



Magistral.
Um dos livros mais claros e abrangentes já
escritos sobre a história do capitalismo moderno.
New York Times



Jeffrey A. Frieden

Capitalismo

História econômica e
política do século XX

Global




ZAHAR
Jorge Zahar Editor



Jeffry A. Frieden

Capitalismo global
História econômica e política do século XX

Tradução:
Vivian Mannheimer

Revisão técnica:
Arthur Ituassu
Professor de relações internacionais na PUC-Rio



12

O sistema de Bretton Woods em ação

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

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

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

As economias do Ocidente industrial foram reconstruídas por meio de alianças entre nações, classes, partidos e grupos. Governos equilibravam integração internacional com autonomia nacional, competição global com eleições internas, livre mercado com democracia. O meio-termo reinava nas

esferas doméstica e internacional. Os Estados Unidos removeram quase todas as suas barreiras comerciais, mas aceitavam a proteção europeia e a japonesa. Os europeus negociaram uma união econômica e política que respeitava as diferenças nacionais. Governos derrubavam barreiras ao comércio e aos investimentos internacionais, no entanto protegiam as empresas mais fracas. Trabalho e capital cooperavam para manter lucros e salários altos, trocando direitos dos trabalhadores por paz nos locais de trabalho. Socialistas e conservadores, democratas-cristãos e liberais seculares trabalhavam juntos para a construção do Estado moderno de bem-estar social.

A aceleração do crescimento no pós-guerra

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

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

Os industriais japoneses rapidamente passaram a adotar as tecnologias desenvolvidas nos 30 anos anteriores. Recorreram a um rol de novos produtos e a uma força de trabalho extremamente barata e bem-treinada. Nas décadas de 1950 e 1960, as empresas japonesas utilizaram de 25% a 50% de todo o orçamento destinado à pesquisa e ao desenvolvimento para adquirir tecnologia estrangeira. A Sony, por exemplo, começou em 1946 como uma oficina de consertos e o seu primeiro produto foi uma máquina de cozinhar arroz que não deu certo. Nos anos seguintes, fez cópias baratas de gravadores cassetes trazidos pelos norte-americanos que ocuparam o Japão. Em 1953, conseguiu os direitos da Western Electric para a produção dos novos transistores que a Bell Labs acabara de inventar. A Sony criou seu primeiro rádio transistor – o segundo do mundo – em 1955, e dois anos mais tarde levou o “rádio de bolso” aos

mercados. Ao mesmo tempo, empresas como a Honda, de motocicletas, e a Toyota, de automóveis, abasteciam o mercado japonês com imitações perfeitas das técnicas de produção norte-americanas.

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

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

O Japão obteve um sucesso econômico notório nos primeiros 25 anos após a guerra. Os índices de desenvolvimento do país em 1950 podiam ser comparados aos dos Estados Unidos em 1850, medidos pelo PIB per capita. Em 1973, o PIB per capita do país era equivalente ao atingido pelos Estados Unidos em 1963 e igual ao da Europa ocidental. Economicamente, o Japão inaugurou o período pós-guerra um século atrasado em relação aos Estados Unidos; e em 1973, estava apenas dez anos atrás dos norte-americanos. A segunda maior economia de mercado cresceu cerca de 100 anos em menos de 25.⁴

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

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

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

Rapidamente, os europeus alcançaram os norte-americanos também em outros produtos de consumo duráveis – geladeiras, máquinas de lavar e, mais tarde, televisores. As novas fibras sintéticas e os petroquímicos, que

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

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

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

em especial as multinacionais norte-americanas, com seus processos e produtos mais modernos, começaram a investir no Japão e na Europa com avidez.

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

O mundo industrial também passou a ter acesso ao capital norte-americano, principalmente na forma de investimento direto. Os investimentos das empresas norte-americanas destinados à Europa e ao Japão, que em 1950 somavam US\$2 bilhões, passaram para US\$41 bilhões em 1973.⁸ As multinacionais norte-americanas que abriram filiais no exterior levaram consigo as últimas tecnologias e técnicas de marketing e administração.

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

Jean Monnet e os Estados Unidos da Europa

Um francês vendedor de conhaque chamado Jean Monnet foi crucial para um acontecimento extraordinário da era de Bretton Woods: a criação de um mercado comum na Europa ocidental.⁹ Monnet, o filho mais velho do líder de uma cooperativa agrícola, nasceu na região de Cognac. Quando jovem, Monnet viajava pelo mundo, de Yukon ao interior do Egito, para vender os produtos da família. Passou muito tempo na América do Norte, experiência que lhe rendeu

parceiros comerciais nos Estados Unidos, conhecimentos sobre as práticas norte-americanas de comércio e um bom domínio do inglês.

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

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

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

Monnet tinha uma ligação próxima com os nomes mais importantes dos meios financeiro, político e jurídico. Era frequentemente consultado pelo governo e pelo mercado financeiro dos Estados Unidos, aconselhando a administração Roosevelt sobre o *Lend-Lease* e os banqueiros internacionais sobre questões mundiais. Tornou-se amigo próximo de alguns líderes norte-americanos do entreguerras e do pós-guerra, tais como Averell Harriman, John McCoy, Dean Acheson e os experientes parceiros da Morgan, Thomas Lamont e Dwight Morrow. Foi especialmente ligado a John Foster Dulles, na época um

advogado de Wall Street. Eles trabalharam juntos no projeto dos empréstimos para a Polônia, e Dulles financiou a abertura da empresa de consultoria de Monnet em Nova York.

