

---

# A economia internacional no século XX: um ensaio de síntese

---

PAULO ROBERTO DE ALMEIDA\*

## As grandes tendências da economia mundial no século XX

A economia internacional — um sistema articulado de economias nacionais intercambiando bens, serviços, capitais e tecnologia, em um contexto dinâmico de assimetrias estruturais — passou por diversas fases ao longo do século XX: saltos tecnológicos, mudanças de padrões monetários, crises financeiras, anos de crescimento sustentado seguidos de conjunturas de estagnação, surtos de liberalização alternando com impulsos de protecionismo comercial, incorporação de novos atores econômicos e preservação de velhas desigualdades estruturais, fases de fechamento e de abertura aos movimentos de pessoas e aos fluxos de capitais, redistribuição dos fluxos de renda na direção de novos centros de acumulação e confirmação de antigos mecanismos de concentração e de acumulação, enfim, uma gama variada de tendências e de ciclos tão diversos quanto os processos políticos que marcaram um século ao mesmo tempo destruidor e criador. A despeito das diferenças estruturais e das inversões de tendência, características comuns são detectáveis no início e no final do período: a presença hegemônica do mesmo conjunto de economias no centro do sistema (um reduzido grupo de países não muito distinto do atual G-7), processos de globalização comercial e de internacionalização financeira relativamente semelhantes, bem como a atuação de um grupo influente de atores transnacionais, os *cartéis* do final do século XIX e as companhias multinacionais na passagem para o século XXI.

Esses três conjuntos de elementos e processos históricos — preservação de um mesmo núcleo de economias dominantes; fluxo, refluxo e nova expansão da chamada interdependência global; organização social da produção dominada por um grupo restrito de atores relevantes — oferecem um quadro analítico adequado para o exame do desenvolvimento da economia internacional num “longo século XX econômico”, que ultrapassou de várias décadas o “breve século XX político”. Com efeito, o século XX econômico tem início na década final do século XIX, quando o capitalismo *manchesteriano* de meados daquele século entra em sua

fase madura de industrialização e de incorporação de um novo fluxo de inovações tecnológicas no quadro da segunda revolução industrial (não mais marcada pela máquina a vapor, mas pela eletricidade, pelo motor a explosão e pela química). É a fase de formação de *trustes e cartéis*, moderadamente controlados por leis de defesa da concorrência, da passagem do *laissez faire* doutrinário para o protecionismo comercial e o nacionalismo econômico, com a prática agressiva de tarifas diferenciadas e o desenvolvimento de zonas geográficas de exclusão (as *preferências imperiais* do apogeu do colonialismo europeu), ainda que esses processos restritivos tenham sido contrabalançados por uma liberalização inédita no que respeita os fluxos de pessoas (imigrações transcontinentais) e os movimentos de capitais (unificados sob o regime do padrão ouro).

O século XX econômico termina, não numa suposta era “pós-industrial” (pois a indústria, e não os serviços, continua a ser o traço dominante e característico de nossa civilização), mas numa fase de combinação crescente dos sistemas produtivos e administrativos com as novas características da sociedade da *informação*, na qual os elementos *brutos* da produção — terra, capital, trabalho — são necessariamente permeados e dominados pela nova economia da inteligência. Os componentes de matéria prima e o valor extrínseco de um bem durável passaram a valer bem menos, no final do século XX, do que o valor intrínseco e a inteligência humana embutida nesses produtos, sob a forma de concepção e *design*, propriedade intelectual sobre os processos produtivos e sobre os materiais compostos utilizados em sua fabricação, *royalties* pela cessão e uso de patentes, *trade-secrets* e transferência de *know-how*, marcas registradas, *marketing*, distribuição e publicidade. O setor de serviços certamente cresceu no decorrer do século — e seu valor agregado superou, na metade do século, o da agricultura e o da indústria combinados — mas trata-se de uma enorme variedade de *serviços*, alguns velhos, muitos novos, vários deles combinados à atividade primária (no chamado *agri-business*), outros inextricavelmente ligados à produção manufatureira (como o controle informatizado das linhas de montagem e a automação crescente dos processos produtivos).

Uma rápida verificação dos números brutos pode dar uma idéia da profundidade e da dimensão das imensas transformações ocorridas na economia mundial ao longo do século. Três elementos decisivos devem ser levados em conta nesta avaliação preliminar: a mão-de-obra, a estrutura da produção (e o produto per capita) e os sistemas financeiros nacionais e internacionais. A população do planeta foi quadruplicada, passando de 1,6 bilhão em 1900 a mais de 6,3 bilhões de pessoas em 2000, com diferenças notáveis entre as taxas de fecundidade dos países desenvolvidos — que realizaram sua transição demográfica ainda nas primeiras décadas do século — e dos países em desenvolvimento, cujas taxas de natalidade ainda se situam em níveis relativamente elevados. A diminuição bem mais rápida da mortalidade nestes últimos (pelos progressos efetuados no

saneamento básico, na prevenção e no tratamento médico) e o aumento geral da esperança de vida modificaram a estrutura etária, aumentando a proporção de jovens nestes países e a de velhos nas sociedades mais avançadas. Os movimentos de população também foram importantes ao longo do período, mas as políticas migratórias geralmente receptivas do começo do século foram substituídas, em quase todos os países, por medidas restritivas que visam coibir — sem conseguir totalmente — o deslocamento contínuo de um imenso contingente de miseráveis em direção das zonas mais afluentes. A distribuição do *exército industrial de reserva* foi afetada, na maior parte do século, por fatores essencialmente políticos — guerras, fechamento de fronteiras, oposição entre capitalismo e socialismo — mas, no limiar do século XXI é o capital, não o trabalho, que se desloca livremente, realizando uma *alocação ótima de recursos* em função de custos menores de mão-de-obra (mas também de custos de transporte, dimensão dos mercados e outros fatores ligados às políticas setoriais de atração de investimentos e à educação).

A estrutura da produção foi radicalmente transformada pelas mudanças introduzidas nos padrões de trabalho (especialização) e pelos avanços tecnológicos, que aumentaram dramaticamente o produto per capita, muito mais do que o crescimento da população. O século XX desmentiu cabalmente as sombrias previsões malthusianas, com um incremento de 19 vezes no produto global, correspondendo a uma taxa anual de 3%. Nos países mais avançados, o grosso da população economicamente ativa deixou as atividades primárias, migrou para o setor industrial em meados do século e passou a ser majoritariamente ocupada nos serviços do setor terciário no final do período. A natureza da atividade econômica não foi fundamentalmente alterada — já que o modelo alternativo de planejamento centralizado manifestou-se tão somente num *curto* intervalo histórico de 70 anos, se tanto — mas observou-se uma expansão notável do setor público ao longo do século, tanto nos países avançados como nos industrialmente emergentes, aqui mais no setor produtivo do que nos mecanismos regulatórios, como é a norma nos primeiros. Em todos eles, o papel das políticas públicas e o peso da tributação direta e indireta são elementos cruciais do bom desempenho da economia altamente complexa do limiar do século XXI, aqui num contraste notável com a situação existente no final do século XIX, que também conhecia um grau apreciável de interdependência econômica entre os países, a chamada globalização.

Os sistemas financeiros nacionais, finalmente, interagiram de maneiras diversas com os processos produtivos, as correntes de comércio e os movimentos de capitais, ao passo que o padrão monetário internacional passou por mudanças radicais, abandonando a referência exclusiva ao ouro como garantia de liquidez e a rigidez das paridades cambiais do começo do século em favor de formas variadas de um regime de flutuação que tornou-se praticamente universal em seu final, com as poucas exceções dos sistemas de conversão (currency boards). A primeira

*idade do ouro* do capitalismo encerrou-se abruptamente com a Primeira Guerra Mundial e as tentativas posteriores de voltar ao padrão ouro, em sua forma clássica, revelaram-se infrutíferas, até que a crise de 1929 e as desvalorizações cambiais maciças ocorridas em seu bojo enterraram de vez essas pretensões. Os movimentos de capitais deixam de ser livres nos anos 1930, já que os governos passam a alimentar a ilusão de poder *controlar a especulação*, assim como eles pretendem evitar os efeitos nocivos de choques externos sobre a economia doméstica, atuando sobre os juros e a demanda para combater o desemprego. A reorganização monetária efetuada pela conferência de Bretton Woods determinou o surgimento de um padrão ouro-dólar e de um regime de paridades fixas (mas ajustáveis) que funcionou durante um quarto de século, se tanto, até que o fenômeno inflacionário e os desequilíbrios externos dos Estados Unidos terminaram por romper a paridade de 35 dólares por onça de ouro que prevalecia desde 1934. O Fundo Monetário Internacional foi criado para corrigir desequilíbrios temporários de balança de pagamentos e para administrar esse regime de paridades correlacionadas, mas teve que renunciar a essa segunda missão quando ocorreu a decretação unilateral da suspensão da conversibilidade do dólar em ouro em 1971.

