1995, o banco britânico Barings (fundado em 1762) foi à falência por conta dos prejuízos causados por um operador do banco em Cingapura. Operações com derivativos de ações em bolsas asiáticas acumularam um prejuízo de US\$ 1,3 bilhão, prejuízo que foi ocultado durante algum tempo por fraude do operador. Quando descoberto, levou o banco à falência. O outro caso envolveu o fundo de *hedge* Long Term Capital Management, fundo criado por Robert Merton e Myron Scholes, que receberam o Prêmio Nobel de Economia em 1997 por seus estudos sobre derivativos. Mas em 1998 o fundo sofreu os efeitos da crise da Rússia e, apesar do socorro do *Federal Reserve*, incorreu em elevados prejuízos que levaram ao seu fechamento no ano 2000.

Outra inovação financeira importante foi a tendência à "securitização": trata-se da transformação de uma dívida em títulos negociáveis (*securities*). Do final da Segunda Guerra até os anos 1970, o sistema de crédito (tanto no âmbito nacional como no internacional) privilegiou a posição dos bancos como intermediários entre os que tinham saldos monetários ociosos e os que necessitavam de recursos. Ou seja, o banco recebia depósitos (no balanço, uma conta de seu passivo) e realizava empréstimos (uma conta de seu ativo). Desse modo, o banco tinha uma responsabilidade diante de seus depositantes; por isso, devia se preocupar com a capacidade de pagamento daqueles a quem concedia empréstimos. Se este devedor não saldasse sua dívida, o banco correria o risco de não ter recursos para atender às demandas de seus depositantes; no limite, corria o risco de insolvência e falência.

Com a *securitização*, ou seja, a transformação da dívida em um título, a função do banco mudou radicalmente. Aquele que necessita de recursos - um governo ou uma empresa - emite títulos que são lançados no mercado por um agente financeiro (que pode ser um banco ou outra instituição financeira). Os títulos são adquiridos pelos que possuem saldos monetários disponíveis. Para o banco, trata-se de uma operação "fora do balanço", ou seja, a rigor o banco não tem responsabilidade sobre a eventual insolvência daquele que emitiu o título.<sup>10</sup> Por outro lado, esses títulos podem ser negociados no mercado secundário: assim, a dívida que, antes, ficava "congelada" na relação entre banco e devedor, agora passa a circular. A avaliação diária dos títulos pelos agentes do mercado se faz em função da expectativa de sua valorização ou desvalorização e, portanto, da possibilidade de ganhos especulativos nas transações de compra e venda.

Esses títulos podem ser comprados por poupadores individuais; porém o mais frequente é que o sejam por investidores institucionais, como fundos de pensão, fundos mútuos de investimento e seguradoras. Esses fundos reúnem recursos de poupadores que desejam uma renda futura (como aposentadoria) ou de investidores que transferem aos administradores do fundo a tarefa de valorizar seu capital. Ações de empresas, títulos da dívida de empresas ou governos e até mesmo derivativos podem fazer parte do portfólio dos fundos. O processo de securitização facilitou a expansão dos ativos dos investidores institucionais (Tabela 22.7).

10. O exemplo da dívida externa brasileira é esclarecedor: nos anos 1970, o endividamento externo brasileiro (governo, empresas públicas e privadas) elevou-se substancialmente, prenunciando a crise da dívida externa brasileira dos anos 1980. Essa dívida fora contraída com bancos (ou grupos de bancos sindicalizados) que, diante da moratória brasileira (e de outros países) tiveram dificuldades em honrar seus compromissos com os depositantes. Nos anos 1990, após sucessivas negociações, grande parte da dívida bancária foi "securitizada", ou seja, transformada em títulos da dívida brasileira que passaram a ser comprados e vendidos no mercado secundário, com cotações que variam diariamente. Desse modo, os bancos deixaram de ser credores do Brasil. Daí em diante, a captação de recursos externos se faz tipicamente por meio da emissão de títulos que são lançados no mercado internacional.

**TABELA 22.7**

Ativos dos investidores institucionais dos principais países da OCDE  
(Alemanha, Canadá, Estados Unidos, Japão, Reino Unido) (US\$ bilhões)

	1980	1988	1992
Fundos de Pensão	903,8	2.710,1	4.451,0
Fundos Mútuos	396,8	1.438,3	2.258,0
Companhias de Seguro	293,9	792,5	1.130,7
Companhias de Seguro de Vida	859,7	2.525,2	3.887,2

Fonte: FARNETTI (1998), p.189.

Todas essas mudanças até aqui apontadas indicam uma radical alteração na forma de operação do sistema financeiro. Até os anos 1970, os bancos eram o agente fundamental enquanto intermediários entre os que tinham recursos ociosos e aqueles que desejavam obter empréstimos. Desde então, as mudanças indicadas podem ser resumidas no termo “desintermediação financeira”: a função de intermediário dos bancos, embora subsista, passou para segundo plano diante das operações com títulos, derivativos, câmbio, seguros etc. Assim, os próprios bancos ampliaram sua área de atuação para abarcar todos esses tipos de operação. Paralelamente, outras instituições, como seguradoras e sociedades de crédito hipotecário, que anteriormente já eram importantes, se somaram a corretores, fundos de pensões e investimento, empresas de administração de ativos e agências de avaliação de risco, instituições que ganharam relevo no período recente.

À profunda transformação do sistema financeiro (no plano nacional e internacional) correspondeu sua rápida expansão, uma expansão dos ativos financeiros em ritmo mais veloz do que a do produto ou do comércio a sugerir que a esfera financeira ganhou “autonomia” em relação à “economia real”. Ou que a acumulação de capital tem agora, como núcleo, a esfera financeira e não mais a produtiva. O que coloca a questão: teria o capitalismo ingressado numa nova fase? A esta questão dedicamos parte do capítulo final do livro. Mas antes devemos indicar brevemente como as economias periféricas se situaram nesse capitalismo do fim do século XX.

#### 22.4 A PERIFERIA DA ECONOMIA MUNDIAL NO FINAL DO SÉCULO XX

Embora não haja uma noção rigorosa do que seja a periferia da economia mundial, é razoável considerá-la em oposição à noção de centro: este seria constituído pelas economias da Europa Ocidental e dos Estados Unidos (mais seus anexos como o Canadá e a Austrália) e ainda o Japão. Assim, a periferia incluiria a América Latina, a Ásia (exceto o Japão) e a África, excluindo as economias socialistas e os países exportadores de petróleo.

Embora haja grandes diferenças entre essas regiões e entre os países dessas regiões, sua forma de inserção na economia mundial – enquanto economias atrasadas diante das economias desenvolvidas – justifica sua inclusão no bloco das economias periféricas.

Uma primeira aproximação para situar as economias periféricas na economia mundial nos é dada por estimativas da renda *per capita* dessas áreas comparadas à de países centrais (Tabela 2.8).

**TABELA 22.8**

Renda *per capita* (dólares de 1990)

	1973	2001
Europa Ocidental	11.416	19.256
Estados Unidos	16.689	27.948
Japão	11.434	20.683
América Latina	4.504	5.811
Ásia (Exceto Japão)	1.226	3.256
África	1.410	1.489
Mundo	4.091	6.049

Fonte: MADDISON (2003), p.262.

As disparidades entre os níveis de desenvolvimento das várias regiões do mundo, expressos pela renda *per capita*, são absolutamente evidentes. Essas disparidades justificam a segmentação da economia mundial em centro e periferia: ainda em 2001, a renda *per capita* média na África equivalia a cerca de 5% da norte-americana (a maior disparidade entre centro e periferia); e a renda *per capita* média da América Latina correspondia a 30% da renda da Europa Ocidental (a menor disparidade entre centro e periferia nos dados acima reproduzidos). É claro, a essas disparidades correspondem padrões de vida substancialmente diferentes e, em muitas regiões da periferia, a existência de amplos bolsões de extrema pobreza.

Além disso, o período de 1973-2001 não foi muito favorável aos países da periferia: se a renda *per capita* média no mundo, entre 1973 e 2001, cresceu cerca de 50%, na América Latina o crescimento foi de apenas 29% e na África, de 5,5%. Na Ásia, excluindo Japão, o aumento foi de 66%, a expressar o comportamento especialmente dinâmico de algumas economias. Ainda assim, a renda *per capita* na Ásia era bem inferior à da América Latina, o que indicava o atraso de muitas de suas economias nacionais.

O atraso da periferia reflete, em grande medida, sua história: como países independentes ou colônias, caracterizaram-se predominantemente como produtores primários (agricultura, pecuária, atividades extrativas, mineração) numa época em que os países centrais se industrializavam. Ao longo do século XX, alguns países da periferia se

destacaram do conjunto: depois da Segunda Guerra Mundial e com base em alguma experiência manufatureira prévia, esses países promoveram um processo de industrialização em direção a tecnologias “médias” (ou seja, nem as manufaturas tradicionais, como têxteis e alimentos, nem as indústrias com tecnologias de ponta dos países desenvolvidos). Alice Amsden rotulou esses países de “resto” (para distingui-los do “resquício” constituído pelo conjunto de países atrasados que não registrou qualquer avanço industrial), um grupo formado por 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 (AMSDEN, 2009, p.28).

O desenvolvimento industrial dos países do “resto” foi bastante rápido nas décadas de 1950 e 1960 e contou com várias características comuns: decisiva participação dos governos na direção do processo de industrialização por meio do seu financiamento (por bancos de desenvolvimento), pela proteção seletiva a certas atividades, pelo controle sobre metas a serem atingidas. Nesses anos, a produção industrial, voltada principalmente ao mercado interno, dirigiu-se à substituição de importações. O sucesso dessa fase de industrialização induziu vários dos países do “resto” a encetarem um novo salto.

A partir dos anos 1970, a política industrial do “resto” voltou-se, em grau maior ou menor conforme o país, ao incentivo às exportações; e também ao que Amsden considera uma “superexpansão” (“um excesso de oferta sobre a demanda, causada por projeções errôneas de oferta e demanda”) estimulada pelo sucesso da industrialização e pelo acesso relativamente fácil ao crédito no mercado financeiro internacional.

Por outro lado, na década de 1980, as características comuns dos processos de industrialização cederam lugar a dois padrões distintos que, de certo modo, já vinham sendo esboçados anteriormente: o dos “independentes” e o dos “integracionistas”:

Em um conjunto, abrangendo China, Índia, Coreia e Taiwan, a que chamaremos “independentes” (tendo em mente que todos os retardatários tinham ficado mais globais desde a Segunda Guerra Mundial), o crescimento a longo prazo se predicava na decisão de “fazer” tecnologia, que era sinônimo do fortalecimento das capacidades de firmas nacionais. Em outro conjunto, abrangendo Argentina, Brasil, Chile, México e Turquia, a que chamaremos “integracionistas” (tendo em mente que nenhum país do “resto” se havia despojado totalmente de sua autonomia), o crescimento em longo prazo se predicava na decisão de “comprar” tecnologia e na dependência tanto de regras de conduta estrangeiras para disciplinar os negócios (proporcionada pela filiação ao Nafta e à União Europeia) como de transbordamentos de investimentos estrangeiros e transferências tecnológicas para gerar riqueza, (AMSDEN, 2009, p.484)

Os países da América Latina – em especial México, Argentina e Brasil – sofreram por cerca de duas décadas os efeitos da crise da dívida externa (iniciada em 1982 com a inadimplência do México), fato evidente no reduzido crescimento de suas economias nas

décadas de 1980 e 1990. Já os “independentes” – e o caso mais notório é o da Coreia – se recuperaram rapidamente de duas crises da dívida externa – em 1980 e em 1997 – que afetaram diretamente suas economias. O paralelo entre a economia brasileira e a coreana entre 1980 e 2000 ilustra os diferentes desempenhos (COUTINHO, 1999, p.374) (Tabela 22.9).

TABELA 22.9

Brasil e Coreia: Taxas de crescimento do PIB – 1980-2000 (Taxas médias anuais %)

BRASIL		COREIA	
1981-1983	-1,0%	1980-1982	1,1%
1984-1989	4,5%	1983-1987	10,2%
1990-1993	-1,3%	1988-1993	7,8%
1994-1998	3,6%	1994-1997	7,5%
1999-2000	1,3%	1998-2000	2,0%
Taxa média	1,6%		5,4%

Fonte: COUTINHO (1999), p.374.

Brasil e Coreia sofreram o impacto da elevação dos juros norte-americanos em 1979-1980, juntamente com o segundo choque do petróleo: as medidas para enfrentar o desequilíbrio externo tiveram efeito recessivo identificado nas taxas de crescimento do PIB (negativa para o Brasil, entre 1981 e 1983, e de apenas 1,1% em média ao ano, entre 1980 e 1982, para a Coreia). A partir de então, a Coreia apresentou ritmo acelerado de crescimento até 1997, ao passo que o Brasil alternou períodos de relativa expansão com outros de baixo crescimento ou mesmo de recessão. A sequência de crises da dívida de países periféricos na década de 1990 também cobrou algum custo a esses países: México (1994), países asiáticos (1997), Rússia (1998), Brasil e outros países da América Latina (1999). A crise asiática foi particularmente forte na Coreia, porém sua recuperação foi rápida: se em 1998 o PIB declinou 6,9%, já em 1999 crescia 9,5% e em 2000, 8,5%, retomando o elevado ritmo de crescimento que a caracterizava desde as décadas anteriores. Já o Brasil, além do lento crescimento nas décadas de 1980 e 1990, sofreu forte impacto das crises de 1997 a 1999: o crescimento do PIB entre 1998 e 2003 oscilou entre 0 e 2,7% (exceto em 2000 quando cresceu 4,3%), taxas substancialmente inferiores às da Coreia.

Amsden atribui à política levada à frente pelos governos dos “independentes” a rápida recuperação de suas economias após as crises dos anos 1980 e 1990, pois entende que os “ativos baseados no conhecimento” foram decisivos para determinar o avanço ou o atraso das economias do “resto”. O domínio do conhecimento seria crítico nas décadas finais do século quando a tecnologia necessária para garantir a expansão subsequente se tornou mais complexa:

Nos estágios iniciais da industrialização tardia no pós-guerra, aproximadamente da década de 1950 até meados dos anos 1980, todos os países do “resto” compartilhavam, em um grau extraordinário, o mesmo conjunto de instituições desenvolvimentistas, definidas por um mecanismo de controle recíproco [...].

Apenas em um estágio posterior de desenvolvimento econômico, começando em meados da década de 1980, a semente responsável pela ascensão do “resto” se dividiu em duas espécies distintas, uma delas retendo um número menor de características da planta original do que a outra. A causa da divisão girou em torno das habilidades competitivas, das capacidades e dos ativos baseados no conhecimento que, segundo arguimos, estão na raiz do retardo ou da retomada. Antes da década de 1980, quando as capacidades requeridas para a industrialização se limitavam simplesmente a tomar emprestado tecnologia estrangeira e dominar a engenharia de produção e habilidades de execução de projetos, as instituições que sustentavam um mecanismo de controle recíproco eram robustas o bastante para se desincumbirem da tarefa, sem embargo das diferenças entre países. Quando, entretanto, as capacidades necessárias para uma expansão ainda maior passaram a exigir tecnologia mais implícita e exclusiva, uma escolha profunda teve de ser feita – ou aprofundar as relações com firmas estrangeiras ou investir mais na formação de firmas nacionais e P&D. Então as diferenças entre os países predominaram. (AMSDEN, 2009, p.484-485)

Para Amsden, essas diferenças justificam as distintas reações dos dois grupos de países diante de crises externas: os “independentes”, graças aos investimentos em conhecimento e ao predomínio de firmas nacionais, mantiveram forte inserção no mercado internacional. Elevadas receitas de exportações permitiram superar rapidamente o impacto da crise financeira. Já os “integracionistas”, cujas manufaturas tinham reduzido acesso ao mercado internacional, sofreram longamente os efeitos da crise. Uma breve revisão da evolução da economia latino-americana desde os anos 1970 permite situar suas dificuldades diante das crises das décadas de 1980 e 1990.

## 22.5 A ECONOMIA DA AMÉRICA LATINA NO FINAL DO SÉCULO XX

Nas décadas de 1950 e 1960, as economias latino-americanas tiveram desempenho bastante favorável: as taxas anuais de crescimento do PIB foram, em média, de 5,3% na década de 1950 e de 5,4% nos anos 1960 (BULMER-THOMAS, 1998, p.359). Esse crescimento foi sustentado pela produção industrial voltada ao mercado interno, favorecida pela política industrializante de “substituição de importações”. No período de 1960-1973, a produção industrial da América Latina cresceu à taxa anual de 6,8%, ao passo que a exportação de produtos primários alcançou apenas 3,3% ao ano, assim como a produção agrícola para o mercado interno (FFRENCH-DAVIS; MUÑOZ & PALMA, 2005, p.154). O descompasso

entre o crescimento industrial e o das exportações se traduziu no desequilíbrio externo das economias latino-americanas, sempre envolvidas com o problema de financiar as importações necessárias à industrialização e os demais componentes do balanço de pagamentos. Paralelamente, a elevação das taxas de inflação também constituía um problema para economias que cresciam rapidamente, mas acumulando desequilíbrios importantes.

Esses problemas induziram mudanças na orientação da política econômica. Embora sob formas e em graus distintos, a tendência foi a de favorecer as exportações. Bulmer-Thomas identifica três estratégias: promoção de exportações, substituição de exportações e desenvolvimento das exportações de produtos primários.

A promoção de exportações foi seguida por México, Brasil, Colômbia e, durante alguns anos, pela Argentina. Consistia essencialmente em estimular a exportação de manufaturados: o diferencial de salários entre os países desenvolvidos e os latino-americanos abria espaço para algumas exportações (especialmente as intensivas em mão de obra) e o exemplo asiático estimulava a adoção dessa estratégia. O México aproveitou a proximidade dos Estados Unidos para favorecer operações de montagem na fronteira norte, mas também promoveu a exportação de outros tipos de manufaturados. O Brasil, embora também estimulasse as exportações, não abandonou a “substituição de importações”: especialmente na década de 1970, com a implementação do segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), houve o aprofundamento da estrutura industrial em direção à indústria pesada e de insumos intermediários. Já a Colômbia optou pelo estímulo às exportações de manufaturados com elevada participação de mão de obra.

Um resultado dessa política de promoção de exportações foi o aumento da participação de manufaturados no valor total das exportações de cada país: no Brasil, de 2,2%, em 1960, para 37,2%, em 1980; na Colômbia, de 1,5%, em 1960, para 19,7%, em 1980; no México, de 16,0%, em 1960, para 31,1%, em 1975, e na Argentina, de 4,1%, em 1960, para 24,4%, em 1975 (BULMER-THOMAS, 1998, p.384).

Outra estratégia é a chamada “substituição de exportações”. Na verdade, o foco dessa estratégia foi a abertura comercial da economia, com a redução do protecionismo e de outras formas de intervenção do Estado. Admitia-se que a tendência antiexportadora da política de “substituição de importações” seria eliminada pela supressão dos estímulos à produção para o mercado interno. Em consequência, recursos seriam deslocados para a exportação de novos produtos que, de certo modo, “substituiriam” os tradicionais (ou se somariam a eles). A “substituição de exportações” seria o resultado da ampla abertura do mercado. Em contrapartida, a produção nacional de certos bens (especialmente manufaturados) deixaria de ser viável, pois não poderia concorrer com os produtos estrangeiros agora importados livremente (ou com tarifas reduzidas). Essa política foi adotada no Chile depois de 1973 (pelo governo ditatorial de Augusto Pinochet), na mesma época, no Uruguai (após um golpe que suprimiu a democracia no país) e na Argentina, em 1976 (também pelo governo militar que derrubou o regime peronista). O caso do Chile é

exemplar: boa parte das manufaturas instaladas nos anos 1950 e 1960 foi desativada diante da concorrência dos importados e novos produtos (em especial, frutas) passaram a ser um item importante da pauta de exportações (em que o cobre, produto tradicional do país, ainda tinha a maior participação).

A terceira estratégia – desenvolvimento de exportações primárias – decorria de peculiaridades dos países que nela se engajaram: de um lado, uma fraca base manufatureira que limitava a possibilidade da “promoção de exportações”; de outro, a disponibilidade de algum recurso natural que favorecesse as exportações. Venezuela (petróleo), Bolívia (gás natural), Equador (petróleo), Paraguai (algodão e soja) são alguns exemplos dessa estratégia, além de Cuba que, após a revolução socialista, em 1959, manteve-se como produtor e exportador de açúcar, agora em direção ao mercado da União Soviética. Essa estratégia obteve resultados apreciáveis na década de 1970 pelo aumento dos preços da maior parte dos produtos primários no mercado internacional. Porém, na década seguinte houve a reversão do movimento dos preços, inclusive do petróleo, mostrando o risco inerente à estratégia.

Apesar do aumento das exportações latino-americanas na década de 1970, a região não dispensou o aporte de recursos externos: na verdade, os investimentos necessários às novas estratégias demandavam esses recursos para a realização de investimentos. E a ampla liquidez do mercado financeiro internacional, alimentada pelos chamados “petrodólares” (dólares dos excedentes dos países produtores de petróleo depositados em bancos americanos e europeus) facilitou a concessão de empréstimos aos países latino-americanos (governos, empresas públicas e privadas). O crescimento da dívida externa latino-americana é indicado na Tabela 22.10.

TABELA 22.10

América Latina: Dívida externa (bilhões de dólares correntes) – 1960-1982

ANO	DÍVIDA EXTERNA
1960	7,2
1970	20,8
1975	75,4
1979	184,2
1980	229,1
1982	314,4

Fonte: BULMER-THOMAS (1998), p.421. Obs.: Para os anos de 1960 e 1970, o dado registra apenas a dívida pública externa; para o demais anos, a dívida externa pública e privada.

O crescimento da dívida externa na década de 1970 não ofereceu maiores dificuldades para os países endividados: as taxas de juros eram reduzidas (dada a elevada liquidez

no mercado financeiro internacional), menores mesmo do que os aumentos médios dos preços dos produtos exportados pela América Latina. Além disso, os bancos que operavam no mercado internacional recebiam volumosos recursos sob a forma de depósitos (principalmente os “petrodólares”) e viam nos países latino-americanos um destino privilegiado para esses recursos. No entanto, nem todos os empréstimos obtidos se destinaram a investimentos (em especial a investimentos destinados à produção de exportáveis que gerassem as divisas necessárias para fazer frente aos juros e amortizações da dívida externa): em alguns países, parte dos empréstimos se destinou simplesmente à rolagem da dívida externa; em outros, para financiar as crescentes importações de bens de consumo induzidas pela abertura do mercado.

Desse modo, a partir de 1979, quando houve uma reversão nas condições do mercado internacional, os países endividados passaram a enfrentar dificuldades para dar conta dos encargos da dívida externa.

O ano de 1979 foi um marco crítico para as economias latino-americanas: o segundo choque do petróleo elevou os gastos dos países que dependiam da importação do produto; a política monetária restritiva dos Estados Unidos jogou a taxa de juros para níveis superiores a 10% ao ano, causando impacto sobre o serviço da dívida dos países latino-americanos.<sup>11</sup> Ademais, o aumento do preço do petróleo e da taxa de juros teve impacto recessivo sobre a economia norte-americana (e mundial) nos anos iniciais da década de 1980, com reflexos negativos sobre os preços dos produtos exportados pelos países latino-americanos. Apesar da crescente fragilidade financeira, os bancos continuaram a emprestar para a América Latina até que, em 1982, o primeiro sinal da crise da dívida foi acionado. Curiosamente, o país que suspendeu alguns pagamentos de sua dívida externa foi o México, que se tornara exportador de petróleo na segunda metade da década de 1970. Os crescentes encargos com a dívida (decorrentes da elevação da taxa de juros), agravados pelo uso inadequado de partes dos recursos obtidos por empréstimos e também pela fuga de capitais para o exterior, inviabilizaram os pagamentos relativos à dívida externa, mesmo para um país como o México que havia se beneficiado com os preços elevados do petróleo.

À suspensão dos pagamentos mexicanos se seguiu a interrupção dos fluxos de empréstimos para os outros países latino-americanos, pois os bancos temiam a sua inadimplência. Como, em geral, se dependia de novos empréstimos para “rolar” a dívida, os atrasos nos pagamentos foram se generalizando de país a país, de modo a caracterizar a década de 1980 como de “crise da dívida externa latino-americana”.

O elevado endividamento da América Latina com alguns grandes bancos americanos (como o Citibank) e o fato de a crise ter se iniciado num país vizinho aos Estados Unidos

11. A Libor (taxa de juros de referência do mercado financeiro londrino) subiu, em termos reais, de menos 2,5%, em 1979 (ou seja, a taxa de juros nominal era menor do que a taxa de inflação no mercado internacional), para 22%, em 1981 (FRENCH-DAVIS; MUÑOZ & PALMA, 2005, p.159).

(o México), levou o governo norte-americano de Ronald Reagan a intervir na questão. Formou-se um “cartel” dos credores, com o apoio de Reagan, que passou a negociar as condições de retomada dos pagamentos dos devedores. Como se admitia que a capacidade de pagamento desses devedores dependia da condução de sua política econômica, foram estabelecidas condições para a renegociação da dívida. O Fundo Monetário Internacional (FMI) teve papel importante, pois acompanhava a formulação e execução das políticas econômicas e impunha restrições para a concessão de créditos aos devedores (as chamadas “condicionalidades”). O Banco Mundial também foi chamado a suprir algumas necessidades de recursos dos países endividados, seguindo, no entanto, a mesma orientação do FMI.

Para retomar algum pagamento da dívida externa, os países latino-americanos contavam apenas com os recursos de suas exportações. Desse modo, delinearam políticas para criar um saldo elevado na balança comercial, aumentando as exportações e reduzindo as importações. Como resultado, na década de 1980, a América Latina foi um “exportador” líquido de capitais: ou seja, os recursos enviados ao exterior (em especial para o pagamento de encargos da dívida externa) eram maiores do que os recebidos do exterior (pois o fluxo de “dinheiro novo” era muito reduzido) (Tabela 22.11).