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

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

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

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

O carvão e o aço foram motivos de conflito entre França e Alemanha por um

século. Desde a formação do Estado moderno alemão, os dois países disputavam o controle do carvão da região do Ruhr, o ferro da Lorena e as usinas de aço de Saar. Os dois países poderiam ter continuado com a disputa por esses recursos, algo que os Estados Unidos se opunham com veemência, ou optar pela cooperação. Em maio de 1951, Monnet desenvolveu um plano para submeter a produção de carvão e de aço da França e da Alemanha (e de outros países europeus que estivessem de acordo) a uma autoridade conjunta, com regulamentações unificadas e um mercado comum. O ministro das Relações Exteriores da França Robert Schuman (ele mesmo, da região da Lorena) obteve o consentimento dos alemães e a aprovação de Dean Acheson antes de realizar uma reunião com os ministros do Exterior dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha. Apesar da resistência britânica, o Plano Schuman foi implementado.

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

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

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

Doze anos após a desintegração da Europa, os principais beligerantes criavam uma confederação; e na década de 1960, as seis principais nações europeias formavam um mercado unificado. Em 1971, após anos de oscilações

(e resistência francesa), o Reino Unido, junto com a Irlanda e a Dinamarca, juntou-se aos seis primeiros países. Nesse momento, a Comunidade Europeia (CE) já formava uma unidade econômica tão grande quanto os Estados Unidos, com 1/4 a mais de indivíduos. Monnet dissolveu o Comitê de Ação em 1975, após a conclusão do trabalho. Os Estados Unidos da Europa não eram mais um sonho distante, mas uma realidade. No ano seguinte, por decisão unânime dos chefes de Estado dos nove países membros da CE, Monnet recebeu o título de cidadão honorário da Europa.

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

Bretton Woods e o comércio

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

A liberalização do comércio mundial foi a primeira vitória, quiçá a mais importante, do sistema de Bretton Woods. Isso ocorreu sem a organização criada

para gerenciar essa questão, uma vez que o tratado criando a Organização Internacional do Comércio (OIC) nunca fora ratificado pelos Estados Unidos. A instituição que a substituiu, no entanto, o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (o Gatt) veio a se tornar um dos pilares da ordem institucional de Bretton Woods.

Em abril de 1947, representantes de 23 países se reuniram em Genebra para discussões tarifárias. Após seis meses de negociações, os membros do Gatt assinaram mais de cem acordos sobre 45 mil tarifas, cobrindo cerca de metade de todo o comércio mundial. Foi acordado que, em média, as tarifas seriam reduzidas em 1/3. Também foi decretado o fim das práticas comerciais discriminatórias entre os países – decisão que teve por base o princípio do tratamento incondicional à nação mais favorecida, conceito retomado das relações comerciais britânicas do século XIX. De acordo com a regra, os governos eram obrigados a oferecer as mesmas concessões comerciais a todos. Qualquer redução tarifária acordada entre dois signatários do Gatt deveria, automaticamente, se aplicar a todos os membros da instituição. Os países não poderiam discriminar os produtos de uma nação para o favorecimento de outra, e o resultado desse processo foi uma liberalização global do comércio.

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

Entre 1949 e 1952, outras duas rodadas do Gatt reduziram ainda mais as barreiras ao comércio. O valor das tarifas impostas aos produtos importados pela maior parte dos países da Europa e América do Norte em 1952 correspondia a metade do valor cobrado antes da guerra. O compromisso com a liberalização do comércio era claro, apesar de Estados Unidos, França, Alemanha e Reino Unido continuarem a manter tarifas de 16% a 19%.¹¹ Após alguns anos, as negociações do Gatt foram retomadas e outras três rodadas se realizaram entre 1956 e 1967. A Rodada Kennedy, terminada em 1967, estabeleceu tarifas abaixo de 9% para

produtos não agrícolas, provavelmente o menor índice desde meados do século XIX. Nesse momento, os países industrializados removeram entre si a maior parte das barreiras aos produtos não agrícolas.¹²

O comércio mundial sofreu uma explosão após 1950. As exportações apresentavam um crescimento anual de 8,6%, duas vezes mais rápido que o crescimento da economia.¹³ O comércio mundial se ampliou de uma forma nunca antes vista. Durante os anos de glória do liberalismo clássico pré-1914, o volume do comércio mundial dobrava a cada 20 ou 25 anos. Durante os primeiros 25 anos após a guerra, o volume do comércio mundial passou a dobrar a cada dez anos.¹⁴

Diversos países experimentaram grandes *booms* exportadores. Em 1950, as exportações da Europa ocidental somavam US\$19 bilhões, nos preços da época (dólares correntes); em 1973, passaram a render US\$244 bilhões. As exportações alemãs, sozinhas, passaram de US\$17 bilhões para US\$255 bilhões. No mesmo período, as vendas norte-americanas para o exterior aumentaram de US\$13 bilhões para US\$71 bilhões (em dólares correntes); de US\$4,6 milhões para US\$125 milhões, no valor expresso em dólares do ano 2000.¹⁵

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

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

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

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

A ordem monetária de Bretton Woods

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

A essência do sistema de Bretton Woods – como Keynes e White desejavam – seria a proposta de um meio-termo entre a rigidez do padrão-ouro e a insegurança do entreguerras. Diferentemente do que ocorrera com o padrão-ouro, outros governos além do norte-americano poderiam modificar o valor de

suas moedas quando necessário, apesar do fato dessas mudanças frequentes serem desaprovadas. Quase todos os países desenvolvidos desvalorizaram suas moedas em 1949. O Canadá permitiu que o seu dólar flutuasse em relação ao norte-americano durante toda a década de 1950 e início da de 1960; a França desvalorizou o franco várias vezes; a libra fora desvalorizada em 1967; Alemanha e Holanda revalorizaram (aumentaram o valor de) suas moedas algumas vezes. No entanto, as taxas de câmbio apresentavam estabilidade suficiente para estimular o comércio e os investimentos internacionais, sofrendo transtornos apenas quando os governos se deparavam com problemas econômicos sérios.¹⁷