Os grandes fluxos de capitais deixam de ser privados para assumir a forma de transferências públicas (por meio dos bancos de desenvolvimento) numa primeira fase do pós-guerra, mas voltam a ser predominantemente comerciais a partir dos anos 70, quando as especulações nos mercados de futuros (cambiais e bolsas de mercadorias) e a reciclagem de petrodólares colocam enormes somas de dinheiro — relativamente barato, em função da defasagem entre as taxas de juros e os níveis de inflação — à disposição dos mercados emergentes. O aumento dos juros nos EUA — para corrigir os enormes desequilíbrios fiscais e comerciais naquele país — resultou na crise da dívida do início dos anos 80, o que inverteu dramaticamente o fluxo líquido de capitais dos países em desenvolvimento para os desenvolvidos. Esses fluxos foram restabelecidos no início dos anos 90, depois de moratórias e renegociações que envolveram algum desconto do valor face dos títulos da dívida, mas crises financeiras extremamente virulentas voltaram a se manifestar em meados dessa década, primeiro no México, depois nos países asiáticos, na Rússia e no próprio Brasil, como resultado da globalização financeira e dos enormes volumes de capitais voláteis que passaram a se deslocar de um canto a outro do planeta a uma velocidade nunca conhecida na era do padrão ouro (quando lingotes viajavam de navio, em contraste com os movimentos eletrônicos instantâneos do final do século XX).

A despeito dos choques atravessados pela economia mundial no século XX, os atores relevantes permanecem os mesmos: o grupo de economias dominantes é quase idêntico entre 1870 e 2000, com uma ou outra exceção: ocorre, por exemplo, na Europa, o desaparecimento do Império Austro-Húngaro, ao mesmo tempo em que na Ásia se confirma a ascensão do Japão. A Rússia e a China eram economias

marginais em escala planetária e assim permaneceram durante quase todo o período: a União Soviética teve mais importância na esfera política do que na econômica e o gigante asiático recuperava muito lentamente sua condição de maior economia do planeta, que o Império do Meio ostentou até o começo do século XVIII. A Alemanha, que já tinha ultrapassado, em 1900, a economia então dominante, a da Grã-Bretanha, volta a integrar o pelotão das economias dominantes, apesar de amputada de cerca da metade de seu território e população e de reduzida à condição de potência política durante a maior parte do período. Os Estados Unidos, convertidos de grande exportador de produtos primários em primeira potência industrial na passagem do século, permanecerão nessa condição, acrescentando, a partir dos anos 30, o título de primeira potência financeira, ao operar-se, no seguimento da suspensão da conversibilidade da libra em 1931, a passagem à hegemonia financeira do dólar nos mercados financeiros (capitais para empréstimos e investimentos diretos). Uma grande diferença, contudo, se manifesta em termos geopolíticos, pois o movimento de globalização retomado no último terço do século XX é acompanhado pelo processo de regionalização, destacando-se aqui a formação, consolidação e expansão do bloco europeu — mercado comum, Comunidade, depois União Européia — mas ele é, de certa forma, o herdeiro das potências coloniais européias do início do século.

Em que pese a manutenção de um mesmo número definido de atores globais e a persistência de padrões relativamente similares de produção, comércio e finanças, a economia globalizada e interdependente do final do século XX apenas aparentemente se assemelha àquela de seu início, como se verá pela análise histórica mais detalhada que agora se empreenderá. Como traços distintivos, figuram o aumento das distâncias (em termos de distribuição de renda e de acesso a bens) entre países, regiões e grupos sociais, assim como o aprofundamento das fontes de divergência entre as economias de alto desempenho e outras mais atrasadas, resultante dos diferenciais de produtividade entre elas, o que por sua vez é explicado pela intensidade de utilização de capital nos diferentes sistemas nacionais, sobretudo daquele tipo de capital que personifica a própria economia do século XXI, o capital humano.

## **Transformações da economia internacional na primeira metade do século XX**

O capitalismo globalizado e liberal da *belle-époque* seria transformado a partir dos eventos e processos deslançados com a Primeira Guerra: intervenção dos governos na economia, desafio socialista ao capitalismo, crise de 1929 e depressão dos anos 30, protecionismo comercial, suspensão da conversibilidade das moedas, desvalorizações cambiais maciças, para não falar da própria destruição física trazida por dois conflitos de proporções gigantescas. *A segunda guerra de*

*trinta anos* vivida pela Europa entre 1914 e 1945 transformou a natureza das relações internacionais tanto quanto a estrutura da economia internacional: ela não apenas retirou a Europa do comando da política mundial — ao precipitar a hegemonia mundial dos dois gigantes planetários, como antecipado por Tocqueville — mas também modificou as bases de funcionamento do capitalismo.

O processo de globalização se viu dificultado pelas crises do entre-guerras, assim como foi interrompido em todos aqueles países que optaram, voluntariamente ou não, pelo modo socialista de produção. Esse intervalo seria de setenta anos no caso da Rússia e menos nas outras experiências de transformação da economia capitalista, mas o impacto real do socialismo foi bastante pequeno para a economia internacional, quase marginal em termos de comércio, finanças e investimentos. O fascismo e o nacional-socialismo, embora também tenham exercido certo impacto econômico nos países dominados por esses regimes no entre-guerras, representaram, antes, desafios ao liberalismo político, do que implicaram transformações radicais da economia capitalista. Os regimes corporativistas exacerbaram, é verdade, o apelo ao nacionalismo econômico e a sistemas produtivos autônomos (autarquia), mas eles tocaram muito pouco nas bases da propriedade, no sistema de mercado ou nas relações sociais de produção, como tentou fazer o socialismo. Este apresentou desempenho relativamente satisfatório nas etapas iniciais do processo de industrialização, mas foi bem menos eficiente no que se refere à organização agrícola ou na aplicação da inovação tecnológica aos processos produtivos. O que ele apresentou de admirável nos campos da pesquisa e desenvolvimento e na aplicação da ciência a problemas da vida real esteve essencialmente vinculado ao complexo *industrial-militar*, que era movido mais pela competição estratégica do que pela necessidade de satisfazer os desejos dos consumidores. Insenso aos sinais do mercado e aos mecanismos de preços, o socialismo caminhou para a irrelevância econômica tão pronto encerrada a fase de industrialização pesada e colocou-se a passagem a sistemas produtivos mais complexos.

Ainda mais autocentrado e autárquico do que as economias comandadas por regimes fascistas, o socialismo manteve-se — ou foi mantido — à margem da economia mundial. Esta, estruturada em mercados interdependentes de bens, serviços e fluxos tecnológicos e financeiros, continuou a funcionar basicamente segundo os mesmos princípios organizacionais ao longo do século. Ainda assim, os sistemas baseados no planejamento estatal centralizado exerceram certa influência no pensamento econômico do século XX, contribuindo para moldar políticas econômicas que tiveram uma certa ascendência no imediato pós-guerra, como a indução pública dos investimentos, o controle estatal da oferta de *bens públicos* e os novos monopólios nacionais nas esferas de transportes, comunicações, energia, notadamente. Não obstante, o planejamento indicativo e o controle estatal praticado em certas economias capitalistas na segunda metade do século foram mais devidos ao legado do período de guerra, quando setores inteiros da economia possuindo

algum significado estratégico tiveram de ser mobilizados e controlados pelo Estado, do que a algum compromisso ideológico com os sistemas econômicos de tipo nacional-socialista ou comunista. Vale lembrar, também, que a suposta herança keynesiana dos anos 30, teve escassa influência nos padrões de políticas públicas do período anterior à guerra, vindo a florescer, basicamente, nos sistemas de *welfare state* do pós-guerra. As mudanças políticas então introduzidas, no sentido de maior controle governamental sobre o instrumental macroeconômico (demanda agregada, política fiscal, taxa de juros, movimentos de capitais), respondiam mais a preocupações de ordem prática dos estadistas, acossados pela memória da depressão dos anos 30, do que a essas contribuições teóricas do grande pensador econômico britânico.

