

Crise e Transformação na Economia Mundial

CELSO FURTADO

O texto que se segue reproduz, na íntegra, a aula magna dos cursos da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo, proferida pelo Prof. Dr. Celso Furtado no dia 19 de março de 1984, dentro das comemorações do Cinquentenário da USP, sobre o tema "crise e transformação na economia mundial".

Uma Lógica que nos Escapa

Após um período de excepcional crescimento, que se estendeu por um quarto de século, a economia capitalista entrou numa fase de instabilidade que já se prolonga por um decênio⁽¹⁾. Menos do que uma crise —

no capitalismo organizado atual não se produzem os processos cumulativos que conduziram às rupturas, seguidas de depressões, do passado — essa instabilidade traduz um complexo processo de ajustamento estrutural, que desborda da esfera econômica para se projetar no político e no cultural. Pela primeira vez estamos em face de processos cuja compreensão requer a formulação de hipóteses sobre o comportamento da economia mundial, sem que tenhamos sequer definido esse conceito. Os modelos de que dispomos são derivados da observação de sistemas econômicos cuja ordenação pressupõe a existência de poderes políticos no plano nacional ou multinacional. E também dispomos de algumas idéias sobre a natureza das relações comerciais e finan-

* Publicado com a devida autorização do autor.

(1) No período compreendido entre 1950 e 1973 as economias capitalistas de mercado cresceram com uma taxa anual média que se aproximou de 5%, mais do que dobrando o ritmo médio de crescimento no século ...

... anterior. No biênio 1974/75 não houve crescimento, no quadriênio 1976/79 a taxa foi de 4% e no triênio 1980/82 foi de 1,1%. Vejam-se diferentes números do *World Economic Outlook*, publicado pelo Fundo Monetário Internacional.

CRISE E ECONOMIA MUNDIAL

ceiras entre esses sistemas econômicos, que qualificamos de "economia internacional". Mas a lógica do que seria um sistema econômico mundial nos escapa.

Um sistema econômico é bem mais do que uma constelação de mercados; pressupõe a existência de um quadro institucional, dentro do qual atua uma estrutura de poder capaz de exercer controle e coordenação das atividades que qualificamos de econômicas. Entre a chamada "soberania do consumidor" e a planificação autoritária muitos são os critérios em que se pode fundar a ordenação das chamadas atividades econômicas. Mas sempre será necessário, para que se dê essa ordenação e *a fortiori* exista um sistema econômico, que as decisões individuais e coletivas dos utilizadores finais do produto social guardem um certo grau de coerência, tanto sincrônica como diacronicamente, o que somente se obtém numa sociedade politicamente organizada.

Nos modelos de ciclo que nos sugere a evolução do capitalismo, as chamadas crises encontram explicação dentro da lógica de determinados sistemas nacionais. As relações externas, comerciais e financeiras, podem ser importantes para reforçar, ou mesmo para iniciar, certos processos cumulativos que conduzem aos desequilíbrios que estão na origem das rupturas ou bruscas reversões de tendências. Contudo, essa dinâmica encontra uma cabal explicação, ainda que *a posteriori*, na própria lógica do sistema, ou seja, a partir de processos causais endógenos.

Em face da situação de instabilidade que vivemos há um decênio, afigura-se insuficiente a análise do comportamento dos principais sistemas nacionais, ou a compreensão que temos da lógica destes tornou-se inadequada ao não levar na devida conta os efeitos das novas vinculações que se estão tendo entre sistemas nacionais. O obstáculo maior estaria, portanto, na insuficiência do quadro conceitual que utilizamos.

Tudo leva a crer que o avanço no processo de complexificação das relações entre as economias capitalistas mais avançadas já produziu uma estrutura com certo grau de autonomia, embrião de um possível sistema econômico mais abrangente do que os atualmente existentes. Ora, a essa evolução não correspondeu um avanço no plano institucional, o que explica a forma inadequada como vêm sendo praticados a coordenação e o controle no âmbito da nova estrutura. As tensões que daí resultam somente poderão ser absorvidas se se produz um efetivo avanço no plano institucional, ou se se dá volta atrás em todo o processo a fim de restaurar a autonomia de decisão dos centros nacionais de poder.

A experiência da Comunidade Econômica Européia é reveladora das contradições que deve superar um projeto de integração de economias nacionais para dar lugar a um novo sistema com efetiva coerência. A política de preços comuns de produtos básicos — surgida com a Comunidade do Carvão e do Aço — completada com a de reserva de mercado para os produtos da agricultura constituiu um sólido ponto de partida para a formação de um sistema econômico regional. Mas, como pouco se avançou no sentido de instituir uma estrutura de poder capacitada para definir objetivos comuns nos planos político e social, a Comunidade Econômica Européia sobrevive a duras penas, sempre ameaçada de regredir para o estatuto de simples união aduaneira circunscrita aos produtos manufaturados de uso final.

Inexistindo uma política de organização do espaço econômico em função de objetivos sociais e culturais que expressem as aspirações dos distintos grupos populacionais dos países que se integram, a livre circulação de bens, pessoas e capitais produz inesoravelmente a concentração geográfica da atividade econômica, acentuando as disparidades nos níveis de vida entre os grupos populacionais, com despovoamento de certas áreas e excessiva aglomeração em outras. A solução de problemas dessa ordem, numa ou

noutra direção, exige uma vontade política que historicamente foi produzida pela dominação de um povo sobre outros ou pelo consenso obtido em face de ameaça externa. Não se configurando alguma das duas situações, a Comunidade sobrevive pelo temor que têm os seus membros de enfrentar isolados a concorrência internacional numa época em que esta se funda numa tecnologia de custos crescentes. Mas, esgotado o dinamismo inicial induzido pela integração dos mercados nacionais, os aspectos negativos — perda de eficácia dos sistemas de decisão nacionais e insuficiência da coordenação regional — fazem-se sentir mais pesadamente.