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

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

Se as taxas de juros de dois países de câmbio fixo são diferentes, os investidores tendem a retirar o dinheiro do lugar onde os juros são baixos e a mandá-lo para a nação de juros altos. Na década de 1960, retirariam o dinheiro da França e da Itália, o enviariam para a Alemanha e continuariam a fazê-lo até que as taxas de juros italianas e francesas atingissem o índice alemão. Esse foi o

problema que levou Keynes e os outros arquitetos de Bretton Woods a advogar pelo controle sobre investimentos internacionais de curto prazo. Não queriam que as empresas perdessem a capacidade de investir em outros mercados – o que em geral chamavam de investimentos produtivos – ou que os governos parassem de pedir empréstimos no exterior. No entanto, queriam dificultar, ou impossibilitar, especulações por parte dos investidores quanto a diferenças nas taxas de juros entre os países por onde passava o chamado “capital especulativo”.

Para que os governos adotassem políticas monetárias próprias, estes deveriam dificultar a circulação de investimentos de curto prazo entre os países. Dessa forma, o sistema de Bretton Woods pressupunha o controle de capitais por meio de cobranças de taxas ou proibições para as movimentações internacionais de dinheiro com fins “especulativos”. Os europeus utilizaram tais medidas com firmeza, as quais foram suavizadas, porém não removidas, após a década de 1950. Os Estados Unidos passaram a controlar os investimentos do país no exterior de forma a manter baixos os juros norte-americanos. Se os juros nominais de longo prazo norte-americanos tivessem se mantido a 5%, enquanto a taxa dos alemães era de 6,7% (2,5% e 4,4% em termos reais), o dinheiro teria migrado dos Estados Unidos para a Alemanha tão rapidamente quanto teria deixado a França e a Itália.

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

Bretton Woods e os investimentos internacionais

Os investimentos internacionais de longo prazo, como capital e comércio, tomaram caminhos que não foram previstos pelos criadores do sistema. Esperava-se que o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (Banco Mundial) emprestasse grandes quantias à Europa, ao Japão, aos países em desenvolvimento e às colônias para a recuperação da infraestrutura básica – rodovias, portos, ferrovias. Isso estimularia os investimentos privados a percorrerem o mundo. A missão reconstrutora do banco

perdeu lugar para o Plano Marshall e para a rapidez inesperada da recuperação do pós-guerra. Após 15 anos de relativa inatividade, em meados da década de 1960, o banco começou a emprestar um bilhão de dólares por ano aos países em desenvolvimento. Mas os investimentos internacionais que o banco ajudou a estimular eram diferentes dos empréstimos privados do passado.

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

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

A forma de aplicação dos investimentos diretos também era relativamente nova. Antes da Segunda Guerra Mundial, o investimento direto estrangeiro ia, em geral, para a agricultura ou a mineração de países em desenvolvimento ou das colônias; em 1938, 2/3 de todos os investimentos internacionais diretos destinavam-se às regiões pobres. As empresas norte-americanas haviam investido três vezes mais na América Latina do que na Europa, principalmente em minas, plantações, poços de petróleo e serviços. Na década de 1960, o investimento direto estrangeiro típico passou a ser o estabelecimento de uma fábrica em um país desenvolvido. As empresas norte-americanas começaram a

investir três vezes mais na Europa e no Japão do que na América Latina, principalmente por meio de fábricas.¹⁹

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

Em todos os países industriais, as maiores empresas eram altamente multinacionais – ou porque tinham muitas posses no exterior, ou porque pertenciam a corporações estrangeiras. Em 1973, 80%, ou mais, dos lucros de cinco das dez principais empresas norte-americanas (todas firmas do ramo petrolífero) eram obtidos no exterior. No caso da Ford, Chrysler, ITT e IBM, tais lucros correspondiam a metade do valor total. No exterior, as filiais das multinacionais norte-americanas produziam o triplo do que o país exportava – em 1973, a produção no exterior rendia US\$292 bilhões e as exportações, US\$110 bilhões. Na verdade, as vendas das filiais norte-americanas para a matriz nos Estados Unidos eram responsáveis por 1/3 de todas as importações do país. As grandes empresas norte-americanas dependiam de investimentos internacionais, elemento mais importante que o comércio para a manutenção da posição da empresa na economia internacional. O mesmo se aplicava a outros países desenvolvidos: o investimento direto estrangeiro se tornou a principal força da integração econômica internacional.²⁰

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

números cresciam rapidamente e em alguns tipos de indústrias eram bem maiores.²²

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

No fim da década de 1960, os fabricantes norte-americanos possuíam a maior parte das ações de dezenas de fábricas de carros em outros países. Dominavam mais de 1/4 do setor automobilístico europeu. A Ford e a GM eram, respectivamente, a segunda e a terceira maiores fábricas “europeias” (atrás da Fiat). A Chrysler aparecia em sétimo lugar. Mais da metade do mercado britânico e 40% do alemão pertenciam a empresas norte-americanas. As filiais britânicas e alemãs da Ford eram responsáveis por 1/4 das vendas e empregos da empresa no mundo; no caso da GM (chamada de Vauxhall e Opel, respectivamente, na Grã-Bretanha e na Alemanha) o índice era de 1/8.²³