TABELA 22.11

América Latina: movimentos de capital, 1974-1989 (médias anuais em milhões de dólares de 1980)

PERÍODO	MOVIMENTO LÍQUIDO DE CAPITAIS	PAGAMENTOS DE JUROS E LUCROS	TRANSFERÊNCIAS LÍQUIDAS DE FUNDOS
1974-1977	25.048	10.237	14.811
1978-1981	34.920	19.456	15.463
1982-1989	9.982	34.655	(24.674)

Fonte: FFRENCH-DAVIS; MUÑOZ & PALMA (2005), p.202. Obs.: Movimento líquido de capitais = Investimento externo direto + Empréstimos líquidos + Transferências oficiais unilaterais.

Como indica a Tabela 22.11, entre 1982 e 1989, os países latino-americanos enviaram ao exterior (sob a forma de pagamentos de juros e lucros) um valor maior do que o recebido pelo ingresso de capitais (em média, cerca de 25 bilhões anuais). Esses recursos só podiam ser obtidos por meio do saldo da balança comercial, ou seja, por um esforço para o aumento das exportações e para redução das importações. A essa “saída líquida” de recursos correspondia a redução da “absorção interna”, ou seja, a redução dos gastos com consumo e investimento que poderiam ser realizados caso os recursos permanecessem em seus países de origem. Em suma, os países latino-americanos tiveram de realizar um grande esforço produtivo para promover exportações; porém, os frutos dessas exportações se destinaram a saldar partes dos compromissos da dívida externa. Por outro lado, para reduzir as importações foram adotadas políticas recessivas que se refletiram na redução do ritmo de crescimento da economia. Se nas décadas de 1950 e 1960,

o PIB latino-americano crescera, em média, mais de 5% ao ano, entre 1973 e 1981, seu ritmo se reduziu a 4,5% ao ano e, entre 1981 e 1990, a 1,2% ao ano. Este período também foi marcado por pressões inflacionárias resultantes, em parte, do impacto da dívida externa sobre o serviço da dívida pública e por subsídios aos devedores privados. Inflações anuais de três dígitos foram frequentes (por exemplo, na Argentina, no Brasil, no México, no Peru), mas houve casos de inflações com cinco dígitos: 12.250%, em 1988, na Nicarágua e 11.750%, em 1985, na Bolívia, o que sugere a noção de hiperestagflação (FFRENCH-DAVIS; MUÑOZ & PALMA, 2005, p.161-163).

O agravamento das condições das economias latino-americanas enfraqueceu a expectativa de que a crise da dívida houvesse resultado de condições temporárias, as quais seriam revertidas em poucos anos. Assim, a renegociação da dívida, nos moldes como vinha sendo feita, implicava empurrar para o futuro um problema insolúvel e que tendia a crescer com o tempo. A percepção desse problema levou o governo americano a patrocinar duas iniciativas que buscavam outro tipo de solução para a crise da dívida latino-americana. O Plano Baker, de 1985, não foi bem-sucedido; e em 1989, o Plano Brady, ao propor a redução de uma parte da dívida externa (que já estava desvalorizada pelo mercado) encaminhou uma solução para o impasse entre credores e devedores. Assim, a dívida foi transformada em títulos (“securitizada”) com algum desconto em relação ao seu valor original. Em contrapartida, os países deviam aceitar certas condições do Plano Brady, como o pagamento de atrasados comerciais e adoção de política econômica aceita pelo governo americano. Essas condições foram, de certo modo, sintetizadas no chamado “Consenso de Washington”, “um consenso entre o FMI, o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos em relação às políticas ‘certas’ para os países em desenvolvimento” e que tinha como recomendações fundamentais a austeridade fiscal, a privatização e a liberalização do mercado (STIGLITZ, 2002, p.43 e 85). Equilíbrio orçamentário, redução de despesas e não aumento de impostos para combater o deficit público, determinação das taxas de juros e das taxas de câmbio pelas forças do mercado (sem intervenção do governo), liberalização comercial e financeira (fim da proteção aos produtos manufaturados e fim dos controles sobre os fluxos de capitais), privatização de empresas públicas, desregulamentação de atividades para promover a concorrência, entre outros itens, faziam parte do conjunto “correto” de medidas sugeridas aos países latino-americanos e que, em grande parte, foram adotadas por vários deles.

A partir de 1990, o fluxo de capitais para a América Latina, que fora praticamente interrompido em 1982, voltou a crescer. Com o aumento da liquidez no mercado financeiro internacional, a América Latina passou a atrair o interesse dos banqueiros internacionais.<sup>12</sup> Paralelamente, vários países da região superaram a instabilidade típica dos anos 1980, expressa

12. A retomada do fluxo de recursos internacionais para a América Latina foi bastante desigual: 65% dos capitais foram destinados a apenas seis países (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Venezuela e México), sendo que Brasil e México absorveram

em especial pelos elevados índices de inflação ou mesmo por processos hiperinflacionários, de modo a restaurar a confiança dos investidores na economia desses países. Elevadas taxas de juros e a privatização de empresas estatais também foram fortes atrativos para a retomada dos fluxos de capitais internacionais para a América Latina. E o ingresso de novos capitais estimulou o crescimento das economias latino-americanas depois de uma década de crise.

À relativa recuperação das economias da América Latina na década de 1990 não correspondeu a superação de sua vulnerabilidade externa. O México foi o primeiro país a acusar o problema: em 1994, a crise externa exigiu forte desvalorização da moeda; e essa crise só não teve impacto mais profundo porque o governo norte-americano, preocupado com sua possível repercussão injetou volumosos recursos (da ordem de 20 bilhões de dólares) na economia mexicana.

A sucessão de crises financeiras na década de 1990 (Ásia – 1997; Rússia – 1998) não poupou os países latino-americanos: seu impacto mais forte foi sobre o Brasil (1999) e a Argentina (2001-2002): como no caso do México, desvalorizações da moeda foram necessárias para buscar a restauração do equilíbrio das contas externas.

A liberalização comercial e financeira da América Latina, seguindo os preceitos do Consenso de Washington, tornou as suas economias extremamente sensíveis às flutuações do mercado internacional. Não é difícil identificar nos dados da Tabela 22.12 o impacto das crises da década de 1990 sobre o PIB e sobre o fluxo de capitais para a América Latina.

A retomada do fluxo de capitais para a América Latina é visível nos dados referentes ao investimento externo direto e às emissões de bônus internacionais. O impacto das crises financeiras internacionais é também fácil de localizar: o efeito sobre o PIB da América Latina é nítido em 1995 (crise do México), em 1999 (crise da Rússia e do Brasil) e 2001 (crise na Argentina e nos Estados Unidos). Os empréstimos externos (sob a forma de bônus internacionais) também são fortemente afetados depois de 1997, ao passo que os investimentos diretos se mostraram sensíveis após 1999.

Numa avaliação geral das políticas inspiradas no Consenso de Washington, Stiglitz faz referência especial à América Latina:

Os resultados das políticas impostas pelo Consenso de Washington não têm sido encorajadores: para a maioria dos países, o desenvolvimento tem sido lento e, onde ocorreu crescimento, os benefícios não têm sido repartidos igualmente. As crises têm sido mal administradas, e a transição do comunismo para a economia de mercado tem sido uma decepção. Dentro do mundo em desenvolvimento, as dúvidas são ainda maiores. Aqueles que seguiram as recomendações do Fundo [Monetário Internacional] e suportaram a austeridade perguntam: Quando colheremos os frutos? Na maior parte da América Latina, depois de uma curta explosão de crescimento

45% do total. O mesmo se verificou na África (7 países somaram 72% dos recursos recebidos) e na Ásia 7 países absorveram 60% dos recursos, cabendo à China 38% do total (CAMARA & SALAMA, 2005, p.210).

no início da década de 1990, estabeleceram-se a estagnação e a recessão. O crescimento não conseguiu se manter – alguns poderiam dizer que ele não era sustentável. Na realidade, nessa conjuntura, o recorde de crescimento da chamada era pós-reforma não parece estar melhor e, em alguns países, está até muito pior que no período de substituição de importações (quando as nações faziam uso de políticas protecionistas para ajudar a indústria doméstica a lutar contra os impostos), entre as décadas de 1950 e 1960. (STIGLITZ, 2002, p.121-122)

TABELA 22.12

América Latina e Caribe: PIB, investimento externo direto e emissões de bônus internacionais  
(valores em bilhões de dólares)

ANO	PIB (TAXA DE VARIAÇÃO ANUAL)	INVESTIMENTO EXTERNO DIRETO	EMISSIONES DE BÔNUS INTERNACIONAIS
1990	-0,3	6,4	2,8
1991	3,8	11,1	7,2
1992	3,2	12,5	12,6
1993	3,8	10,4	28,8
1994	5,2	24,4	17,9
1995	1,1	25,8	23,1
1996	3,8	40,3	46,9
1997	5,1	57,0	52,0
1998	2,2	60,6	39,5
1999	0,5	79,6	38,7
2000	3,8	67,8	35,6
2001	0,4	68,7	33,6

Fonte: CEPAL. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*. Diversos anos.

Na primeira década do século XXI alguns países da América Latina passaram por um novo surto de crescimento, em grande medida induzido pela expansão do comércio internacional sob o impacto da crescente inserção da economia chinesa no mercado mundial. É como exportadora de produtos primários (como soja, minério de ferro etc.) que a América Latina se insere nessa nova fase de expansão do comércio internacional. Por outro lado, as recorrentes crises financeiras internacionais (de 2002 e especialmente a de 2008) tiveram forte, embora efêmero, impacto sobre a América Latina levando a um crescimento negativo do PIB no ano de 2009.

A história econômica da América Latina, ao longo de mais de quatro séculos, apresenta um curioso percurso: uma economia voltada para fora (colonial e depois primário-exportadora) buscou, após a Segunda Guerra Mundial, um novo caminho em seu oposto. Por meio da industrialização fundada na substituição de importações, procurou no mercado interno (uma economia voltada para dentro) as bases para o seu dinamismo.

A crise da dívida externa na década de 80 colocou em xeque essa estratégia (que já vinha sendo complementada pelo estímulo às exportações); e desde então, os países latino-americanos integraram-se crescentemente à economia mundial por meio da liberalização comercial e financeira. Essa mudança na política econômica favoreceu o aumento das importações e, ao mesmo tempo, os setores exportadores, o que foi, de certo modo, reafirmado pela expansão do comércio internacional no começo do século XXI.

Trata-se de uma nova fase de expansão da economia capitalista mundial ou apenas de um surto passageiro? Em outras palavras, essa forma de inserção das economias latino-americanas na economia mundial fornece as bases para seu efetivo desenvolvimento ou o crescimento observado no início do século XXI se esgotará num prazo não muito longo?

Essa questão diz respeito a um tema crucial para os latino-americanos: esse padrão de desenvolvimento, estimulado em grande medida por exportações de produtos primários, pode encaminhar soluções duradouras para os dilemas do desenvolvimento (ou do subdesenvolvimento) latino-americano? Ou seja, esse padrão será capaz de eliminar as enormes disparidades sociais e regionais que são típicas do continente?

Trata-se de questão polêmica que merece ser examinada à luz das transformações da economia mundial no início do século XXI, o que procuramos fazer no capítulo final deste livro.

## REFERÊNCIAS

- AMSDEN, A. H. (2009). *A Ascensão do "Resto"*. São Paulo: Editora Unesp.
- BULMER-THOMAS, V. (1998). *La Historia Económica de América Latina desde la Independencia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- CAMARA, M. & SALAMA, P. (2005). "A Inserção Diferenciada – com Efeitos Paradoxais – dos Países em Desenvolvimento na Mundialização Financeira" in CHESNAIS, F. (Org). *A Finança Mundializada: Raízes Sociais e Políticas, Configuração, Consequências*. São Paulo: Boitempo Editorial.
- CEPAL. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*. Vários Anos.
- CHESNAIS, F. (1996). *A Mundialização do Capital*. São Paulo: Xamã.
- CHESNAIS, F. (1998). *A Mundialização Financeira*. São Paulo: Xamã.
- COUTINHO, L. (1999). "Coreia do Sul e Brasil: Paralelos, Sucessos e Desastres" in FIORI, J. L. *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Petrópolis: Vozes.
- CRAFTS, N. (2006). "The World Economy in the 1990s: A Long-Run Perspective" in RHODE, P. W. & TONIOLO, G. (2006). *The Global Economy in the 1990s*. Cambridge (UK): Cambridge University Press.
- EICHENGREEN, B. (2000). *A Globalização do Capital*. São Paulo: Editora 34.
- EICHENGREEN, B. (2006). "Managing the World Economy in the 1990s" in RHODE, P. W. & TONIOLO, G. (2006). *The Global Economy in the 1990s*. Cambridge (UK): Cambridge University Press.

FARNETTI, R. (1998). "O Papel dos Fundos de Pensão e de Investimentos Coletivos Anglo-Saxônicos no Desenvolvimento das Finanças Globalizadas" in CHESNAIS, F. (1998). *A Mundialização Financeira*. São Paulo: Xamã.

FFRENCH-DAVIS, R.; MUÑOZ, O. & PALMA, J. G. (2005). "As Economias Latino-Americanas, 1950-1990" in BETHELL, L. *História da América Latina após 1930: Economia e Sociedade*. São Paulo; Brasília: Edusp; Fundação Alexandre de Gusmão.

FRONTANA, A.V. (2000). *O Capitalismo no Fim do Século XX: A Regulação da Moeda e das Finanças em um Regime de Acumulação sob Dominância Financeira*. São Paulo: Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (Tese de doutorado).

HIRST, P. & THOMPSON, G. (1998). *Globalização em Questão*. Petrópolis: Vozes.

IANNI, O. (2008). *Teorias da Globalização*. 15ª ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

MADDISON, A. (2003). *The World Economy: Historical Statistics*. OECD: Paris.

MICHALET, C. A. (1984). *O Capitalismo Mundial*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

RHODE, P. W. & TONIOLO, G. (2006). *The Global Economy in the 1990s*. Cambridge (UK): Cambridge University Press.

STIGLITZ, J. (2002). *A Globalização e Seus Malefícios*. São Paulo: Futura.

STIGLITZ, J. (2003). *Os Exuberantes Anos 90: Uma Nova Interpretação da Década mais Próspera da História*. São Paulo: Companhia das Letras.

## Capítulo 23

### A CRISE DO SOCIALISMO NO FINAL DO SÉCULO XX: A DESAGREGAÇÃO DA UNIÃO SOVIÉTICA E AS TRANSFORMAÇÕES DA ECONOMIA CHINESA

A expansão do socialismo no mundo ocorreu até o final da década de 1970. Algumas colônias que obtiveram a independência nessa década promoveram, em grau maior ou menor, a estatização dos meios de produção e, em geral, estabeleceram um regime político com partido único. Lembramos os casos das colônias portuguesas na África que, libertadas em torno de 1975, seguiram esse caminho: Angola, Moçambique, Guiné-Bissau e Cabo Verde. Ao fim dos anos 1970, o socialismo alcançou sua maior abrangência mundial. Uma relação dos países socialistas em torno de 1980 é apresentada abaixo:

EUROPA	ÁSIA	ÁFRICA	AMÉRICA
União Soviética	Mongólia	Somália	Cuba
Bulgária	China	Congo	Nicarágua
Polónia	Coreia do Norte	Etiópia	Granada
Romênia	Vietnã	Guiné-Bissau	
Hungria	Laos	Cabo Verde	
Tchecoslováquia	Cambodja	Angola	
Albânia	Afeganistão	Moçambique	
Iugoslávia	Líbia	Benin	
República Democrática Alemã (Alemanha Oriental)	Iraque	Guiné	
	Iêmen do Sul		

Hobsbawm lembra que os países socialistas chegaram a contar com um terço da população mundial. No entanto, entre 1989 e 1991, a maior parte dos regimes comunistas desapareceu ou sofreu profundas mudanças. Surpreende o fato de um fenômeno de dimensão

tão ampla, e que parecia bastante sólido, ter praticamente desaparecido em questão de poucos anos.<sup>1</sup> A queda do Muro que separava Berlim em duas partes (a controlada pela República Federal Alemã da pertencente à República Democrática Alemã), em 9 de novembro de 1989, é um marco simbólico da crise do socialismo e que surpreendeu o mundo pelo inesperado do acontecido.

Evidentemente, a explicação do que se passou não é simples e inúmeras interpretações foram e são ainda elaboradas. Procuraremos apenas recuperar os elementos históricos que conduziram à crise e às mudanças e indicar algumas hipóteses sobre esse processo.

### 23.1 A DESAGREGAÇÃO DA UNIÃO SOVIÉTICA E O FIM DO SOCIALISMO NOS PAÍSES DO LESTE EUROPEU

A derrocada da União Soviética implicou, num prazo relativamente curto, o desaparecimento de um Estado (a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas), de uma forma de organização econômica (em que os meios de produção foram estatizados ou socializados) e de um regime político (estruturado em torno de um partido único, em geral denominado Partido Comunista).<sup>2</sup>

Evidentemente, numa sociedade em que os meios de produção pertencem ao Estado, os fenômenos políticos e econômicos estão quase sempre entrelaçados. Desse modo, a simples apresentação (e ainda mais a interpretação) dos fatos que conduziram ao fim da União Soviética envolve aspectos políticos e econômicos que nem sempre podem ser considerados isoladamente.<sup>3</sup>

Já indicamos anteriormente (Capítulo 20) que a economia soviética enfrentava problemas desde os anos 1960: as propostas de reforma do sistema de gestão das empresas estatais eram um claro indício desses problemas. Do ponto de vista do conjunto da economia, isso ficava evidente pelo declínio das taxas de crescimento do produto, particularmente acentuado a partir de 1970. Os dados apresentados na Tabela 23.1 foram extraídos

1. "Qualquer um que afirme ter previsto esse enorme acontecimento será seriamente suspeito. O enorme e sofisticado esforço de inteligência que buscava conhecer as atividades por trás da Cortina de Ferro mostrou-se totalmente irrelevante. Nenhuma palavra do que poderia acontecer se fez ouvir. Os milhões nele investidos não trouxeram retorno. Uma das características mais notáveis desta revolução recente foi o fato de ela ter sido completamente imprevisível" (GALBRAITH, 1994, p.166).
2. Para facilitar a exposição, quando usamos o termo "socialismo" estamos, em geral, nos referindo ao sistema econômico em que os meios de produção foram estatizados; e o termo "comunismo" indica a forma de organização política cujo núcleo é o partido único. Este uso não corresponde a qualquer definição rigorosa dos dois termos em torno dos quais, de resto, há vasta polêmica.
3. Uma discussão mais ampla da desagregação da União Soviética deveria considerar também outros aspectos, em especial a diversidade étnica e cultural das repúblicas que foram incluídas na URSS, tema que, por sua amplitude e diversidade, não seria possível de tratar apenas como parte do capítulo.

das estatísticas oficiais que provavelmente exageraram o crescimento real da economia, mas atestam o declínio do ritmo de crescimento da economia da União Soviética (Tabela 3.1).

**TABELA 23.1**  
União Soviética: Produto material nacional (Taxas de crescimento anuais - %)

PERÍODO	TAXA DE CRESCIMENTO
1951-1955	11,3
1956-1960	9,2
1961-1965	5,7
1966-1970	7,1
1971-1975	5,1
1976-1980	3,7
1981-1985	3,2
1986-1990	1,3

Fonte: LAVIGNE (1999), p.58

O declínio da taxa de crescimento respondia a um conjunto de efeitos derivados da própria forma de organização da economia soviética.

A prioridade dada à indústria pesada parece ter esgotado seus efeitos nos anos 1970. Desde o estabelecimento dos planos quinquenais, em 1927, o investimento na produção de meios de produção era considerado prioritário em relação ao investimento na produção de bens de consumo. Admitia-se que o investimento na indústria pesada, além de estratégico (por exemplo, por razões militares) era o vetor capaz de induzir o crescimento do conjunto da economia. Os investimentos no setor produtor de meios de produção aumentariam sua capacidade produtiva, mas também criariam renda (por exemplo, os salários dos trabalhadores empregados nessa indústria) e, portanto, demanda por outros produtos, gerando novos campos de investimento. Estas novas indústrias, por sua vez, teriam à disposição os equipamentos necessários para materializar seu investimento (pelo aumento da capacidade produtiva do setor produtor de meios de produção). Além disso, a própria "demanda" do Estado para a produção de armamentos e, a partir dos anos 1950, para a "corrida espacial", garantiria o crescimento a partir do investimento na indústria pesada, a qual não estaria sujeita a restrições para o seu financiamento.<sup>4</sup> Mas o efeito dinâmico

4. "A economia soviética pode, portanto, ser caracterizada em seu funcionamento, como uma economia comandada pela oferta e que se norteia pelo objetivo de alcançar rápido crescimento. A este objetivo se subordina o processo de alocação de recursos, sem consideração com os aspectos do seu financiamento ou economicidade. Daí o seu crescimento extensivo. Assumindo que este rápido crescimento se fez a partir do crescimento mais do que proporcional do setor produtor de bens de produção, os recursos são prioritariamente alocados para este setor, segundo o princípio das

do investimento na indústria pesada parece ter se reduzido, ou até mesmo se esgotado, em torno de 1970, deixando de alimentar o rápido crescimento da economia soviética.

Os problemas de gestão da empresa estatal, objeto da reflexão dos economistas soviéticos na década de 1960, deram origem a tentativas de reformas cujos resultados não foram expressivos. Os mecanismos de controle sobre as empresas não estimulavam o progresso técnico, impedindo a elevação da produtividade que, ao contrário, tendia a declinar. Além disso, a forma de controle provocava distorções no sentido de que o próprio plano não era atendido pelas empresas.

O planejamento centralizado também acumulava problemas: além da crescente dimensão do aparato por ele responsável, mostrava-se incapaz de realizar adequadamente a compatibilização dos planos de produção de milhares de empresas estatais.<sup>5</sup> Assim, era comum haver deficiência no suprimento de insumos para uma determinada empresa e excesso de produtos para outras.

Além disso, apesar dos controles inerentes ao sistema de planejamento (ou, talvez, por causa deles) floresceu, ao lado da economia formal, uma “economia paralela”. De um lado, havia uma “economia subterrânea” que correspondia às trocas que eram realizadas entre as empresas estatais fora dos canais regulares de suprimento: como observamos acima, os órgãos de planejamento não conseguiam atender adequadamente às necessidades de suprimentos das empresas. Desse modo, escapando aos controles dos órgãos de planejamento, dirigentes de empresas entravam em contato diretamente entre si a fim de suprir as deficiências decorrentes da rigidez do sistema de planejamento. Por outro lado, criou-se uma “segunda economia”, estranha à economia oficial, mas que se instalou no interior do aparelho partido/Estado. Trata-se da produção e troca de bens e serviços, realizada para a obtenção de ganho privado por meio da utilização de tempo e material extraído das atividades regulares do setor estatal. Estimava-se que, em 1984, de 17 a 20 milhões de pessoas atuavam na “segunda economia”, o que correspondia a cerca de 15% da força de trabalho da União Soviética. Essa “segunda economia” contava com a participação da chamada *nomenklatura*<sup>6</sup> que, para obter ganhos materiais, promoveu o desvio de recursos do Estado

<sup>6</sup> “cadeias condutoras”, setores que expressam as prioridades adotadas em cada etapa do processo de desenvolvimento” (POMERANZ, 1990, p.22-23).

5. Lenina Pomeranz indica a existência de 24 milhões de bens diferentes produzidos na economia soviética em torno de 1980, produtos que eram, de algum modo, objeto do planejamento e controle estatal. Para tanto, houve, ao longo do tempo, enorme expansão da estrutura administrativa estatal; mas afirma: “Ao mesmo tempo, porém, a economia tornou-se bastante complexa para tornar ineficaz, se não impossível, o seu controle centralizado, seja pelo número de informações de que este depende, seja pelo funcionamento verticalizado e autarquizado dos ministérios; seja, enfim, pela ineficácia dos sistemas de incentivo para direcionar a atividade das empresas e de seus coletivos de trabalhadores” (POMERANZ, 1990, p.24).
6. “[...] o termo *nomenklatura*, praticamente desconhecido antes de 1980, a não ser como parte do jargão administrativo do PCUS, passou a sugerir precisamente a fraqueza da interessada burocracia do partido na era Brejnev: uma combinação de incompetência e corrupção. E, na verdade, tornou-se cada vez mais evidente que a própria URSS operava basicamente por um sistema de patronato, nepotismo e suborno” (HOBBSAWM, 1995, p.458).

para finalidades privadas, num esquema de corrupção bastante generalizado (POMERANZ, 1990, p.25-26; LAVIGNE, 1999, p.41-43).

Em suma, a economia soviética acumulava problemas das mais diversas ordens que se refletiam em seu ritmo de crescimento, nos níveis de produtividade, no desequilíbrio da oferta de bens de produção e bens de consumo etc.

No entanto, essas deficiências da economia soviética foram, em parte, encobertas a partir do primeiro choque do petróleo de 1973. A União Soviética era uma grande produtora e exportadora de petróleo e de gás, e se beneficiou do aumento dos preços do produto no mercado internacional.<sup>7</sup> Com esses recursos foi possível importar mercadorias – bens de produção e de consumo – que o sistema produtivo não era capaz de fornecer em quantidades adequadas. Houve importante mudança na pauta de exportações soviéticas: se em 1960, o país exportava principalmente máquinas, equipamentos, meios de transporte, metais e artigos de metais, em 1985, suas exportações se concentravam em “energia” (petróleo e gás) e passou a importar máquinas, metais, insumos industriais, trigo e bens de consumo. Desse modo, era possível atender, ao menos em parte, aos anseios da população por bens de consumo, apesar de o sistema produtivo soviético se mostrar incapaz de acompanhar suas necessidades.

A chamada Era Brejnev (1964-1982, período em que Leonid Brejnev foi secretário-geral do PCUS) ficou conhecida como a Era da Estagnação (rótulo aplicado por M. Gorbachev): além da reduzida taxa de crescimento do produto, o período foi marcado por pouco dinamismo tecnológico e reflexos sobre os indicadores sociais (como aumento da taxa de mortalidade e redução da esperança de vida).