A diferença da Comunidade Econômica Européia, que nasceu de um projeto de efetiva redução das disparidades de custos de produção entre economias nacionais mediante a unificação dos preços de produtos básicos, a evolução que conduziu ao embrião de sistema econômico mundial fez-se na ausência de qualquer política e mesmo ao arrepio das regras definidas em Bretton Woods (1944) e em Havana (1948), sob a tutela dos Estados Unidos, para balizar as relações econômicas internacionais.

As Regras de Bretton Woods

As instituições criadas no imediato pós-guerra para atuar na esfera econômica integram-se formalmente no sistema da Organização das Nações Unidas mas, em realidade, operam sob estrita tutela do governo dos Estados Unidos. Ao se as instituir, teve-se em vista criar condições para dinamizar o comércio internacional e assegurar estabilidade aos balanços de pagamentos. Dava-se como evidente que os Estados Unidos, graças ao grande avanço tecnológico de que se beneficiavam, ao tamanho relativo de sua indústria de bens de capital e às formidáveis reservas de ouro que haviam acumulado, seriam, por tempo indefinido, um grande exportador de capitais. As transferências de capitais, contudo, deviam submeter-se a estrita disciplina, se se pretendia evitar a ex-

periência do período de entre as duas guerras, marcado pelos movimentos desestabilizadores de capitais especulativos. Caberia aos bancos centrais manter sob supervisão as contas de capital dos balanços de pagamentos dos respectivos países, introduzindo os controles que considerassem convenientes.

Tanto as regras de Bretton Woods como os princípios da Carta da Havana fundavam-se na idéia de que as relações econômicas internacionais continuariam a ser o que haviam sido no passado: relações praticadas entre sistemas econômicos que permaneciam centrados sobre seus respectivos mercados internos, o que assegurava aos governos a capacidade de exercer efetiva coordenação macroeconômica. Dentro desse quadro o equilíbrio externo era obtido mediante uma correta fixação da taxa de câmbio e o uso criterioso de reservas que requeriam uma imobilização de recursos relativamente pequena. A dinamização do comércio internacional, que se esperava resultasse do dismantelamento tarifário (aplicação das regras de liberalização da Carta da Havana) não deveria introduzir modificações qualitativas nesse quadro. O apelo aos recursos do Fundo Monetário Internacional asseguraria aos governos os meios de superar as crises ocasionais de liquidez externa. Como os movimentos de capitais estavam sob controle, as dificuldades de balanço de pagamentos teriam de resultar de expansão indevida das importações e/ou de contração acidental dos preços relativos ou do volume das exportações. A linha suplementar de reservas, que constituíam as *tranches* do FMI, deveria capacitar os governos para introduzir os ajustes internos requeridos para reduzir a demanda de importações e/ou estimular as exportações.

O que importa reter dessa visão das relações internacionais em que se fundou o esforço de institucionalização do imediato pós-guerra é que as políticas corretoras dos desequilíbrios externos seriam definidas no plano nacional, em função de objetivos inter-

nos. Vinha-se de um período de mais de meio século durante o qual o dinamismo fora gerado internamente, pelas economias industrializadas, crescendo os mercados internos dos grandes países industrializados mais do que as relações comerciais externas respectivas⁽²⁾. A preservação da estabilidade interna, com um nível de atividade próximo do pleno emprego, em face das pressões desestabilizadoras externas passara a ser uma norma incontestada de boa política econômica.

As Formas da Abertura Externa

O processo de *abertura* das economias nacionais implicou importante modificação da estrutura do comércio exterior, o qual afastou-se da linha tradicional baseada no intercâmbio de manufaturas por matérias-primas e/ou produtos naturais provenientes de climas diversos. Esse tipo de intercâmbio vinha sendo erodido pelo próprio avanço tecnológico, que proporcionava crescente oferta de substitutos sintéticos aos produtos naturais, reduzindo a participação destes no valor dos produtos finais. A nova vaga de comércio internacional assumiu a forma de intercâmbio de manufaturas por manufaturas, apoiando-se em economias de escala de produção e principalmente na diversificação da oferta nos setores em que era mais rápido o avanço da tecnologia do produto. O dinamismo desse intercâmbio permitiu um mais rápido aproveitamento e difusão da inovação tecnológica. O comércio exterior deixava de ser por excelência um fator de ampliação da base de recursos de um país, contra o qual operava o progresso tecnológico, para se transformar em fator altamente estimulante deste último.

(2) No correr da primeira metade do século XX o comércio mundial de produtos manufaturados cresceu menos de que a produção destes. Cf. MAIZELS, A. *Industrial growth and world trade*. Londres, 1963 p. 139-40 e 388. No meio século anterior a tendência havia sido inversa. Veja-se KENWOOD, A.G. & LONGHEED, A.L. *The growth of the international economy 1820-1960*. Londres, 1971. p. 90.

Mas esse processo de abertura não apresentou por todas partes o mesmo perfil. Na Europa Ocidental ele assumiu, numa primeira fase, a forma de integração dos mercados nacionais, conforme referimos; somente em fase subsequente é que ele se prolongaria em desarmamento tarifário *vis-à-vis* de terceiros. Entre esses dois estágios existe uma diferença qualitativa: no primeiro a liberação comercial é parte de um projeto mais amplo de transformação das economias nacionais, cuja capacidade interna de autocontrole e coordenação é reduzida; no segundo a abertura ao exterior segue o modelo de rebaixamento tarifário seletivo no quadro das negociações do GATT.