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

O *boom* dos investimentos internacionais depois da Segunda Guerra Mundial foi causado pelos mesmos motivos que fizeram o comércio crescer tão rápido: estabilidade monetária, reduções de barreiras, apoio generalizado dos governos e

crescimento econômico. Os investimentos tomaram a forma de IDEs devido a razões mais complexas. Um dos fatores foi o crescimento da produção e do consumo de massa em muitas indústrias, o que concedeu vantagens a muitas grandes empresas. A importância do automóvel – e de outros bens de consumo duráveis, como toca-discos, máquinas de lavar e geladeiras – para as economias da América do Norte, Europa e Japão trazia vantagens para as empresas que inovavam em termos de produção, desenvolvimento e marketing. O mesmo se aplicava aos bens de consumo que dependiam do reconhecimento de suas marcas – pasta de dente, sabão, discos, farmacêuticos – e, assim, as empresas consolidadas, mais uma vez, levavam vantagem. Muitas delas eram norte-americanas, apesar de as multinacionais japonesas e europeias também terem se fortalecido na década de 1960.

O segundo motivo para a proliferação das empresas multinacionais após a Segunda Guerra pode ser atribuído à permanência de barreiras comerciais. Muitas empresas norte-americanas do setor industrial vendiam pesadamente para o mercado externo. Quando firmas estrangeiras passaram a adotar novos processos e produtos, a competição local aumentou e muitas vezes os governos nacionais impunham barreiras comerciais para manter os produtos norte-americanos, e outros, afastados. As empresas então tinham de escolher entre abandonar os mercados protegidos ou abrir uma fábrica no lugar e produzir para o consumo local. Do ponto de vista econômico, isso fazia sentido caso o mercado fosse muito importante e as vantagens obtidas pelas empresas fossem grandes. Assim, a maior oportunidade do investimento direto estrangeiro era a possibilidade do “salto tarifário”^a, permitindo que os produtores norte-americanos (e eventualmente europeus e japoneses) abastecessem os mercados franceses, brasileiros, alemães, japoneses ou indonésios mesmo quando estes estavam cercados por altas barreiras comerciais.

As multinacionais que optaram pelo salto tarifário predominavam especialmente na Europa. As nações do Mercado Comum da Comunidade Econômica Europeia (CEE) – Alemanha, França, Itália, Bélgica, Holanda e Luxemburgo – eliminaram as barreiras comerciais entre si e adotaram uma tarifa comum contra os produtos de outros. A medida resultou na criação do segundo maior mercado do mundo. A CEE tinha uma população tão grande quanto a norte-americana; a economia do bloco correspondia a cerca de 2/3 do tamanho da economia dos Estados Unidos e o volume de trocas entre os membros da comunidade era o elemento do comércio mundial que mais crescia. Para alguns países da CEE, as vendas para outros consumidores do bloco eram especialmente importantes por substituir os mercados de suas ex-colônias. A economia francesa, por exemplo, transformou-se completamente. Em 1952, os

principais mercados da França eram as colônias e ex-colônias. Estas absorviam 42% das exportações francesas, duas vezes e meia a mais que as vendas para os outros cinco países que formavam o mercado europeu (menos de 16%). Em 1973, os outros cinco cofundadores da CEE começaram a comprar metade das exportações francesas, ao passo que o montante vendido para as ex-colônias passou para menos de 10%.²⁵ Um mercado europeu emergia da colcha de retalhos formada pelos mercados nacionais.

Nenhuma das principais empresas internacionais podia ignorar o mercado comum, mas as tarifas da CEE eram um grande impedimento. Em 1968, na indústria automobilística por exemplo, não havia tarifas para os carros vendidos entre os membros da CEE. Contudo, a tarifa externa comum da Comunidade, 17,6% para carros de passeio trazidos de fora, era um imposto quase proibitivo. Qualquer empresa de automóveis que desejasse vender na Europa precisaria produzir no continente. A tarifa comum adicionava um custo de 17,6% ao preço das exportações da Ford, de Detroit para a França ou a Itália. No entanto, as exportações da Ford Werke, na Alemanha, para a França ou a Itália eram isentas de tarifas. O mesmo se aplicava às vendas da afiliada alemã da GM, a Opel, e às vendas da afiliada francesa da Chrysler.²⁶

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

Bretton Woods e o Estado do bem-estar social

Bretton Woods permitiu que a liberalização arrebatadora do comércio e dos investimentos internacionais coexistisse com a expansão arrebatadora do setor público.²⁷ De 1950 a 1973, o setor público dos países industriais crescia, em média, de 23% a 47% do PIB.²⁸ Os investimentos na área social, o cerne dos sistemas de bem-estar social, aumentaram, em média, de 7% a 15% do PIB. No fim da década de 1950, a Suécia já podia contar com um sistema de aposentadorias, seguros de saúde, pensões por invalidez e acidentes de trabalho, pensões para pobres e famílias com crianças, moradias subsidiadas para os de

baixa renda e escola obrigatória até os 16 anos.²⁹ Apesar de o sistema social sueco ser mais amplo em termos de extensão e cobertura, o resto do mundo capitalista seguia padrões semelhantes. Em todos os lugares, exceto no Japão, os governos protegiam os cidadãos contra as inconveniências causadas por desemprego, doença, invalidez, velhice e pobreza.