Se a economia industrial capitalista retoma, pouco a pouco, o ritmo e os padrões de crescimento que tinham sido os seus no período anterior às crises econômicas dos anos 30, em uma área as transformações estruturais se revelariam permanentes e duradouras, influenciando decisivamente as políticas econômicas do pós-guerra: no campo monetário, onde o rompimento do padrão ouro não daria mais lugar às tentativas canhestras em favor de seu restabelecimento, como tinha sido o caso nos anos 20 e no início dos anos 30. O desmantelamento completo dos sistemas de pagamentos na fase da depressão — com o desenvolvimento alternativo de modalidades de troca e de mecanismos de compensações entre moedas não conversíveis — e a prática abusiva das desvalorizações cambiais para fins protecionistas e de competição comercial, alteraram radicalmente o sistema monetário conhecido até então. Já não haveria mais volta à liberdade de transferência de capitais da época do padrão ouro e, sobretudo, o controle absoluto que então passou a ser feito pelos governos centrais sobre as emissões de meio circulante significou a emergência de um fenômeno que, até essa época, era relativamente ignorado pelos economistas: a inflação.

## **Expansão e crise da economia internacional no pós-Segunda Guerra**

A economia internacional ingressa numa fase de expansão nas três décadas seguintes à Segunda Guerra, com o aumento do comércio e dos investimentos diretos ultrapassando o ritmo de crescimento do produto global. Os Estados Unidos, que tinham emergido como a grande potência econômica no imediato pós-guerra — detendo cerca de 25% do produto e do comércio mundiais — recuam para posições mais modestas no decorrer do período, à medida que o Japão e os países europeus retomam os patamares de produção anteriores à guerra e passam a participar mais ativamente dos intercâmbios globais. O dólar se tinha convertido, entretantes, em moeda praticamente absoluta nas trocas internacionais, o que suscitou algumas dúvidas sobre seu real poder de compra, uma vez que o governo americano, pressionado pelas despesas decorrentes dos encargos militares

assumidos no plano mundial (inclusive com a custosa guerra do Vietnã), passou a emitir em ritmo superior ao crescimento da produtividade na economia dos EUA.

Uma fase de recessão — de fato estagflação, ao combinar baixo crescimento e pressões inflacionistas — seria conhecida nos anos 70, com dois choques do petróleo (1973 e 1979) sucedendo à suspensão da conversibilidade do dólar em ouro (estabelecida em Bretton Woods em 1944) e se antecipando à crise da dívida na América Latina. Essa crise, iniciada pela insolvência mexicana de agosto de 1982, logo seguida pela do Brasil no mês de novembro, atingiria outros países em desenvolvimento em outros continentes. Seria na América Latina, entretanto, que ela provocaria efeitos mais graves, com uma década de retrocesso econômico e social. Esse período coincide com a emergência dos mercados financeiros globais (eurodólares), isto é, a notável expansão dos fluxos de capitais, das aplicações em bolsas e dos movimentos especulativos sobre as moedas, fenômenos suscitados tanto pela derrocada do sistema de paridades fixas de Bretton Woods como pela necessidade de serem reciclados os petrodólares detidos pelos países produtores.

A interdependência aumenta entre as economias capitalistas, mas a liberalização ainda não é universal, uma vez que subsistiam inúmeros mecanismos de controle estatal nos países em desenvolvimento (sobretudo no que se refere a movimentos de capitais e monopólios estatais sobre setores inteiros da economia) e permanecia a alternativa, ou o desafio, mais teórico do que real, representado pelas economias socialistas. O movimento de globalização seria retomado nas duas últimas décadas do século XX, ao encerrar-se o intervalo histórico de desafios socialistas ao modo capitalista de produção e ao serem incorporadas à economia internacional as últimas *terrae incognitae* do sistema de mercado: o início dos anos 90 representou assim, não tanto um *fim da história* mas mais propriamente um *fim da geografia*.

O impacto da incorporação dos ex-países socialistas aos circuitos da economia internacional não seria muito grande em termos de produto global (15 %, se tanto, do PIB mundial, dada sua baixa produtividade) e menos ainda, numa fase inicial, como aumento do comércio (basicamente produtos primários, já que os manufaturados *socialistas* tinham competitividade nula), mas as conseqüências seriam mais relevantes no que tange a divisão internacional do trabalho, com uma expansão de 35%, aproximadamente, da população economicamente ativa. Esse incremento do *exército industrial de reserva* se refletiria no aumento da participação da China nos fluxos de comércio internacional, na medida em que ela (ainda formalmente socialista) passa a dirigir para o exterior a produção derivada dos investimentos diretos estrangeiros (grande parte deles da diáspora chinesa no sudeste asiático) que ela passa a acolher em volume expressivo nos anos 90.

Antes mesmo da terceira onda de globalização manifestar-se como tendência da economia internacional no último quinto do século XX, novos atores

já tinham sido incorporados ao sistema global de produção mercantil — os novos países industriais ou economias emergentes —, países da periferia capitalista que lograram desenvolver um sistema industrial integrado e relativamente competitivo, capaz de fornecer mercadorias a baixo custo e adaptadas aos padrões industriais dominantes. Esses países — Coréia do Sul, Brasil, México, Tailândia, além de outros na periferia dinâmica do capitalismo global — combinaram mecanismos de mercado e de indução estatal para constituir, via substituição de importações ou integração aos circuitos produtivos das corporações mundiais, sistemas produtivos performantes e capazes de digerir a moderna tecnologia industrial, ainda que com certa dose de mimetismo dos modelos avançados de *design*, de inovação e de *marketing*.

Esse processo de melhoria qualitativa de sistemas produtivos periféricos não impediu a continuidade das velhas desigualdades estruturais que sempre caracterizaram a economia capitalista desde sua emergência mundial, há pelo menos cinco séculos. De fato, a globalização tende a agravar, num primeiro momento, os padrões de desigualdade regional, ao selecionar áreas suscetíveis de serem integradas à nova economia planetária — pela oferta abundante de mão-de-obra assalariável, comunicações baratas, condições institucionais adequadas — e outras, sequer merecedoras do direito de serem exploradas (países menos avançados, regiões pobres da África ou da Ásia do Sul). Essa nova fase da globalização capitalista também coincidiu com o desenvolvimento e a expansão notável dos processos de integração regional, evidenciados nos exemplos da União Européia, do NAFTA (Acordo de Livre Comércio da América do Norte) e do Mercosul, ademais de vários outros menos conhecidos. Esses blocos passaram a dominar grande parte do intercâmbio comercial global, como agora se verá.

### **Comércio: liberalismo, protecionismo, multilateralismo e neoprotecionismo**

Os fluxos de comércio explodiram ao longo do século, saindo do quadro dos tratados bilaterais — com cláusulas condicionais e limitadas de nação-mais-favorecida — para o âmbito dos acordos multilaterais regidos pelo GATT. Poucas nações, a exemplo da Grã-Bretanha entre 1856 e a Primeira Guerra Mundial, praticavam o livre comércio, mas as barreiras tarifárias e não-tarifárias eram bem menos importantes no século XIX do que elas vieram a ser na passagem para o século XX e, sobretudo, depois da grande crise de 1929. Depois do protecionismo dos anos 30, o comércio internacional cresceu a ritmos sustentados no pós-guerra, atuando como um indutor de modernização tecnológica e de ganhos de competitividade. De fato, o ritmo de expansão do comércio internacional, nesse período, apresentou taxas consistentemente superiores ao crescimento do produto global, evidenciando o aumento da especialização, a diminuição dos custos de

transportes e uma estratégia de *market sharing* por parte das empresas transnacionais.

Elas são, na verdade, as grandes responsáveis, a partir dos anos 50, pelo aumento do comércio mundial, que, à diferença do início do século, não mais se reduzia à troca de produtos acabados entre economias nacionais, mas passa a ser cada vez mais dominado pelo intercâmbio de produtos semi-acabados e de componentes que são exportados, não mais para *países* mas para outras firmas, muitas vezes afiliadas ou subsidiárias das primeiras. A partir do quarto final do século XX, um terço, senão mais, do comércio internacional é realizado entre as próprias firmas multinacionais, geralmente num sentido Norte-Norte, já que o comércio Norte-Sul continua a ser dominado por um padrão mais tradicional de trocas, envolvendo matérias primas e *commodities* contra manufaturados e outros produtos de maior valor agregado.