Os problemas inerentes à organização da economia soviética foram agravados pelo crescimento dos gastos militares: os gastos incorridos com a intervenção no Afeganistão (1979-1989) se somaram aos da “corrida armamentista”, estimulados pela competição com o programa norte-americano do Governo Reagan (que ficou conhecido como “Guerra nas Estrelas”). Ao tentar acompanhar o projeto armamentista de Reagan, o governo de Brejnev acabou comprometendo a economia soviética e as finanças do governo (cujos recursos eram insuficientes para fazer frente ao programa norte-americano).

Os sucessores imediatos de Brejnev (Y. Andropov – 1982-1984; K. Chernenko – 1984-1985) pouco puderam fazer diante da crise da economia soviética que começava a atingir também o consumo da população. Foi nessa conjuntura que Mikhail Gorbachev ascendeu à posição de secretário-geral do PCUS, em 1985, e propôs um ambicioso programa de reformas identificado com dois rótulos: Glasnost e Perestroika.

7. O barril de petróleo estava cotado, em média, a 2,5 dólares em 1972; no ano de 1974, o preço médio foi de 11,25 dólares; no último trimestre de 1979 (após o segundo choque do petróleo), atingiu 24 dólares por barril. Em fins da década de 1980, chegou a 41 dólares, todos valores correntes (ou seja, em dólares da época indicada).

**Glasnost (transparência ou liberdade de informação) e Perestroika (reconstrução ou reestruturação) propunham mudanças profundas no regime político e a reorganização da economia soviética. O diagnóstico de Gorbachev identificava os sintomas da crise soviética:**

Tudo isso, camaradas, fez-se sentir negativamente no desenvolvimento de muitas esferas da vida da sociedade. Tomemos a produção material. Os ritmos de incremento do rendimento nacional nos últimos três quinquênios diminuíram em mais de cinquenta por cento. No tocante à maioria dos índices, os planos não se cumpriam desde o início dos anos 70. A economia tornou-se, em geral, pouco receptiva para inovações e muito pesada, a qualidade de parte considerável da produção deixou de corresponder às atuais exigências e agravaram-se as desproporções na produção. Diminuiu a atenção para com o desenvolvimento do setor de construção de máquinas. As pesquisas científicas, os projetos e as experiências atrasaram-se em relação às necessidades da economia nacional, não correspondiam às tarefas da sua reconstrução tecnológica. As compras de equipamentos e de muitos outros artigos no mercado capitalista eram desmesuradas e nem sempre justificadas. (GORBATCHOV, 1987, p.35)

**A raiz dessa “estagnação” estava, em última instância, na forma pela qual o Partido e o Estado promoviam o planejamento e a gestão da economia. Gorbachev era enfático nas críticas aos órgãos partidários, como fica patente na longa referência que transcrevemos:**

A causa principal, o que o Bureau Político considera indispensável revelar com toda a franqueza no Plenário, consistiu em que o CC do PCUS e os dirigentes do país, em primeiro lugar por força de razões subjetivas, não conseguiram perceber a tempo e em plena medida a necessidade de mudanças, o perigo do crescimento das situações de crise na sociedade e elaborar uma linha inequívoca de superação destes fenômenos e de um aproveitamento mais amplo das potencialidades latentes do sistema socialista. Na elaboração da política e da atividade prática prevaleceram as tendências conservadoras, a inércia, a tendência de pôr de lado tudo o que não se enquadrava nos esquemas habituais, assim como a má vontade de resolver os problemas socioeconômicos prementes. Os órgãos dirigentes do Partido e do Estado, camaradas, são responsáveis por tudo isto.

**Adiante, Gorbachev identificava as razões últimas dessa atitude:**

As causas desta situação vêm de longe, tendo a sua origem naquela situação histórica concreta em que, por força de circunstâncias conhecidas, desapareceram da teoria e da sociologia a discussão viva e o pensamento criador, enquanto as apreciações e critérios arbitrários se converteram em verdades incontestáveis e susceptíveis de ser apenas comentadas. Ocorreu uma espécie de absolutização das formas de organização da sociedade que se criaram na prática. Mais ainda,

semelhantes concepções eram no fundo identificadas com as características essenciais do socialismo, encaradas como invariáveis e apresentadas como dogmas que não dão lugar a pesquisa científica objetiva. (GORBATCHOV, 1987, p.30-31)

**Entre as distorções que o regime provocara, uma merecia referência especial:**

O princípio da igualdade dos comunistas foi muitas vezes violado. Muitos membros do Partido que ocupavam cargos dirigentes ficaram fora do controle e da crítica, o que provocou malogros no trabalho e graves violações da ética partidária. Não se pode silenciar igualmente a justa indignação dos trabalhadores pelo procedimento dos dirigentes, investidos de confiança e poderes, e incumbidos de defender os interesses do Estado e dos cidadãos, que abusavam do poder, abafavam a crítica e tiravam vantagens individuais. Alguns deles até se tornaram cúmplices ou, às vezes, organizadores de ações delituosas. (GORBATCHOV, 1987, p.40)

**Desse modo, Gorbachev atacava o regime político soviético que preservava a ausência de discussões e impedia qualquer crítica às decisões dos órgãos centrais do partido. Como consequência, indicava não só a ineficiência a que o sistema de planejamento econômico fora levado, mas também as implicações negativas (inclusive em termos de corrupção) de um sistema político restritivo que contaminava o próprio processo de decisão do Estado.**

A Glasnost pretendia, portanto, eliminar essas restrições no interior do partido e do Estado e, mais do que isso, iniciar a separação entre Partido e Estado, definindo este como o espaço do governo (já que até então o Partido assumia, por meio do Estado, as funções de governo). Para tanto, em 1988 foram propostas uma emenda constitucional e uma nova lei eleitoral, que previam o fim do regime de partido único (era permitida inclusive a participação de organizações religiosas nas eleições) e a criação de um Congresso de Sovietes, uma espécie de parlamento que, ao lado do Soviete Supremo, ganhava alguma capacidade de controle sobre o governo.

Já a Perestroika previa ampla reestruturação da economia soviética, sem renegar alguns princípios básicos do socialismo: seu anúncio se deu em 1985, mas avançou apenas a partir de 1987. Não se reconheceu formalmente a propriedade privada (embora fosse dado algum espaço para a iniciativa individual), nem se abandonou o socialismo como ideologia e o papel preponderante do partido. Porém, as propostas incluíam amplas mudanças como:

- priorização do atendimento do mercado consumidor, com investimentos na área social (como habitação) e na agricultura (para garantir o abastecimento de alimentos);
- mudança no sistema de gestão com a descentralização do processo de decisão e a substituição, em alguns níveis, do planejamento burocrático por instrumentos econômicos como reguladores da atividade (“mercado”, porém regulado por instrumentos de política econômica manejados pelo Estado);

as empresas estatais deveriam adotar princípios como o cálculo econômico (tendo o lucro como parâmetro), o autofinanciamento e a autogestão (elaborando planos quinquenais);  
 permissão para cooperativas de trabalho com no mínimo três membros em algumas atividades, com a prática de preços livres a fim de facilitar a iniciativa individual;  
 na agricultura, permissão para arrendamento das terras pertencentes ao Estado a fim de criar uma camada de pequenos fazendeiros (POMERANZ, 1990, p.27-33; LAVIGNE, 1999, p.94-95).

A Perestroika avançou lentamente e encontrou forte resistência dos interesses por ela atingidos. Para Hobsbawm, a Glasnost procurou mobilizar o público, dentro e fora do aparelho do Partido e do Estado, contra a resistência que viria de uma parte deles. A Glasnost avançou a ponto de alterar as regras eleitorais e a própria relação entre Partido e Estado; no entanto, a política de Gorbachev acabou sendo superada por forças contrárias à sua proposta. Por que as reformas de Gorbachev não foram bem-sucedidas?<sup>8</sup>

No plano econômico, a implementação parcial das medidas da Perestroika acabou por desestabilizar a economia soviética. A manutenção de preços fixos, diante de uma demanda crescente, criou pressões inflacionárias que agravaram a escassez de bens, impondo o racionamento nas grandes cidades. Além disso, o governo enfrentava déficits crescentes, reduzindo sua capacidade de intervenção na economia. Como indicado na Tabela 23.1, a taxa de crescimento do produto entre 1986 e 1990 foi de apenas 1,3% ao ano (taxa registrada nas estatísticas oficiais, provavelmente superior à real). Portanto, no final dos anos 1980, elevada taxa de inflação, escassez de bens de consumo, desequilíbrio fiscal e baixo crescimento econômico compunham um quadro de crise, sugerindo que a capacidade de comando do Estado sobre a economia estava profundamente abalada.

Por outro lado, no plano político, a autoridade se via crescentemente esgarçada. O poder monolítico do Partido/Estado na União Soviética fora rompido pela Glasnost: à crescente separação entre Partido e Estado, se somara a eleição de um Congresso (com representantes de outros partidos, além do comunista) e de presidentes das unidades da federação (as diversas repúblicas soviéticas) com funções executivas. Foi particularmente importante a eleição de Boris Yeltsin como presidente da Rússia (a mais influente das repúblicas da URSS), um forte adversário de Gorbachev e que passou a rivalizar com o

8. Convém lembrar outra iniciativa de Gorbachev, esta bem-sucedida: o fim da Guerra Fria, já registrada na Quinta Parte deste livro. Até por razões internas – os gastos militares, em especial depois da intervenção soviética no Afeganistão, que chegaram a 16% do produto nacional, comprometiam os recursos do país – Gorbachev procurou convencer os governos ocidentais de que a intenção soviética era efetivamente promover o fim da Guerra Fria. “Isso conquistou-lhe uma imensa e duradoura popularidade no Ocidente, que contrastava de maneira impressionante com a falta de entusiasmo por ele na URSS, pela qual acabou sendo vitimado em 1991. Se algum homem sozinho pôs fim a uns quarenta anos de guerra fria global, foi ele” (HOBSBAWM, 1995, p.464).

seu poder como secretário-geral do partido e como chefe de Estado da União Soviética. Assim, Gorbachev enfrentava duas fortes correntes de oposição: de uma lado, de dentro do partido, os elementos mais conservadores que desejavam bloquear as mudanças por ele propostas; do outro lado, aqueles que, liderados por Yeltsin (ou que fizeram dele seu porta-voz), desejavam reformas mais amplas no sentido da privatização da propriedade estatal e de uma transição rápida para um capitalismo de livre empresa.

Em agosto de 1991, houve um golpe contra Gorbachev: membros conservadores do Partido Comunista pretendiam evitar o desaparecimento da União Soviética, uma ameaça diante da crescente autonomia das repúblicas. O golpe foi neutralizado, em parte, pela liderança de Yeltsin; e em dezembro do mesmo ano, Yeltsin fundou a Comunidade de Estados Independentes; poucos dias depois foi decretado o fim da URSS (União das Repúblicas Socialistas Soviéticas), encerrando também a Era Gorbachev.

Como situar esses fatos num quadro mais amplo?

Hobsbawm entende que Glasnost e Perestroika eram incompatíveis, ou seja, que as reformas econômicas, mas que mantinham elevada presença do Estado no planejamento e no comando da economia, só podiam ser levadas adiante por uma estrutura política rígida, estrutura essa que tinha sido em grande parte destruída pela Glasnost:

A única coisa que fazia o sistema soviético funcionar, e podia talvez transformá-lo, era a estrutura de comando do partido/Estado herdada dos dias stalinistas. [...] Mas a estrutura do partido/Estado era, ao mesmo tempo, o principal obstáculo para a transformação de um sistema que ele criara, ao qual se adaptara, no qual tinha um grande interesse investido, e para o qual achava difícil conceber uma alternativa. (HOBSBAWM, 1995, p.465)

A tentativa de Gorbachev de reformas mostrou-se então incompatível:

O que levou a União Soviética com rapidez crescente para o precipício foi a combinação de glasnost, que equivalia à desintegração da autoridade, com uma perestroika que equivalia à destruição dos velhos mecanismos que faziam a economia funcionar, sem oferecer qualquer alternativa; e conseqüentemente o colapso cada vez mais dramático do padrão de vida dos cidadãos. (HOBSBAWM, 1995, p.468)

A desagregação da União Soviética deu origem a várias repúblicas independentes: Estônia, Letônia, Lituânia, Rússia, Ucrânia, Belarus, Moldova, Armênia, Geórgia, Azerbaijão, Casaquistão, Uzbesquistão, Quirguistão, Turcomenistão e Tadjiquistão. A União Soviética era uma federação de repúblicas marcadas pela enorme diversidade étnica entre elas (e mesmo dentro delas). A unidade da federação dependia, portanto, da adesão dessas repúblicas, adesão que implicava inclusive o envio de recursos fiscais para o orçamento federal. Em contrapartida, a União Soviética deveria fornecer elementos para manter essa

unidade de entidades tão díspares. O declínio da economia soviética tendeu a enfraquecer o poder federal e permitiu o desaparecimento da União Soviética sem qualquer tipo de resistência. Dada a desorganização da economia, algumas repúblicas passaram a emitir suas próprias moedas e o comércio entre as repúblicas entrou em colapso pela introdução de barreiras alfandegárias e restrições quantitativas.

A transição da União Soviética para a nova situação envolveu inúmeras dificuldades, mas a Rússia herdou o papel desempenhado pela União Soviética no plano internacional ao assumir suas embaixadas e suas posições nos organismos internacionais.

O colapso do comunismo nos países do leste europeu ocorreu antes mesmo que ele se consumasse na União Soviética.

Entre agosto de 1989 e o fim daquele ano [1990], o poder comunista abdicou ou deixou de existir na Polônia, Tchecoslováquia, Hungria, Romênia, Bulgária e República Democrática Alemã – sem que um tiro fosse disparado, a não ser na Romênia. Pouco depois, os dois Estados balcânicos que não eram satélites soviéticos, Iugoslávia e Albânia, também deixaram de ser regimes comunistas. A República Democrática Alemã logo seria anexada à Alemanha Ocidental e a Iugoslávia logo se desfaría em guerra civil. (HOBSBAWM, 1995, p.471)

Desse modo, após 1989-1991, regimes políticos controlados por partidos comunistas subsistiram apenas na China, na Coreia do Norte, no Vietnã e em Cuba.

A súbita queda dos regimes comunistas da Europa propôs, em seguida, o problema da transformação de sua economia. Em grau maior ou menor, essas economias fundavam-se no planejamento centralizado (ou seja, a produção e os preços eram determinados pelo plano) e propriedade estatal dos meios de produção. De modo geral, propôs-se caminhar em direção a uma economia de mercado com a privatização dos meios de produção. Apesar das peculiaridades dessa transição em cada país do Leste Europeu, os processos fundamentais apresentaram alguma semelhança. O caso da Rússia pode ilustrar os problemas da transição e os mecanismos utilizados na transformação de uma economia socialista numa economia de mercado ou capitalista.

A partir de 1992, já dissolvida a União Soviética, a Rússia, sob a presidência de Boris Yeltsin, encaminhou reformas no sentido da constituição de uma economia de mercado. Estas reformas incluíam dois conjuntos de ações: “privatização da propriedade, universalmente estatal no sistema anterior, tendo em vista a formação de uma classe de proprietários privados para atuarem como agentes de mercado; a estruturação de um sistema de gestão macroeconômica, que envolveu uma variante da chamada terapia de choque – liberalização quase total dos preços e do comércio exterior, monetização da economia – e a institucionalização dos instrumentos de funcionamento da economia de mercado” (POMERANZ, 2009, p.301).

A implementação dessas medidas não foi capaz de superar a desorganização por que a economia passava desde a década de 1980; pelo contrário, a agravou provocando acentuado declínio do produto, inflação, crise cambial em agosto de 1998, congelamento parcial da dívida externa (com reflexos no mercado financeiro internacional).

Os resultados imediatos dessas mudanças foram desastrosos, como atestam os dados de variação do produto não só da Rússia, mas também de algumas repúblicas da antiga União Soviética que passaram por processos semelhantes (Tabela 23.2).

TABELA 23.2

Produto Interno Bruto: 1990-1996 (taxa de variação anual - %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Rússia	-4,0	-14,3	-14,5	-8,7	-12,7	-4,2	-4,9
Ucrânia	-3,6	-11,2	-13,7	-14,1	-22,9	-11,8	-5,0
Lituânia	-6,9	-13,1	-39,3	-30,4	1,0	3,0	6,4
Estônia	-8,1	-10,0	-14,1	-8,6	-2,7	2,9	4,0

Fonte: LAVIGNE (1999), p.288-291.

O impacto social desses anos de profunda recessão foi expressivo, pois o declínio do produto se associou a uma distribuição mais desigual da renda decorrente da própria transformação do sistema (antes caracterizado por menores disparidades sociais).<sup>9</sup>

Ao abrupto declínio do produto, somaram-se dificuldades no setor externo com o declínio das exportações russas e um baixo volume de reservas internacionais. Em agosto de 1998, o presidente Yeltsin declarou moratória da dívida externa das empresas privadas e adiou o pagamento de títulos da dívida pública, dando início a uma crise financeira internacional. A situação russa foi equacionada com um volumoso empréstimo do FMI e, no ano seguinte, Yeltsin renunciou ao seu mandato, encerrando esse turbulento período presidencial.

Entre as reformas implementadas pelo governo de Yeltsin, o processo de privatização assumiu papel central por sua dimensão e complexidade: como transferir para o capital privado os meios de produção que, em sua quase totalidade, pertenciam ao Estado (ainda que sob diferentes estatutos legais)?

A pequena privatização – privatização de pequenas empresas estatais do comércio de varejo e de alguns tipos de serviços – não ofereceu grande dificuldade: ela se deu pela

9. “No plano social, a transformação sistêmica resultou na substituição de uma sociedade relativamente igualitária, ainda que em níveis de renda per capita mais baixos, por uma sociedade estratificada em classes, com a formação de uma elite empresarial e de governo, que comanda parcela significativa da riqueza nacional, o surgimento de uma pequena classe média, e uma ampla parcela da população vivendo com baixos níveis de renda, na qual se insere uma porcentagem ainda significativa de pessoas com renda inferior à do nível de subsistência” (POMERANZ, 2009, p.305).

venda desses ativos estatais, absorvendo poupanças previamente acumuladas. Além disso, a simples liberalização do comércio doméstico, ao permitir a formação de empresas privadas, abriu espaço para o estabelecimento de muitos comerciantes; no ramo de serviços, com frequência se legalizou uma atividade que se realizava clandestinamente na União Soviética (como serviços de consultoria, engenharia, aulas particulares etc.).

Mais complexa e demorada foi a privatização das grandes empresas estatais, seja pela dimensão de cada negócio, seja pelo número de empresas que deveriam passar às mãos do capital privado. Como as empresas estatais eram vistas como uma propriedade de toda a população, havia alguma resistência à simples venda das empresas para capitais privados. Assim, o governo russo emitiu “cheques de privatização” (*vouchers*), com um certo valor em rublos, que foram distribuídos à população. Com esses *vouchers*, seus portadores poderiam participar dos leilões de privatização de empresas estatais que foram transformadas em sociedades anônimas.<sup>10</sup> Desse modo, em princípio, toda a população poderia se tornar sócia/acionista das empresas privatizadas. No entanto, como esses *vouchers* eram negociáveis, muitos dos que os haviam recebido preferiram vendê-los a pessoas ou grupos que tinham interesse em participar dos leilões de privatização. A tendência, nesta fase da privatização, foi a de transferir o controle das empresas para seus antigos diretores, membros da chamada *nomenklatura*.

Uma segunda fase da privatização envolveu grandes empresas de setores-chave da economia russa e apresentou características peculiares:

A privatização, na segunda etapa, realizou-se num processo de barganha entre o governo e alguns banqueiros, enriquecidos por múltiplas atividades durante a *perestroika* e a primeira fase da privatização. Esta etapa realizou-se por intermédio de um acordo de empréstimo ao governo, com garantia de ações das gigantescas empresas do setor de petróleo, metalurgia de ferrosos e não ferrosos. Ambas as partes estavam interessadas em assegurar a permanência de Yeltsin no poder, contra a possibilidade de vitória dos comunistas nas eleições presidenciais de 1996. A transferência de empresas se fez a preços de barganha, a fim de assegurar a realização do pacto político em torno dos objetivos visados, e serviu de base à estreita vinculação entre este grupo de empresários e o poder político, dando origem aos oligarcas. (POMERANZ, 2009, p.302)

A privatização não eliminou a propriedade estatal, porém a reduziu substancialmente: estima-se que em 2007 a participação estatal nos ativos fixos do país era da ordem de 23% e que o setor estatal empregava 32% do pessoal ocupado na economia. Mas com a privatização formaram-se grandes grupos empresariais que concentram a produção em vários

10. Nem todas as empresas estatais foram consideradas privatizáveis: foram excluídas as que tinham funções estratégicas e algumas de grande porte cuja privatização não seria compulsória, pois dependia de autorização específica de uma autoridade.

setores da economia russa. Numa amostra de 1700 empresas, foram identificados 22 grupos que controlavam 42% do emprego e 30% das vendas dessas empresas, principalmente nos ramos de petróleo, siderurgia, metalurgia de ferrosos e não ferrosos, papel, produtos alimentícios, telecomunicações e bancos. Em alguns desses ramos (como petróleo, metais ferrosos e não ferrosos, automobilístico e mineração) esses grupos controlavam mais de 70% das vendas (POMERANZ, 2009, p.303).

Assim, em pouco mais de uma década, a economia russa assumiu um perfil característico de uma economia capitalista em que o mercado e o capital privado substituíram o planejamento e a propriedade estatal dos meios de produção. Com o fim do regime político fundado no partido único, foram eliminados os elementos centrais do socialismo/comunismo como se tinha estruturado a partir da Revolução de 1917.

No começo do século XXI, concluídas as principais reformas rumo ao capitalismo e equacionado o impacto da crise financeira de 1998, a economia russa voltou a crescer e com taxas bastante elevadas. O principal fator para esse crescimento foi o aumento das exportações, em especial de petróleo e gás natural, impulsionadas pela expansão do comércio internacional nesses anos (Tabela 23.3).

TABELA 23.3

Rússia – Taxas de crescimento do PIB: 2000-2008 (%)

ANO	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
PIB(%)	5,1	4,7	7,3	7,2	6,4	7,4	8,1	8,0*

Fonte: POMERANZ (2009), p.315. \* Dado referente ao 1º semestre.

Como esse crescimento é atribuído à expansão das exportações de petróleo, gás natural e alguns derivados do petróleo (que somavam, em 1968, 68% do total das exportações), a economia russa se tornou muito suscetível a flutuações do mercado internacional. A crise financeira internacional iniciada em 2008 teve substancial impacto, provocando uma redução do PIB superior a 7% em 2009.

Diante desse quadro, o governo russo delineou, no começo do século XXI, uma nova estratégia econômica que leva em conta os riscos da extrema dependência em relação aos recursos naturais. Criou algumas grandes corporações estatais em setores estratégicos para a política de desenvolvimento do país: produtos primários, bancos, produção de equipamentos, energia atômica e complexo industrial de defesa. Também foram criadas corporações para o desenvolvimento de inovações e de nanotecnologia que são fundamentais na estratégia de desenvolvimento prevista nos planos do governo russo:

A Rússia tem como objetivo deixar de ser um país cujo desenvolvimento econômico-social baseia-se exclusivamente na exploração e exportação de produtos energéticos – petróleo e gás natural – e matérias-primas, para trilhar um caminho de desenvolvimento que tem por base um

modelo de sociedade pós-industrial baseada no conhecimento, na inovação e no potencial humano de que dispõe. (POMERANZ, 2009, p.337)

Em suma, a Rússia, que foi o núcleo da mais importante experiência socialista do século XX, em pouco mais de dez anos concluiu uma transição rápida e radical para uma economia de mercado nos padrões típicos das sociedades capitalistas. O mesmo ocorreu, com pequenas variações, nos demais países da “Cortina de Ferro”.<sup>11</sup>

Se na Europa houve a transformação simultânea do regime político (com o fim do sistema de partido único) e da economia (com a introdução da economia de mercado e o fim da exclusiva propriedade estatal dos meios de produção), na China o Partido Comunista manteve-se como partido único e ele mesmo promoveu profundas reformas econômicas desde a morte de Mao Tsé-tung em 1976. Trata-se de um caminho completamente distinto que exige atenção especial.

### 23.2 AS TRANSFORMAÇÕES DA ECONOMIA CHINESA E A PERSISTÊNCIA DO COMANDO DO PARTIDO COMUNISTA

A morte de Mao Tsé-tung, em 9 de setembro de 1976, marca o início de importantes mudanças políticas na China. Menos de um mês após sua morte, os quatro dirigentes do Partido Comunista Chinês mais identificados com Mao e com a Revolução Cultural foram presos. Paralelamente, houve a reabilitação de antigos dirigentes do partido que haviam sido afastados à época da Revolução Cultural, como Liu Shao-chi e Deng Shiao-ping. Estes eventos revelam mais um momento de confronto entre duas linhas políticas no interior do Partido Comunista Chinês: uma, a linha de massas, proletária ou revolucionária (associada a Mao Tsé-tung) e a outra, a linha revisionista ou burguesa (identificada com Deng Shiao-ping).<sup>12</sup> Em fevereiro de 1978, Deng se tornou vice-primeiro ministro da República e o segundo na hierarquia do Partido Comunista Chinês. Desde então, as transformações da economia chinesa (já iniciadas anteriormente com base nas “quatro modernizações”) ganharam força e ficaram associadas à influência decisiva de Deng Shiao-ping.

11. LAVIGNE (1999, p.122-128) expõe as linhas gerais da transição do socialismo para economias de mercado nos países do Leste Europeu.

12. No Capítulo 20 expusemos as principais diferenças entre as duas “linhas” segundo Bettelheim (1979, p.139): a de massas ou proletária, identificada com o pensamento de Mao Tsé-tung, privilegiava a construção de uma nova sociedade em que não houvesse mais diferentes classes sociais e em que as decisões envolvessem o conjunto dos trabalhadores (as massas); a linha revisionista ou burguesa tinha como objetivo primeiro o aumento da produção tendo como modelo a experiência soviética que atribuía à burocracia do partido (e aos seus representantes na direção das empresas) o poder de decisão. As reformas posteriores a 1978, embora privilegiem o crescimento da produção, já não acompanham o modelo soviético, em crise nessa época.