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

Os próprios gastos sociais do pós-guerra foram um pré-requisito político para a integração econômica. A abertura sempre foi uma questão controversa. Alguns interesses – em especial da parte de grandes empresas e investidores – esperavam ganhar com a integração, mas outros viam a questão com menos entusiasmo. Havia uma oposição intransigente à liberalização formada pelos que não conseguiam competir nos mercados mundiais, mas, em geral, estes não eram muito numerosos. Mais importantes eram as empresas, os trabalhadores e os produtores agrícolas apreensivos com as incertezas trazidas pela abertura econômica, mas não radicalmente contra a liberalização. A integração dos mercados mundiais expandiu as oportunidades, mas também significou que os países seriam afetados por problemas além de seu controle.

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

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

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

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

fonte em potencial de oposição à liberalização.

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

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

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

O novo consenso se refletiu nos compromissos domésticos das sociais-democracias da década de 1930 e em suas variantes internacionais de Bretton Woods. Uniu socialistas (não comunistas), trabalhistas, empresários e a classe média no apoio a uma economia de mercado reformada. O fato irritou alguns

tradicionalistas conservadores, inclusive muitos nos Estados Unidos que não conseguiam conceber um governo socialista britânico (trabalhista) como bastião do capitalismo ocidental. No entanto, para garantir o apoio dos socialistas, e das classes trabalhadoras que formavam sua base, para a ordem de Bretton Woods, os governos europeus precisaram incluir organização sindical, medidas de bem-estar social e aumentos salariais.

No Reino Unido, a ordem do pós-guerra foi planejada durante a Segunda Guerra Mundial. Uma comissão do governo presidida por Sir William Beveridge pedia, com veemência, por um sistema amplo de seguro social, e o resultado foi animador. Como disse um dos líderes do Partido Trabalhista: “Num dos momentos mais assombrosos da guerra, no fim de 1942, o Relatório Beveridge veio como maná caindo do céu.”³⁴ A obra se tornou uma referência de peso, e sucessivos governos britânicos implementaram suas recomendações nos serviços nacionais de saúde, nos benefícios à população e em outros elementos do Estado do bem-estar social moderno. Com o abrandamento da guerra no continente, todos os novos governos implementaram reformas sociais abrangentes. Os setores unificados da Alemanha Ocidental também tomaram a mesma direção, uma vez que os conservadores alemães puseram em prática o que chamavam de sistema social de mercado. O mecanismo combinava seguro social, um significativo setor público e associações que deram voz aos trabalhadores nas decisões administrativas.³⁵ Os Estados Unidos e o Canadá construíram um amplo consenso a favor de reformas sociais e integração econômica durante as décadas de 1930 e 1940.

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

As sociedades melhoraram em termos de igualdade e a pobreza diminuiu. Nos Estados Unidos – país em que o Estado do bem-estar social era dos menos agressivos, mas apresentava os melhores indicadores – a população oficial abaixo da linha de pobreza passou de 1/3 em 1950 para perto de 10% em 1973.³⁷

O avanço social veio de mãos dadas com altos índices de comércio e investimentos internacionais. A união entre o Estado do bem-estar social e a ordem de Bretton Woods viria a provar que os liberais, fascistas e comunistas estavam errados; as sociedades industriais modernas podiam se comprometer simultaneamente com políticas sociais generosas, capitalismo de mercado e integração econômica global.

O sucesso de Bretton Woods

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

Durante as décadas de 1950 e 1960, as nações industrializadas do Ocidente optaram por um terceiro caminho. A nova ordem combinava internacionalismo e autonomia nacional; mercados e aspectos sociais; além de prosperidade, estabilidade social e democracia política. Essa ordem permitia, ao mesmo tempo, uma abertura econômica internacional e controles sobre investimentos de curto prazo; proteção agrícola e sistemas preferenciais de comércio, como o Mercado Comum Europeu. Misturou políticas pró-negócios com participação substancial do governo na economia; e uma rede extensa de segurança social com movimentos trabalhistas politicamente poderosos. O resultado foi uma mescla de mercados ativos com governos agressivos; grandes empresas com trabalho organizado; e de conservadores com socialistas. A ordem testemunhou o crescimento mais rápido e a estabilidade econômica mais duradoura da história moderna.

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

15

O fim de Bretton Woods

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

O assunto em Camp David era se a decisão econômica mais importante do pós-guerra deveria ser tomada: “Fechar a janela do ouro” e libertar o dólar norte-americano da paridade fixa no metal. Nos mercados de câmbio do mundo os investidores atacavam o dólar, se desfaziam da moeda por acreditar que o presidente Nixon a desvalorizaria. Quando Nixon e seus assessores econômicos se reuniram, o secretário do Tesouro, John Connally, introduziu o assunto: “Qual a nossa questão mais urgente? Estamos reunidos aqui porque enfrentamos problemas no exterior. Os britânicos vieram hoje nos pedir para cobrir um rombo de US\$ 3 bilhões, todas as reservas deles em dólares.” Sob a ordem monetária de Bretton Woods, os outros governos podiam trocar dólares por ouro. Quando achavam que o dólar iria se desvalorizar – o seu valor em ouro reduzido –, fazia

sentido, do ponto de vista financeiro, que se desfizessem da maior quantidade possível de dólares. “Qualquer um pode nos arruinar – quando quiser”, disse Conally. “Ficamos completamente expostos.”

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

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

Os 30 anos de compromisso com a ordem monetária de Bretton Woods estiveram em desacordo com essas questões domésticas. Se os Estados Unidos não defendessem o dólar, teriam de romper o laço com o ouro e desvalorizá-lo. Tal fato acabaria com o sistema de Bretton Woods, o núcleo da economia internacional.