Por outro lado, uma parte desse intercâmbio também começou a ser realizado ao abrigo de sistemas preferenciais, como são os esquemas de integração, seja no formato mais simples das zonas de livre comércio, seja nos mais sofisticados de tipo mercado comum ou união monetária. Esses arranjos econômicos, sancionados ou não pelo sistema multilateral de comércio regido pelo GATT, começaram a ser feitos, em certa medida, para contornar obstáculos não-tarifários que passaram a ser erigidos à medida que as rodadas de negociações multilaterais do GATT foram reduzindo, a níveis geralmente insignificantes, as tarifas aplicadas a bens industriais pelos países mais avançados. Em determinado momento, o desarme tarifário deu lugar a discussões sobre obstáculos não-tarifários e outras medidas não quantificáveis — chamadas de *zona cinzenta* — cujo impacto cresceu a partir do momento em que novos competidores agressivos, como os países emergentes da periferia capitalista, passaram a oferecer uma gama mais ampla de produtos de melhor qualidade nos mercados mundiais.

O protecionismo comercial pode ser ocasional e sujeito a *lobbies* setoriais que fazem pressão pela defesa de empregos em determinadas indústrias — como nos EUA, onde ele geralmente assume a forma de abusivas medidas antidumping ou dos direitos compensatórios — ou institucionalizado e sistemático, como no caso da Política Agrícola Comum da União Européia, baseada em mecanismos complexos de proteção à produção local — via subsídios à produção e restrições quantitativas, como quotas e picos tarifários contra as importações — complementada pela competição desleal no comércio externo, mediante subvenções ilegais às exportações. Geralmente aplicado ao setor agrícola ou no caso de algumas indústrias tradicionais não competitivas — siderúrgicas, têxteis, calçados —, o neoprotecionismo dos países desenvolvidos subtrai aos países emergentes e em desenvolvimento o benefício que eles poderiam retirar do comércio exterior enquanto fator indutor de crescimento e de transformação estrutural de suas economias.

Alguns mecanismos compensatórios foram desenvolvidos a partir dos anos 50 e, sobretudo, nos 60 para integrar de forma mais completa os países em desenvolvimento na economia mundial. Eles se manifestam no sistema geral de preferências – pelo qual os países industrialmente avançados fazem concessões tarifárias àqueles menos avançados, sem exigir compensações — e em alguns acordos concessionais que tendem a reproduzir antigas relações de dependência formalmente abolidas com a descolonização. A Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento — UNCTAD — tentou consagrar, nos anos 60 e 70, formas mais avançadas de relacionamento comercial, financeiro e tecnológico entre países ricos e pobres que pudessem institucionalizar, por meio de acordos multilaterais, o princípio do tratamento diferencial e mais favorável em favor dos últimos, mas os primeiros sempre manifestaram preferência por arranjos mais flexíveis, caracterizados pela concessionalidade unilateral e seletiva (inclusive do ponto de vista político). Práticas discriminatórias e modalidades pouco transparentes de acesso a mercados continuam, portanto, a marcar o comércio internacional, a despeito do grande progresso que se logrou quando, a partir do final da Rodada Urugui de negociações comerciais multilaterais, se passou, em 1995, do regime mais *permissivo* do GATT – 1947 para os mecanismos mais estritos do GATT – 1994 e da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Não obstante, o tratamento discriminatório se manifesta sobretudo sob a forma dos esquemas de integração, geralmente entre países vizinhos. Os blocos regionais de comércio adotam como ponto de partida a contiguidade geográfica para desenvolver mecanismos preferenciais de acesso aos mercados dos países membros, mas a maioria limita-se a esquemas pouco elaborados, ao estilo das zonas de livre comércio como o NAFTA (embora este contemple arranjos reforçados em serviços, investimentos e propriedade intelectual). Alguns blocos comerciais avançam a ponto de se converter em mercados comuns (como pretende ser o Mercosul, que ainda precisa completar sua união aduaneira) e apenas um, a União Européia, consolidou seu mercado comum e deu passos decisivos para converter-se em união econômica e monetária, tendo adotado inclusive uma moeda comum, o euro.

Os blocos comerciais tornaram-se importantes atores da economia internacional, justificando-se que a OMC tenha decidido instituir, um ano após sua criação, um comitê dedicado a monitorar suas atividades, de maneira a assegurar que esses arranjos — que, por sua natureza discriminatória, podem desviar fluxos de intercâmbio — preservem a compatibilidade com as regras do sistema multilateral. Em todo caso, na passagem do século XX para o XXI, o processo de liberalização comercial poderia ser impulsionado tanto pelas rodadas multilaterais administradas pela OMC, cuja estrutura é formalmente igualitária, como pelos mecanismos geograficamente restritos dos blocos comerciais.

Dentre estes, o Mercosul — uma bem sucedida experiência político-econômica e o mais importante esquema de integração entre países em desenvolvimento — estava ameaçado de ser colocado numa situação de diluição comercial antecipada sob pressão da ALCA (Área de Livre Comércio das Américas), projeto envolvendo todo o hemisfério (com exceção de Cuba) sob a liderança nem sempre bem aceita dos EUA. Criado pelo Tratado de Assunção de 1991, o Mercosul juntou numa mesma união aduaneira — com a perspectiva de se avançar para um mercado comum — as economias da Argentina, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai, aos quais se associaram, mediante um acordo de livre comércio de 1996, o Chile e a Bolívia. Como resultado de uma reunião de chefes de Estado dos países da América do Sul em Brasília, em setembro de 2000, negociações estavam sendo travadas para a conformação de um espaço econômico integrado nesse continente até 2005, unindo os países do Mercosul e os da Comunidade Andina.

Os Investimentos Estrangeiros Diretos (IDE), por sua vez, se converteram, junto com o comércio, numa das principais fontes de crescimento econômico, associados que são, como sempre foram, aos fluxos privados de tecnologia e de *know-how*, sob a forma de licenciamento de patentes e de segredos comerciais. De fato, diminuídas as prevenções nacionalistas e as tendências estatizantes em muitos países periféricos, eles também foram sendo gradualmente incorporados aos fluxos crescentes de IDE em proveniência majoritária das potências industriais avançadas. A China, particularmente, mas também o Brasil converteram-se, nos anos 90, em principais recipiendários dessas correntes de IDE, que carecem de mecanismos regulatórios no âmbito da OMC ou de outro organismo. Uma tentativa de se negociar um acordo multilateral sobre investimentos na OCDE — um foro de coordenação e cooperação econômica congregando as principais economias industrializadas — revelou-se infrutífera, em 1998, permanecendo esse campo carente de instrumento que discipline direitos e obrigações de investidores e países recipientes, à exceção de acordos bilaterais e de alguns plurilaterais (como no âmbito do Mercosul).

## **Finanças: padrão ouro, padrão ouro-dólar e flutuação generalizada de moedas**

Se o comércio internacional caminhou no sentido de sua institucionalidade, as finanças, por sua vez, abandonaram os mecanismos informais do padrão ouro, cuja moeda central era a libra esterlina, para ingressar numa fase de padrão ouro-dólar, seguida, a partir dos anos 70, pela flutuação generalizada das moedas, com a preservação do predomínio do dólar (desafiado, na fase recente, pelo surgimento do euro). De fato, o mundo passou de uma situação de relativa previsibilidade quanto à paridade relativa das moedas, muitas das quais eram plenamente

conversíveis em ouro no início do século, como a libra virtualmente hegemônica, para uma situação de instabilidade depois da Primeira Guerra, temperada por tentativas de restabelecimento do padrão anterior, e daí para o caos monetário dos anos 30, quando tiveram início restrições unilaterais de toda ordem que agravaram desmesuradamente o protecionismo comercial então em voga.

No plano monetário, se tenta um acordo formal no sentido da estabilização das paridades cambiais, com base no padrão ouro-dólar, fixado em Bretton Woods (1944) à taxa de 35 dólares por onça de ouro, valor de referência para todas as demais moedas. Esse regime de paridades fixas, mas ajustáveis, administrado pelo Fundo Monetário Internacional, funcionou, se tanto, por duas décadas, tendo sido marcado, no início, por desvalorizações não autorizadas de moedas importantes (como o franco e a libra, então sob pressão das conjunturas inflacionárias de reconstrução) e, no final, pela suspensão informal da conversão do dólar em ouro, logo seguida pela decretação unilateral da inconvertibilidade e da alteração da taxa de referência (1971). O mundo ingressou então num *não-sistema financeiro internacional*, marcado pela flutuação recíproca das moedas e, de fato, pela anarquia cambial, com intensos movimentos especulativos contra determinadas moedas, a ponto de suscitar mecanismos de intervenção nos mercados pelos bancos centrais dos países mais importantes.