Em situação diametralmente oposta encontra-se o Japão, que imprimiu um caráter voluntarista à sua expansão externa, concentrando esforços nas linhas comerciais em que maiores eram as possibilidades de avanços tecnológicos. A abertura do mercado japonês às importações que concorriam com a produção interna foi feita metódica e seletivamente. Desta forma, a forte expansão do comércio exterior deu-se sem comprometer a capacidade interna de controle e coordenação macroeconômicos, diversamente do ocorrido nos países da Europa Ocidental.

Mas, foi nos Estados Unidos que a abertura ao exterior acarretou transformações estruturais de maior alcance. Nesse país assumiu importância considerável o processo de transnacionalização das empresas, passando as transações entre matriz e subsidiárias localizadas no exterior a responderem por parcela crescente das relações econômicas externas. Muitos terão sido os fatores que conduziram à transnacionalização das empresas nos pós-guerra⁽³⁾, mas é fora de dúvida que esse processo foi fortemente estimulado, no caso dos Estados Unidos, pelo baixo custo relativo do capital no mercado financeiro desse país e pelas elevadas taxas de lucros que prevaleciam nos países

(3) Cf. FURTADO, C. O capitalismo pós-nacional. In: — *Prefácio a nova economia política*. Rio de Janeiro, 1976.

em reconstrução. Como as subsidiárias, com freqüência, reproduziam no todo ou em parte a gama de produção da matriz era de esperar que, sendo mais baixos os custos de produção no exterior, surgisse um fluxo líquido de exportações para o mercado norte-americano. Em sua forma clássica, as exportações de capitais haviam fortalecido o balanço de pagamentos do país exportador mediante um influxo de juros e dividendos, o que era compatível, inclusive, com o declínio do coeficiente de comércio exterior. A transnacionalização forçava a abertura e podia debilitar o balanço de pagamentos. Têm aí sua origem as mudanças estruturais que produziram o futuro déficit na conta corrente do balanço de pagamentos dos Estados Unidos, inviabilizando o projeto de ordem econômica mundial concebido no imediato pós-guerra.

Um confronto do desempenho econômico dos países da Europa Ocidental com o do Japão põe em evidência a importância da capacidade de autocontrole e coordenação macroeconômica na concorrência internacional. Contudo, é a comparação entre Estados Unidos e Japão que descobre as causas profundas das tensões estruturais responsáveis pela instabilidade do último decênio.

A expansão comercial japonesa obedeceu a uma estratégia, concebida por órgãos do governo, que teve como linha de força orientar os investimentos para setores em que a concorrência apoiava-se de preferência na inovação tecnológica. Praticou-se, ademais, uma política de câmbio que promoveu progressiva valorização do yen, criando condições favoráveis à baixa dos preços relativos dos insumos importados. As empresas exportadoras eram favorecidas ao níveis dos custos, dada a importância relativa nestes dos produtos primários e intermediários importados. Mas também eram forçadas a ceder ao comprador estrangeiro parte dos frutos de seu aumento de produtividade. Mais do que qualquer outra economia, na história do capitalismo industrial, a japonesa organizou-se para favorecer os aumentos de

produtividade, em particular mediante avanço tecnológico, e para abrir espaço no comércio internacional praticando baixa nos preços relativos dos produtos que exporta. O Japão modificou, portanto, a tendência histórica dos países industrializados a reter, em benefício da própria população, a totalidade do fruto do progresso tecnológico gerado internamente⁽⁴⁾. — Isso lhe proporciona a vantagem adicional de poder praticar uma política de preços flexíveis de exportação, graduando a pressão em função da resistência dos concorrentes. Graças a esse comando exercido sobre a abertura externa o Japão dotou-se de uma sólida posição superavitária no balanço de pagamentos, ponto de partida da implantação subsequente de suas empresas no exterior. Neste caso, não são as empresas que se transnacionalizam com base em um projeto próprio, é o sistema econômico que se desdobra, penetrando no espaço de outros.

No caso dos Estados Unidos, a ação do governo estimulou indiretamente a abertura externa, ao criar facilidades de financiamento para a reconstrução das economias de mercado devastadas pela guerra, ao estimular o desmantelamento das velhas estruturas coloniais e ao promover o desarmamento tarifário. Mas a transnacionalização decorreu da própria evolução da empresa e fez-se em função de objetivos próprios desta. Convém não esquecer que a empresa norte-americana já havia acumulado uma considerável experiência de organização descentralizada no vasto espaço econômico constituído pelo conjunto Estados Unidos-Canadá e também de operação de redes comerciais e financeiras em âmbito plurinacional. O avanço das técnicas de informação, ocorrido no pós-guerra, facilitou a utilização dessa rica experiência em escala ainda maior. Ora, a

(4) A essa forma de comportamento das economias industrializadas atribuiu Prebisch, no seu estudo seminal de 1949, sobre as dissimetrias do comércio internacional, a tendência histórica à degradação dos termos de intercâmbio dos países exportadores de produtos primários.

descentralização transnacional aumenta a margem de manobra da empresa em face das pressões sindicais e do poder regulador do Estado. Desta forma, as principais forças que contrapesam o poder da empresa — as organizações trabalhistas e o Estado — perdiam terreno, o que significava importante modificação no quadro evolutivo do capitalismo industrial. Esse seria o ponto de partida das amplas transformações estruturais que parecem apontar para a formação de um sistema econômico de âmbito planetário, cujo quadro institucional ainda está por definir-se.