Todos à mesa de negociações em Camp David sabiam do conflito existente entre interesses econômicos internacionais e política doméstica. Peter Peterson

aconselhou o presidente a se concentrar na forma como a desvalorização do dólar poderia proteger as empresas norte-americanas das importações: “Nos tornemos competitivos. Os empresários vão gostar.” Paul Volcker, na ocasião subsecretário do Tesouro, lembrou que o ouro nunca fora popular do ponto de vista político e se referiu ao discurso antiouro de 1896 feito por William Jennings Bryan: “Há uma certa preocupação da opinião pública quanto a uma ‘cruz de ouro’.” Desconfiado desse último argumento, Nixon fez uma careta e disse: “Brian disputou quatro eleições e perdeu.”

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

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

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

BURNS: — Eles podem nos retaliar.

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

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

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

BURNS: — Posso falar pelos ‘que trocam dinheiro’? Os presidentes dos Bancos Centrais são importantes para você.⁴

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

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

Bretton Woods, no entanto, não existia mais. A equipe do FMI circulou uma

nota de obituário na sede do fundo em Washington. “Descanse em paz. É com pesar que informamos a morte inesperada, após longa doença, de Bretton Woods, ocorrida às 9h da manhã do último domingo. Bretton Woods nasceu em New Hampshire, em 1944, e morreu alguns dias após completar 27 anos ... O ataque fatal aconteceu este mês quando parasitas, conhecidos como especuladores, causaram o inchaço de seu órgão mais importante levando à ruptura de seu elemento vital, a convertibilidade dólar-ouro.”⁶ Após quase 30 anos, o equilíbrio entre questões nacionais e integração econômica internacional fracassou.

O compromisso se desfaz

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

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

O maior desafio veio da frente monetária e foi imposto ao padrão-ouro-dólar, o núcleo da ordem pós-guerra. Atacou o coração do sistema, forçando o governo norte-americano a optar entre as obrigações internacionais e os objetivos domésticos.⁷ Sob o sistema de Bretton Woods, o ouro estava fixado na moeda norte-americana a uma taxa de US\$35 por onça do metal, enquanto as outras moedas fixavam-se no dólar. Os governos eram desestimulados a interferir em suas taxas de câmbio, mesmo quando desejassem fazê-lo – por exemplo, para desvalorizar a moeda nacional e tornar os produtos domésticos mais competitivos em relação aos estrangeiros. Durante cerca de 20 anos após a Segunda Guerra Mundial não se exigia que essa regra fosse seguida à risca. Outros governos, além do norte-americano, podiam modificar suas taxas de câmbio sem provocar distúrbios no sistema e a maioria dos países

industrializados desvalorizou ou revalorizou sua moeda em algum momento; o Canadá fez até com que seu dólar flutuasse em relação ao norte-americano. E mesmo se não desvalorizassem, os governos poderiam interferir na taxa de câmbio para modificar as condições locais. Se a França, por exemplo, estivesse passando por uma recessão, o Banco Central tinha a opção de diminuir os juros no país para estimular a economia.

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

A primeira mudança contribuiu para que a segunda ocorresse, a pressão sobre o dólar norte-americano. Isso também foi função do sucesso do sistema, uma vez que foi amplamente causado pela crescente importância econômica da Europa ocidental e do Japão. Enquanto os Estados Unidos dominavam a economia, ninguém questionava a confiabilidade da moeda norte-americana. Mas com o encolhimento da parcela norte-americana na economia mundial, divergências entre as condições monetárias dos Estados Unidos e as de seus parceiros tornaram-se inviáveis. Investidores ao redor do mundo começaram a duvidar do comprometimento do governo norte-americano com a taxa de câmbio do país. O sistema de Bretton Woods sobreviveria a desvalorizações esporádicas, mas o mesmo não se aplicava ao dólar. A base do padrão-ouro era o metal; o sistema de Bretton Woods tinha como base um dólar atrelado ao ouro, e para o governo dos Estados Unidos estava difícil manter o valor da moeda. Sustentar o

dólar exigia que o país cumprisse com suas obrigações internacionais e os norte-americanos não estavam acostumados a subordinar questões internas aos mercados internacionais.

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

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

A apreciação real do dólar^c trouxe vantagens para os norte-americanos, mas ameaçou Bretton Woods. O sistema monetário dependia de um dólar que fosse “tão bom quanto o ouro”, mas o desgaste do valor real da moeda causado pela inflação fez com que os estrangeiros relutassem em ficar com ela, uma vez que seu poder de compra diminuiu. Em vez disso, os estrangeiros utilizaram o nada

confiável dólar para comprar o confiável ouro. De 1961 a 1968, investidores e governos estrangeiros trocaram US\$7 bilhões, tomando cerca de 40% das reservas de ouro dos Estados Unidos. Os franceses, em particular, criticavam a posição privilegiada dos Estados Unidos. Charles de Gaulle reclamou de forma enfática sobre o uso pelos Estados Unidos “dos dólares que a própria nação podia emitir em vez de pagar integralmente com ouro, o qual tinha um valor real, o qual precisava ser ganho para se tornar uma posse, e o qual não podia ser repassado para outros sem riscos e sacrifícios”.⁸ De fato, os franceses compraram cerca de US\$3 bilhões de dólares dos US\$7 bilhões retirados das reservas de ouro norte-americanas.