O FMI perdeu, em 1973, sua jurisdição para administrar paridades cambiais, sem ter adquirido a responsabilidade sobre os movimentos de capitais, mas viu reforçada sua capacidade de realizar intervenções financeiras para corrigir desequilíbrios temporários de balança de pagamentos, mediante a criação de novos instrumentos de liquidez, dentre eles o DES — Direito Especial de Saque — uma moeda contábil que pode cumprir o papel temporário de linha de crédito monitorada. Sendo uma *companhia por ações* e não um organismo formalmente igualitário como a OMC, as políticas do Fundo são de fato determinadas por seus acionistas principais, basicamente os países que compõem o G-7, o foro de coordenação das economias mais avançadas do planeta. Muitos mitos se criaram em torno das políticas de ajuste rigoroso do FMI — que impõe uma espécie de cura de emagrecimento forçado em caso de desequilíbrios externos e de graves desajustes fiscais — mas o fato é que esses programas de estabilização dependem em grande medida da adesão voluntária dos países interessados nessas linhas de crédito temporárias, uma vez que as alternativas disponíveis — recessão ainda mais brutal, perda de credibilidade externa e descontrole inflacionário — poderiam revelar-se ainda piores. Por outro lado, à medida que avançou a globalização financeira, a proporção dos recursos colocados a disposição do FMI pelos países membros revelou-se insuficiente para compensar movimentos por vezes desestabilizadores provocados por fluxos substanciais de capitais voláteis e pelo volume significativo alcançado pelas especulações cambiais.

Os capitais de risco e de empréstimo perderam a liberdade de movimentos da fase do padrão ouro (durante a qual a totalidade dos créditos era de fontes privadas) para um ciclo de restrições e de controles nacionais, seguido do surgimento, em Bretton Woods e nas duas décadas seguintes, de mecanismos multilaterais de financiamento público, como o Banco Mundial (1945) e os bancos regionais (BID, BAD, BASD, nos anos 60). Geralmente vinculados a projetos de infra-estrutura — mas crescentemente também a programas de cunho social —, os financiamentos dos organismos multilaterais de crédito permitiram suprir as necessidades de alguns países numa conjuntura (do final dos anos 40 aos 60) na qual eram poucas as fontes de capitais voluntários de caráter comercial para esse tipo de investimento de maturação mais demorada. Para as economias mais pobres, como os novos Estados saídos da descolonização em 1960, foram criados mecanismos e instituições (como a AID, vinculada ao Banco Mundial) que passaram a oferecer a esses países empréstimos altamente concessionais, a custos moderados (praticamente sem juros e a prazos mais longos) e complementados por assistência técnica na formulação dos projetos.

Reconstituída a economia dos países centrais no início dos anos 60, volta a oferta financeira privada, desta vez não mais a juros fixos (como na época do padrão ouro), mas flutuantes, como correspondência a um ciclo econômico que passou a conviver com a inflação. Em poucos anos, seguindo-se ao levantamento das restrições aos pagamentos correntes e de muitas modalidades de transferência de capitais, ocorreu uma verdadeira explosão dos fluxos comerciais de crédito nos anos 70 (com a reciclagem de petrodólares, a criação de títulos cambiais a partir do novo regime de flutuação, a diversificação dos mercados de futuros e derivativos), no quadro da internacionalização do sistema bancário. As tentativas de controle das variações entre as moedas por meio da cooperação voluntária entre os principais protagonistas do mundo desenvolvido — introdução de bandas restritas a partir de 1979, no Sistema Monetário Europeu, ou a coordenação de políticas financeiras pelas autoridades monetárias do G-3 (EUA, Japão e Alemanha) ou do G-5 (mais o Reino Unido e a França), logo convertido em G-7 (com o ingresso da Itália e do Canadá) — não produzirão nenhum resultado apreciável em termos de disciplina cambial e os mercados financeiros continuarão a se expandir de maneira mais ou menos anárquica durante toda a década de 80.

Depois de alguns anos de relativa euforia nos mercados bursáteis, com a recuperação das principais economias desenvolvidas da estagflação dos anos 70, o mundo voltou a conhecer, em 1987, os sobressaltos típicos das fases de turbulências financeiras do capitalismo. A queda nos títulos cotados em bolsas chegou a alcançar 22% num único dia de outubro desse ano, sinalizando para uma possível repetição da crise de 1929. Não foi porém o que ocorreu, a despeito de tremores localizados nas economias centrais, e os mercados de futuros e o velho jogo de especulação nas bolsas conheceram novos patamares de valorização nos mercados acionários

dos anos 90. Os mercados cambiais, em especial, tiveram uma expansão sem precedentes na história do capitalismo financeiro. As variações extremamente significativas das moedas no decorrer dos anos 80 não corresponderam exatamente a variações nos ciclos econômicos nacionais, mas mais propriamente ao desenvolvimento extraordinário dos mercados financeiros, com diversos mecanismos de *hedge* e de derivativos que aumentaram o volume — e a fragilidade — do dinheiro circulando diariamente no sistema financeiro.

Ocorreram mudanças relevantes no sistema, desde a oferta de crédito institucional dos anos 1960 — dominada basicamente pelos bancos de desenvolvimento — até os derivativos dos anos 90, passando pelo mercado de eurodólares dos anos 60 e os *syndicated loans* dos anos 70 e 80. As crises e contrações do mercado financeiro estiveram associadas às situações de inadimplência temporária de grandes devedores: países emergentes da Ásia e da América Latina (como o México), economias ainda socialistas como Polônia, Alemanha Democrática e Hungria, tigres asiáticos nos anos 90.

As sucessivas crises financeiras internacionais que tiveram início no México em 1994-95, abalaram a Ásia a partir de meados de 1997, estenderam-se em 1998 à Rússia e logo em seguida ao Brasil, constituíram uma repetição daquela série histórica que o economista-historiador Charles Kindleberger chamou de “pânicos, manias e *crashes*” do capitalismo, desde sua irresistível ascensão em meados do século XIX até sua atual preeminência enquanto modo de produção praticamente universal. Os fluxos de capitais voláteis foram identificados com essas graves crises financeiras, produzindo efeitos devastadores para países fragilizados por desequilíbrios fiscais ou por problemas de balança de pagamentos. Era o caso do Brasil, que a partir de 1997 e particularmente após a decretação da moratória pela Rússia, em agosto de 1998, assistiu a saídas maciças de capitais de curto prazo e a uma diminuição espetacular do volume de crédito voluntário oferecido pelas instituições privadas. Para controlar seus efeitos, montou-se um pacote de tipo preventivo aplicado em caráter inédito com a cooperação conjunta das autoridades do G-7, do FMI e do Governo brasileiro. O acordo concluído com o FMI em outubro de 1998 (revisto em fevereiro de 1999, no seguimento da desvalorização do Real) permitiu a liberação de um pacote de ajuda global de mais de 41,5 bilhões de dólares, dos quais o Brasil chegou a utilizar a metade e reembolsou a maior parte do devido em abril de 2000.

## **A globalização capitalista e as desigualdades estruturais entre países e sociedades**

A globalização capitalista revigorada do final do século XX trouxe, provavelmente, mais riqueza material e progressos sociais do que jamais ocorreu em fases precedentes da economia mundial, mas ela dá nitidamente a impressão

de estar associada ao crescimento das desigualdades dentro dos países e entre as regiões, o que não foi ainda confirmado por estudos especializados. Parece um fato que as tendências da economia mundial nesse século foram mais no sentido do aprofundamento das divergências entre as economias nacionais do que na direção da convergência esperada pela maior parte dos economistas. Em outros termos, as nações que já eram relativamente ricas em 1900 tornaram-se ainda mais afluentes em 2000, enquanto que as menos avançadas progrediram igualmente, mas em menor escala e menos rapidamente do que as primeiras.