A Transnacionalização dos Bancos

A reestruturação de uma empresa industrial num espaço plurinacional cria, numa primeira fase, um fluxo de exportações na direção matriz-subsidiárias, principalmente de bens de capital e serviços técnicos. Como as taxas de juros eram mais baixas nos Estados Unidos e a oferta de equipamentos e tecnologia mais elástica nesse país, o fluxo referido alcançou considerável importância. É a fase da *escassez de dólares*, portanto de forte posição superavitária do balanço de pagamentos norte-americano. Se tivessem sido rigorosamente aplicadas as regras de Bretton Woods, essa moeda teria sido então revalorizada. Mas houve consenso em evitar essa medida corretiva, tanto da parte do governo dos Estados Unidos, interessado em estimular as exportações para compensar pressões recessivas, como da dos importadores, que assumiam débitos em dólares. Numa segunda fase, as exportações na direção subsidiária-matriz teriam de aumentar, o que foi estimulado pela sobrevalorização do dólar. Esse processo, conjugado com a ofensiva comercial dos países que concluíam a reconstrução de seu parque industrial, conduziu à mudança de sinal, de positivo para negativo, da balança comercial e, mais adiante, da de transações correntes dos Estados Unidos. Surge, assim, uma contradição que está na raiz de modificações futuras das relações econômicas internacionais: investimentos no exterior

financiam atividades produtivas que concorrem com outras localizadas no território de origem dos capitais. Explica-se, assim, que a taxa de desemprego nos Estados Unidos se haja situado, nos anos 50 e 60, muito acima da dos demais países industrializados. Sendo um exportador líquido de capitais, os Estados Unidos apresentavam um déficit na conta corrente do balanço de pagamentos. A solução encontrada na prática para essa situação paradoxal consistiu em reter no exterior parte dos dólares produzidos pelas exportações para os Estados Unidos, os quais iam aumentar as reservas dos bancos centrais ou permaneciam circulando nas praças internacionais. Esse quadro, que se configura desde início dos anos 60, é o ponto de partida do mercado dos eurodólares.

É verdade que o desvirtuamento das regras de Bretton Woods, ao permitir que o dólar permanecesse sobrevalorizado por um longo período, conduziu à situação esdrúxula que referimos. Mas, atrás desse aparente paradoxo, o que estava efetivamente ocorrendo era a transnacionalização de um importante segmento do sistema bancário norte-americano. As empresas que se organizavam num espaço plurinacional procuravam escapar ao controle das autoridades monetárias retendo recursos financeiros e monetários em praças de conveniência (*off-shore*). A gestão dessa massa de liquidez internacional transformou-se num negócio de alta lucratividade. A formidável capacidade dos bancos para captar e processar informações pôde, assim, ser colocada a serviço do processo em curso de transnacionalização das empresas.

Como manter a norma de Bretton Woods de controle pelos bancos centrais das transferências de capital em um mundo de bancos privados transnacionalizados? E como evitar os movimentos especulativos de capital sem esse controle? Essas e outras questões similares, que começavam a ser formuladas, traduziam a ansiedade em face das mudanças estruturais em curso. Dispor de liquidez internacional constitui um meio

de ação de considerável alcance, pois a simples transferência desses recursos entre agências de um mesmo banco localizadas em países distintos pode ameaçar a estabilidade de qualquer moeda. Ademais, os bancos transnacionalizados, ao se subministrarem mutuamente linhas de crédito, capacitam-se para criar liquidez, pondo em prática, no palco internacional, o velho dito de que "empréstimos criam depósitos". Emergia, assim, um novo sistema de decisões nos planos monetário e financeiro que teria necessariamente de limitar a liberdade de ação dos governos nacionais.

A partir do momento em que as filiais de uma empresa localizadas no exterior têm acesso ao mercado financeiro internacional, já não é possível submeter a matriz a uma política de crédito de âmbito nacional, ou seja, fundada em equilíbrios macroeconômicos definidos internamente. Se lhe convém contornar as limitações da política de crédito local, a matriz pode, por uma ou outra forma, obter recursos de suas filiais. A ação das autoridades locais fica circunscrita às empresas que não se transnacionalizam, o que passa a ser forte incentivo a engajar-se nessa direção.

Não há dúvida de que o processo de transnacionalização reflete velha tendência evolutiva das economias capitalistas avançadas para estender a concentração do poder econômico a recursos produtivos pertencentes a outras economias. A Suíça tem sido apresentada como caso extremo de economia cujas empresas operam de preferência fora do território nacional, controlando vastos recursos localizados no exterior. Contudo, uma observação mais atenta do ocorrido nos últimos decênios não deixa dúvida de que as transformações estruturais trazidas à economia dos Estados Unidos pela transnacionalização de um grande número de empresas são de molde a exigir uma redefinição para a economia desse país, que já não cabe no conceito de sistema econômico nacional. Essas transformações estão impondo novas formas de relacionamento externo,

inclusive com outras economias industrializadas avançadas, que não podem ser assimiladas às formas tradicionais de interdependência ou dominação econômica internacional. Trata-se da emergência de nova configuração na organização espacial das atividades econômicas, que pressiona no sentido de exigir uma ordenação econômica internacional que parece ser incompatível com a atual distribuição do poder político.

O Comportamento da Economia Norte-americana

A economia norte-americana se instalara, desde a guerra, em um regime de baixas taxas de juros, que se afigurou condição necessária para a preservação de um elevado nível de emprego. Ora, as baixas taxas de juros, conforme vimos, induziam as empresas em processo de transnacionalização a se financiarem no país, o que provocou o crescimento exorbitante da liquidez em dólares no exterior e ameaçou a conversibilidade em ouro dessa moeda. Ao tentarem encontrar uma saída para essa situação incômoda, as autoridades norte-americanas perceberam sem demora que era estreita a margem de manobra de que dispunham. A introdução da *Interest Equalization Tax*, em 1963, objetivando desencorajar a captação de recursos financeiros no mercado norte-americano por parte das empresas que investiam no exterior, foi o teste decisivo. O processo de transnacionalização já havia avançado suficientemente para que empresas e bancos contornassem facilmente esse obstáculo mediante a retenção de uma parcela maior de seus recursos líquidos no exterior. Se a taxa de juros era baixa nos Estados Unidos, os capitais saíam para aplicar-se no exterior; se se taxava a saída de capitais, reduzia-se o fluxo de entrada de recursos financeiros, o que vinha a dar no mesmo. Já não podia haver dúvida de que a maior liberdade de movimento das empresas transnacionalizadas tinha como contrapartida uma menor capacidade de controle da economia pelas autoridades nacionais.