Há uma polêmica sobre a natureza das reformas econômicas implantadas na China depois de 1978: trata-se de transição para o capitalismo ou de uma economia socialista de mercado (como definiu o Partido Comunista Chinês em seu 14º Congresso em 1992)? Independentemente da resposta que for dada a essa questão, é inegável que a economia chinesa se afastou crescentemente do modelo de economia socialista construído no século XX (com propriedade estatal dos meios de produção e planejamento centralizado). No entanto, o Partido Comunista Chinês foi mantido como partido único, o qual vem determinando os rumos das reformas econômicas. Essa é uma das diferenças em relação aos países socialistas do Leste Europeu em que os partidos comunistas deixaram de ser os partidos únicos em cada país; por outro lado, na China não houve uma transição radical e abrupta para uma economia de mercado como no Leste Europeu (em que privatização dos meios de produção, fim do planejamento centralizado, liberação dos preços etc. causaram profunda desorganização nessas economias). Diante dessas peculiaridades, o caso da China merece atenção especial, até por seu crescente papel na economia mundial (pois, no começo do século XXI, transformou-se na segunda maior economia nacional do mundo, atrás apenas da norte-americana).

Quais as principais mudanças introduzidas na economia chinesa pelas reformas empreendidas a partir de 1978?

Um dos primeiros focos das reformas foi a agricultura. Embora as comunas populares, criadas em 1958, na época do Grande Salto para Frente, já tivessem passado por algumas mudanças nos anos 1960, as reformas pós-1978 eliminaram progressivamente suas heranças. As comunas reuniam um grande número de famílias (num total de até 50.000 pessoas) que deviam ser praticamente autossuficientes tanto em relação aos alimentos como às manufaturas. Toda a propriedade era estatal (ou, mais propriamente, da comuna) e não havia mercados. Essas famílias eram divididas em unidades menores (brigadas e equipes) cujas tarefas eram determinadas pela comuna (a rigor, de forma coletiva por seus membros). Em 1962, algumas mudanças mantiveram as comunas como órgãos de governo, porém a atividade agrícola passou a ser realizada por grupos menores (equipes de aproximadamente 30 famílias). Grande parte da produção continuou a ser destinada à subsistência das famílias, mas pequenos lotes privados e mercados foram restaurados, permitindo alguma remuneração em dinheiro para as equipes. Nesses anos houve investimentos em fertilizantes, energia elétrica e tratores com o objetivo de modernizar a produção e elevar a produtividade.

As reformas posteriores a 1978 se fizeram gradualmente, em geral a partir de experiências circunscritas a determinadas regiões. A terra foi mantida como propriedade do Estado (embora formalmente continuasse como uma propriedade coletiva das comunidades), mas os camponeses passaram a poder arrendar lotes por longos períodos (de 15 a 50 anos). Em vez de metas fixas de produção, havia uma quota a ser entregue ao governo (com preços determinados pelo governo) e o excedente dessa quota poderia ser vendido

no mercado a preços livres. A experiência com a transferência das terras comunais para as famílias começou em 1978 na província de Anhwei e em 1984 quase todas as equipes de produção tinham passado ao novo sistema (que foi chamado de responsabilidade familiar) (MADDISON, 1998, p.72).

As comunas, como órgãos administrativos, subsistiram até 1984, quando foram substituídas por municípios e vilas. Embora a terra seja considerada uma propriedade coletiva, na prática ela passou ao controle dos administradores de municípios e vilas: em muitos casos, a fim de ampliarem suas receitas, esses administradores venderam parte das terras para empreendedores imobiliários ou para a implantação de indústrias, oferecendo compensações monetárias irrisórias aos camponeses. Esse fenômeno é mais agudo na periferia das grandes concentrações urbanas e gerou insatisfação nos camponeses que viam parte da terra que, em princípio lhes pertencia (enquanto propriedade coletiva), ser perdida (AGLIETTA & BERREBI, 2007, p.262).

Nas comunas, também havia empresas (em geral pequenas unidades industriais) que eram propriedades coletivas da comuna. Em 1984, essas empresas se tornaram empresas dos municípios e vilas (*township and village enterprises*) e receberam o rótulo de “empresas coletivas” (embora, na prática, sejam empresas estatais cujos proprietários são os municípios e vilas). Sua gestão visa a obtenção de um “excedente” (ou lucro) que, em parte, alimenta as receitas dos governos locais e, em parte, pode gerar benefícios para seus dirigentes. Em 1978, estas empresas empregavam 28 milhões de pessoas; em 1996, 59 milhões.

As reformas também permitiram o surgimento de empresas de propriedade individual: são empresas de pequeno porte que em 1996 empregavam, em média, três pessoas. Nesse mesmo ano, as empresas municipais ocupavam, em média, 73 pessoas e as de vilas, 26 pessoas.

O mercado para as empresas municipais e de vilas e para as empresas individuais é, em grande parte, local, constituído a partir da renda obtida pelos próprios camponeses, seja com a entrega da sua quota ao governo (por preços determinados pelo próprio governo), seja com a venda do excedente da quota a preços livres no mercado.

Ao lado dessas empresas municipais, de vilas e individuais, as reformas preservaram as grandes empresas estatais, não promovendo sua privatização (diferentemente do que ocorreu nos países socialistas do Leste Europeu). Seu número cresceu de 84.000, em 1978, para 114.000, em 1996. Apesar dessa expansão, sua participação no conjunto da economia declinou: em relação ao valor adicionado, de 80%, em 1978, para 31%, em 1996; e em relação ao emprego, de 52%, em 1978, para 39%, em 1996. Essa perda de participação se deveu, em grande parte, à expansão das empresas municipais e de vilas, que, a rigor, também são estatais (embora de outra esfera administrativa); e ela ocorreu principalmente no setor manufatureiro em que os reduzidos salários da área rural favoreceram as empresas municipais, de vilas e individuais. Em outros ramos, como mineração e infraestrutura, a participação das empresas estatais praticamente não sofreu redução (MADDISON, 1998, Cap. 3).

Outra mudança importante na política chinesa que responde, em parte, pelo declínio da participação das empresas estatais, foi o estabelecimento das “Zonas econômicas especiais”. Essas zonas foram implantadas com base na Lei sobre *joint-ventures* de 1980, que facilitava o ingresso de capitais estrangeiros. De início, foram criadas quatro zonas econômicas especiais em regiões costeiras do sul da China: Shenzhen (próximo a Hong Kong), Zuhai (próximo a Macau), Shantou e Xiamen (próximas a Taiwan). Nessas zonas econômicas especiais era prevista a instalação de indústrias voltadas à exportação, em geral por meio de empresas chinesas associadas ao capital estrangeiro. Procurava-se, em especial, atrair o capital de Hong Kong e de Taiwan, como parte de uma política geral de industrialização que continha também importantes elementos políticos, como a luta contra o “hegemonismo” dos Estados Unidos e, à época, também da União Soviética e ainda a pressão para a integração de Taiwan à China (MEDEIROS, 1999, p.396-397). Além da facilidade para o ingresso do capital estrangeiro, nessas zonas o Estado exercia menor controle, em especial permitindo maior liberdade para as importações necessárias à produção dos bens destinados à exportação.

A permissão para o ingresso do capital estrangeiro foi gradualmente ampliada: em 1984 foram criadas 14 zonas de desenvolvimento econômico em cidades da costa; posteriormente, praticamente todo o país se abriu aos investimentos externos. A China, no começo do século XXI, era, depois dos Estados Unidos, o país que recebia maior volume de investimentos estrangeiros diretos, fato que se reflete principalmente na distribuição das exportações por grupos de empresas: 40% são realizadas por empresas chinesas, 20%, por *joint ventures* (capitais chineses e estrangeiros) e 40%, por empresas cujo capital é totalmente estrangeiro. Mas os investimentos estrangeiros são, em sua maior parte, asiáticos e com frequência, de capitais chineses expatriados (AGLIETTA & BERREBI, 2007, p.271).

A criação das zonas econômicas especiais se inscreveu numa política de “abrir as portas”: desde o rompimento com a União Soviética (concluído em 1960 com a retirada do apoio soviético), a China permaneceu praticamente isolada do resto da economia mundial. As importações que fazia eram financiadas por exportações realizadas por meio de Hong Kong, porém em volume muito reduzido. Esse isolamento não se limitava ao plano econômico: do ponto de vista político, a China adotara uma postura hostil tanto aos Estados Unidos (e ao capitalismo em geral) como à União Soviética (e aos seus satélites). Mantinha relações estreitas com alguns aliados, como a Coreia do Norte e a Albânia.

Na década de 1970, houve uma clara mudança na postura chinesa em suas relações internacionais: o marco dessa mudança foi a visita de um presidente dos Estados Unidos, Richard Nixon, à China, em 1972. O restabelecimento de relações entre esses países expressava o interesse mútuo no enfraquecimento da União Soviética e permitiu a suspensão do embargo norte-americano às exportações chinesas para os Estados Unidos, desde então um dos principais mercados para o país asiático.

Assim, a China saiu progressivamente de seu isolamento econômico, abrindo-se também a importações (embora de forma limitada) e incentivando a produção para a exportação; e também de seu isolamento político com o ingresso em instituições internacionais como a ONU, o FMI, o Banco Mundial e a OMC.

Esse conjunto de mudanças responde pelo acelerado crescimento econômico da China desde 1978: as taxas médias de crescimento do PIB desde 1980 são superiores a 8% ao ano (Tabela 23.4).

TABELA 23.4

China: Produto Interno Bruto – 1980-2008 (Taxas anuais médias de crescimento – %)

PERÍODO	PIB (%)
1980-1984	9,6
1985-1989	9,9
1990-1994	8,6
1995-1999	9,1
2000-2004	8,6
2005-2008	11,0

Fonte: China Statistical Yearbook 2009. Disponível em: [www.stats.gov.cn/english/statistical data](http://www.stats.gov.cn/english/statistical_data).

O rumo surpreendente que a China assumiu depois de 1978 – seja pela natureza das reformas implantadas, seja pelo ritmo de expansão de sua economia – deve ocultar algumas características problemáticas de seu padrão de desenvolvimento. Como notam Aglietta e Berrebi,

Nos meados da década de 2000, o crescimento da China superou todas as expectativas. Mas ele envolveu fortes distorções que podiam ser temidas: excessivamente voltada ao exterior, muito ávida por capital fixo em detrimento do consumo, excessivamente desigual, profundo desequilíbrio entre as regiões costeiras e as do interior, muito desfavorável às regiões rurais que tinham sido as primeiras a tomar o caminho das reformas. [...] É preciso preparar a China para a transição de um crescimento com recursos abundantes e pouco eficaz, para um crescimento que economize recursos e seja eficaz na utilização de todos os fatores: da mão de obra que, de abundante vai se tornar rara em torno de 2020, de capital porque a poupança vai se tornar menos abundante com o impulso do consumo e com os custos de reabilitação de um ambiente degradado. (AGLIETTA et BERREBI, 2007, p.262)

Assim, parece razoável admitir que o modelo de desenvolvimento chinês encontrará dificuldades para manter o ritmo de crescimento até aqui alcançado. Por outro lado, parece difícil prever os rumos que o Partido Comunista Chinês, mantido no poder, imporá

ao país. Embora o setor estatal ainda seja muito grande e se mantenha o regime de partido único, a tendência tem sido de ampliação do espaço da economia de mercado, aí incluindo a propriedade privada e o capital estrangeiro. No entanto, o caráter gradual e contínuo das reformas e seu controle praticamente absoluto não permitem prever o rumo futuro das transformações da economia chinesa. De qualquer modo, a posição alcançada pela economia chinesa na economia mundial – hoje a segunda, atrás apenas dos Estados Unidos – não deverá ser alterada. Especula-se apenas se a economia da China poderá ultrapassar a norte-americana num prazo não muito longo. Independente disso ocorrer ou não, a economia e a política mundial adquiriram, neste começo do século XXI, um novo caráter pela presença da China entre as grandes potências econômicas. Alguns aspectos desta questão são tratados no próximo capítulo.

## REFERÊNCIAS

- AGLIETTA, M. & BERREBI, L. (2007). *Désordres dans le Capitalisme Mondial*. Paris: Odile Jacob.
- BETTELHEIM, C. (1979). *Revolução Cultural e Organização Industrial na China*. Rio de Janeiro: Graal.
- GALBRAITH, J. K. (1994). *Uma Viagem pelo Tempo Econômico: Um Relato em Primeira Mão*. São Paulo: Pioneira.
- GORBATCHOV, M. (1987). *Glasnost: A Política da Transparência*. São Paulo: Brasiliense.
- HOBSBAWM, E. (1995). *A Era dos Extremos. O Breve Século XX: 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras.
- LAVIGNE, M. (1999). *The Economics of Transition: From Socialist Economy to Market Economy*. 2ª ed., New York: St. Martin's Press.
- MADDISON, A. (1998). *Chinese Economic Performance in the Long Run*. Paris: OECD Development Centre.
- MEDEIROS, C. A. (1999). "China: Entre os Séculos XX e XXI" in FIORI, J. L. (Org.). *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Petrópolis: Vozes.
- POMERANZ, L. (1990). *Perestroika: Desafios da Transformação Social na URSS*. São Paulo: Edusp.
- POMERANZ, L. (2009). "Rússia: A Estratégia Recente de Desenvolvimento Econômico e Social" in CARDOSO, J. C. (Ed.). *Trajétoérias Recentes de Desenvolvimento: Estudos de Experiências Internacionais Seleccionadas – Livro 2*. Brasília: IPEA.

## Capítulo 24

### AONDE VAI O CAPITALISMO?

O título deste capítulo foi inspirado pela tradução brasileira do livro *Has capitalism changed?*, organizado pelo economista japonês Shigeto Tsuru e publicado inicialmente em 1960 (TSURU, 1968). As reflexões sobre as mudanças e o futuro do capitalismo ocuparam e ocupam, de longa data e até hoje, páginas e páginas de livros, de artigos acadêmicos e da imprensa. O livro organizado por Tsuru, que contou com a colaboração de vários economistas (como Paul Sweezy, Paul Baran, John K. Galbraith, Maurice Dobb, John Strachey, Charles Bettelheim e Yakov Kronrod), se mostra de interesse pelos temas que propõe e que refletem preocupações típicas da época (ou seja, da Era de Ouro do capitalismo, objeto da Quinta Parte deste livro), mas que, em parte, se mantêm atuais.

Por um lado, ao se perguntar sobre o futuro do capitalismo, indagava se ele poderia se transformar gradualmente em socialismo. Trata-se de uma questão datada: nos anos 1950, a expansão do socialismo pelo mundo induzia a reflexão sobre as possíveis formas de transição de um sistema a outro, em particular se era possível uma transição gradual, não revolucionária ao socialismo.<sup>1</sup> Evidentemente, a história do final do século XX que registrou, ao contrário, a transição de várias economias socialistas ao capitalismo, não favorece a retomada da discussão do socialismo nos termos em que se fazia nos meados desse século. Sob outras óticas, o tema – socialismo – ainda é objeto de reflexões por acadêmicos e grupos políticos.

No entanto, outras questões propostas por Tsuru mostram-se pertinentes até hoje, a sugerir que os dilemas do capitalismo de então não foram superados em mais de meio século (TSURU, 1968, p.158-174). Perguntava Tsuru:

1. Houve, no pós-Segunda Guerra Mundial uma transformação fundamental do capitalismo?

---

1. Exemplo dessa postura gradual pode ser identificado na obra de Paul Boccarda, *Capitalismo Monopolista de Estado* e também no chamado Eurocomunismo, associado principalmente ao Partido Comunista Italiano.

2. O capitalismo passou por uma evolução suficiente que o torne imune às graves depressões como a de 1929-1933?
3. Quais são, no capitalismo, as perspectivas de uma eliminação futura dos males das recessões e do desemprego?

De certo modo, estas três questões, que permitem respostas substancialmente distintas, serão objeto de nossa discussão neste capítulo. Para tanto, procuramos levantar algumas contribuições de particular interesse. É claro, inúmeras outras contribuições, igualmente relevantes, não serão aqui tratadas: reconhecemos desde já o caráter altamente subjetivo de nossas escolhas.

Se o futuro do capitalismo é um tema, por si próprio, polêmico, cabe também ampliar a perspectiva e indagar sobre o futuro da economia mundial. Hobsbawm, escrevendo na década de 1990, lembrava que, numa perspectiva de longo prazo e sob a ótica do mercado, seria possível manter o crescimento da economia mundial, pois havia cerca de 6 bilhões de habitantes no mundo que ainda não haviam sido plenamente incorporados ao mercado global (HOBBSAWM, 1995, p.549). No entanto, cabe indagar se não haveria outras limitações (que não a do mercado) para a expansão da economia mundial: limitações não só econômicas à incorporação desses 6 bilhões ao mercado global, mas também de outras ordens (em especial a ambiental), pois essa incorporação implicaria, nas condições atuais, a generalização dos padrões de consumo vigentes nos países mais desenvolvidos. Ainda que de forma muito superficial, esses limites merecem registro como temas que exigirão, no século XXI, a reflexão não só técnica e acadêmica, mas também da sociedade diante de escolhas decisivas.

#### 24.1 DUAS RESPOSTAS OTIMISTAS ÀS QUESTÕES DE TSURU

No final do século XX havia alguns motivos para respostas otimistas às questões de Tsuru, pelo menos nos Estados Unidos. A economia crescia a taxas elevadas com rápido aumento da produtividade, baixo desemprego e inflação moderada. Em capítulo anterior, nos referimos à “Nova Economia”, noção que procurou dar conta do desempenho favorável da economia norte-americana. Como o rótulo sugere, havia uma mudança, algo de novo, no capitalismo norte-americano. O novo envolvia algumas dimensões diferentes: inovações tecnológicas (microeletrônica, informática, telecomunicações), um elemento intangível (práticas organizacionais, capacidade de pesquisa e desenvolvimento, em suma, conhecimento) e ainda inovações financeiras (com o desenvolvimento do mercado de capital de risco). Vale repetir a caracterização de Stiglitz para essa Nova Economia, em texto publicado em 2003:

a Nova Economia certamente foi real. A internet era real. As inovações, os avanços nas telecomunicações e as novas maneiras de se fazer negócios que se seguiram eram reais. [...] o final do século XX significou um movimento para uma economia “intangível”, a economia do conhecimento. (STIGLITZ, 2003, p.201)

Ao lado da Nova Economia, outra noção foi difundida, a qual procurava dar conta do declínio da volatilidade da economia norte-americana desde meados da década de 1980: a chamada “Grande Moderação”. Bernanke identificava as virtudes da “Grande Moderação”:

A reduzida volatilidade macroeconômica tem numerosos benefícios. Diminuir a volatilidade da inflação melhora o funcionamento do mercado, torna mais fácil o planejamento econômico e reduz os recursos destinados a proteger dos riscos da inflação. Diminuir a volatilidade do produto implica emprego mais estável e uma redução da dimensão da incerteza econômica com que se defrontam as famílias e as firmas. A redução da volatilidade do produto também está fortemente associada ao fato de que recessões se tornaram menos frequentes e menos severas. (BERNANKE, 2004, p.1)

Três tipos de explicação foram sugeridas para a Grande Moderação: mudanças estruturais, melhoria das políticas econômicas e “boa sorte”. As mudanças estruturais teriam ampliado a capacidade da economia para absorver choques: mudanças nas instituições econômicas, na tecnologia e nas práticas de negócios, assim como a sofisticação do mercado financeiro, a desregulamentação e a crescente abertura comercial e financeira para o exterior responderiam por essa capacidade. A “boa sorte” se referiria à menor frequência e intensidade dos choques a que a economia foi submetida.

Sem descartar as duas hipóteses – mudanças estruturais e “boa sorte” – Bernanke entendia que o fundamental foi a melhoria do desempenho das políticas macroeconômicas, em especial da política monetária.

Se associarmos a Nova Economia à Grande Moderação, as questões propostas por Tsuru não são difíceis de responder: houve mudanças no capitalismo (talvez não em sua essência, porém na natureza das inovações, na gestão da política econômica) que permitiriam evitar as recessões e o desemprego. Em suma, havia agora uma economia dotada de elevada estabilidade e que também teria condições para manter ritmo adequado de crescimento. Stiglitz sintetizou argumentos que eram apresentados para justificar o potencial estabilizador da Nova Economia (e implicitamente da Nova Moderação):

A economia moderna, com sua convicção no mercado livre e na globalização, prometera prosperidade para todos. A tão enaltecida Nova Economia – as fantásticas inovações que marcaram a segunda metade do século XX, o que inclui a desregulação e a engenharia financeira – supostamente permitiria um melhor gerenciamento do risco, trazendo com isso o fim das oscilações

econômicas. Se por um lado a combinação da Nova Economia com a ciência econômica moderna não chegara a eliminar as flutuações econômicas, pelo menos estas estavam sendo domadas. Ou assim nos diziam. (STIGLITZ, 2010, p.9)

No entanto, logo em seguida, Stiglitz explica por que, depois da crise iniciada em 2008, essa expectativa foi frustrada:

A Grande Recessão – claramente a pior crise desde a Grande Depressão [da década de 1930], 75 anos antes – pulverizou essas ilusões e nos forçou a repensar pontos de vista que acalentamos por muito tempo. Durante 25 anos, prevaleceram certas doutrinas de mercado livre: os mercados livres e desregulados são eficientes; os erros que possam cometer são rapidamente corrigidos por eles próprios. O melhor governo é o menor governo; e a regulação só faz dificultar a inovação. Os Bancos Centrais devem ser independentes e concentrar-se apenas em manter baixa a inflação. Hoje, até Alan Greenspan, presidente do Federal Reserve Board, o Banco Central americano, sumo pontífice dessa ideologia durante o período em que esses pontos de vista predominavam, admite que havia uma falha nesse raciocínio. Mas sua confissão chegou tarde demais para todos os que sofreram suas consequências. (STIGLITZ, 2010, p.10)

Desse modo, a expectativa de que a Nova Economia e a Grande Moderação garantissem crescimento e estabilidade para a economia norte-americana – e a disseminassem pelo mundo – foi abalada pela crise iniciada em 2008 e cujos efeitos recessivos ainda perduram no final de 2012 (sem que se tenha perspectiva clara de sua superação).

Em perspectiva distinta, o otimismo quanto ao futuro do capitalismo se justificaria porque as inovações tecnológicas permitiriam estabelecer novas formas de organização do trabalho e dos sistemas de produção em bases sociais, econômicas e geográficas distintas. A hipótese otimista, neste caso, sugere que formas de organização cooperativa dos trabalhadores, com base nas novas tecnologias (que facilitam a formação de pequenas empresas), podem se integrar às formas dominantes de organização do trabalho (por exemplo, das multinacionais) e até mesmo subvertê-las. Assim, a radical transformação do capitalismo no final do século XX parecia indicar uma nova forma de organização industrial com maior descentralização e controle democrático. Portanto, o “otimismo” presente nesta visão (atribuída por Harvey a Piore e Sabel) se refere à reconstituição das relações de trabalho de modo que os trabalhadores teriam condições de se posicionar com sucesso diante das formas repressivas de organização do trabalho, provavelmente amenizando os “males do desemprego e da recessão”. Trata-se de postura polêmica, até porque as mudanças nas relações de trabalho não se limitaram às apontadas acima, como indicaremos ainda neste capítulo.<sup>2</sup>

2. HARVEY (2008, Cap. 11) expõe diferentes visões a respeito das mudanças do capitalismo no final do século XX. A visão

Em suma, as visões “otimistas” colocaram o foco nas inovações tecnológicas do final do século XX por sua capacidade de transformar as relações de trabalho (a favor dos trabalhadores) e de sustentar prolongada prosperidade para a economia norte-americana e mundial. Em especial, a hipótese de que a inovação tecnológica atual (comunicações e informática) sustente prolongado crescimento econômico ainda é defendida, apesar das crises recentes.<sup>3</sup> Nos dois casos, na história do início do século XXI há evidências que questionam essas conclusões. Por isso, convém dirigir a atenção para outra esfera – a financeira – em que também se processaram profundas mudanças.

#### 24.2 DO FORDISMO AO REGIME DE ACUMULAÇÃO PREDOMINANTEMENTE FINANCEIRO

De certo modo, a recorrência de crises financeiras desde os anos 1980 já indica outro caminho para se pensar as transformações do capitalismo no final do século XX: sem ignorar a importância das inovações tecnológicas, cabe registrar a expressiva expansão da esfera financeira no período. A simples observação de alguns dados referentes às décadas finais do século XX indica a sua hipertrofia, ou seja, a acelerada expansão dos ativos financeiros, tanto no plano internacional como no das economias nacionais: o valor dos ativos financeiros cresceu a taxas muito superiores às do produto e do investimento. Chesnais estima que, entre 1980 e 1992, o crescimento dos ativos financeiros nos países da OCDE cresceu à taxa média anual de 6% ao passo que a formação bruta de capital fixo (como indicador do investimento produtivo) cresceu à taxa de 2,3% (CHESNAIS, 1998, p.14). Cintra indica que, em 1980, o volume de ativos financeiros mundiais (depósitos bancários, títulos da dívida privada, dívidas governamentais e participações acionárias) era da ordem de US\$ 12 trilhões e correspondia a 109% do PIB mundial; e que, em 2003, os ativos financeiros somavam US\$ 118 trilhões, mais de três vezes o PIB mundial (CINTRA, 2005). Embora em determinados estágios do desenvolvimento seja razoável esperar o crescimento mais rápido do sistema financeiro em relação à economia “real”,

acima referida é atribuída a Piore e Sabel que Harvey expõe criticamente, como faz em relação a outros autores que não partilham o otimismo de Piore e Sabel. O próprio Harvey mostra-se cético ao referir-se a “essa visão rósea das formas de organização industrial” (p.177).

3. Dois conhecidos economistas – B. DeLong e L. Summers – expõem essa ideia ao comentarem a quebra de bolsa Nasdaq: “O impacto econômico de longo prazo da contínua revolução tecnológica em processamento e comunicações de dados será na realidade muito grande. A quebra da bolsa Nasdaq não diz quase nada sobre as dimensões da transformação econômica por que estamos passando. [...] a quebra da Nasdaq não ocorreu porque o ritmo do progresso tecnológico da indústria de computadores enfraqueceu ou porque o resto da economia repentinamente reconheceu que estava saciada com seus equipamentos computacionais. A Nasdaq quebrou porque se tornou claro para os investidores previamente superotimistas que a oferta de ‘malucos’ prontos para comprar ações superavaliadas havia secado [...]” (DeLong & Summers, 2001, p.30-32).

diante de dados tão expressivos cabe indagar o que alimenta a acelerada expansão dos ativos financeiros no mundo desde 1980.