A tendência das últimas décadas do século XX confirma o aumento das diferenças entre nações desenvolvidas e países em desenvolvimento, assim como das desigualdades no acesso a bens e a distância acumulada entre os rendimentos dos grupos sociais. Deve-se lembrar, preliminarmente, que o aprofundamento das defasagens entre regiões e entre os estratos sociais já estava em curso no período anterior à aceleração da globalização.

A evolução, no que tange às regiões, teve menos a ver com o chamado *intercâmbio desigual* — uma vez que várias economias periféricas, entre elas o Japão, a Coréia, o próprio Brasil e mais recentemente a China, conseguiram diminuir a defasagem — e mais com a estruturação material das sociedades e economias, seu substrato humano (em termos de educação e capacitação profissional), o meio ambiente institucional (estabilidade das regras, respeito aos contratos, segurança dos direitos de propriedade contra práticas abusivas de *extração de renda* pelo Estado ou por grupos de interesse) e a intensidade de vínculos com a economia internacional, de onde provêm os estímulos à competição e os ganhos de produtividade e de *know-how*, mediante transferências diretas e indiretas de tecnologia. Os diferenciais de renda, que se acentuaram nas duas últimas décadas do século XX, foram mais devidos às diferenças de produtividade entre as economias do que ao próprio movimento da globalização.

De fato, estudos econométricos tendem a demonstrar que a decalagem entre os países ricos e os pobres no século XX pode ser explicada, antes de mais nada, pelos diferenciais de produtividade entre economias nacionais, apresentando diferentes ritmos históricos de desempenho relativo e ostentando fontes diversas de crescimento. À medida que os países se afastam das estruturas uniformemente agrícolas de um passado não muito distante, a amplitude do leque entre as economias de serviços de *inteligência* — e portanto de alta renda — e as simples economias agrícolas de subsistência ou de exportação de produtos primários tende naturalmente a aumentar. Estas últimas, no entanto, são mais pobres hoje não em virtude da globalização — que tende a mobilizar recursos e, portanto, a distribuir renda em escala planetária — mas *a despeito dela*, e mais precisamente em virtude de deficiências de crescimento e na administração de suas políticas econômicas nacionais e setoriais (políticas agrícola, industrial, de ciência e tecnologia etc.), que

levaram-nas a marcar passo, quando não a regredir (como no caso da África), na luta competitiva do capitalismo global.

Na maior parte das vezes, a questão da distância entre níveis absolutos de riqueza se reduz a um simples problema de ritmos de crescimento sustentado. Quando o Brasil cresceu a taxas sustentadas nos anos 1950 a 70, a distância em relação ao PIB dos EUA diminuiu: entre 1957 — data decisiva no processo de modernização brasileira, com a implantação da indústria automobilística — e 1986, a expansão do PIB brasileiro foi de 594,9%, contra um aumento acumulado de apenas 150,4% para o PIB dos EUA. Em conseqüência, a distância que separava o PIB per capita brasileiro do americano se viu encurtada. Em contraste, a diminuição do crescimento na década seguinte fez com que a distância fosse novamente alongada, considerando-se também o crescimento sustentado da economia americana nos anos 90. Em termos de paridade de poder de compra — uma medida mais adequada para se estimar a riqueza relativa das economias — as distâncias diminuiriam dramaticamente, por exemplo, entre a China e os Estados Unidos nas últimas duas décadas do século XX, em vista do crescimento sustentado e das altas taxas que o gigante asiático apresentou desde o início das reformas, tendentes a aproximar a economia chinesa das regras de mercado e do sistema internacional (demanda de ingresso na OMC). A Índia, menos populosa, mas reconhecidamente capitalista em face de uma China ainda formalmente socialista, realizou menos progressos em termos de crescimento per capita, provavelmente por ter seguido uma estratégia menos globalizada.

A globalização capitalista do século XX não teve como missão histórica provocar uma homogeneização entre os povos e países, muito embora ela possa fazê-lo no longo prazo, no nível da estrutura produtiva e dos perfis laborais, em um ritmo provavelmente mais medido em termos de gerações humanas. A missão econômica da globalização foi a de produzir maior quantidade de bens a custos continuamente mais baixos, no que deve-se reconhecer sua tremenda eficiência relativa, maior em todo caso do que os sistemas econômicos baseados na alocação administrativa de recursos. Se grande parte desse processo — isto é, volumes crescentes de comércio de mercadorias, de intercâmbio de serviços e de investimentos recíprocos — se deu preferencialmente entre os próprios países desenvolvidos e com uma gama reduzida de países emergentes, isso não derivou de nenhuma discriminação *a priori* contra certos povos ou nações, mas tão simplesmente em função da equação *custo-oportunidade*, conhecida dos economistas: alguns países, por razões de soberania nacional, colocaram-se voluntariamente à margem do processo de globalização, aumentando o lado do *custo* em relação aos ganhos de *oportunidade*.

No que se refere, por outro lado, à concentração de rendas no interior dos países, cabe lembrar que as variáveis desse processo são muito mais amplas do que a simples exposição de um país à interdependência global e que o Brasil, por

exemplo, tornou-se um campeão das desigualdades sociais numa fase de notório fechamento externo da economia e de acirrado protecionismo comercial. O coeficiente de Gini (medida da concentração de renda) já era bastante elevado — em comparação com países apresentando níveis similares de desenvolvimento — quando o Brasil vivia em relativo isolamento econômico, com uma autonomia produtiva de cerca de 95% e uma tarifa alfandegária média de 45%.

São poucos ou relativamente escassos, para não dizer inexistentes, os estudos consistentes — isto é, possuindo um certo recuo de tempo — que permitam tirar conclusões positivas ou definitivas a esse respeito, ou seja, fornecendo evidências empíricas que demonstrem cabalmente algum tipo de *vínculo estrutural* entre a marcha da globalização e o aumento das desigualdades sociais ou setoriais. Outras variáveis, que não apenas a liberalização comercial ou a inserção nos circuitos globais, estão em jogo nos recentes processos comprovados de aumento da concentração de rendas, como nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, os dois exemplos mais notórios de *políticas liberais*, que teriam conduzido a um maior nível de concentração de renda nos estratos mais abastados da população. Dentre essas variáveis, que precisariam ser computadas nos estudos de avaliação do impacto da globalização, figuram, por exemplo, a extensão e a cobertura das políticas domésticas com impacto social indireto (saúde, educação, habitação etc.) ou direto na área distributiva (alocações sociais, progressividade tributária), que muitas vezes independem do grau de abertura da economia para produzirem efeitos eventualmente nefastos do ponto de vista da distribuição dos rendimentos.

## **A estrutura institucional da economia internacional no século XX**

A história institucional da economia mundial desde o século XIX é, basicamente, uma história das organizações intergovernamentais de cunho cooperativo nos terrenos da regulação industrial (patentes, normas técnicas, pesos e medidas), dos transportes e comunicações (uniões telegráfica, postal, de ferrovias), do comércio (tarifas, direito comercial), bem como no campo das questões sociais (liga contra o trabalho escravo, oficina internacional do trabalho), jurídicas (corte permanente de arbitragem, tribunal internacional de justiça), de higiene pública, de direitos humanos ou da educação e pesquisa. As uniões ou organizações concebidas a partir da segunda Revolução Industrial — a primeira foi a União Telegráfica Internacional, em 1865 — prosperaram desde então, contribuindo decisivamente para impulsionar a chamada governança global a partir de meados do século passado até o surgimento da mais jovem dentre elas: a Organização Mundial do Comércio, que começou a funcionar em 1995.

Essas entidades intergovernamentais ajudaram a criar mercados mundiais para os bens manufaturados por meio do estabelecimento de melhores meios de comunicações (*uniões* postal e telegráfica) e da interconexão física dos transportes

(escritórios de ligações ferroviárias ou marítimas), pela proteção da propriedade intelectual (união de Berna sobre direito autoral) e industrial (união de Paris para a propriedade industrial) e através da redução das barreiras ao comércio (união para a publicação das tarifas, escritório de cooperação aduaneira). O comércio se fazia ao abrigo dos acordos bilaterais de “comércio, amizade e navegação”, que geralmente continham a cláusula de nação-mais-favorecida (NMF), mas muitas vezes sob a forma condicional e restrita, o que certamente suscitou a necessidade de sua uniformização multilateral, obtida tão somente a partir do GATT – 1947 . A sede dessas organizações era, na maior parte dos casos, na Europa, simplesmente porque as potências européias controlavam, até a primeira metade do século XX, a maior parte do mundo civilizado (e o *não civilizado*).