Em face dos constrangimentos criados pelo processo de transnacionalização, as autoridades norte-americanas foram forçadas a escolher entre uma política de taxas de juros altas — o que significava agravar o desemprego já então crônico — e uma acumulação indefinida de saldos em dólares no exterior, que não podia deixar de conduzir a uma crise dessa moeda de conseqüências imprevisíveis para o sistema financeiro internacional.

As circunstâncias da política externa dos Estados Unidos, particularmente a guerra do Vietnã, pressionaram no sentido da segunda opção — o que conduziu ao desmantelamento do sistema de Bretton Woods —, mas no final do decênio dos 70 foi dada a virada para a primeira. O aumento inusitado da liquidez em dólares, fora dos Estados Unidos, na segunda metade dos anos 60, exigiu, já em 1971, o abandono da conversibilidade dessa moeda em ouro à taxa então prevalecente. Mas o verdadeiro problema não estava aí e sim na sobrevalorização dessa moeda *vis-à-vis* das moedas de outros países exportadores de manufaturas, que competiam com os Estados Unidos tanto no seu mercado interno como no exterior. A desvalorização foi feita por etapas. Em 1973 adotou-se o regime de taxas de câmbio flutuantes, intervindo os bancos centrais para evitar uma queda muito brusca do dólar. No quinquênio subsequente, essa moeda perdeu parte substancial de seu poder aquisitivo externo.

O processo de absorção dos excedentes de liquidez internacional em dólares foi facilitado pela brutal elevação dos preços do petróleo, na segunda metade de 1973, e pelo aumento generalizado de preços ocorrido nos mercados internacionais entre esse ano e 1974⁽⁵⁾. Concomitantemente, surgiu pela primeira vez um grupo de países — os mem-

bro da OPEP — com vultoso saldo positivo na conta corrente do balanço de pagamentos sem aptidão para aplicar internacionalmente esses recursos. A "reciclagem" desses dólares pelos bancos privados internacionais contribuiu consideravelmente para reforçar a autonomia destes, abrindo novos canais ao processo de transnacionalização, do qual passaram a participar em número crescente empresas européias e japonesas⁽⁶⁾.

O tratamento dado aos chamados petrodólares ilustra com clareza a natureza do sistema de decisões que emergiu do processo de transnacionalização de empresas e bancos. A brusca modificação dos termos do intercâmbio em favor dos países exportadores de petróleo deveria traduzir-se em redução, no curto prazo, do comércio internacional e/ou em acumulação de ativos financeiros em poder dos países superavitários. Como não interessava a ninguém prolongar a primeira solução, o verdadeiro problema estava em definir os instrumentos de crédito que defendessem os interesses dos credores sem introduzir perturbações nos circuitos financeiros internacionais. A solução desse grave problema foi entregue aos bancos privados transnacionalizados, que se apressaram em oferecer títulos altamente atrativos, sob a forma de certificados de depósitos em eurodólares redimíveis em seis meses. Isso permitia que as taxas de juros fossem reajustadas nesse curto período. Os mesmos recursos foram aplicados a prazos de amortização bem mais longos, mas com cláusulas de reajuste semestral das taxas de juros. Mediante a técnica do *roll over* incutia-se no tomador de empréstimo a ilusão de ter acesso a recursos para investimentos de longo prazo, quando nenhuma garantia existia com respeito ao custo do dinheiro que estava sendo emprestado. O que se fez, na realidade, foi criar uma cortina de fumaça para encobrir o fato de que os bancos emprestavam a prazos médio e longo recursos que obtinham a curto prazo.

(5) O valor das exportações mundiais passa de 574 bilhões de dólares para 836 bilhões, entre 1973 e 1974, enquanto o volume físico dessas exportações crescia apenas 3%. Ver *Le Commerce International*, GATT, diversos números.

(6) Cf. *Multinational Corporations in World Development*, Nações Unidas, 1973 e 1978.

Dava-se uma falsa aparência de crédito especializado a simples operações de banco comercial. Os elevados riscos implícitos justificavam polpudas comissões, o que fazia todo o negócio mais lucrativo, atraindo centenas de estabelecimentos bancários sem qualquer experiência internacional. Ademais, como as operações interbancárias dão origem a um processo autônomo de criação de liquidez, uma vez implantado o regime de facilidades de empréstimo, o endividamento pôde continuar quando os petrodólares se haviam reduzido e a elevação das taxas de juros reais tornara inevitável a insolvência de muitos devedores. Como o reescalamento do principal e o financiamento de parte dos juros vencidos abre a porta à cobrança de elevadas comissões de risco, a maioria dos bancos adotou a linha de facilidade de inflar a taxa contábil de lucro em detrimento da qualidade de seus ativos.

O endividamento descontrolado de um grande número de países, particularmente do Terceiro Mundo, não é senão um aspecto da forma irracional como atua o sistema de decisões gerado pela transnacionalização de empresas e bancos. A existência de uma massa considerável de liquidez fora de qualquer controle inviabilizou o sistema de taxas de câmbio fixas e reajustáveis a critério dos governos nacionais, mas também tornou extremamente onerosa a operação de um sistema de taxas flutuantes. A instabilidade deste último transformou as operações de câmbio em um dos principais negócios dos bancos, negócio tanto mais lucrativo quanto maiores são as oportunidades que se apresentem para especular contra as principais moedas de circulação internacional. Satisfeita a condição necessária para que exista a especulação cambial — o sistema de taxas flutuantes —, os intermediários financeiros se encarregam de descobrir causas para que ela se concretize. Os especialistas em descobrir “sinais anunciadores” de próximo debilitamento de uma moeda passam a ser consultados como oráculos. Uma idéia da dimensão do negócio em que se transformou a especulação cambial nos é

dada pelo fato de que o valor das operações de câmbio realizadas em 1977 alcançou 50 trilhões de dólares, correspondendo a 44 vezes o valor das exportações mundiais nesse ano⁽⁷⁾.