À constatação quantitativa da expansão da esfera financeira se tem associado uma mudança qualitativa de grande importância: a acumulação de capital, antes centrada na esfera da produção, teria agora seu foco situado crescentemente na esfera financeira. É o que procuramos discutir a seguir: nossas fontes são autores filiados à chamada Escola da Regulação francesa ou que dela se aproximam.<sup>4</sup> Não se trata, no entanto, de uma exposição ampla e rigorosa da tese dessa escola, e sim apenas da seleção de alguns tópicos de especial interesse para a discussão de nosso problema.

A noção inicial é de que, na história do capitalismo, é possível observar diferentes *modelos de desenvolvimento*. Embora as formas de organização fundamentais do capitalismo permaneçam por séculos (como a propriedade privada dos meios de produção, o mercado e o lucro), a história do capitalismo é marcada por transformações cuja ocorrência se concentra, em geral, em momentos de crises econômicas, guerras, revoluções. Entre esses momentos de turbulência, verificam-se períodos relativamente longos em que prevalece uma relativa estabilidade, definindo diferentes *modelos de desenvolvimento*, como explica Lipietz:

Apesar dessa história conturbada, o capitalismo parece funcionar de maneira bem estável por longos períodos. Sempre há lutas, muitas vezes recessões, mas durante esses períodos, o quadro geral, os objetivos e as regras do jogo são, *grosso modo*, de bom ou mau grado, aceitos por quase todo mundo. Esse quadro, os objetivos e regras sofreram na história três grandes abalos: no fim do século XIX, nos anos 30-50 e desde o fim dos anos 60. Mas, nos intervalos delimitados por essas crises maiores, um "grande compromisso" é aceito pelos grupos sociais. Na base desses compromissos, um "modelo de desenvolvimento". É a definição, provisoriamente adotada, do que a humanidade pode esperar de melhor de sua atividade econômica: princípios de organização do trabalho, metas da produção, regras do jogo para a solução de tensões. (LIPIETZ, 1991, p.22)

Um modelo de desenvolvimento se definiria a partir da articulação de três aspectos:

- Um modelo de organização do trabalho: diz respeito não só às relações entre capital e trabalho (dentro da empresa ou na sociedade em geral), mas também às formas de divisão do trabalho entre as empresas. Mantém relação com o paradigma tecnológico

4. A chamada Escola Francesa da Regulação tem seus fundamentos no livro de Michel Aglietta, *Régulation et crises du capitalisme: l'expérience des États-Unis*. Há uma vasta produção inspirada nos princípios da Escola da Regulação: entre outros autores, podemos citar A. Lipietz, R. Boyer, A. Orlean, B. Coriat, B. Théret. Embora não se filiem propriamente à Escola Francesa da Regulação, David Harvey e François Chesnais, autores a que nos referimos neste capítulo, incorporam alguns conceitos dessa Escola, em particular as noções de modo de regulação e de regime de acumulação.

dominante que define o nível de produtividade e condiciona, em parte, a organização do trabalho na empresa e na sociedade.

- Um regime de acumulação: estabelece um certo padrão de acumulação de capital a partir das condições da produção (produtividade do trabalho, grau de mecanização, importância relativa dos diferentes ramos) e das condições de uso social da produção (consumo, investimento, gastos do governo, comércio exterior).
- Um modo de regulação: compõe-se dos mecanismos de ajuste dos comportamentos individuais (conflituosos, contraditórios) aos princípios coletivos do regime de acumulação. Isso se dá, por um lado, pelo costume ou pelo reconhecimento da validade dos princípios do regime de acumulação; e, por outro, por formas institucionalizadas (como a legislação, as regras de mercado, a moeda), em grande parte emanadas do Estado (leis, normas etc.) (LIPIETZ, 1991, p.28).

A noção de modelo de desenvolvimento pode ser exposta também a partir de situações históricas específicas. Na perspectiva da Escola da Regulação, no pós-guerra, entre 1950 e 1970, teria vigorado, nos países capitalistas desenvolvidos, um modelo de desenvolvimento "fordista" que se mostrou hegemônico graças à aceitação de suas "regras" pelos principais agrupamentos políticos e sociais. Em que consistiu o fordismo?

O *modelo de organização do trabalho* se funda no chamado "taylorismo": uma clara divisão entre organizadores da produção (engenheiros e técnicos) e executantes. Aos executantes – trabalhadores manuais, operários não qualificados – caberiam tarefas repetitivas: os próprios movimentos dos trabalhadores seriam definidos pelos organizadores da produção de modo a obter o máximo resultado no menor tempo. Em outras palavras: aumentar a produtividade do trabalho, o que era potencializado pela crescente mecanização da produção.

A essa forma de organização do trabalho estava articulado o *regime de acumulação fordista* que envolvia:

- produção em massa com produtividade crescente (resultado da forma de organização do trabalho: taylorismo mais mecanização);
- distribuição dos ganhos de produtividade entre trabalho e capital, ou seja: os ganhos de produtividade permitiam aumentos dos salários reais, de modo a gerar elevação do poder aquisitivo dos trabalhadores, sem reduzir a taxa de lucro. O aumento do poder aquisitivo dos trabalhadores provia a demanda para a crescente produção de bens, de modo que a economia tendesse ao pleno emprego.

A forma de organização do trabalho e o regime de acumulação eram caucionados pelo *modo de regulação*: a legislação social (salário mínimo, convenções coletivas) garantia a transferência de parte dos ganhos de produtividade aos salários; o Estado do Bem-Estar

permitia aos trabalhadores manterem-se como consumidores quando não tinham condições de trabalhar (aposentadoria, doença, desemprego) de modo a sustentar a demanda para manter o pleno emprego. Além disso, o Estado keynesiano complementava a demanda por meio de gastos compensatórios quando a demanda se mostrava enfraquecida. Finalmente, o regime monetário e financeiro acoplado ao fordismo (moeda fiduciária sob controle do banco central) mantinha taxas de juros baixas e taxas de inflação reduzidas.

À vigência do modelo de desenvolvimento fordista se associa a chamada Era de Ouro do capitalismo: o período entre 1947 e 1973, caracterizado por rápido crescimento das economias capitalistas desenvolvidas, pleno emprego e estabilidade (ausência de recessões importantes e inflação baixa).

Nos anos 1970, o compromisso fordista entrou em crise. Os eventos dessa década – choques do petróleo, fim da conversibilidade do dólar em ouro e ruptura do regime de Bretton Woods, estagflação – inserem-se na (ou mesmo amplificam a) crise do fordismo. Porém, a razão fundamental da crise se situaria na incapacidade de manter taxas elevadas de crescimento da produtividade do trabalho, condição para a manutenção do compromisso fordista.<sup>5</sup>

O reduzido aumento da produtividade induzia uma disputa entre lucros e salários, implicando ora a redução da taxa de lucro, ora a redução do salário real e comprometendo, de um lado, o nível do investimento e, de outro, a demanda dos trabalhadores. Nessa condição de baixo crescimento, recessão e desemprego ressurgem e exigem do governo gastos crescentes para manter o compromisso; como resultado, colocam em questão a viabilidade fiscal do Estado do Bem-Estar (incapaz de extrair da parte ativa da economia o necessário para manter seus gastos) que vê sua legitimidade questionada. Em suma, todo o compromisso fordista se viu atacado a partir da redução do ritmo de aumento da produtividade do trabalho (LIPIETZ, 1991, p.43).

David Harvey, em obra publicada em 1989, caracteriza a transição do fordismo para um novo regime de acumulação por meio da oposição entre rigidez e flexibilidade. O fordismo envolveria acentuada rigidez nos mercados e nos contratos de trabalho regulamentados; rigidez dos investimentos em capital fixo para produção em massa, em grande escala e com longo prazo de maturação; rigidez dos compromissos do Estado com os programas de seguridade social e de defesa militar. Essa rigidez era inerente ao compromisso fordista e

5. Para Lipietz, “a redução do ritmo de aumento da produtividade está relacionada à separação entre ‘competentes’ e ‘executantes’ inerente ao taylorismo. Além da revolta suscitada pelo taylorismo (contra a negação da pessoa dos ‘executantes’), – esses princípios de separação entre a ‘organização científica do trabalho’ e a execução desqualificada haviam secado a fonte dos ganhos de produtividade. Uma vez que a grande maioria dos produtores estava formalmente excluída da batalha pela produtividade e pela qualidade do produto, ficava apenas uma minoria cada vez mais restrita, de técnicos e de engenheiros, investida da tarefa de fazer avançar o *know-how* coletivo. E essa fração minoritária não podia mais aumentar a produtividade dos outros, a não ser por meio de máquinas cada vez mais complexas e caras que concebia para eles” (LIPIETZ, 1991, p.42-43).

passou a ser atacada quando o fundamento último desse compromisso – o rápido aumento da produtividade – deixou de se verificar. O ataque à rigidez se deu em várias frentes e indica, para Harvey, a passagem para um novo regime de acumulação que denomina de acumulação flexível.

Um dos focos da acumulação flexível é a organização do trabalho: do trabalho organizado e regular do fordismo (trabalho em tempo integral, permanência na empresa por longos períodos, sindicatos ativos, regulamentação das relações de trabalho) se caminha para novos padrões. Agora, são comuns o trabalho em tempo parcial ou temporário, a relação de trabalho precária, a terceirização ou a subcontratação, a desregulamentação do mercado de trabalho, o enfraquecimento dos sindicatos e a redução dos ganhos salariais (ou, em muitos casos, a redução dos salários reais).

As formas de proteção do Estado ao trabalho também foram afetadas: redução dos direitos sociais, redução do papel do Estado-providência (aposentadoria, seguro-desemprego, auxílio-doença etc.), menor acesso aos serviços de saúde e educação foram frequentes depois de 1980.

A flexibilização também se verificou na esfera da produção: a inovação tecnológica, organizacional e comercial permitiu o surgimento constante de novos produtos, novos setores de produção, novos mercados. Se no fordismo, a economia de escala era um meio para reduzir custos e elevar lucros, na acumulação flexível prevalecem as economias de escopo: produção de uma variedade de bens a preços baixos e em quantidades reduzidas, potencializada pela permanente criação de novos produtos. Igualmente expressiva é a ampliação dos “serviços”, em oposição à produção de bens materiais, assim como a transformação dos mercados financeiros (HARVEY, 2008, Cap. 9).

As mudanças na esfera “real” da economia mundial induziram um confronto ideológico no interior do capitalismo com o ataque a alguns fundamentos do fordismo (como o keynesianismo e o Estado do Bem-Estar). O vazio deixado pelo desmoronamento do fordismo passou a ser ocupado por uma nova (ou não tão nova) visão de mundo que Lipietz denomina “liberal-productivismo”, cujo argumento é de que as instituições do fordismo bloqueavam o livre desenvolvimento das novas tecnologias: legislação social, Estado do Bem-Estar, em suma, as diversas formas de intervenção do Estado restringiam as condições para a expansão das empresas. Para o liberal-productivismo, o livre jogo das forças de mercado seria o fundamento para a construção de um novo modelo de desenvolvimento. A Nova Economia norte-americana talvez seja o exemplo mais acabado desse liberal-productivismo: de um lado, admite-se que a inovação tecnológica é capaz de promover aumentos de produtividade capazes de induzir o crescimento acelerado da economia; de outro, afirma-se a necessidade do livre mercado (desregulamentação, liberalização comercial e financeira, redução do papel e do tamanho do Estado) para que as novas tecnologias possam desenvolver-se plenamente. Essa visão de mundo, da qual o neoliberalismo é expressão, acabou por se difundir por amplas partes do mundo desde os anos 1980.

No entanto, Lipietz admite que, nessa nova configuração, há razões para se prever a emergência de conflitos:

Antes de mais nada, o liberal-produtivismo induz uma forte polarização social, o que se chama "sociedade com dupla velocidade". Sociedade tipo "ampulheta", com os de cima, os de baixo e uma erosão no "centro". [...] No alto, os vencedores da competição (os ricos, os competentes, os decisores, os agressivos) colherão as vantagens da revolução tecnológica (contanto que haja). No meio, um grupo cada vez mais restrito e progressivamente desestabilizado de trabalhadores semiquilificados receberá sem dúvida uma certa proteção social, sobretudo em matéria de emprego, mas não deverá mais contar com aumento do poder aquisitivo (ao contrário do fordismo). Embaixo, uma multidão de "solicitadores de emprego" ficará dividida entre os empregos precários e o desemprego (LIPIETZ, 1991, p.61).

Questiona-se, sobre essa forma de organização do trabalho e sobre esse novo regime de acumulação, a possibilidade estruturar-se um novo modo de regulação: como ajustar as condições individuais, sujeitas a profunda instabilidade (e, portanto, com grande potencial de conflito) às exigências da acumulação flexível (ou ao liberal-produtivismo)? Embora o neoliberalismo tenha inegável força ideológica, a ausência de um espaço institucional de negociação induz o surgimento de manifestações "patológicas" como a revolta coletiva relativamente espontânea ou mesmo a delinquência individual.<sup>6</sup>

Se a acumulação flexível envolve amplas e profundas transformações em relação ao fordismo (nas relações de trabalho, nas mudanças tecnológicas e organizacionais da produção, no papel do Estado), "mais importante foi a completa reorganização do sistema financeiro global e a emergência de poderes imensamente ampliados de coordenação financeira" (HARVEY, 2008, p.152). Em outras palavras, é o novo regime de acumulação que merece atenção especial, pois se trata de um "regime de acumulação predominantemente financeiro" (CHESNAIS, 1998, Cap. 8). Em que consiste e como se constituiu esse novo regime de acumulação?

Por acumulação financeira, entende-se a centralização, em instituições especializadas, de lucros industriais não reinvestidos e de rendas não consumidas, que tem por encargo valorizá-las sob

6. Chesnais faz uma ampla revisão do "regime de acumulação financeirizado" e analisa a formulação de M. Aglietta – com a qual não concorda – a respeito de um "regime patrimonial" em que o modo de regulação se fundaria num compromisso social entre classes por meio da "administração socialmente positiva dos fundos acumulados pelos regimes de aposentadoria por capitalização", regime definido a partir da experiência dos Estados Unidos (CHESNAIS, 2002, p.16 e ss). Harvey, sob outra ótica, também entende que as mudanças do final do século XX "mostram-se mais como transformações da aparência superficial do que como sinais do surgimento de alguma sociedade pós-capitalista ou mesmo pós-industrial inteiramente nova" (HARVEY, 2008, p.7).

a forma de aplicação em ativos financeiros – divisas, obrigações e ações – mantendo-os fora da produção de bens e serviços. (CHESNAIS, 2005, p.37)

A constituição, a partir de 1970, do "regime de acumulação predominantemente financeiro" permite entender de que modo as "finanças" se tornaram o foco da acumulação de capital, ou seja, as instituições financeiras passaram a atrair os lucros não reinvestidos e as poupanças privadas com a proposta de promover sua valorização num circuito que, aparentemente, se tornava autônomo da esfera produtiva. E ao centralizarem os recursos disponíveis na sociedade, as "finanças" induzem mudanças nos padrões adotados na esfera da produção para que esta atenda às imposições da valorização na esfera financeira.

No modo de regulação fordista, a esfera financeira tinha uma configuração bem delimitada. No plano nacional, os bancos tinham a função de promover a intermediação financeira: por meio de depósitos, agregavam os recursos monetários disponíveis e, por empréstimos, cediam esses recursos para os que deles necessitavam (para investimento, capital de giro, consumo). Pelos empréstimos, os bancos recebiam juros que, em parte, eram destinados à remuneração dos depositantes. Os sistemas bancários eram objeto de forte regulamentação, em especial nos Estados Unidos: limitação da taxa de juros, especialização dos bancos (comerciais, de investimento, hipotecários) de modo a impedir a mobilidade dos fundos (por exemplo, depósitos de curto prazo utilizados em empréstimos de longo prazo ou em operações com risco elevado). Os bancos centrais controlavam a oferta de moeda de modo a manter baixas as taxas de juros e de inflação. No plano internacional, o regime de Bretton Woods estabelecera taxas de câmbio fixas, o que reforçava a tendência à estabilidade dos valores. O financiamento internacional se fazia principalmente por instituições oficiais e os investimentos diretos tinham as multinacionais (principalmente as industriais) como agentes. Com a relativa estabilidade dos valores – no plano nacional e no internacional – os ganhos especulativos (ou seja, por variação de preços ou de valores de ativos) eram limitados; além disso, os juros reais eram bastante reduzidos (ou até mesmo negativos quando havia elevação dos níveis inflacionários). Portanto, o papel das finanças na economia era relativamente restrito e, de certo modo, subordinado à esfera produtiva. Tratava-se da intermediação entre os que tinham recursos monetários disponíveis e aqueles que necessitavam deles para a atividade produtiva (seja para investimento, seja para o financiamento da circulação). Desse modo, o ganho da esfera financeira ficava, em condições normais, limitado pelo lucro gerado na esfera produtiva.

As mudanças observadas nos sistemas financeiros nacionais e no internacional a partir dos anos 1970 (e expostas no Capítulo 22) alteraram substancialmente a forma de inserção das finanças na economia. O ganho estritamente financeiro parece alcançar autonomia em relação ao produtivo e seus níveis deixam de estar restritos pelo lucro gerado na produção. Vários eventos e instrumentos conduzem a esse resultado de modo a caracterizar o regime de acumulação sob dominância financeira.

O fim do regime de taxas de câmbio fixas (1971-1973) abriu a possibilidade de ganhos no mercado internacional de moedas: as flutuações das taxas de câmbio podem ser fonte de ganhos pela compra de uma moeda que tenda a se valorizar. Desse modo, operações especulativas (com as quais se espera um lucro a partir da variação da taxa de câmbio) passam a responder por parte do movimento dos mercados de moedas. Ganhos elevados podem ser obtidos rapidamente (embora com risco igualmente elevado), sem manter qualquer relação com um processo de valorização real (diversamente do caso do empréstimo bancário para uma empresa que realiza um investimento).<sup>7</sup>

Outro momento crucial se situa na radical mudança da política monetária norte-americana em 1979: diante do acirramento da inflação (internamente) e da pressão para desvalorização do dólar (externamente), o *Federal Reserve* (banco central americano), sob a presidência de Paul Volcker, elevou substancialmente as taxas de juros. Nos anos 1980, os governos norte-americanos reduziram a carga fiscal e os gastos sociais, porém incorreram em substanciais déficits orçamentários por conta dos gastos militares. O aumento da dívida pública manteve a pressão sobre a taxa de juros que permaneceu elevada.

O aumento das taxas de juros nos Estados Unidos contaminou os mercados financeiros de todo o mundo, pois era preciso garantir retornos semelhantes aos títulos norte-americanos para reter recursos nos outros países. Com a adoção de políticas anti-inflacionárias mais rigorosas pelos governos dos países desenvolvidos, a taxa de juros real, que fora negativa em muitos anos da década de 1970, tornou-se positiva (e relativamente elevada) na década de 1980. Isso não resultou de um movimento autônomo do mercado; foi fruto de uma política deliberada dos governos. Como nota Frieden, “altas taxas de juros e política de inflação baixa em geral estavam ligadas a uma orientação política de direita” (FRIEDEN, 2008, p.398), como a de Ronald Reagan (nos Estados Unidos), a de Margareth Thatcher (na Grã-Bretanha) e a do Partido Democrata Cristão na Alemanha.

A elevação dos juros sobre a dívida pública induziu o aumento dos juros sobre outros tipos de títulos, a exemplo do que ocorreu nos Estados Unidos (Tabela 24.1).

Desse modo, impulsionados pela dívida pública norte-americana, os ganhos financeiros tornaram-se importante fonte de rendimentos, muitas vezes superando a rentabilidade dos investimentos produtivos.

A possibilidade de ganhos elevados na esfera financeira foi ampliada por outras mudanças observadas desde os anos 1980. A desregulamentação do sistema financeiro (principalmente nos Estados Unidos) e a liberalização dos fluxos de capital (ou seja, a supressão dos controles sobre os movimentos de capitais entre países) favoreceram o deslocamento praticamente instantâneo de recursos de um país a outro (ou de um ativo para outro),

7. Em 1992, George Soros, ao apostar na desvalorização da libra esterlina, teria lucrado cerca de 1 bilhão de dólares em poucos dias. Este é um exemplo típico de como o mercado internacional de moedas passou a comportar operações de caráter especulativo.

de modo a obter maiores retornos em mercados mais favoráveis ou a fugir dos mercados que ofereçam risco de desvalorização.

TABELA 24.1

Taxas de juros reais nos Estados Unidos (% ao ano)

ANO	NOTAS DO TESOURO (3 MESES)	BÔNUS CORPORATIVOS	CRÉDITO HIPOTECÁRIO
1979	+1,4	-1,6	-0,5
1980	2,0	-1,5	-0,8
1981	4,0	+5,0	+4,4
1982	4,5	9,7	8,9
1983	4,5	10,4	9,4
1984	5,2	10,6	8,1
1985	3,8	10,4	8,0

Fonte: GUTTMANN (1998), p.73

Novos instrumentos e novas instituições financeiras também se inserem nesse processo de ampliação dos ganhos nas finanças. Com a “securitização” das dívidas (ou seja, a transformação de dívidas em títulos), títulos passaram a ser negociados no mercado secundário de modo que seu valor passou a variar diariamente; ou seja, além do rendimento dos juros, os títulos tornaram-se um objeto que poderia ter valorização e ganho especulativo. Outro instrumento importante – os derivativos – também se presta a operações especulativas: embora criados com o objetivo de oferecer proteção contra flutuações dos valores, os derivativos (futuros, opções, *swaps*) oferecem a possibilidade de grandes lucros com a imobilização de recursos relativamente pequenos (mas com elevado risco de perdas). Estes dois instrumentos financeiros – títulos e derivativos – se prestam à busca de ganhos financeiros elevados por meio de operações realizadas no interior da esfera financeira.

A elevação dos rendimentos de ativos financeiros permitiu a expansão de instituições financeiras até então secundárias, por exemplo, os fundos de pensão que acumulam as contribuições de seus associados com vistas à aposentadoria, assim como fundos de investimento que buscam atrair recursos antes dirigidos ao sistema bancário tradicional. A participação dos fundos nos ativos das instituições financeiras norte-americanas atesta seu rápido crescimento na década de 1980 (Tabela 24.2).

Esses fundos aplicam os recursos em diversos tipos de ativos financeiros (títulos públicos, ações, debêntures, derivativos); alguns também adquirem o controle acionário de empresas, seja com o objetivo de gerar uma renda para seus cotistas, seja para valorizar a empresa com o objetivo de sua venda com ganho de capital.

Em suma, nas décadas finais do século XX, houve o crescimento da massa de recursos financeiros acumulados ao longo do tempo, recursos esses administrados por grandes

bancos, investidores institucionais (como fundos de pensão e fundos mútuos de investimentos), seguradoras e outras instituições que buscam valorização elevada e, quase sempre, rápida (num comportamento chamado de “curto prazista”).

**TABELA 24.2**  
Cotas de mercado de algumas instituições financeiras nos Estados Unidos (%)

	1960	1970	1980	1993
Bancos comerciais	38,2	37,9	34,8	25,4
Fundos mútuos	2,9	3,5	3,6	14,9
Fundos de pensão	9,7	13,0	17,4	24,4

Fonte: GUTTMANN (1998), p.80.

Se nos anos 1980, essa valorização foi propiciada pelos juros da dívida pública norte-americana e de outros países (que induziu a elevação geral das taxas de juros de outros títulos), nos anos 1990 e na primeira década do século XXI foram outros os fatores que estimularam a acumulação financeira. Por um lado, superada a fase aguda da crise da dívida externa de economias da periferia mundial dos anos 1980, foram reativados os fluxos de capitais para países que ofereciam remuneração elevada. As recorrentes crises dos anos 1990 (México, países asiáticos, Rússia, Brasil, Argentina) ilustram a dinâmica da acumulação financeira: a busca de rendimentos elevados, num ambiente de liberalização dos fluxos internacionais de capitais, induziu deslocamentos rápidos dos recursos de um mercado a outro; e quando o risco de insolvência de um país se eleva, há uma rápida fuga de capitais para títulos mais seguros, detonando uma crise financeira nesse país. Por outro lado, nos anos 1990, o governo Clinton alterou a política fiscal norte-americana: suprimiu os déficits orçamentários (originados em gastos militares) herdados dos governos republicanos Reagan e Bush, o que reduziu a pressão sobre a taxa de juros. Mas, paralelamente, praticou-se o que Brenner chama de “keynesianismo de preços de ativos”: os gestores da política econômica e os agentes da regulamentação teriam alimentado e racionalizado “ondas históricas de especulação” (estimuladas também pelo que ficou conhecido como “exuberância irracional” dos agentes do mercado financeiro). A elevação dos preços das ações (principalmente na bolsa Nasdaq, de empresas de ramos tecnológicos) nos anos 1990 e a expansão do crédito hipotecário que gerou o aumento dos preços dos imóveis na primeira década do século XXI seriam “ondas históricas de especulação”. Na ausência de déficits orçamentários que alimentassem a demanda global da economia, os aumentos de preços dos ativos tinham efeito semelhante: a impressão de aumento da riqueza (por preços mais elevados dos ativos das famílias) estimulava a demanda de bens em geral (especialmente se o crédito se mostrasse abundante). Nos dois casos, o movimento dos preços revelou ser uma “bolha” que estourou provocando recessão em 2000-2001

(efeito da quebra da bolsa Nasdaq) e um impacto mundial a partir de 2008 (como resultado do estouro da bolha imobiliária nos Estados Unidos).

A evidência anterior indica que, a partir dos anos 1980, os ganhos obtidos na esfera financeira se tornaram elevados (embora fossem, às vezes, anulados por crises posteriores) e, em grande medida, desvinculados dos rendimentos gerados na esfera produtiva. E é o que justifica tratar-se de um regime de acumulação predominantemente financeiro em que uma lógica estritamente financeira – de que dinheiro é capaz de gerar mais dinheiro – se impôs a amplos estratos da sociedade.