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

Enquanto todos ao redor do mundo perdiam a confiança no dólar e o trocavam por ouro, as medidas temporárias não surtiriam efeito. Não havia ouro suficiente no planeta – muito menos nos Estados Unidos – para ser trocado por todos os dólares existentes. Em algum momento, os Estados Unidos ficariam sem dólares e a promessa de que a moeda era tão boa quanto o metal não se cumpriria. A única solução possível seria a imposição de uma política econômica austera no país para que o poder de compra do dólar fosse retomado. Essa medida importaria reduções aos preços do país e subiria o valor real do dólar para que a moeda recuperasse o valor oficial. Outra opção para as autoridades norte-americanas seria aumentar as taxas de juros para que a moeda voltasse a ser atraente para os estrangeiros. Caso o FED aumentasse a taxa de juros em dois ou três pontos percentuais, provavelmente os investidores comprariam mais títulos norte-americanos, aumentando a demanda por dólares e sustentando o valor da

moeda. Nenhuma das medidas foi aceita pelo governo Nixon durante a corrida eleitoral de 1972.

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

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

Desafios ao comércio e aos investimentos

Os mesmos fatores políticos que desafiaram o sistema monetário também ameaçaram o comércio e os investimentos internacionais. Da mesma forma como o sucesso de Bretton Woods acelerou o seu próprio fim, o crescimento extraordinário do comércio e dos investimentos diretos estrangeiros suscitou debates que puseram em xeque seu futuro.

A liberalização do comércio no pós-guerra causou um impacto particularmente grande na Europa ocidental e no Japão, regiões que após 30 anos

de protecionismo emergiram prontas para se beneficiar dos mercados norte-americanos e mundiais. Lançaram-se, com sucesso, nas exportações: em 1973, o comércio se tornou duas vezes mais importante para a Europa ocidental do que era em 1950, e quatro vezes ainda mais importante para o Japão. Grande parte da prosperidade desses anos dependia do desenvolvimento da tecnologia, de ganhos de escala e de outras possibilidades de um mercado mundial em crescimento.

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

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

Os membros do Gatt haviam concordado em não aumentar as tarifas sobre produtos não agrícolas, de forma que aqueles que desejassem se proteger da competição estrangeira precisariam encontrar outra maneira. Uma delas seria acusar os vendedores estrangeiros de *dumping* – a venda de um produto abaixo dos custos de produção visando à conquista de mercados. A prática era contra as regras do Gatt e os países podiam cobrar impostos especiais sobre esses produtos. Mas, com frequência, *dumping* era um conceito relativo – o *dumping* de uma empresa significava o empenho competitivo de outra – e as reclamações

contra a prática em geral eram exigências protecionistas.

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

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

Havia um descontentamento semelhante em relação ao investimento direto estrangeiro. Durante muitos anos após a Segunda Guerra Mundial, as empresas multinacionais (EMNs) em geral foram bem-vistas. Elas levavam consigo capital, produtos modernos e técnicas administrativas. Tipicamente, pertenciam a indústrias avançadas. Na verdade, a América Latina sempre diferenciou os investimentos “ruins” dos britânicos de antes de 1930 – minas, plantações, ferrovias, empréstimos a governos – dos “bons” investimentos dos norte-

americanos em fábricas modernas. Diferentemente dos empréstimos internacionais do passado, o investimento direto estrangeiro não gerava obrigações para os formuladores de políticas nacionais. Os governos não davam qualquer garantia de lucro a empresas estrangeiras. As EMNs talvez ficassem com todo o lucro, mas assumiam todo o risco e traziam tecnologia, capital e empregos. No início de 1970, havia US\$200 bilhões em IEDs a serem recebidos, com dezenas de bilhões de dólares e novos investimentos a cada ano.

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

Nos países em desenvolvimento, as grandes empresas estrangeiras podiam causar um grande e indesejado impacto na política local. A atitude abusiva da empresa norte-americana International Telephone and Telegraph (ITT) no Chile ilustrava a ameaça. Primeiramente, a ITT tentou impedir a eleição do socialista Salvador Allende em 1970, e quando a tentativa fracassou a empresa participou de uma série de complôs para depô-lo. Essa história triste terminou com um golpe que destruiu uma das democracias latino-americanas mais sólidas e levou uma sangrenta ditadura ao poder. As suspeitas sobre o envolvimento de

empresas norte-americanas em tais acontecimentos foram por muito tempo consideradas fantasiosas pelos ocidentais, mas logo se provaram verdadeiras por uma investigação do Congresso norte-americano, o que alimentou o ressentimento contra as EMNs.¹²

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

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

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

anos estava prestes a eclodir em forma de protestos.

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

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

A crise na substituição de importações

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

A ISI causou problemas crônicos nas balanças comercial e de pagamentos. A substituição de importações pretendia tornar os países menos dependentes do comércio mundial, mas todas as nações precisavam importar o que não existia localmente – matérias-primas, maquinário, peças. Quanto mais um país se industrializava, mais necessitava dessas importações – o que o economista

Carlos Díaz Alejandro chamava de “a intensidade importadora da substituição de importações”.¹⁵ No entanto, os países precisavam ganhar dinheiro para importar e a ISI era extremamente contra exportações. A proteção comercial e as taxas de câmbio supervalorizadas aumentavam os preços domésticos e tornavam as exportações menos competitivas. Além disso, os impostos sobre as exportações desestimulavam as vendas internacionais. Os países em processo de industrialização eram incapazes de exportar o suficiente para importar o que necessitavam.

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

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

Os países que adotaram a ISI também tendiam a grandes déficits orçamentários e à inflação, o que piorava as crises. Os governos subsidiavam investimentos industriais, concediam isenções fiscais aos que atuavam no setor e focavam seus gastos em grupos politicamente importantes. No entanto, os gastos

ultrapassavam os ganhos governamentais de forma crônica e, em geral, tais déficits orçamentários eram contornados com a impressão de moeda. A inflação resultante encarecia os produtos domésticos, reduzindo as exportações ainda mais. A arrecadação diminuía, uma vez que o pagamento dos impostos atrasava para que pudesse ser feito em moeda desvalorizada; e a atividade econômica era conduzida para os mercados negro e cinza^d. Na década de 1960, muitas das economias que adotaram a ISI foram atingidas por ciclos viciosos de déficits no orçamento e na balança de pagamentos, bem como inflação e recessão.