A situação de instabilidade que prevalece na esfera internacional não se explica sem ter em conta o comportamento da economia norte-americana, ele mesmo condicionado pelo processo de transnacionalização. Essa economia instalou-se, desde o final dos anos 50, em um elevado nível de gastos militares. Em 1973, esses gastos respresentaram 5,6% do PNB. Um elevado nível de gastos militares em tempos de paz constitui uma situação nova para a qual não se prepararam as sociedades democráticas. Esses gastos, ao reduzirem a disponibilidade de recursos para fins civis, têm o mesmo significado que os fundos de amortização do capital, que traduzem o custo de reprodução deste. Se aumenta esse custo, reduz-se a produtividade líquida, ou seja, a renda disponível para fins de consumo e investimento por unidade de capital invertido. *Mutatis mutandi*, se declina a taxa de crescimento da produtividade média da economia, os gastos militares passam a pesar mais sobre a sociedade civil. Nessa hipótese, o nível desses gastos somente poderá ser mantido se se eleva a taxa de poupança ou aumenta a carga fiscal. Ora, a taxa de crescimento da produtividade do trabalho reduziu-se à metade nos Estados Unidos, se comparamos o decênio que segue a 1973 com o que termina nesse ano⁽⁸⁾. Simultaneamente, cresceu a carga representada pelos gastos militares (esta alcançou 6,6% do PNB em 1983) e declinou a taxa de poupança de 9,5% para 6,7% do PNB entre 1973 e 1983⁽⁹⁾. Como

(7) Dados citados por MOFFITT, Michel. *The world's money*. New York, 1983, p. 136.

(8) Cf. LINDBECK, A. The recent slowdown of productivity growth. *The Economic Journal*, March, 1983.

(9) Veja-se sobre esse ponto o interessante artigo de COTTA, Alain. Le poids croissant des dépenses militaires dans l'économie mondiale *Le Monde*, 17.5.1983.

não se procedeu a uma reforma fiscal que permita compatibilizar o plano de dispêndio privado e público, do conjunto da coletividade nacional, com a renda dessa mesma coletividade, formam-se desequilíbrios na economia, que se manifestam em déficit, tanto fiscal como de balanço de pagamentos. Em 1982 o déficit fiscal correspondeu a 68% dos gastos militares e a praticamente 100% da poupança privada. Em 1983 esse desequilíbrio se acentuou, pois os gastos militares cresceram com taxa que duplica a do aumento da poupança privada e foram financiados em sua totalidade com déficit fiscal. Se se tratasse de um sistema econômico nacional como as demais grandes nações industriais de economia de mercado, o financiamento desse déficit exigiria contenção dos gastos privados e/ou cortes drásticos de outros gastos públicos, a exemplo do que foi feito para financiar a segunda guerra mundial. Mas, graças ao processo de transnacionalização, o governo dos Estados Unidos dispõe de outras opções, transferindo para a esfera internacional os ajustamentos que deixa de realizar internamente.

O problema fundamental está, portanto, no comportamento da economia norte-americana, do qual se destacam alguns traços. A rigidez do setor público foi crescendo, tendo muito contribuído para isso o aumento da participação dos gastos militares. A incompressibilidade do gasto público e o declínio no crescimento da produtividade geram pressões inflacionárias, não obstante a taxa de salário real haja baixado no último decênio. O processo de transnacionalização e o baixo nível da taxa de investimento interno deram origem a uma elevada taxa de desemprego crônico, que vem sendo classificado de "estrutural". A política tradicional de baixas taxas de juros reais, instrumento da ativação da atividade econômica, foi inviabilizada pelo processo de transnacionalização, conduzindo a pressões inflacionárias abertas. A luta contra a inflação assumiu a forma de políticas fortemente recessivas, baseadas na contração da base monetária. A contração dos investimentos

privados e gastos similares deveria pressionar no sentido de baixa da taxa de juros, conforme os padrões clássicos de comportamento das economias de mercado. Mas aí intervém o formidável déficit fiscal, que se agrava com a recessão, e cujo financiamento assume a forma de enorme punção no mercado de capitais. A limitação da oferta interna de crédito, em conjunção com a pressão que exerce o governo nesse mercado, conduz a uma forte elevação da taxa de juros, dando origem a transferências de capitais para o mercado financeiro norte-americano. A conseqüente valorização do dólar, ao aumentar a demanda de importações e reduzir os preços destas, opera no sentido de absorver pressão inflacionária dentro dos Estados Unidos. Em síntese, a forma como se tem tentado absorver as pressões inflacionárias nos Estados Unidos conduz a uma formidável transferência de recursos reais para esse país, ademais de criar um quadro recessivo mundial contra o qual os demais países industrializados pouco ou nada podem fazer. Daí que possa surgir um processo de retomada da atividade na economia norte-americana — ao estímulo da redução da carga fiscal e do brusco aumento dos gastos militares, como ocorreu a partir de fins de 1982 — sendo escassos os efeitos positivos no exterior. A retomada dos investimentos privados intensifica a drenagem de capitais do mercado do eurodólar, debilitando as moedas dos demais países, que se defendem intensificando as medidas restritivas. Por outro lado, a valorização do dólar, ao reduzir a capacidade competitiva da economia norte-americana, introduz limites ao processo expansionista nos próprios Estados Unidos.