Isso é particularmente importante quando se trata de empresas do setor produtivo, pois a possibilidade de ganhos de natureza financeira agora integra a estratégia da empresa. Assim, os investimentos produtivos passam a ser considerados como parte de uma estratégia global em que o ganho financeiro, quando elevado e rápido, concorre com o investimento produtivo cujo retorno se dá em prazo mais ou menos longo. Desse modo, uma parte dos recursos disponíveis é desviada para aplicações financeiras (cuja participação cresce nos balanços de empresas), restringindo a utilização de lucros em investimentos produtivos. Do ponto de vista macroeconômico, esta característica do regime de acumulação predominantemente financeiro implica a redução da taxa de crescimento da economia em relação ao seu potencial.<sup>8</sup>

Outra característica desse regime é sua instabilidade: de um lado, a hipertrofia financeira (o volume crescente de recursos que circula na esfera financeira mundial) torna extremamente difícil exercer o controle sobre os fluxos internacionais de capitais; e de outro, a busca de ganhos elevados e rápidos, que induz os agentes a incorrerem em riscos elevados e a ingressarem em processos especulativos, levou a economia mundial a sofrer crises recorrentes de amplitude variável, mas todas com algum impacto negativo sobre a esfera produtiva: crise da dívida externa da América Latina (México – 1982 – e outros países na sequência), quebra da bolsa de Wall Street (1987), quebra do mercado de *junk bonds* em Nova Iorque (1989), crise e salvamento das caixas de poupança nos Estados Unidos (1989-1990), especulação cambial e crise do sistema monetário europeu (1992), falência do banco Barings (1995), desabamento do mercado imobiliário e acionário no Japão (1990-1991) com posterior falência de bancos de crédito imobiliário e grandes dificuldades de bancos comerciais e caixas de poupança (1994-1995), raízes da estagnação da economia

8. Convém ressaltar que a atividade financeira, em si, não é considerada prejudicial ao crescimento econômico; pelo contrário, ela permite, sob determinadas condições, concentrar recursos dispersos e torná-los disponíveis para investimentos produtivos. Em outras circunstâncias, como as caracterizadas no texto, a atração dos recursos para a esfera financeira pode limitar o investimento produtivo. Assim, encontramos entre economistas dicotomias como finanças “virtuosas” e “viciadas” ou finanças “industrializantes” e “parasitárias”. De forma bastante aguda e sintética, o conhecido economista brasileiro, Antonio Delfim Netto, define essa dicotomia: “Há dois sistemas financeiros: 1) o que está a serviço do processo produtivo de bens e serviços e é indispensável para o desenvolvimento econômico e 2) o que é um fim em si mesmo, controla o poder político dos Estados nacionais e, mais dia, menos dia, interrompe o circuito econômico” (DELFIN NETTO, 2011, p.A2).

japonesa desde os anos 1990; nova crise no México (1994-1995), na Ásia (1997), na Rússia (1998), no Brasil (1999), na Argentina (2000) (CHESNAIS, 1998, p.250-251).

De particular interesse é ressaltar a crise da bolsa Nasdaq (bolsa de ações de empresas ligadas às novas tecnologias), em 2001, e a crise do crédito imobiliário, a partir de 2007 e 2008: nos dois casos, houve fortes processos especulativos (com ações e com imóveis) estimulados pelo crédito e pela fácil colocação de títulos de qualidade duvidosa em fundos por várias partes do mundo. Assim, um problema localizado (como a inadimplência de devedores hipotecários nos Estados Unidos) se disseminou por praticamente todo o mundo dada a profunda integração dos mercados financeiros: os reflexos mais graves apareceram em vários países europeus.<sup>9</sup>

Para evitar o impacto mais severo das crises, governos nacionais e bancos centrais têm injetado volumosos recursos, seja diretamente nas instituições financeiras (para evitar sua falência), seja na economia (para evitar a recessão). Alguns governos, que aumentam sua dívida para conter os efeitos da crise, mais tarde encontram dificuldades para cumprir com seus compromissos, repondo a crise financeira em outro plano.

Cabe, pois, indagar por que no regime de acumulação predominantemente financeiro as crises são recorrentes. Tentamos responder à questão recuperando algumas das principais características do regime de acumulação:

- *Hipertrofia da esfera financeira*: ou seja, crescimento dos ativos financeiros em ritmo maior do que os indicadores da economia real, gerando uma enorme massa de recursos financeiros circulando no mercado internacional;
- *Elevada mobilidade dos recursos financeiros no plano internacional*: a possibilidade de ganhos elevados na esfera financeira faz com que os recursos, beneficiados pela liberalização dos fluxos internacionais de capitais, mudem rapidamente de posições em busca de maiores retornos (em outros ativos e em outros mercados nacionais);
- *Instabilidade dos valores dos ativos financeiros*: a constante mudança de posições é fator de instabilidade dos valores, uma característica do regime predominantemente financeiro que é, em certa medida, funcional à acumulação (pois a flutuação dos valores permite ganhos especulativos, embora possa gerar perdas para alguns).
- *Condicionantes financeiros da gestão da empresa produtiva*: os rendimentos na esfera financeira condicionam a gestão da empresa produtiva, pois, para atrair recursos, ela deve prometer ganhos elevados em prazos reduzidos. Para tanto, desvia parte de seus recursos de investimentos produtivos para aplicações financeiras. Além disso, para ampliar

9. A Islândia foi o primeiro país a sofrer os efeitos da crise; em seguida Irlanda, Grécia, Espanha, Portugal e Itália também sentiram seu impacto. No final de 2012, ainda não havia um encaminhamento claro para os problemas financeiros de alguns desses países e pairava o temor de que a crise se disseminasse por toda a zona do euro.

os lucros no curto prazo, reduz custos, em particular os referentes à mão de obra com reflexos no modo de organização do trabalho;

- *Aumento dos riscos na gestão de recursos*: a busca de ganhos financeiros elevados e rápidos leva muitos gestores de recursos a assumirem riscos excessivos (como créditos de baixa qualidade) ou a ingressarem em processos especulativos, exacerbando-os (a exemplo das “bolhas” de preços de ações).<sup>10</sup> Nos dois casos, a possibilidade de ganhos elevados tem como contrapartida a alta probabilidade de insolvência dos devedores ou de estouro da bolha. As crises recorrentes que abalam o sistema financeiro internacional desde os anos 1980 parecem resultar, em grande parte, dessa característica do regime de acumulação predominantemente financeiro.
- *Limites da autonomia da valorização financeira diante da esfera produtiva*: a ocorrência de crises evidencia a impossibilidade de se efetivar um processo de acumulação no interior da esfera financeira (ou seja, com dinheiro gerando mais dinheiro, caracterizando a autonomia da esfera financeira diante da produtiva). Para um “investidor”, individualmente isso pode fazer sentido: quando compra um título da dívida pública e recebe juros ou quando vê suas ações se valorizarem parece que sua habilidade (ou “genialidade”) é a fonte dos ganhos que obteve em uma transação que se passou na esfera estritamente financeira. No entanto, para a economia como um todo, há claros limites para essa valorização dos ativos sem que o dinheiro passe pela esfera produtiva. Um título da dívida pública remunera seu portador com os recursos obtidos pelo governo por meio de tributos que incidem (direta ou indiretamente) sobre a produção. Se a dívida pública cresce muito acima da produção, evidentemente o governo não terá capacidade de gerar a receita fiscal suficiente para remunerar os títulos que colocou no mercado. Embora possa haver uma certa elasticidade, no tempo, para que esse limite se torne efetivo, do ponto de vista lógico ele é insuperável. Aliás, muitas crises da dívida pública explicitam esse limite “real” inerente à expansão financeira da dívida pública. O mesmo pode se dizer a respeito dos períodos de acentuada elevação dos preços das ações: uma ação corresponde a uma parcela do patrimônio de uma empresa, patrimônio esse que é a base de sua produção e, portanto, do lucro que pode gerar. Se o preço da ação sobe continuamente (com base numa expectativa de lucro que não se efetive), a partir de certo momento o lucro que lhe corresponde será, proporcionalmente, muito inferior aos juros correntes no mercado. Nesse caso, a euforia dos processos especulativos pode a qualquer momento ser reduzida à realidade e o comportamento dos agentes pode produzir o processo inverso, ou seja, uma rápida e substancial desvalorização das ações.<sup>11</sup>

10. A concessão de bônus aos gestores financeiros também estimula aplicações com maiores riscos já que esse componente da remuneração está associado aos ganhos obtidos.

11. A noção de “risco sistêmico” procura dar conta dos “estados econômicos nos quais as respostas racionais dos agentes individuais aos riscos por eles percebidos, em vez de conduzir a uma melhor repartição dos riscos pela diversificação, levam ao aumento da insegurança geral” (AGLIETTA, 1995, p.72). As bruscas quedas dos preços de ações ou a fuga de títulos de

Em suma, a noção de autonomia da esfera financeira em relação à produção, se mostra limitada: mais cedo ou mais tarde, esse limite impõe o seu preço ao induzir crises financeiras de dimensões variáveis, mas que relembram periodicamente que a valorização financeira não pode se descolar indefinidamente da valorização real.<sup>12</sup>

*Crises financeiras, valorização real e valorização financeira:* a possibilidade de algum descolamento entre valorização financeira e valorização real tem feito com que as crises financeiras, que anunciam o limite da autonomia financeira, venham se repetindo periodicamente, seja por atingir instituições financeiras ou governos específicos, seja por se disseminarem por todo um país ou mesmo pelo sistema financeiro internacional e pelas mais diversas partes do mundo.

Assim, o modelo de desenvolvimento denominado por Lipietz de “liberal-produtivista” incorpora um regime de acumulação predominantemente financeiro que privilegia a acumulação financeira (e não a produtiva) e que é marcado por elevada instabilidade (da qual as crises periódicas são uma manifestação). Estas características do regime talvez sejam suficientes para entender por que a economia mundial, depois de 1973, não conseguiu recuperar o ritmo de crescimento da Era de Ouro, apesar das intensas inovações tecnológicas (microeletrônica, informática, telecomunicações etc.) às quais se atribui impacto revolucionário sobre a economia e a sociedade e também da abertura comercial e financeira que ampliou substancialmente os fluxos de mercadorias e de capitais pelo mundo.<sup>13</sup>

Apesar de crises sucessivas, esse modelo de desenvolvimento se difunde pelo mundo desde 1980, o que sugere algumas questões: esse modelo poderá se manter por longo tempo? Poderá ele sobreviver às crises como tem ocorrido até agora? Ou seu eventual questionamento virá “de dentro” dele próprio (em consequência de suas crises)? Ou será ele

um determinado país são exemplos de “risco sistêmico”: em vez de diferentes expectativas quanto ao valor futuro desses ativos, há convergência das expectativas numa mesma direção, o que provoca a corrida contra esses ativos.

12. Na literatura econômica, há diferentes formas de entender a natureza dos juros. Para Schumpeter, “o juro é um prêmio ao poder de compra presente por conta do poder de compra futuro”. Essa noção, diz ele, é suficiente para entender a natureza do juro em certos casos (como o empréstimo para consumo ou para fazer frente a um revés inesperado). Porém, não dá conta do “grande fenômeno social que precisa de explicação [...] juro sobre empréstimos produtivos”. Sua explicação é de que “o juro, enquanto um grande fenômeno social, é um produto do desenvolvimento, que provém do lucro, e que não se prende a bens concretos”. (SCHUMPETER, 1988, p.107 e 118). Apesar da fundamentação teórica distinta, para Marx o juro também é uma parte do lucro. Ao se referir à quantia paga pelo empréstimo de uma certa quantia para uso produtivo, diz Marx: “A parte do lucro que lhe paga chama-se juro, o que portanto nada mais é que um nome particular, uma rubrica particular para uma parte do lucro, a qual o capital em funcionamento, em vez de por no próprio bolso, tem de pagar ao proprietário do capital” (MARX, 1986, p.256). O empréstimo para uso produtivo evidencia que o juro não pode, em condições normais, ser maior do que o lucro gerado pela quantia emprestada; e também sugere que o ganho financeiro, em suas múltiplas formas, não pode superar persistentemente o ganho real que o sustenta (o lucro da empresa, o PIB que sustenta a receita fiscal do governo etc.).
13. Estimativas de Angus Maddison indicam as seguintes taxas de crescimento do PIB mundial: 1950-1973: 4,90% ao ano; 1973-2001 – 3,05% ao ano (MADDISON, 2003, p.260).

colocado em xeque por algo exógeno (por exemplo, por um sistema não integralmente cooptado pela dominância financeira)? Esta última hipótese é o que sugere a abordagem dos ciclos sistêmicos de acumulação na história do capitalismo que expomos brevemente a seguir. As demais questões serão abordadas, embora de forma não sistemática, no tópico final deste livro.

### 24.3 CICLOS SISTÊMICOS DE ACUMULAÇÃO NA HISTÓRIA E NO FUTURO DO CAPITALISMO

Há inúmeras propostas de entender a história do capitalismo a partir de algumas categorias gerais como capitalismo mercantil, capitalismo industrial e capitalismo financeiro ou ainda capitalismo concorrencial, capitalismo monopolista/imperialismo. Nessas, e também em outras propostas similares, há a noção de que o capitalismo caminha, ao longo da história, por fases sucessivas em que algumas características prévias são superadas por novas.

Diversamente dessa postura, Giovanni Arrighi entende que na história do capitalismo podem ser identificados sucessivos “ciclos sistêmicos de acumulação”, ciclos esses que apresentam importantes regularidades. Reconhece quatro ciclos sistêmicos sucessivos: genovês (do século XV ao início do XVII), holandês (do fim do século XVI até a maior parte do XVIII), britânico (da segunda metade do século XVIII ao início do século XX) e norte-americano (desde o fim do século XIX). E afirma, seguindo Fernand Braudel, que para o capitalismo, mais importante do que sua especialização (comercial, industrial, financeira) é a “sua flexibilidade ilimitada, sua capacidade de mudança e de adaptação” (ARRIGHI, 1996, p.41). Na verdade, a forma que o capital assume em cada momento (comercial, industrial, financeiro) seria apenas o meio para alcançar seu objetivo – o lucro – mas de modo a assegurar sua flexibilidade e liberdade de escolha no futuro.

A principal regularidade presente nos sucessivos ciclos sistêmicos é a alternância de épocas de expansão material e épocas de expansão financeira.

Nas fases de expansão material, o capital monetário “coloca em movimento” uma massa crescente de produtos (que inclui a força de trabalho e dédidas da natureza, tudo transformado em mercadoria); nas fases de expansão financeira, uma massa crescente de capital monetário “liberta-se” de sua forma mercadoria, e a acumulação prossegue através de acordos financeiros. Juntas, essas duas épocas, ou fases, constituem um completo ciclo sistêmico de acumulação. (ARRIGHI, 1996, p.6)

Em cada ciclo sistêmico há um “centro” que exerce a liderança na expansão e reestruturação da economia capitalista mundial; ou seja, embora o “centro” do ciclo sistêmico se situe numa cidade (Gênova) ou num Estado (Holanda, Grã-Bretanha, Estados Unidos),

o ciclo não se limita ao espaço da cidade ou do estado, pois o centro promove a integração econômica de um espaço geográfico mais amplo do que o do próprio centro. E dentro desses centros há blocos de agentes empresariais e governamentais que promovem, organizam e regulam a economia capitalista mundial.

A concepção de capitalismo para Arrighi, inspirada na obra de Fernand Braudel comporta duas características. Braudel entende que a economia se estratifica em três andares: no inferior, o da *vida material*, situam-se as atividades voltadas à autossuficiência que se realizam praticamente fora dos mercados; no intermediário, a *economia de mercado*, o espaço em que se encontram oferta e demanda e em que certa coordenação automática leva à fixação dos preços. E no andar superior, o *verdadeiro lar do capitalismo*, Braudel situa “a zona do antimercado, onde circulam os grandes predadores e vigora a lei da selva”. Ou seja, o capitalismo, nessa perspectiva, corresponde à esfera das economias em que circulam os grandes capitais e se realizam os grandes negócios. E acrescenta: “O capitalismo só triunfa quando se identifica com o Estado, quando é o Estado” (BRAUDEL apud ARRIGHI, 1996, p.10-11).

Em suma, a história do capitalismo é vista como uma sucessão de ciclos sistêmicos de acumulação, cada um controlado por um “centro” que se impõe sobre os demais. No entanto, não se trata apenas de competição entre capitais de diferentes Estados e sim de competição entre Estados (articulados com o capital) que se revela aguda quando da passagem de um ciclo sistêmico a outro:

Como regra geral, as grandes expansões materiais só ocorreram quando um novo bloco dominante acumulou poder mundial suficiente para ficar em condições não apenas de contornar a competição interestatal, ou erguer-se acima dela, mas também de mantê-la sob controle, garantindo um mínimo de cooperação entre os Estados. O que impulsionou a prodigiosa expansão da economia mundial capitalista nos últimos quinhentos anos, em outras palavras, não foi a concorrência entre Estados como tal, mas essa concorrência aliada a uma concentração cada vez maior do poder capitalista no sistema mundial como um todo. (ARRIGHI, 1996, p.12)

Esta concepção da história do capitalismo como sucessão de ciclos sistêmicos de acumulação é de especial interesse para nossa questão – *Aonde vai o capitalismo?* – pois Arrighi sugere que o fim do século XX marca o ocaso do ciclo americano e a possibilidade de afirmação de um novo ciclo: o asiático.

Qual é a dinâmica de cada ciclo sistêmico e qual a evidência de seu declínio?

A afirmação de um novo “centro” do sistema capitalista mundial se dá por sua capacidade de controle do “capital circulante”, ou seja, dos recursos disponíveis para serem investidos nas mais diversas atividades. Para tanto, esse novo centro deve superar os demais na competição interestatal e também ser dotado de capacidade organizacional para promover uma nova fase de expansão capitalista em escala maior do que a anterior. A Holanda, ao ampliar,

por meio de relações comerciais e financeiras, a área em que atuava no plano mundial, pôde suplantando Veneza, cujo comércio com o Oriente ficava na dependência de intermediários. Desse modo, a Holanda subtraiu de Veneza o controle sobre parte importante do “capital circulante” do sistema capitalista mundial.

A afirmação de um novo centro se dá também pela expansão material: aumento da produção e do comércio. E o anúncio do declínio se faz quando a acumulação de capital não encontra mais campo de investimento para manter a expansão material, ou seja, quando os agentes começam a deslocar seu capital do comércio e da produção para a intermediação e a especulação financeira:

Essa passagem é a expressão de uma “crise”, no sentido que marca um “ponto decisivo”, um “momento crucial de decisão”. Através dessa mudança, o principal agente dos processos sistêmicos de acumulação de capital revela uma avaliação negativa da possibilidade de continuar a lucrar com o reinvestimento do capital excedente na expansão material da economia mundial, bem como uma avaliação positiva da possibilidade de prolongar sua liderança/dominação, no tempo e no espaço, através de uma especialização maior nas altas finanças. Essa crise é o “sinal” de uma crise sistêmica subjacente mais profunda, que, no entanto, a passagem para as altas finanças previne temporariamente. Na verdade, a passagem pode fazer mais do que isso: pode transformar o fim da expansão material num “momento maravilhoso” de renovação da riqueza e do poder para seus promotores e organizadores, como ocorreu, em diferentes graus e de diferentes maneiras, em todos os quatro ciclos sistêmicos de acumulação. No entanto, por mais maravilhoso que esse momento possa ser para os que mais se beneficiam do fim da expansão material da economia mundial, ele nunca representou uma solução duradoura para a crise sistêmica subjacente. Ao contrário, sempre foi o preâmbulo de um aprofundamento da crise e da eventual superação do regime de acumulação ainda dominante por um novo regime. (ARRIGHI, 1996, p.220)

O ciclo sistêmico norte-americano, após uma fase de intensa expansão material nas décadas de 1950 e 1960, enquadra-se, a partir de 1970, nessa caracterização da crise de um ciclo sistêmico de acumulação. De um lado, a redução do ritmo de crescimento da economia mundial; de outro, a expansão financeira como núcleo da acumulação de capital em escala mundial. Além dessas evidências econômicas, a crise do regime americano aparecia na esfera política pela crescente dificuldade em manter sua liderança e a cooperação entre os Estados do sistema capitalista mundial: a derrota no Vietnã, o fim da conversibilidade do dólar em ouro e as novas condições do regime monetário internacional eram indicadores da crescente fragilidade da liderança norte-americana. Ações do governo americano procuraram recuperar sua força internacional, seja diretamente pela “diplomacia do dólar”, seja indiretamente pelo apelo ao fortalecimento de organismos internacionais (como o FMI e o Conselho de Segurança da ONU) em que os Estados Unidos detinham poder decisivo, numa tentativa de formação de um governo mundial.

No entanto, Arrighi entende que esse processo típico das fases de superacumulação é limitado e tende a se esgotar.

Caminharíamos então para a definição de um novo ciclo sistêmico de acumulação? Em seu texto, publicado originalmente em 1994, Arrighi apontava razões para acreditar que sim:

A própria extensão e gravidade da atual crise de superacumulação, bem como a alta velocidade com que ela se vem desdobrando, podem facilmente conduzir a uma situação em que a tarefa de criar estruturas de governo mundial minimamente eficazes ultrapasse a capacidade limitada dos Estados Unidos e de seus aliados. Esse resultado é ainda mais provável em vista de a crise vir sendo acompanhada por um deslocamento do epicentro dos processos de acumulação de capital em escala mundial. Houve deslocamentos desse tipo em todas as crises e expansões financeiras que marcaram as transições de um ciclo sistêmico de acumulação para outro. [...] Ainda não está claro se estamos prestes a assistir a uma troca da guarda no alto comando da economia mundial capitalista e ao início de um novo estágio de desenvolvimento capitalista. Mas a substituição de uma região “antiga” (a América do Norte) por uma “nova” (o leste asiático) como o centro mais dinâmico dos processos de acumulação de capital em escala mundial já é uma realidade. (ARRIGHI, 1996, p.344)

Embora se referisse ao Leste Asiático,<sup>14</sup> Arrighi citava especificamente o Japão como o possível “centro” de um novo ciclo sistêmico: o crescimento do PIB e do PIB *per capita* eram indicadores da possível afirmação desse novo centro. No entanto, mais importante do que o crescimento do PIB era “a rapidez e a extensão com que o Japão abocanhava uma parcela maior da renda e da liquidez mundiais”. Além disso, do ponto de vista da expansão material, o capitalismo do Leste Asiático (com o Japão à frente) já ocupava, em 1980, uma posição de liderança, pois o comércio pelo Pacífico superava, em valor, o realizado pelo Atlântico. Apesar disso, o Japão se mostrava frágil em um aspecto para ascender à condição de centro de um novo ciclo sistêmico diante do antigo centro, os Estados Unidos:

De um lado, os Estados Unidos conservam um quase-monopólio do uso legítimo da violência em escala mundial – um quase monopólio que se acentuou desde 1987, com o colapso da União Soviética. Mas seu endividamento financeiro é de tal ordem que o país só poderá continuar a fazê-lo com o consentimento das organizações que controlam a liquidez mundial. Por outro lado,

14. Para a constituição da economia do Leste Asiático, foi importante a realização de investimentos externos em busca de salários reduzidos para as indústrias intensivas em mão de obra. Um primeiro movimento foi do Japão em direção aos Quatro Tigres (Coreia do Sul, Taiwan, Cingapura, Hong Kong); numa segunda rodada, os investimentos desses quatro se dirigiram a outros países (como Tailândia e Malásia); numa terceira, China e Vietnã abrigaram indústrias intensivas em mão de obra. Evidentemente, esse não é o único fator na afirmação das economias asiáticas, mas exerceu papel importante em determinados momentos desse processo (ARRIGHI, 1996, p.359-361).

o Japão e as “ilhas” menores do arquipélago capitalista do leste asiático conquistaram um quase-monopólio da liquidez mundial – um quase-monopólio que também se acentuou desde 1987, com a redução do poder financeiro da Alemanha Ocidental depois da absorção da Alemanha Oriental. Mas tal é a sua incapacidade de defesa militar que eles só poderão continuar a exercer esse quase-monopólio com o consentimento das organizações que controlam o uso legítimo da violência em escala mundial. (ARRIGHI, 1996, p.368)

A fragilidade militar do Japão e do Leste Asiático em geral, colocava em questão a possibilidade de um novo ciclo sistêmico centrado naquela região. Mais do que isso, Arrighi se perguntava mesmo se seria possível um novo ciclo sistêmico com centro em um Estado: nas passagens anteriores de um ciclo a outro, o novo centro era dotado de poder superior ao anterior, o que lhe dava a condição para ampliar ou aprofundar o alcance da economia mundial capitalista. Na situação do fim do século XX, isso parecia chegar a um limite, ou seja, um novo ciclo deveria ser um verdadeiro “império mundial”: mas o Japão entrou em fase de profunda estagnação associada à crise de seu sistema bancário; e o Leste Asiático enfrentou séria crise financeira em 1997. No entanto, paralelamente, outra economia da Ásia emergia como nova liderança na expansão material da economia mundial: a China. Isso levou Arrighi a examinar, em obra publicada originalmente em 2007, a nova configuração da economia mundial diante da presença chinesa.

Embora o crescimento acelerado da economia chinesa seja visível a partir da década de 1990, indicadores do período anterior já mostravam expressivas mudanças: de 1960 a 1970, a expectativa de vida aumentou de 45 para 60 anos, apesar de o produto *per capita* ter permanecido na faixa de US\$ 100 (aos preços de 1995). Já a partir de 1980, o produto *per capita* cresceu mais rapidamente: de cerca de US\$ 120 para US\$ 1.000, no ano 2000. Ou seja, Arrighi entende que os fundamentos para a expansão material da economia chinesa do final do século foram estabelecidos a partir das ações promovidas desde a Revolução Chinesa em 1949 (ARRIGHI, 2008, p.375-376).