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

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

A mesma situação enfrentada pelo Brasil se repetia por todo o mundo em desenvolvimento: crises na balança de pagamentos, inflação, insatisfação social, golpe militar, repressão e austeridade. No Chile, o ataque final veio durante o governo do socialista Salvador Allende com o golpe que o depôs em 1973; na Argentina, veio com a volta à presidência de Juan e Eva Perón e o golpe militar de 1976 que a retirou do poder; na Turquia, com intervenções militares em 1960 e, depois, em 1971; nas Filipinas, com a imposição de uma lei marcial em 1972 e

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

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

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

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

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

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

O modelo voltado para as exportações adotado pelo Leste Asiático parecia

evitar alguns dos problemas da ISI. Em 1973, a Coreia exportava 41% dos produtos industriais que produzia; Taiwan, 50%, contrastando com os 3% ou 4% exportados pela América Latina.²⁰ Coreia do Sul e Taiwan eram tão bem-sucedidos na produção para exportação que não enfrentaram os sérios problemas de balança de pagamentos comuns em outros lugares. Ambos se especializaram em produtos industriais de trabalho intensivo para exportação. Como as fábricas precisavam da maior quantidade possível de mão de obra barata, muitos empregos foram criados. A necessidade de manter os produtos competitivos nos mercados mundiais tornou essencial o controle da inflação. Tais vantagens, porém, apresentavam alguns custos. Os exportadores do Leste Asiático não desenvolveram economias dualistas, com um setor altamente moderno e um setor informal com salários baixos, mas eles eram forçados a manter *todos* os salários baixos, muitas das vezes se utilizando de medidas repressoras contra os trabalhadores para que seus produtos continuassem baratos. A taxa de câmbio desses países era subvalorizada para manter a competitividade, reduzindo o poder de compra das classes média e trabalhadora locais. As políticas macroeconômicas conservadoras jogavam a inflação para baixo, mas também significavam que os governos ofereciam pouco em termos de seguro social. Mesmo assim, o sucesso do modelo exportador também pesou para que a política de substituição de importações fosse reavaliada.

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

Uma das reações ao sistema, cada vez mais visto como estagnado e cheio de impedimentos, foi a emergência de ímpetos revolucionários. Na América Latina, em especial, a ordem estabelecida era criticada pela desigualdade e pelos fracassos sociais, pela dependência das corporações estrangeiras e pelos privilégios concedidos às empresas locais prósperas. A alternativa cubana atraía toda uma geração de estudantes e muitos da classe trabalhadora. A América Latina não tinha uma tradição socialista ou comunista, mas houve um

crescimento da insatisfação de trabalhadores e estudantes, das organizações radicais e até das atividades de guerrilha urbana. Os problemas causados pela ISI alimentavam um descontentamento mais amplo com a economia mundial capitalista.

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

A estagnação do socialismo

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

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

onda de atividades reformistas da década anterior havia passado. Os soviéticos reverteram ou ignoraram as “reformas de Kosygin” de 1965. Os tchecos foram forçados a retomar os princípios básicos soviéticos após a invasão russa de 1968. Até os húngaros, os que foram mais longe nas reformas, retrocederam no início dos anos 1970. Iniciou-se um processo de cristalização. A ordem econômica vigente perdia força, mas havia muitos obstáculos políticos para que ocorresse uma transformação substancial nas políticas econômicas.

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

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

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

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

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

Moscou e seus aliados tentaram diminuir o abismo tecnológico importando do Ocidente. Algumas dessas importações tecnológicas eram fábricas prontas – instalações modernas em pleno funcionamento –, montadas e vendidas por empresas ocidentais. As nações do Comecon também compraram grandes quantidades de equipamentos e máquinas de alta tecnologia, embora, de certa forma, sofressem um embargo do Ocidente a tudo o que pudesse ser utilizado para fins militares. Para um sistema que se orgulhava de sua base científica, ter como principal método de inovação tecnológica as importações do Ocidente era uma grande demonstração de inferioridade. O comércio entre a União Soviética, a Europa oriental e o Ocidente cresceu de forma vertiginosa, aumentando em dez

vezes entre 1950 e 1973, e triplicando como parcela das economias socialistas. O atraso, aparentemente irreversível, da agricultura socialista fez com que os grãos do Ocidente fossem necessários para alimentar a população soviética. O governo passou a convidar empresas estrangeiras para explorar os recursos naturais do país e pegou grandes empréstimos no exterior. A URSS se parecia com um país em desenvolvimento: exportava matérias-primas e tomava emprestado para importar maquinário e alimentos.

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

O fim de uma era

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

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

No Terceiro Mundo, a impressionante marcha em direção à industrialização demonstrava sinais de cansaço. A lentidão das exportações e a persistência de problemas envolvendo as balanças de pagamentos desaceleraram a industrialização. Para muitos, a marcha parecia forçada demais e não prestava atenção aos pobres. O aumento da produção e o desenvolvimento industrial do mundo socialista não se refletiam no padrão de vida da população, o que gerava insatisfação. Tanto os governos das economias em desenvolvimento quanto os dos países socialistas tentaram implementar reformas, mas foram impedidos pelos interesses arraigados nessas sociedades.

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

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

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

^c Já que a moeda não sofria a desvalorização que lhe cabia. (N.E.)

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

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