O sistema bancário internacional, que se beneficia da instabilidade cambial, está sempre na espreita de qualquer sinal de debilitamento de uma moeda principal para desencadear um processo de desestabilização desta. Ora, toda tentativa, por parte de um governo, de correção compensatória das pressões recessionistas vindas do exterior conduz de imediato a perda de reservas,

com ameaça de desestabilização cambial. Diversamente dos Estados Unidos, os demais países não estão em condições de financiar por muito tempo um importante déficit fiscal apelando para o mercado financeiro internacional sem comprometer seriamente a estabilidade da própria moeda.

Por outro lado, ao criar deliberadamente condições para que se elevem as taxas de juros reais, as autoridades norte-americanas impõem um pesado tributo aos países endividados em dólares. Esse imposto pode alcançar parcela significativa da poupança interna e restringe consideravelmente a capacidade para importar. A quadruplicação das taxas de juros reais ocorrida entre 1979 e 1982⁽¹⁰⁾ obrigou muitos países do Terceiro Mundo a dedicarem uma parcela substancial do valor de suas exportações ao pagamento de juros a bancos norte-americanos. Dessa forma, países de baixo nível de renda, com grande parte da população em condições de miséria absoluta, foram transformados em exportadores líquidos de recursos reais para os Estados Unidos.

Tudo se passa como se o processo de transnacionalização houvesse introduzido desajustes nas relações entre economias nacionais que não podem ser corrigidos com os instrumentos de política de que atualmente dispõem governos nacionais e agências internacionais.

Uma visão de conjunto, como a que viemos de esboçar, das múltiplas formas de desajustamento identificáveis atualmente nas relações internacionais, permite perceber que os repetidos períodos de recessão do último decênio têm sua origem na crescente erosão dos meios de coordenação e controle dos sistemas econômicos dominantes. Pouca dúvida pode existir quanto a que a atual evolução errática da conjuntura internacional em nada se assemelha aos modelos clássicos de crise em que se con-

traíam simultaneamente investimentos, preços de todos os fatores de produção e volume de emprego. O problema de hoje está menos na natureza cíclica de certos processos das economias de mercado, do que na dificuldade de compatibilizar as decisões tomadas pelos governos das principais economias nacionais, dadas as novas formas de interdependência e dependência e a emergência de uma esfera de atividades transnacionalizadas que escapa aos sistemas de coordenação e controle existentes.

Se é evidente o desgaste dos meios de ação dos governos, também é notória a insuficiência de enquadramento institucional das atividades que se situam no plano transnacional. As normas de Bretton Woods foram concebidas em função de uma realidade internacional que estava em vias de desaparecer e foram aplicadas à conveniência do governo que exercia poder tutelar. Daí que o processo de transnacionalização haja avançado fora de qualquer quadro institucional que permitisse discipliná-lo. Num mundo de taxas de câmbio flutuantes e de livre circulação de capitais que são emprestados a taxas de juros reajustáveis a curto prazo, a manipulação da informação em escala planetária transformou-se em instrumento de poder econômico a que nada se pode comparar. Esse poder vem sendo exercido por bancos e empresas que não têm outro objetivo senão aumentar a própria esfera de ação. Controlando pequenos países que transformam em plataformas de ação internacional, os agentes transnacionalizados são, com frequência, beneficiários da instabilidade das economias dos grandes países. Em face deles, os governos destes são, quase sempre, impotentes, preferindo assumir posições acauteladoras.

Desafios e Opções

O impasse que está produzindo recessões intermitentes somente será superado se forem restaurados os meios tradicionais de controle das relações econômicas internacionais ou se novos instrumentos de ação

(10) Ver *Etude sur l'économie mondiale*, 1983. Nações Unidas, p. 8.

forem introduzidos com esse fim. Trata-se, em realidade, de conciliar as novas formas de interdependência com equilíbrios internos assegurados por autoridades investidas de poder político, sejam elas nacionais ou internacionais. Em outras palavras: se os centros nacionais de decisão devem reduzir o seu campo de ação e autoridades internacionais não preenchem o vazio, a desordem nas relações econômicas internacionais será crescente e o declínio destas e/ou das atividades produtivas inevitável. O objetivo é menos de travar a transnacionalização do que de submetê-la aos objetivos das políticas econômicas formuladas ao nível nacional ou internacional. O processo de transnacionalização foi, em boa medida, uma decorrência do progresso tecnológico, particularmente no campo da comunicação e da informação. O poder por ele gerado interferiu nas relações internacionais, fazendo-as mais complexas e assimétricas e no controle interno das economias nacionais. É a este último nível que se faz necessário reagir, criando meios adequados para restaurar a autonomia de decisão ao nível nacional ou de grupos de países que se dotem de instâncias decisórias comuns. Esse problema se coloca com mais urgência com respeito aos circuitos monetários e financeiros, onde se situam os principais focos de instabilidade.

O primeiro passo requerido para sanear a economia internacional consiste em resolver o problema do sobreendividamento de um grande número de países do Terceiro Mundo. Sem isso, dificilmente o comércio internacional recuperará dinamismo. Condenar países pobres a dedicar parte substancial de sua poupança e de sua capacidade de pagamento no exterior ao atendimento do serviço de uma dívida externa que foi inflada pela elevação arbitrária das taxas de juros é irracional, além de ser uma profunda injustiça histórica. O restabelecimento de taxas normais de juros reais e a definição de percentuais máximos do valor das exportações, a ser comprometido com o serviço da dívida, são condições suficientes pa-

ra recuperar a normalidade em importante segmento da economia internacional. A reestruturação dos ativos dos bancos credores é problema que exige a atenção dos bancos centrais respectivos. Na ausência de medidas como as referidas, a baixa prolongada das atividades econômicas nos países devedores e o risco de inadimplência destes continuarão a pesar negativamente sobre as relações econômicas internacionais.