Fator decisivo para a expansão da economia chinesa foi a mudança da postura norte-americana em relação à China. Após a revolução, a China foi praticamente excluída do comércio mundial pela política anticomunista norte-americana. A deterioração das relações chinesas com a União Soviética durante a década de 1950 também limitava seu comércio com o bloco do Leste Europeu. Desse modo, as relações comerciais internacionais da China foram muito limitadas desde então. Na década de 1970, os Estados Unidos mudaram sua postura quanto à China, mudança expressa pela visita do presidente Richard Nixon à China em 1972. Na verdade, tratava-se de atrair a China para uma aliança contra a União Soviética que era vista ainda nesses anos como uma ameaça militar aos Estados Unidos. Paralelamente, reforçou-se, após a morte de Mao Tsé-tung em 1976, a disputa entre as duas “linhas” dentro do Partido Comunista Chinês, com a vitória de uma linha mais pragmática (menos ideológica) identificada com a liderança de Deng Xiao-ping.

A abertura do mercado norte-americano (e do comércio mundial) aos produtos chineses potencializou o efeito das reformas econômicas, conduzindo ao crescimento acelerado da economia chinesa desde os anos 1990. De certo modo, a China reproduz desde então o papel do Japão na economia mundial: crescente participação no comércio e absorção da renda mundial expressa pelo aumento de suas reservas internacionais. Do mesmo modo que o Japão, a China se tornou um parceiro comercial e financeiro dos Estados Unidos: seu saldo comercial com os Estados Unidos permite a compra de títulos do governo norte-americano, de modo que a China passou a financiar grande parte do déficit externo norte-americano.

Desse modo, Arrighi identifica, por um lado, a crise “terminal” do regime de acumulação (ou do ciclo sistêmico de acumulação) norte-americano e, por outro, a China como a economia que lidera a expansão material da economia mundial. Estariam dadas as condições para um novo ciclo sistêmico de acumulação no século XXI, o ciclo asiático (ou chinês)?

Embora Arrighi não retome explicitamente a noção de ciclo sistêmico, indica uma mudança fundamental na economia mundial em termos das relações Norte-Sul. Depois da crise de 1997, tornou-se evidente a oposição entre o déficit do Norte e o superávit do resto do mundo nas transações correntes dos balanços de pagamentos a refletir o fato de o Norte (em especial os Estados Unidos) ser cada vez menos capaz de produzir mercadorias a preços mais baixos do que o resto do mundo. Embora grande parte desse superávit do resto do mundo retorne aos Estados Unidos (para financiar seu déficit ou para ser reinvestido no mundo inteiro), parte crescente desse superávit tem procurado aplicações em outras partes do Sul ou servido para aumentar as reservas internacionais dos países (ARRIGHI, 2008, p.386). O caso da China é, sem dúvida, o mais expressivo tanto pelo volume de suas reservas internacionais como pelos investimentos que faz no resto do mundo (como na África e inclusive no Brasil).

O que está em jogo é, mais uma vez, o controle do “capital circulante” ou do “capital excedente” mundial. Certamente, o Norte tentará reagir à perda desse controle, porém só poderá fazê-lo se contar com a colaboração do Sul, uma hipótese que Arrighi não descarta. No entanto, também admite a possibilidade de outra alternativa: o Sul se “mobilizar e usar o mercado global como instrumento de equalização das relações de poder entre Norte e Sul” (ARRIGHI, 2008, p.388). Nesse caso, o Sul (em particular a China e a Índia que somam cerca de um terço da população mundial) poderá manter o controle do capital excedente mundial e talvez definir novos padrões (inclusive tecnológicos) a vigorar no mundo (como os Estados Unidos fizeram ao longo de quase todo o século XX e mesmo até hoje).

Essa é a possibilidade aventada por Arrighi,

[...] mas desde que os grupos dominantes do hemisfério Sul em geral, e da China e da Índia em particular, abram um caminho capaz de emancipar não só seus países como o mundo todo da devastação social e ecológica provocada pelo desenvolvimento capitalista ocidental.

Uma inovação de tamanha importância histórica mundial exige certa consciência da impossibilidade de levar os benefícios da modernização à maioria da população mundial, a não ser que [...] o caminho ocidental de desenvolvimento convirja para a Ásia oriental, e não o contrário. (ARRIGHI, 2008, p.389)

Os dilemas do desenvolvimento chinês talvez sintetizem a situação mundial no século XXI. De um lado, a passagem a uma economia de mercado aumentou a desigualdade tanto entre as áreas rurais e urbanas como entre as classes e estratos sociais. O rápido crescimento pode mitigar a insatisfação por algum tempo, mas a frequência de “distúrbios da ordem pública” registrados oficialmente sugere ser resultado da crescente desigualdade: em 1993 houve 10 mil ocorrências; em 2005, 87 mil (ARRIGHI, 2008, p.381).<sup>15</sup>

Além da crescente desigualdade, a expansão da economia chinesa se fez seguindo os padrões da economia ocidental: consumo excessivo de energia poluidora e adoção de seus padrões de consumo. Há um consenso de que é impossível generalizar para a população mundial (ou mesmo apenas para a população chinesa) os padrões de consumo ocidentais pela absoluta falta de recursos. Se a China se inspirou no caminho ocidental,

Essa inspiração não só ameaça dar um fim prematuro ao “milagre econômico”, em razão da pressão sobre os recursos já escassos (como ar e água limpos), como também, o que é mais importante, ela é a causa e o resultado da clivagem cada vez maior entre os que têm condições de se apropriar dos benefícios do rápido crescimento econômico e os que têm de pagar o preço por ele. (ARRIGHI, 2008, p.392)

Em suma, Arrighi vê o futuro do século XXI fortemente dependente dos rumos a serem tomados pela China: se conseguir reorientar seu desenvolvimento num sentido mais equilibrado do ponto de vista social e ambiental, poderá contribuir para o “surgimento de uma comunidade de civilizações que de fato respeite as diferenças culturais” (diversamente da tendência de homogeneização dos padrões de consumo, tecnológicos, culturais etc.). Caso contrário, se seguir os padrões atuais,

pode se transformar no novo epicentro de caos social e político, o que facilitará as tentativas do Norte de restabelecer um domínio global esmagador ou, para parafrasearmos Schumpeter mais uma vez, de ajudar a humanidade a queimar nos horrores (ou glórias) da escalada de violência que acompanhou o fim da ordem mundial estabelecida pela Guerra Fria. (ARRIGHI, 2008, p.393)

15. O 12º Plano Quinquenal chinês (2011-2015) inclui, entre suas metas, dar prioridade ao consumo interno (em vez de investimento e exportação), promover inclusão e oportunidades iguais para todos, acomodar a crescente população urbana. Em suma, reconhece os problemas sociais que foram criados pelo “modelo” de desenvolvimento adotado.

## 24.4 AONDE VAI O CAPITALISMO?

As profundas transformações observadas na economia mundial no início do século XXI e a turbulência que afeta boa parte dela no final de sua primeira década tornam temerária qualquer tentativa de prever o futuro da economia mundial capitalista. Ainda assim, a reflexão em torno do tema proposto por Tsuru nos anos 1960 – Aonde vai o capitalismo? – parece hoje tão relevante quanto naquela época. A polarização entre capitalismo e socialismo/comunismo, um dos temas centrais à discussão proposta por Tsuru, não ocupa mais o mesmo lugar nas reflexões econômicas e políticas atuais. Porém, o fim dessa polarização não significa que o futuro esteja claramente traçado: pelo contrário, há profunda incerteza sobre os rumos da economia mundial não só diante da turbulência que a tem afetado neste século, mas também porque novos problemas se colocam num horizonte cada vez mais próximo. Portanto, nossa resposta à pergunta não pode ter um caráter afirmativo; procurará apenas indicar alguns dos problemas que certamente terão forte, ou mesmo decisiva, influência na definição dos rumos da economia mundial no século XXI.

Eric Hobsbawm, ao fazer um balanço da herança deixada pela “Era dos Extremos” para o século XXI, avaliava, de início, a possibilidade de expansão da economia mundial. Numa perspectiva de longo prazo, entendia ser possível manter seu crescimento. Relembramos, de um lado, há um vasto mercado potencial para sustentar esse crescimento: se a expansão da Era de Ouro teve por base cerca de 600 milhões de pessoas em vinte países, a possível incorporação dos 6 bilhões restantes à economia global indica uma perspectiva otimista para os negócios (HOBSBAWM, 1995, p.549). Por outro lado, admitia que o potencial produtivo da economia mundial se vê ampliado pela globalização: a redução dos custos de transporte (em particular pelo transporte aéreo de carga) tornou viável organizar a produção industrial em escala transnacional; com as inovações de informática e de telecomunicações, o controle do processo de produção transnacional pode ser realizado em um núcleo central em tempo real (HOBSBAWM, 2009, p.63). Portanto, ao escrever no final do século XX, Hobsbawm admitia haver condições para a expansão da economia mundial, pois “mesmo entregue a si mesma ela continuaria a crescer” (HOBSBAWM, 1995, p.549).<sup>16</sup>

Diante desse potencial de expansão, cabe retomar as questões de Tsuru: o capitalismo se tornou imune às graves depressões? Quais as perspectivas de eliminação dos males da recessão e do desemprego?

Admitimos, em seções anteriores deste capítulo, que as transformações do capitalismo desde a crise dos anos 1970 conduziram, nos termos da Escola Francesa da Regulação, a um novo “modelo de desenvolvimento” cuja característica econômica principal é o regime

de acumulação predominantemente financeiro, ou seja, um regime em que a esfera financeira comanda o processo de acumulação. E procuramos ressaltar duas implicações desse regime: de um lado, a crescente tendência a dirigir recursos disponíveis para aplicações estritamente financeiras (quando confrontadas com as alternativas de investimentos produtivos) e, de outro, a instabilidade dos valores e as recorrentes crises financeiras.

A argumentação desenvolvida e a evidência recente nos leva a concluir que no regime de acumulação predominantemente financeiro não será possível suprimir os períodos de recessão e de desemprego e nem mesmo depressões mais profundas. Pelo contrário, a recorrência de crises deverá trazer à tona com frequência, maior ou menor, períodos de recessão. De certo modo, seria a continuação do que se observou desde 1980, com eventuais surtos de expansão acentuada (embora de curta duração) e provavelmente com crises mais ou menos profundas.

Mas haveria formas de impedir ou superar as crises financeiras, evitando seu impacto deletério sobre produção, renda e emprego?

Alguns economistas atribuem as crises (em especial a iniciada em 2008) à inadequada regulamentação das operações do sistema financeiro; ou seja, uma reforma da regulamentação do sistema financeiro poderia suprimir seus componentes nocivos, preservando seu aspecto “virtuoso”. É o caso, por exemplo, de Raghuram Rajan que entende que “o objetivo da reforma [do sistema financeiro] deveria preservar o que há de melhor nas finanças para o maior número de pessoas e, ao mesmo tempo, minimizar o risco de instabilidade” (RAJAN, 2010, p.158). Sua análise da crise iniciada em 2008 sugere que a questão central é a subestimação (*underpricing*) do risco: em parte, isso decorre da ação do governo ao subsidiar ou proteger determinadas instituições (que, sob essa proteção, assumem riscos maiores); em parte, pela própria forma de remuneração (com bônus pelo desempenho) que estimula os gestores a assumirem riscos elevados. A reforma deveria eliminar a proteção do governo às empresas (de modo que elas assumissem os custos de seus erros) e impor penalidades aos gestores de risco quando o erro se concretizasse (de modo a evitar que terceiros – ou seja, a sociedade – arcasse com o custo de sua equivocada avaliação do risco).

Stiglitz também sugere a necessidade de “reformas essenciais” para o setor financeiro, abrangendo “incentivos melhores, mais transparência, restrições aos riscos excessivos, redução das ameaças dos bancos grandes demais para falir e algo a ser feito em relação a alguns dos produtos financeiros mais problemáticos, inclusive os derivativos”; em suma, a necessidade de regulamentação mais rígida (STIGLITZ, 2010, p.230). Porém, admite que “As pessoas são espertas e sempre encontrarão as maneiras de contornar quaisquer novas regulações que lhes sejam impostas. É por isso que as regulações devem ser amplas e dinâmicas. O diabo mora nos detalhes. E quando as regulações mais complexas e as próprias autoridades regulatórias são ‘capturadas’ pelos que devem ser regulados, existe o risco de que os detalhes sejam tais que deem aos bancos a possibilidade de continuar fazendo as mesmas coisas que faziam antes” (STIGLITZ, 2010, p.227).

16. Hobsbawm reconhece que esse potencial de expansão não significa a ausência de problemas como a disparidade do desenvolvimento entre países e a insuficiência da geração de empregos como foco de tensões sociais e de instabilidade política (HOBSBAWM, 1995, p.549-550).

Esses dois autores – e outros tantos como eles – entendem que a chamada autorregulação do sistema financeiro teve efeitos perversos, estando na raiz das crises. E que uma reforma do sistema financeiro deva ser feita, com novas regulamentações (embora não haja consenso quanto à natureza dessa regulamentação). Mais grave é a dúvida sobre a eficácia da regulamentação, pois frequentemente ela é contornada por inovações ou mesmo por práticas não convencionais.

Pode-se indagar também se políticas mais amplas não seriam capazes de sufocar a ameaça de uma crise financeira. Aglietta, Brender e Coudert, em obra publicada em 1990, observavam que as consequências de choques recentes potencialmente geradores de crise haviam sido até então controladas. E atribuíam esse controle à construção de organizações e práticas eficazes no sentido de prevenir ou impedir a propagação de uma catástrofe financeira. Nesse sentido, a ação coordenada dos bancos centrais assumia papel central como prestador em última instância. Isso resultara da emergência de uma consciência coletiva de que a regulação pela concorrência poderia provocar danos catastróficos e que a estabilidade monetária e financeira é um bem público que deve ser preservado. No entanto, em nota de rodapé, lembravam

o quanto é preocupante o ressurgimento de uma corrente ultraliberal que procura solapar o fundamento dessa consciência coletiva em nome da eficiência dos mercados e que preconiza o desmantelamento dos meios que colocaram em ação um saber coletivo adquirido de forma tão difícil. (AGLIETTA, BRENDER & COUDERT, 1990, p.225 e 269)

Não é necessário ressaltar que o temor dos autores era fundado: efetivamente, a sequência de crises posteriores a 1990 se deu num ambiente crescentemente desregulamentado e resultou, muitas vezes, de práticas arriscadas (quando não fraudulentas), facilitadas pela quase absoluta ausência de supervisão sobre as instituições financeiras.<sup>17</sup> Em contrapartida, uma vez detonada a crise, o socorro dos governos e dos bancos centrais (injetando recursos na economia ou mesmo diretamente nas instituições financeiras em vias de falência) é solicitado por muitos daqueles que antes defendiam a eficácia da autorregulação e entendiam ser nociva qualquer intervenção do governo.<sup>18</sup> O custo dessas intervenções,

17. Um economista brasileiro avalia de forma semelhante e aguda as raízes da crise do final da primeira década do século XXI: “A crise que vivemos não é uma daquelas ínsitas no particular sistema de economia de mercado, cujo codinome de guerra é ‘capitalismo’. Foi produzida por uma avalanche do pensamento único, cujo codinome de guerra é ‘neoliberalismo’, apoiado por Estados corrompidos pelo sistema financeiro internacional” (DELFIN NETTO, 2012, p.A2).

18. O comentário de Stiglitz sobre a ação do governo americano após a crise de 2008 ilustra este ponto: “A crise atual fez o governo americano assumir papéis sem precedentes na economia. Muitos dos que tradicionalmente seriam os maiores críticos do ativismo governamental – e especialmente dos enormes empréstimos tomados pelo governo – ficaram silenciosos. Mas para outros, os gigantescos resgates de bancos feitos por Bush foram uma traição aos princípios do conservadorismo republicano. Para mim, pareceram apenas outra expansão (ainda que grande) de um Estado do Bem-Estar social destinado às corporações,

que quase sempre implica aumento do endividamento público, corresponde em grande medida a “socializações das perdas”. Crises financeiras recorrentes colocam em questão o processo de acumulação de capital e o próprio crescimento da economia; mas, como nota Harvey, “as crises financeiras servem para racionalizar as irracionalidades do capitalismo. Geralmente levam a reconfigurações, novos modelos de desenvolvimento, novos campos de investimento e novas formas de poder de classe”. Assim, “Da mesma forma que o neoliberalismo surgiu como uma resposta à crise dos anos 1970, o caminho a ser escolhido hoje definirá o caráter da próxima evolução do capitalismo” (HARVEY, 2011, p.16-18).

Mas lembra: “O capital [...] nunca resolve suas tendências a crises, simplesmente as contorna. Faz isso num duplo sentido, de uma parte do mundo para outra e de um tipo de problema para outro” (HARVEY, 2011, p.212).

Assim, na segunda década do século XXI, em meio aos efeitos da crise financeira iniciada em 2008, o capitalismo (especialmente nos Estados Unidos e na Europa) ensaia mudanças cujo rumo não parece claramente definido, mas que não parecem ser capazes de torná-lo imune às depressões nem aos males da recessão e do desemprego (se quisermos atualizar a resposta às questões de Tsuru).<sup>19</sup>

E à periferia, o que estará reservado no século XXI?

Como já indicamos em capítulo anterior, as décadas de 1980 e 1990 não foram favoráveis à maior parte dos países periféricos. Convém relembrar os dados que mostram o desigual crescimento da renda *per capita* entre regiões de 1973 a 2001 (Tabela 24.3).

Os dados são eloquentes: de um lado, em 2001, a disparidade entre os níveis de renda *per capita* permanecia enorme. Estados Unidos (mais Canadá, Austrália e Nova Zelândia), Europa Ocidental e Japão ostentavam rendas *per capita* médias de US\$ 19.000 a US\$ 27.000 (aos preços de 1990); nas outras regiões definidas por Angus Maddison, a renda *per capita* atingia, no máximo, US\$ 6.000 em média (nos países da Europa Oriental), sendo de menos de US\$ 1.500 na África. Por outro lado, o ritmo de crescimento da renda *per capita* entre 1973 e 2001 também foi bastante desigual. Os três blocos com níveis elevados de renda *per capita* tiveram aumentos de mais de 60% no período (sendo que o Japão atingiu 81%); os países socialistas, que passaram por transformação sistêmica no período, tiveram crescimento reduzido (aumento de 21% na Europa Oriental e redução de quase 24% na antiga

que inclui a extensão e o fortalecimento da rede de proteção social às empresas, ao mesmo tempo que a proteção social para os indivíduos comuns, pelo menos em certas áreas, vai diminuindo” (STIGLITZ, 2010, p.291).

19. Em breve comentário, Harvey indica o rumo que as mudanças devem assumir: “Aqueles que fizeram a licitação do capital financeiro outrora nos anos Clinton já estão de volta ao leme. Isso não significa que eles não vão redesenhar a arquitetura financeira, porque eles devem. Mas para quem vão redesenhá-la? Será que vão nacionalizar os bancos e transformá-los em instrumentos para servir o povo? Será que os bancos vão simplesmente se tornar, como vozes influentes agora propõem até mesmo no Financial Times, serviços públicos regulamentados? Duvido muito. Será que os poderes que atualmente dominam o sistema vão apenas procurar limpar o problema com o sacrifício popular e, em seguida, devolver os bancos aos interesses de classe que nos colocaram nessa confusão? Isso é quase certamente para onde nos dirigimos, a menos que uma onda de oposição política indique outra maneira de solucionar o problema” (HARVEY, 2011, p.18).

União Soviética); a América Latina cresceu bem menos do que a média mundial (29% diante de 48% no mundo) e a África permaneceu praticamente estagnada (5,6% num período de quase trinta anos). Desse modo, regiões com menores níveis de renda também cresceram menos no período de 1973-2001. A exceção fica por conta da Ásia: embora em 2001 tivesse, em média, renda *per capita* de US\$ 3.250 (excluindo o Japão), seu crescimento foi de 65%, ritmo semelhante ao das regiões mais desenvolvidas. Em grande parte, isso se explica pelo desempenho da China: no período em foco, a renda *per capita* chinesa cresceu 327%. O peso de sua população e a presença de outras economias dinâmicas, embora sujeitas a crises nos anos 1980 e 1990 (como os chamados Tigres Asiáticos), justificam o elevado crescimento da renda *per capita* na Ásia. No entanto, convém registrar que, em 2001, a renda *per capita* média na região é reduzida (menor do que a latino-americana e só superior à africana). É certo que o dado agregado oculta grandes disparidades entre os países asiáticos em que Japão e Coreia do Sul despontam como economias mais desenvolvidas. Ainda assim, o nível médio da renda *per capita* é expressivo de amplas áreas de pobreza existentes na Ásia em 2001.

TABELA 24.3

Produto per capita: mundo e regiões (1973-2001)  
(Valores em dólares de 1990 com paridade do poder de compra)

REGIÃO	PRODUTO PER CAPITA 2001	CRESCIMENTO 1973-2001
Europa ocidental – média	19.256	68,7%
Europa oriental – média	6.027	20,8%
Comunidade de Estados Independentes	4.626	(-) 23,7%
EUA, Canadá, Austrália, Nova Zelândia – média	26.943	66,5%
América Latina – média	5.811	29,0%
Japão	20.683	80,9%
Ásia – média (exclusive Japão)	3.256	65,6%
China	3.583	327,1%
África	1.489	5,6%
Mundo	6.049	47,9%

Fonte: MADDISON (2003), p.262.

A explicação do baixo nível de renda de vastas áreas da periferia e de seu lento crescimento entre 1973 e 2001 envolve inúmeros fatores, alguns de ordem geral e outros peculiares a cada país. De nossa parte, cada perguntar de que modo a inserção da periferia numa economia mundial com crescente dominância financeira pode responder, em parte, por seu lento crescimento até 2001.

Se na década de 1970, a elevada liquidez do sistema financeiro internacional (alimentada pelos petrodólares) gerou forte fluxo de recursos para vários países da periferia,

sua contrapartida foi a crise da dívida externa nos anos 1980. O caso da América Latina é típico: a crise da dívida mexicana, em 1982, deu início a um período em que o fluxo de recursos externos foi limitado, obrigando os países endividados a gerarem saldos comerciais a fim de cumprir seus compromissos financeiros com os bancos internacionais. Assim, o fluxo líquido de capitais para a América Latina em grande parte dos anos 1980 foi negativo (ou seja, os países enviaram mais recursos sob a forma de amortizações, juros, lucros e dividendos do que receberam como empréstimos ou investimentos diretos), comprometendo o crescimento de suas economias.

Nos anos 1990, houve a retomada dos fluxos de capitais para a periferia, com características peculiares para cada região: na África, predominaram os empréstimos bancários; na Ásia, os investimentos externos diretos e na América Latina, os investimentos de portfólio (ou de carteira). Evidentemente, o ingresso de recursos externos, quando se transforma em investimentos, tem impacto positivo sobre o nível de produto e de renda. No entanto, a década de 1990 foi marcada por uma sequência de crises financeiras: mais uma vez, o México deu início a essa série no fim de 1994, a ela se seguindo outras que atingiram países asiáticos, Rússia, Brasil, Argentina. A cada crise financeira na periferia correspondeu a posterior fuga de capitais desses mercados em busca de ativos considerados mais seguros; conseqüentemente, se instalou forte restrição externa nessas economias, comprometendo em grande medida o crescimento antes estimulado pelo ingresso de capitais. Assim, o lento crescimento da renda *per capita* das áreas periféricas até 2001 reflete, em parte, a própria dinâmica do sistema financeiro internacional.<sup>20</sup>

Na primeira década do século XXI teria mudado o panorama da inserção dos países periféricos na economia mundial? Seria temerário propor uma resposta absoluta e definitiva a essa questão; no entanto, com amplas reservas, é possível apresentar evidências e sugerir algumas hipóteses.

Mudanças muito gerais podem ser observadas com base nos dados da Tabela 24.4.

Os dados se referem a 184 países, sendo 34 no grupo das Economias avançadas e 150 no de Países emergentes e em desenvolvimento. A comparação desses dois grupos indica uma tendência geral importante da primeira década do século XXI: o ritmo de crescimento da renda *per capita* foi bem mais acentuado nos países emergentes e em desenvolvimento do que nas Economias avançadas. Ainda assim, a disparidade se manteve elevada. Por outro lado, as Economias avançadas perderam participação no PIB mundial – cerca de 10% – que, evidentemente, corresponde ao aumento da participação dos países emergentes e em desenvolvimento. Portanto, a tendência mais geral no período foi de redução

20. Entre os economistas, há os que ressaltam a importância da abertura financeira (ou seja, a supressão de restrições ao ingresso de capitais externos) como instrumento para acelerar o crescimento econômico dos países periféricos; e outros que se concentram nos efeitos perversos da dinâmica do “regime de acumulação sob dominância financeira” sobre os países periféricos quando se abrem ao sistema financeiro internacional. Cf. CAMARA & SALAMA (2005), p.206-207.

das disparidades entre economias avançadas e países emergentes e em desenvolvimento.<sup>21</sup> É claro, a agregação de grande número de países no mesmo grupo oculta desempenhos diferenciados de países da economia mundial. Uma seleção de regiões ajuda a distinguir alguns padrões do desenvolvimento no início do século XXI.

TABELA 24.4

Produto Interno Bruto *per capita* e participação no Produto Bruto mundial por regiões (2001-2010)  
(Valores em dólares correntes com paridade do poder de compra)

REGIÕES	PIB PER CAPITA: 2010	CRESCIMENTO DO PIB PER- CAPITA: 2010/2001	PARTICIPAÇÃO NO PIB MUNDIAL (%): 2001 E 2010
Economias avançadas	38.078	48,9 %	62,3-52,3 %
Países emergentes e em desenvolvimento	6.104	86,8 %	37,7-47,7 %
Industrializados asiáticos	34.295	73,5 %	3,6-3,9 %
Comunidade de Estados independentes	11.254	94,6 %	3,7-4,3 %
Países asiáticos em desenvolvimento	5.008	130,8 %	15,7-24,0 %
América Latina e Caribe	11.236	47,4 %	8,7-8,6 %
Norte da África e Oriente Médio	8.909	47,3 %	4,3-5,0 %
África sub-sahariana	2.258	55,7 %	2,1-2,4 %

Fonte: Fundo Monetário Internacional. *World Economic Outlook Database*. April & September 2011. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011>.