Paralelamente ao trabalho burocrático desses organismos de cooperação, eram realizadas todo ano, de forma *ad hoc* ou institucionalizada, centenas de conferências, européias ou mundiais, constituindo um verdadeiro sistema global de consulta e de coordenação entre representantes de governos e de entidades associativas de empresários, que definiam, assim, a agenda econômica mundial. No plano financeiro, os capitais circulavam livremente durante a era clássica do *laissez-faire* e as transações bancárias e com ouro não conheciam restrições de monta até o final da *belle-époque*, o que facilitava a interdependência dos mercados capitalistas e dispensava qualquer organismo para intermediar as relações entre os bancos centrais. Ainda assim, no período anterior à Guerra, foram realizadas conferências para a unificação de letras de câmbio e cheques.

A Primeira Guerra destruiu os fundamentos dessa ordem liberal, introduzindo em seu lugar o protecionismo comercial e restrições dos mais diversos tipos aos fluxos de bens, serviços, capitais e pessoas. Alguns acordos de matérias-primas negociados nessa fase buscaram amenizar os desequilíbrios entre a oferta e a procura de determinados bens, mas eles tiveram escasso sucesso em sua implementação. As cláusulas econômicas da paz de Versalhes e as instituições por ela criadas (a Liga das Nações e a Oficina Internacional do Trabalho) tentaram reduzir o potencial de conflitos embutido no sistema discriminatório então existente, baseado nos sistemas coloniais de reservas de mercado e de preferências tarifárias. A *taxa de mortalidade* do multilateralismo econômico foi relativamente alta: um terço das uniões criadas a partir da segunda metade do século XIX não sobreviveu à Primeira Guerra Mundial e apenas a OIT cresceu para ser absorvida depois da Segunda Guerra por um sucessor mais forte. As uniões relativas à infra-estrutura, à indústria, à propriedade intelectual e ao comércio sobreviveram, muito embora algumas tiveram seu potencial diminuído com o desaparecimento de alguns de seus patrocinadores (reis e príncipes).

Com a ascendência do nacionalismo econômico e do princípio da auto-suficiência, poucas entidades intergovernamentais foram criadas: o Instituto Internacional de Refrigeração (1920) e os escritórios internacionais de epizootias,

da uva e do vinho (ambos em 1924) e de feiras e exposições (1931). Em 1930 era criado o Banco de Compensações Internacionais, com sede na Basiléia, mas, longe de ser um organismo multilateral, ele estava voltado para administração das dívidas de guerra da Alemanha. O período de entre-guerras foi incapaz de restabelecer as condições de uma ordem internacional aceita por todos os parceiros, sobretudo em virtude de atitudes defensivas por parte de algumas potências européias e o prosseguimento de políticas coloniais. No terreno do comércio, uma conferência da Liga das Nações, em 1927, tentou converter esforços bilaterais e unilaterais de liberalização em um tratado de redução multilateral de tarifas, segundo o princípio NMF, mas o tratado recebeu muito poucas ratificações para entrar em vigor, inclusive porque os EUA, que não faziam parte da Liga e também aderiam ao nacionalismo econômico, não reduziram substancialmente suas tarifas.

A crise dos anos 1930 e a depressão que se seguiu bloquearam qualquer solução cooperativa para os problemas do comércio mundial de bens e dos fluxos de pagamentos. As políticas de *exportação do desemprego*, de desvalorizações competitivas, bem como os sistemas discriminatórios de intercâmbio (muitos deles baseados na compensação estrita) e de controle de capitais mergulharam a maior parte do sistema capitalista numa das piores crises já conhecidas em sua história econômica. Ao reunirem-se, ainda durante a segunda guerra, as potências aliadas buscaram reconstruir em novas bases a ordem econômica internacional, reduzindo o grau de bilateralidade discriminatória em favor de um sistema tanto quanto possível multilateral, dotado de regras transparentes e não-discriminatórias e aberto à adesão contínua de um número cada vez mais amplo de parceiros, desenvolvidos ou em desenvolvimento.

A histórica econômica mundial, de Bretton Woods a Marraqueche (criação da OMC), constituiu um itinerário bastante imperfeito em busca desses ideais, num processo permeado por ensaios e erros, por tentativas e frustrações em torno dos princípios da reciprocidade, do tratamento nacional e da cláusula da nação-mais-favorecida. Os interesses nacionais — e dentro deles os interesses de grupos econômicos dominantes —, assim como o grau diferenciado de desenvolvimento industrial dos países participantes do sistema econômico multilateral conjugaram-se para diminuir substancialmente o cenário ideal desenhado no final da Segunda Guerra. No decurso do meio século que se seguiu, a agenda econômica mundial passou por diferentes etapas e processos de estruturação, densificação e de aumento da participação de atores individuais ou coletivos (espaços de integração), trazendo as relações econômicas internacionais do plano predominantemente bilateral no qual ela se situava no período entre-guerras para o âmbito cada vez mais disseminado das negociações multilaterais.

A partir da conferência de Bretton Woods (julho-agosto de 1944), que decide a criação do Fundo Monetário Internacional e do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento, o processo de aprofundamento do

multilateralismo econômico se desdobra igualmente em Chicago (dezembro de 1944: Organização da Aviação Civil Internacional) e no Quebec (1945: Organização para a Alimentação e Agricultura), bem como nas várias conferências do pós-guerra em capitais européias e em cidades norte-americanas (1946-47), preparatórias à conferência sobre comércio e emprego de Havana (1947-48), que deveria completar o tripé institucional concebido em Bretton Woods, acrescentando uma organização dedicada exclusivamente ao comércio às entidades já criadas para os aspectos monetário (FMI) e financeiro (BIRD). A emergência de novos instrumentos e instituições multilaterais de caráter econômico se deu durante as três décadas seguintes — reforma do GATT, surgimento da UNCTAD e do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), criação da Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (ONUDI) e de diversos outros foros para inserir os países menos avançados na economia mundial —, culminando com a própria tentativa de estabelecimento, pelos países em desenvolvimento, de uma *nova ordem econômica internacional*. As grandes mudanças nos cenários político e econômico mundiais, nos anos 80 e 90, com a fragmentação política do chamado Terceiro Mundo, a emergência da Ásia e a derrocada econômica do mundo socialista, acarretaram situações inéditas do ponto de vista das relações internacionais, sobretudo em sua vertente econômica.

O sempre crescente número de participantes tornou complicada a obtenção de um mínimo de consenso em matérias dotadas de evidente complexidade substantiva, razão pela qual muitos setores da atividade econômica permaneceram à margem de qualquer regulamentação multilateral (como os investimentos, por exemplo). Em 1944-45, meia centena de países, se tanto, se reuniam para constituir as principais organizações do pós-guerra, em Bretton Woods e em São Francisco, para a constituição do FMI-BIRD e da Organização das Nações Unidas, respectivamente. O GATT começou a funcionar com apenas oito ratificações, dentre os 23 países que participaram, em 1947, das primeiras negociações comerciais multilaterais. No final do século XX, duas centenas de países integravam o sistema da ONU, ao passo que a conclusão da Rodada Uruguaia de negociações comerciais, em Marraqueche, era assinada por mais de 115 representantes de partes contratantes ao GATT.

A OMC se constituiu, em 1995, com mais de 120 países membros, ao passo que sua antecessora histórica, a Organização Internacional do Comércio, aprovada por 53 países participantes da Conferência sobre Comércio e Emprego de Havana (1947-48), tinha recolhido, três anos depois, não mais do que duas ratificações, o que inviabilizou por completo sua entrada em vigor. O velho GATT de 1947 contava com um punhado, se tanto, de países em desenvolvimento, que sequer participaram das primeiras rodadas de redução tarifária. Ao reclamarem, em princípios dos anos 60, a incorporação de uma vertente dedicada ao desenvolvimento na agenda comercial internacional, esses países se agruparam

no que ficou conhecido como o Grupo dos 77, logo integrado por mais de 120 países.