O segundo ponto que exige imediata consideração é o do estabelecimento de canais de transferência de capitais em benefício dos países do Terceiro Mundo. Para se ligar a projetos autoliquidáveis e favorecer o desenvolvimento ordenado do comércio internacional, essa transferência deve ser feita sob a supervisão de órgãos especializados, em cuja direção tenham efetiva participação tanto os governos dos países credores como os dos devedores. Nada terá sido tão danoso à ordem econômica internacional como o financiamento de investimentos de longo prazo com base em depósitos de curto prazo sob a responsabilidade de bancos sem qualquer experiência em crédito especializado. É condição necessária para que haja estabilidade na ordem econômica internacional que as transferências de capitais sejam submetidas a alguma forma de controle, o que requer a ação conjugada de autoridades nacionais e internacionais. A idéia de um sistema bancário privado internacional sem reservas obrigatórias, fora de qualquer regime de fiscalização e sem acesso a linhas de desconto é incompatível com o funcionamento ordenado das relações econômicas internacionais. Os países com tendência estrutural a superávit no balanço de pagamentos devem submeter-se a certas normas, que permitam compatibilizar a defesa de seus integrantes com a absorção ordenada dos excedentes pelos países deficitários. Transferir todo o peso do ajustamento para estes, ao estilo do FMI, é irracional e injusto.

Toda criação de liquidez implica apropriação de recursos pelos agentes que a prati-

cam. Se ela ocorre no plano internacional, essa apropriação deveria obedecer a normas acordadas pela comunidade internacional no quadro de uma política de cooperação que favoreça os mais desmunidos ou pelo menos que contribua para reduzir as assimetrias nas relações entre países. Na situação presente, a criação de liquidez internacional privilegia os países que emitem moeda reserva, particularmente os Estados Unidos, e os bancos transnacionalizados. Graças a este privilégio estes últimos são induzidos a sobreexpandir o crédito, alimentando as especulações desestabilizadoras das moedas e gerando ondas de pressão inflacionária.

Uma estrita disciplina na criação de liquidez internacional exige a introdução de moeda reserva criada por autoridades internacionais. Enquanto este objetivo não for alcançado, os bancos privados transnacionalizados deveriam ser submetidos a alguma forma de controle que circunscreva seu campo de ação ao financiamento de operações comerciais autoliquidáveis no curto prazo ou asseguradas por instituições governamentais.

Mas a coerência da economia internacional depende acima de tudo do equilíbrio interno das economias nacionais. O erro maior cometido na época de transnacionalização a toda a brida esteve em imaginar que exista uma racionalidade imanente à economia internacional, à qual deveriam subordinar-se as atividades econômicas realizadas dentro de cada país⁽¹¹⁾. A hipótese era que a transnacionalização não seria outra coisa senão o processo formativo de um novo sistema econômico de dimensão planetária, cuja lógica viria a prevalecer inexoravelmente sobre as economias nacionais. Opor-se a esse

processo era querer frear o "progresso" Uma forma mitigada dessa doutrina está implícita na afirmação corrente de que a competitividade internacional de uma atividade produtiva é o teste definitivo de sua racionalidade econômica. O objetivo central da política econômica passa a ser maximizar o comércio exterior, e não o nível da atividade econômica. Ignora-se que são os aumentos de produtividade gerados pelos gastos em "pesquisa e desenvolvimento" pela coerência dos investimentos e pela disciplina social interna que produzem a eficácia nos mercados externos, e não o inverso.

Como desconhecer que a única racionalidade que se pode detectar na economia internacional cimenta-se em interesses nacionais? Somente porque é positiva a soma das vantagens auferidas pelos participantes das relações internacionais é que estas têm razão de ser. Cabe a cada país apreciar as vantagens e desvantagens que lhe advêm dos vários tipos de relações econômicas externas que pratica. Para que exista um todo plurinacional com expressão própria, se requer a instituição de órgãos decisórios a esse nível, capacitados para definir interesses comuns aos países que formam o todo.

Esse problema merece particular atenção no que diz respeito aos países do Terceiro Mundo. A inserção internacional tem criado historicamente, neste caso, formas de dependência externa que, com freqüência, se traduzem internamente em graves desequilíbrios sociais. Desta forma, as relações externas são, inclusive, um fator da ordenação interna. A transnacionalização introduziu novas dimensões nesse quadro de dependência. Ora, maior o atraso relativo de uma economia, mais distante se situa a lógica do seu desenvolvimento daquela que impõe o processo de transnacionalização. Este problema está no centro do debate sobre a necessidade de mudar a chamada "ordem econômica internacional" ou seja, as normas que regem as relações entre sistemas eco-

(11) Para uma crítica do "monetarismo-global" do Prof. Milton Friedman, que implica postular uma racionalidade própria aos mercados internacionais, ver FURTADO, C. Transnacionalização e Monetarismo. *Pensamento Iberoamericano*, (1). Madrid, janeiro-junho de 1982.

CRISE E ECONOMIA MUNDIAL

nômicos nacionais. Assim, nos países do Terceiro Mundo ainda mais do que nas nações industrialmente avançadas, a reconstrução das relações externas, requerida para superar a crise atual, passa pela recuperação efetiva da capacidade de definir os objetivos do próprio desenvolvimento.

Sem dúvida, os desafios maiores da época atual se apresentam no plano internacional,

onde proliferaram intensamente as atividades econômicas sem que houvesse respectivos avanços no quadro institucional. É nas fases históricas em que as instituições aparecem corroídas e inadequadas que se impõem à criatividade humana as mais difíceis tarefas. Enquanto estas não forem cumpridas, estaremos vivendo na incerteza, sob ameaça de descambar para formas cada vez mais irracionais de confrontação internacional.