O grupo de países asiáticos em desenvolvimento se destaca tanto pelo crescimento superior da renda *per capita* quanto pelo aumento da participação no PIB mundial: esse grupo, com 27 países no total, inclui China e Índia, e responde pela maior parte (quase 8%) do aumento de 10% na participação dos países emergentes e em desenvolvimento no PIB mundial. O desempenho da China é decisivo para esse resultado, pois sua participação no PIB mundial elevou-se de 7,6%, em 2001, para 13,6%, em 2010, resultado expressivo por se tratar de período relativamente curto.<sup>22</sup>

21. O impacto da crise de 2008 foi maior nas economias avançadas do que nas emergentes e em desenvolvimento. Porém, a tendência geral não foi alterada. Assim, em 2007, as Economias avançadas já haviam perdido participação no PIB mundial da ordem de 6% em relação a 2001, menos do que os 10% de 2010, mas mesmo assim indicando a mesma tendência.

22. Embora bem menos expressivo, o desempenho da Índia reforça o da China: sua participação no PIB mundial cresceu de 3,8%, em 2001, para 5,4%, em 2010. Ou seja, do aumento de 10% no PIB mundial dos países emergentes e em desenvolvimento, 7,6% correspondem ao crescimento da China e da Índia. Os 2,4% restantes se devem aos demais 148 países incluídos nesse grupo pela estatística do FMI.

O desempenho favorável da Comunidade de Estados Independentes (alguns países da antiga União Soviética, liderados pela Rússia) se explica, em parte, pelo baixo nível de sua renda em 2001: entre 1973 e 2001, a renda *per capita* se reduzira em mais de 23%, em grande medida resultado da desorganização da economia após o fim do regime comunista. Mas o bloco também observou algum aumento em sua participação no PIB mundial (cerca de 0,6% no período em foco).

Os países asiáticos mais industrializados (exclusive o Japão) também registraram algum avanço, seja pelo crescimento da renda *per capita* acima da média dos demais grupos, seja pelo aumento, ainda que modesto, da participação no PIB mundial. Os demais blocos (América Latina, Norte da África/Oriente Médio, África sub-sahariana) mostraram desempenho semelhante ao dos países avançados em termos do aumento da renda *per capita* (com algum aumento da participação no PIB mundial do Norte da África/Oriente Médio, provavelmente favorecido pelo aumento do preço do petróleo e de outros produtos primários).

O quadro acima, bastante geral, permite identificar o sentido da mudança ocorrida na economia mundial na primeira década do século XXI: de um lado, as economias avançadas (tendo à frente a dos Estados Unidos) crescendo relativamente pouco, passando por crises e perdendo espaço na economia mundial; de outro, as economias periféricas (ou emergentes e em desenvolvimento), cuja expansão acelerada ampliou sua participação na economia mundial. Neste caso, o desempenho da China foi decisivo, seja por seu impacto direto (em termos de crescimento do produto e da renda interna), seja por ter induzido o crescimento de outras economias periféricas.

Ao crescimento econômico da China correspondeu a ampliação de sua presença no comércio internacional, como exportador e como importador, como mostra a Tabela 24.5:

TABELA 24.5

Exportações de mercadorias: 2001-2010 (Bilhões de dólares correntes)

REGIÃO/PAÍS	2001	2008	2010
Mundo	6.191	16.121	15.237
Estados Unidos	729	1.288	1.278
China	266	1.431	1.578
Brasil	58	198	202
Japão	404	781	770
Europa	2.655	6.470	5.632

Fonte: Organização Mundial do Comércio. *International Trade Statistics*. 2011.

Disponível em: [http://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/its2011\\_e](http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2011_e).

As exportações de mercadorias da China, que em 2001 correspondiam a 4,3% das exportações mundiais, superaram 10% em 2010. A sua capacidade de exportação tem

garantido elevados saldos comerciais que se refletem no aumento da sua reserva de divisas (de mais de US\$ 3 trilhões no final de 2011). Grande parte desse saldo resulta do comércio com os Estados Unidos (altamente deficitário para a economia norte-americana); sua contrapartida é o financiamento parcial desse déficit por meio da aquisição pela China de títulos norte-americanos. Como grande importador, a China tem entrado no mercado internacional adquirindo principalmente produtos primários e exercendo pressão para a elevação de seus preços. Os países com recursos naturais propícios para a produção dessas mercadorias foram beneficiados pela rápida expansão do mercado com remuneração crescente para suas exportações. É o caso do Brasil: com base em um grupo de produtos primários (como minério de ferro, soja, açúcar e carnes), as exportações brasileiras cresceram de US\$ 58 bilhões, em 2001, para US\$ 202 bilhões, em 2010. O impacto da crise do final da primeira década do século XXI reduziu o comércio mundial de mercadorias, porém seu impacto maior foi sobre as exportações das economias avançadas (Estados Unidos, Europa, Japão) do que sobre as periféricas como as da China e do Brasil.

Desse modo, a posição da China na economia mundial parece ser estratégica para definir seu rumo nas próximas décadas, admitindo que as economias avançadas (lideradas pelos Estados Unidos e mantido o regime de acumulação sob dominância financeira) ostentem crescimento lento pontuado por crises periódicas.

Poderá a China manter seu atual padrão e ritmo de crescimento? Algumas dúvidas têm sido levantadas quanto a essa possibilidade.

O rápido crescimento da economia chinesa se funda em taxas de investimento (em relação ao PIB) muito elevadas, assim como em coeficiente de exportações (sobre o PIB) igualmente elevado. Por sua vez, as importações destinam-se principalmente a fornecer insumos para a produção; consequentemente, o consumo interno se vê bastante comprimido (correspondendo a cerca de 35% do PIB). A modernização da economia, que envolve a utilização de bens de consumo “modernos” (como automóveis, eletroeletrônicos, serviços sofisticados etc.) só alcança pequena parcela da população de cerca de 1,3 bilhão de habitantes. Evidentemente, a desigualdade no acesso ao consumo de bens modernos (e a política de rendas que mantém essa desigualdade) é foco potencial de conflitos sociais (que, segundo informação de G. Arrighi registrada em tópico anterior, já se manifestam com razoável frequência). O 12º Plano Quinquenal parece reconhecer esse dilema e indica medidas destinadas ao aumento dos salários e do consumo interno, com provável impacto sobre o ritmo de crescimento da produção.<sup>23</sup> No entanto, por mais rápido que seja o crescimento da economia chinesa, é difícil imaginar que se possa generalizar para

23. Alguns fatores de caráter mais conjuntural também indicam a possibilidade de redução do ritmo de crescimento da economia chinesa: a crise europeia (e, em menor medida, a norte-americana) pode ter reflexo sobre as exportações chinesas e consequentemente sobre seu produto e sua renda. Admite-se também a existência de uma bolha imobiliária nas grandes cidades da China: seu eventual estouro poderá ter impacto recessivo, pois a construção representa parcela significativa do investimento chinês.

a sua população (com uma renda *per capita* da ordem de 8.000 dólares) um padrão de consumo de países avançados (cuja renda *per capita* é superior a 30.000 dólares).<sup>24</sup> Desse modo, o “modelo chinês”, na forma que tem sustentado o crescimento acelerado nas últimas décadas, deve enfrentar limites em futuro não muito distante.

Ainda assim, se admitirmos que o modelo de G. Arrighi é plausível, não se deve descartar a hipótese de a China constituir o núcleo de um “ciclo sistêmico asiático” que se estabelecerá ao longo do século XXI. Se o século XIX foi britânico e o XX norte-americano, não é menos plausível que o século XXI observe a ascensão de um novo ciclo sistêmico. E a China tem preenchido, segundo os critérios de Arrighi, algumas das condições típicas para se tornar o núcleo desse novo ciclo (liderança da expansão material, controle do capital circulante, possibilidade de se tornar uma potência militar).

Desse modo, é de se esperar, ao longo do século XXI, uma reconfiguração da hierarquia da economia mundial: a crise nos Estados Unidos e na Europa, os dilemas do crescimento da China, as diferentes características dos países emergentes e pobres, torna difícil prever como se definirá a nova hierarquia da economia mundial. De qualquer modo, deverá ser um mundo multipolar e menos centralizado e em que a riqueza relativa e o poder econômico se deslocarão, em alguma medida, do Oeste para o Leste (HARVEY, 2011, p.37).

#### 24.5 TEMAS CRÍTICOS PARA O SÉCULO XXI

No entanto, seja qual for a configuração da economia mundial no século XXI, ela certamente reserva desafios à humanidade. Hobsbawm, ao escrever em 1994, lembrava que “Os dois problemas centrais, e a longo prazo decisivos, eram o demográfico e o ecológico” (HOBSBAWM, 1995, p.546). Os dois temas são extremamente complexos para serem tratados em poucas linhas. Ainda assim sua referência é obrigatória ao tratarmos dos dilemas da economia mundial no século XXI, mesmo que nos limitemos a indicar os aspectos mais gerais dessas questões e suas possíveis implicações sobre o desempenho e a própria organização da economia mundial.

O problema demográfico, tendo em vista a dificuldade de previsões seguras sobre o aumento da população, apresenta duplo aspecto. De um lado, a hipótese de continuidade do crescimento populacional no ritmo do último século colocaria em risco a própria sobrevivência da humanidade: em torno de 1930 a população mundial era de 2 bilhões

24. Na obra *O mito do desenvolvimento econômico*, publicada em 1974, Celso Furtado já tratava da inviabilidade de se generalizar, para a população dos países periféricos, os padrões de consumo vigentes nos países com mais alto nível de renda. Dadas as disparidades dos níveis de renda, para que uma pequena parcela da população periférica desfrutasse desses padrões de consumo, é preciso forte concentração de renda. Mais importante, para o conjunto da economia mundial, há uma restrição absoluta em termos de recursos disponíveis, tema que discutimos mais adiante (FURTADO, 1974, p.68-76).

de habitantes; em 1974 ela já havia dobrado, alcançando 6 bilhões em 1999. Em 2011, a população mundial teria chegado aos 7 bilhões. Mas essa hipótese tem sido substituída por outra que prevê o declínio da taxa de crescimento da população e, inclusive, a estabilização da população mundial em algum momento do século XXI. Hobsbawm, na obra citada, admitia que isso se daria em torno de 2030 com uma população de algo como 10 bilhões de habitantes. Estimativas mais recentes sugerem que a estabilização se dê mais tarde, em algum momento da segunda metade do século XXI, provavelmente em torno dos mesmos 10 bilhões de habitantes (UNFPA, 2011, Cap. 1). A estabilização da população mundial poderá evitar os problemas da continuidade do crescimento demográfico atual, porém propõe outras questões. Admitindo que o crescimento demográfico tenha efeito expansivo sobre a atividade econômica, qual seria o impacto da estabilização populacional sobre a economia mundial: estagnação, crescimento mais lento ou rápida elevação do padrão de vida da população? Permanecemos aqui no plano de hipóteses uma vez que se trata de questão até hoje não proposta para a economia mundial. Porém, outro problema pode ser previsto com maior segurança: a estabilidade populacional, quando ocorrer, deverá conviver com taxas de crescimento natural negativas em certas áreas e positivas em outras. Hoje, em vários países mais ricos já se verificam taxas de fecundidade (número de filhos por mulheres) inferiores a 2, que implicam declínio populacional (excluídos os movimentos migratórios). Por outro lado, em vários países, em geral os mais pobres, ainda há elevado crescimento populacional. Assim, não é difícil prever forte tendência à migração dos países mais pobres para os mais ricos: mesmo que os mais ricos necessitem da mão de obra dos mais pobres, é provável o acirramento de conflitos sociais já observados nos dias de hoje. Até que o padrão de vida entre as várias partes do mundo se torne mais igualitário (se isso ocorrer algum dia) a migração em busca de melhores condições de vida (ou de uma renda um pouco maior) não deixará de existir, carregando com ela os problemas que lhe são inerentes.

Para muitos, até a possibilidade de migração é limitada pela absoluta carência de recursos materiais: estima-se que, em 2010, havia cerca de 925 milhões de pessoas que passavam fome no mundo, quase 14% da população mundial de 6,8 bilhões de habitantes (SACHS, 2011, p.11). Esse dado mostra que o mais elementar problema econômico – garantir a sobrevivência da população – está longe de ser resolvido. Para muitos analistas, trata-se mais de um problema de distribuição de riqueza e de renda do que de escassez de alimentos diante de uma população elevada e crescente. Aliás, a fome é a face mais grave de um problema mais geral: o da pobreza e das desigualdades regionais e sociais visíveis em amplas partes do mundo. Ainda que no início do século XXI tenha havido alguma redução na disparidade dos níveis de desenvolvimento entre algumas regiões do mundo, a pobreza continua presente e as desigualdades são marcantes. Assim, fome, pobreza, desigualdade deverão fazer parte da agenda de problemas mundiais do século XXI, o que já vinha ocorrendo pelo menos desde o fim da Segunda Guerra Mundial.

No entanto, nas últimas décadas do século XX outro problema adquiriu caráter de urgência na esfera política mundial: a questão ambiental.

Os problemas ecológicos têm sido expostos e discutidos com intensidade crescente com base em evidências preocupantes de degradação do meio ambiente.<sup>25</sup> Os padrões de produção e de consumo das economias avançadas (e que se difundem em ritmo mais ou menos rápido por todo o mundo) fazem uso intensivo de recursos naturais (como matérias-primas e insumos não renováveis) e provocam forte degradação ambiental (por meio da poluição atmosférica ou do despejo de resíduos da produção e do consumo). A generalização desses padrões de consumo para o conjunto da população teria efeitos catastróficos. Basta imaginar que isso ocorra na China: 1,3 bilhão de chineses, cada um com seu automóvel, com intenso uso de aparelhos eletroeletrônicos, consumindo alimentos no padrão ocidental etc., levariam rapidamente ao esgotamento de alguns recursos naturais e provocariam o aumento da poluição ambiental a níveis insuportáveis. A complexidade da questão ecológica nos impede de ir além de algumas breves referências. Em texto de 1974, ao comentar a obra *The Limits to Growth*, Celso Furtado advertia:

[...] a hipótese de generalização, no conjunto do sistema capitalista, das formas de consumo que prevalecem atualmente nos países cênicos, não tem cabimento dentro das possibilidades evolutivas aparentes desse sistema. [...] O custo, em termos de depredação do mundo físico, desse estilo de vida, é de tal forma elevado que toda tentativa de generalizá-lo levaria inexoravelmente ao colapso de toda uma civilização, pondo em risco as possibilidades de sobrevivência da espécie humana. Temos assim a prova definitiva de que o desenvolvimento econômico – a ideia de que os povos pobres podem algum dia desfrutar das formas de vida dos atuais povos ricos – é simplesmente irrealizável. [...] Cabe, portanto, afirmar que a ideia de desenvolvimento econômico é um simples mito. (FURTADO, 1974, p.75)<sup>26</sup>

25. Como em qualquer tema, há vasta polêmica em torno da gravidade da questão ecológica. De um lado, há os "otimistas" que entendem que os mecanismos de mercado, por meio dos preços, induzirão as mudanças tecnológicas necessárias para enfrentar os problemas ambientais. A escassez de certos recursos naturais elevará seus preços e induzirá inovações que tornem seu uso mais eficiente ou que permitam sua substituição por outras matérias não escassas; o custo gerado pela degradação ambiental (por exemplo, a poluição ou a contaminação das águas) gerará inovações capazes de evitar os efeitos nocivos dessa degradação etc. Já os ecologistas entendem que ações de preservação são fundamentais, no mínimo tendo em vista o princípio da precaução: mesmo que a degradação não seja tão grave como alguns preveem, não se pode colocar em risco as condições de vida das gerações futuras ao não estabelecer restrições ao uso intensivo de recursos naturais.

26. *The Limits to Growth* foi o relatório coordenado por Dennis Meadows, do MIT, que sintetizou conclusões dos estudos realizados no chamado Clube de Roma, grupo criado em 1968 para discutir os problemas do futuro da humanidade. *The Limits to Growth*, publicado em 1972, concentrou-se no tratamento dos problemas decorrentes da continuidade do crescimento econômico e populacional e indicava que a escassez de recursos naturais e a degradação ambiental seriam os principais limitadores do crescimento econômico. O esgotamento dos recursos naturais e a poluição levariam, num futuro não muito distante, a um colapso ecológico de grandes dimensões. O livro gerou fortes polêmicas e estimulou estudos e pesquisas relacionadas ao meio ambiente: admitindo que o crescimento econômico é incompatível com a preservação

Em obra escrita em 2007, Giovanni Arrighi situa o mesmo problema em termos mais concretos: “[...] o fato é que nem mesmo um quarto da população da China e da Índia pode adotar o modo norte-americano de produzir e consumir sem matar por sufocação a si mesmo e ao resto do mundo”.

E vale repetir seu comentário sobre a posição decisiva da China no século XXI:

[...] inspirado demais no caminho ocidental de consumo excessivo de energia, o rápido crescimento econômico da China ainda não criou para si e para o mundo um caminho de desenvolvimento ecologicamente sustentável. Essa inspiração não só ameaça dar um fim prematuro ao “milagre econômico”, em razão da pressão sobre os recursos já escassos (como ar e água limpos), como também, o que é mais importante, ela é a causa e o resultado da clivagem cada vez maior entre os que têm condições de se apropriar dos benefícios do rápido crescimento econômico e os que têm de pagar o preço por ele. (ARRIGHI, 2008, p.392)

**Esse quadro delineado nas referências acima justifica o temor expresso por Hobsbawm:**

Uma taxa de crescimento econômico como a da segunda metade do Breve Século XX, se mantida indefinidamente (supondo-se isso possível), deve ter consequências irreversíveis e catastróficas para o ambiente natural deste planeta, incluindo a raça humana que é parte dele. Não vai destruir o planeta nem torná-lo inabitável, mas certamente mudará o padrão de vida na biosfera, e pode muito bem torná-la inabitável pela espécie humana, como a conhecemos, com uma base parecida a seus números atuais. (HOBBSAWM, 1995, p.547)

O impacto ambiental do crescimento da economia mundial coloca outro problema: poderá o capitalismo sobreviver sem crescimento? Harvey indica haver um consenso entre economistas de que um crescimento da ordem de 3% ao ano seria a condição para uma economia “saudável” do capitalismo, ou seja, aquela em que a maior parte dos capitalistas obtém um lucro razoável. No entanto, entende que a manutenção dessa taxa de crescimento no futuro encontrará sérias restrições principalmente ambientais (HARVEY, 2011, p.31-33). Se efetivadas essas restrições, cabe indagar se (ou como) o capitalismo se adaptará a uma economia de lento crescimento.

Se para Tsuru, na década de 1960, as questões relevantes sobre o futuro do capitalismo diziam respeito essencialmente à capacidade de o capitalismo evitar depressões, recessões e desemprego e ainda a uma eventual transição rumo ao socialismo, meio século depois, outras questões, que praticamente não se colocavam à época, se tornaram urgentes. Como

do meio ambiente, surgiram várias propostas (como crescimento zero, decrescimento, *steady state*) com o objetivo de limitar o impacto destrutivo sobre o meio ambiente. Inúmeros estudiosos dedicaram-se ao tema: entre eles vale lembrar N. Georgescu-Roegen e H. Daly, cujas contribuições foram fundamentais para o estabelecimento da economia ecológica.

Hobsbawm, Tsuru não poderia deixar de incluir a questão demográfica e a ambiental entre os temas relevantes sobre o futuro do mundo. Se no “breve século XX” de Hobsbawm a polarização entre capitalismo e comunismo sugeria a possibilidade – talvez mais imaginária do que real – de um conflito nuclear desastroso para a humanidade, no século XXI uma relação aparentemente não conflituosa – do homem com a natureza – pode ter graves consequências para a existência humana. Sem dúvida, isso justifica o tom que Hobsbawm imprime ao parágrafo com que conclui a “Era dos Extremos”.

Vivemos num mundo conquistado, desenraizado e transformado pelo titânico processo econômico e tecnocientífico do desenvolvimento do capitalismo, que dominou os dois ou três últimos séculos. Sabemos, ou pelo menos é razoável supor, que ele não pode prosseguir *ad infinitum*. O futuro não pode ser uma continuação do passado, e há sinais, tanto externa quanto internamente, de que chegamos a um ponto de crise histórica. [...] Se a humanidade quer ter um futuro reconhecível, não pode ser pelo prolongamento do passado ou do presente. Se tentarmos construir o terceiro milênio nessa base, vamos fracassar. E o preço do fracasso, ou seja, a alternativa para uma mudança da sociedade, é a escuridão. (HOBBSAWM, 1995, p.562)

## REFERÊNCIAS

- AGLIETTA, M. (1976). *Régulation et Crises du Capitalisme: L'Expérience des États Unis*. Paris: Calmann-Lévy.
- AGLIETTA, M. (1995). *Macroéconomie Financière*. Paris: La Découverte.
- AGLIETTA, M; BRENDER, A. & COUDERT, V. (1990). *Globalisation Financière: L'Aventure Obligée*. Paris: Economica.
- ARRIGHI, G. (1996). *O Longo Século XX: Dinheiro, Poder e as Origens do Nosso Tempo*. Rio de Janeiro; São Paulo: Contraponto; Editora Unesp.
- ARRIGHI, G. (2008). *Adam Smith em Pequim: Origens e Fundamentos do Século XXI*. São Paulo: Boitempo Editorial.
- BERNANKE, B. S. (2004). “The Great Moderation”. FRB Speech, 20 fev. Disponível em: <http://www.federalreserve.gov/BOARDDOCS/SPEECHES/2004/20040220/default.htm>.
- CAMARA, M. & SALAMA, P. (2005). “A Inserção Diferenciada – com Efeitos Paradoxais – dos Países em Desenvolvimento na Mundialização Financeira” in CHESNAIS, F. (Org.). (2005). *A Finança Mundializada: Raízes Sociais e Políticas, Configuração, Consequências*. São Paulo: Boitempo Editorial.
- CHESNAIS, F. (Org.). (1998). *A Mundialização Financeira: Gênese, Custos e Riscos*. São Paulo: Xamã.
- CHESNAIS, F. (2002). “A Teoria do Regime de Acumulação Financeirizado: Conteúdo, Alcance e Interrogações”. *Economia e Sociedade*. Campinas, vol.11, n.1 (18), jan.-jun.
- CHESNAIS, F. (Org.). (2005). *A Finança Mundializada: Raízes Sociais e Políticas, Configuração, Consequências*. São Paulo: Boitempo Editorial.

- CINTRA, M. A. M. (2005). "A Exuberante Liquidez Global". *Economia Política Internacional: Análise Estratégica*, n.5, abr.-jun. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=75&tp=a>.
- DELFIN NETTO, A. (2011). "Distorções". *Folha de São Paulo*, 3 ago., p.A2.
- DELFIN NETTO, A. (2012). "O Mundo como Ele É". *Folha de São Paulo*, 11 de janeiro, p.A2.
- DELONG, J. B. & SUMMERS, L. H. (2001). "The 'New Economy': Background, Historical Perspective, Questions, and Speculations". *Federal Reserve Bank of Kansas City Economic Review*, Fourth Quarter. Disponível em: <http://www.kansascityfed.org/PUBLICAT/ECONREV/Pdf/4q01/delo.pdf>.
- FRIEDEN, Jeffrey A. (2008). *Capitalismo Global: História Econômica e Política do Século XX*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- FMI. Fundo Monetário Internacional (2011). *World Economic Outlook Database*. April and September edition. Disponível em: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/weodata>.
- FURTADO, C. (1974). *O Mito do Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- GUTTMAN, R. (1998). "As Mutações do Capital Financeiro" in CHESNAIS, F., org. (1998).
- HARVEY, D. (2008). *Condição Pós-Moderna: Uma Pesquisa sobre as Origens da Mudança Cultural*. 17ª ed., São Paulo: Edições Loyola.
- HARVEY, D. (2011). *O Enigma do Capital e as Crises do Capitalismo*. São Paulo: Boitempo.
- HOBSBAWM, E. (1995). *Era dos Extremos. O Breve Século XX: 1914-1991*. 2ª ed., São Paulo: Companhia das Letras.
- HOBSBAWM, E. (2009). *O Novo Século*. São Paulo: Companhia das Letras.
- LIPIETZ, A. (1991). *Audácia: Uma Alternativa para o Século 21*. São Paulo: Nobel.
- MADDISON, A. (2003). *The World Economy: Historical Statistics*. Paris: OCDE.
- MARX, K. (1986). *O Capital: Crítica da Economia Política. Volume IV. Livro Terceiro. Tomo 1*. 2ª ed., São Paulo: Nova Cultural.
- OMC. (Organização Mundial do Comércio) (2011). *International Trade Statistics*. 2011. Disponível em: [http://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/its2011\\_e/its11\\_toc\\_e.html](http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2011_e/its11_toc_e.html).
- ONU (Organização das Nações Unidas) (2011). UNFPA/ United Nations Population Fund. *Relatório sobre a Situação da População mundial, 2011: Pessoas e Possibilidades em um Mundo de 7 bilhões*. Disponível em: [http://www.unfpa.org.br/swop2011/swop\\_2011.pdf](http://www.unfpa.org.br/swop2011/swop_2011.pdf).
- RAJAN, R. G. (2010). *Fault Lines (How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy)*. Princeton: Princeton University Press.
- SACHS, I. (2011). "O Escândalo da Fome". *Rumos*, ano 35, n.255, jan.-fev.
- SCHUMPETER, J. A. (1988). *Teoria do Desenvolvimento Econômico: Uma Investigação sobre Lucros, Capital, Crédito, Juro e o Ciclo Econômico*. 3ª ed., São Paulo: Nova Cultural.
- STIGLITZ, J. (2003). *Os Exuberantes Anos 90: Uma Nova Interpretação da Década mais Próspera da História*. São Paulo: Companhia das Letras.
- STIGLITZ, J. (2010). *O Mundo em Queda Livre: Os Estados Unidos, o Mercado Livre e o Naufrágio da Economia Mundial*. São Paulo: Companhia das Letras.
- TSURU, S. (1968). *Aonde vai o Capitalismo?* Rio de Janeiro: Zahar Editores.