Em meados do século XX, a agenda econômica internacional era dominada por um punhado de países — um grupo não muito diferente do atual G-7 —, à exclusão dos que então tinham *optado*, voluntariamente ou não, pela economia centralmente planejada e daquelas zonas econômicas que conformavam a periferia formal e informal das potências colonizadoras. Em Bretton Woods, por exemplo, atuaram basicamente os Estados Unidos e o Reino Unido, que se opuseram mais intensamente entre si do que o fizeram os interesses ocidentais àqueles representados pela então União Soviética. Esta tinha participado da conferência de Bretton Woods e se viu atribuir um poder de voto em total desproporção com sua importância econômica mundial ou sua participação no comércio e nas finanças internacionais. Ainda assim, a URSS recusou-se a ingressar nas entidades capitalistas e permaneceu, junto com a China e outros países comunistas, à margem da maior parte dos organismos econômicos multilaterais do pós-guerra. Em contraste, para discutir o impacto e os desafios trazidos pela crise financeira asiática de 1997-1998, o G-7 (que já tinha incorporado a Rússia em suas discussões políticas desde 1992) convidou outros quinze países emergentes — ex-socialistas e em desenvolvimento — para participar de um foro informal que logo evoluiu para o G-20 (do qual faz parte o Brasil), cuja agenda de debates não difere muito daquela que é conduzida pelo FMI.

Se é verdade que, em princípios do século XXI, essa agenda continua de certa forma a ser dominada, como no século XIX, pelos interesses das economias mais avançadas — o *diretório econômico* do G7 —, o processo decisório tornou-se bem mais complexo, ou pelo menos mais participativo, talvez em virtude da convergência conceitual em torno dos princípios da economia capitalista. O conteúdo temático e o alcance das negociações se ampliaram dramaticamente para setores regulatórios cada vez mais extensos e substantivos (como o meio ambiente, por exemplo), fazendo com que a normatividade internacional penetrasse em campos de intervenção econômica antes restritos à soberania exclusiva dos Estados nacionais.

A despeito de uma configuração basicamente *liberal* apresentada pela ordem econômica internacional no século XIX e, inversamente, das tendências fortemente estatizantes, intervencionistas e protecionistas observadas no século XX, assim como das tentativas frustradas de construção de uma *nova ordem econômica internacional* no período recente, deve-se enfatizar a crescente interdependência do mundo econômico contemporâneo. A revolução industrial, agora em sua terceira geração, chegou à periferia, alterou radicalmente fluxos de intercâmbio de bens, serviços e capitais e continua produzindo grandes modificações nos padrões de distribuição da riqueza e da tecnologia proprietária em nível mundial. Certamente que, em termos de poder e dinheiro, a *oligarquia econômica mundial*

não é muito diferente hoje do que ela era em meados ou finais do século XIX, mas novos atores entram em cena — as chamadas *economias emergentes* — e os termos do intercâmbio global não reproduzem mais necessariamente, pelo menos para alguns desses atores, o tradicional padrão Norte-Sul de trocas entre bens primários e produtos manufaturados.

Mais importante ainda, uma fração crescente do *poder regulatório internacional* deixou a esfera puramente bilateral das relações entre Estados soberanos para concentrar-se cada vez mais no seio de organizações intergovernamentais dotadas de *staff* técnico capacitado para lidar com os complexos problemas da agenda econômica internacional. É evidente que o poder *real* de propor, negociar e implementar medidas efetivas de acesso a mercados ou normas disciplinadoras das relações econômicas internacionais permanece e permanecerá com os Estados individuais, mormente com os mais poderosos dentre eles. Mas não resta dúvida que a emergência do multilateralismo econômico no século XX representa um enorme avanço sobre a era dos *tratados desiguais* do século XIX.

Março de 2001

## Fontes e referências bibliográficas

Recursos para pesquisa na Internet:

Banco Interamericano de Desenvolvimento: [www.iadb.org](http://www.iadb.org)

Banco Mundial: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

Conferência das Nações Unidas sobre comércio e desenvolvimento: [www.unctad.org](http://www.unctad.org)

Fundo Monetário Internacional: [www.imf.org](http://www.imf.org)

Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico: [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

Organização Mundial do Comércio: [www.wto.org](http://www.wto.org)

Website do autor: <http://pralmeida.tripod.com>

Bibliografia secundária:

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *O Brasil e o multilateralismo econômico*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

———. *Velhos e novos Manifestos: o socialismo na era da globalização*. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 1999.

———. *Mercosul: fundamentos e perspectivas*. São Paulo: LTr, 1998.

———. *Formação da diplomacia econômica no Brasil: as relações econômicas internacionais no Império* (em fase de publicação: São Paulo: SENAC-SP, 2001)

———. *Os primeiros anos do século XXI: relações internacionais contemporâneas* (em fase de publicação).

ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. Rio de Janeiro: Contraponto-São Paulo: Editora UNESP, 1996

BAUMANN, Renato (org.). *O Brasil e a Economia Global*. Rio de Janeiro: Campus, 1996

- BERNSTEIN, Peter L. *The Power of Gold: The History of an Obsession*. New York: John Wiley, 2000.
- CAMERON, Rondo. *World Economic History*. Oxford: Oxford University Press, 1989
- DELONG, J. Bradford. *The History of the Twentieth Century Economy: Slouching Towards Utopia?* (livro em preparação, in: <http://econ161.berkeley.edu/>)
- EICHENGREEN, Barry. *Globalizing Capital: a history of the international monetary system*. Princeton: Princeton University Press, 1996
- FOREMAN-PECK, Kames. *A History of the World Economy: International Economic Relations Since 1850*. Brighthon: Wheathsheaf Books, 1986
- GAUTHIER, André. *L'Économie Mondiale depuis la Fin du XIXe siècle*. Paris: Bréal, 1995
- JAMES, Harold. *International Monetary Cooperation since Bretton Woods*. Washington: International Monetary Fund-New York: Oxford University Press, 1996
- KENWOOD, A. G. e Lougheed, A. L. *The Growth of the International Economy, 1820-1980*. London: George Allen & Unwin, 1983
- KINDLEBERGER, Charles P. *The World in Depression, 1929-1939*. rev. ed.; Berkeley: University of California Press, 1986
- . *Manias, Panics and Crashes: A History of Financial Crises*. New York: Basic Books, 1978
- LANDES, David S. *A Riqueza e a Pobreza das Nações: por que algumas são tão ricas e outras são tão pobres*. Rio de Janeiro: Campus, 1998
- MADDISON, Angus. *Monitoring the World Economy*. Paris: OECD, 1995
- . “O Desempenho Econômico Mundial desde 1870” in Gall, Norman (ed.). *Nova Era da Economia Mundial*. São Paulo, Pioneira, 1989, pp. 19-36
- . *L'Économie Mondiale au 20e siècle*. Paris: Centre de Développement de l'OCDE, 1989
- MURPHY, Craig N. *International Organization and Industrial Change: global governance since 1850*. New York: Oxford University Press, 1994
- OLIVEIRA, Gesner. *Brasil-FMI: frustrações e perspectivas*. São Paulo: Bional, 1993
- ROBERTS, Brad (ed.). *New Forces in the World Economy*. Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1996
- SABORIN, Louis. *Organismes Économiques Internationaux*. Paris: La Documentation française, 1994
- VAN DER WEE, Herman. *Histoire Économique Mondiale, 1945-1990*. Louvain-la-Neuve: Academia-Duculot, 1990
- WEBER, Alfred. *Economía Mundial*. Barcelona: Labor, 1955

## Resumo

Ensaio sobre as grandes tendências da economia mundial no século XX, com ênfase nas transformações estruturais e institucionais de sua primeira metade, na expansão e crise da economia internacional no pós-Segunda Guerra e nas características do processo de globalização capitalista do final do século XX e princípios do XXI (discussão sobre as desigualdades estruturais entre países e sociedades). Seções específicas do trabalho são dedicadas ao comércio (do liberalismo ao protecionismo e do multilateralismo ao neoprotecionismo), às finanças internacionais e ao câmbio (do padrão ouro ao padrão ouro-dólar e à flutuação generalizada de moedas) e à estrutura institucional da economia internacional no século XX.

*Abstract*

Essay on the main trends of the world economy during the XXth century, stressing the structural and institutional changes of the first half of that period, the expansion and crisis of the international economy in the post-WWII and the main features of the globalization process of the end of that century and the beginning of the XXIth (discussion on the structural inequalities among countries and societies). Special sections of the work are devoted to trade (from liberalism to protectionism and from multilateralism to neoprotectionism), to international finance and exchange (from gold standard to gold-dollar standard and the overall flotation of currencies) and to the institutional structure of the international economy of the XXth century.

Palavras-chave: Economia internacional. Organizações econômicas internacionais. Comércio mundial. Finanças. Globalização.

Key words: International economy. International economic organizations. World trade finance. Globalization.