



BRUNO QUEIROZ MARCHETTO

**A Crise de Bretton Woods e a Metamorfose do Poder
Norte-Americano: o início da transição da ordem
internacional do pós-guerra**

**Campinas
2013**



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE ECONOMIA**

BRUNO QUEIROZ MARCHETTO

**A Crise de Bretton Woods e a Metamorfose do Poder
Norte-Americano: o início da transição da ordem
internacional do pós-guerra**

Prof. Dr. Eduardo Barros Mariutti – orientador

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico, área de concentração: História Econômica, do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Econômico, área de concentração: História Econômica.

**ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL
DA DISSERTAÇÃO DEFENDIDA PELO ALUNO BRUNO
QUEIROZ MARCHETTO E ORIENTADO PELO PROF.
DR. EDUARDO BARROS MARIUTTI.**

Orientador

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized 'E' and 'B' followed by 'MARIUTTI', written over a horizontal line.

**CAMPINAS
2013**

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA POR
Maria Teodora Buoro Albertini – CRB8/2142 –
CEDOC/INSTITUTO DE ECONOMIA DA UNICAMP

Marchetto, Bruno Queiroz, 1984-
M332c A crise de Bretton Woods e a metamorfose do poder norte-ameri-
cano: o início da transação da ordem internacional do pós-guerra/
Bruno Queiroz Marchetto. – Campinas, SP: [s.n.], 2013.

Orientador: Eduardo Barros Mariutti.
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas,
Instituto de Economia.

1. Dólar americano. 2. Wall Street. 3. Finanças internacionais. 4.
Estados Unidos. I. Mariutti, Eduardo Barros, 1974-. II. Universidade
Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

13-26-BIE

Informações para Biblioteca Digital

Título em Inglês: The Bretton Woods crisis and the US power metamorphosis: the
beginnings of the postwar international order transition

Palavras-chave em Inglês:

American dollar

Wall Street

International finance

United States

Área de Concentração: História econômica

Titulação: Mestre em Desenvolvimento Econômico

Banca examinadora:

Eduardo Barros Mariutti

Fábio Antonio de Campos

Luiz Moraes de Niemeyer Neto

Data da defesa: 27-02-2013

Programa de Pós-Graduação: Desenvolvimento Econômico



DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

BRUNO QUEIROZ MARCHETTO

A Crise de Bretton Woods e a Metamorfose do Poder Norte-Americano: o início da transição da ordem internacional do pós-guerra

Defendida em 27/02/2013

COMISSÃO JULGADORA

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "E. Barros Mariutti", is positioned above the name of the first member of the jury.

Prof. Dr. EDUARDO BARROS MARIUTTI
Instituto de Economia / UNICAMP

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "F. Antonio de Campos", is positioned above the name of the second member of the jury.

Prof. Dr. FABIO ANTONIO DE CAMPOS
Instituto de Economia / UNICAMP

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "L. Moraes de Niemeyer Neto", is positioned above the name of the third member of the jury.

Prof. Dr. LUIZ MORAES DE NIEMEYER NETO
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo / PUC-SP

Dedico esse trabalho a toda minha família;
Particularmente, aos meus pais, Helio e Maria Angela;
E ao meu avô paterno, pescador talentoso, Apóstolo Marchetto (em memória).

AGRADECIMENTOS

Começo agradecendo a meu orientador, professor Dr. Eduardo Barros Mariutti, pela confiança depositada desde os tempos de graduação e pela disposição em discutir as questões de diversas naturezas e profundidades que naturalmente surgem no desenrolar de uma pesquisa acadêmica. Nesses tempos pós-modernos em que vivemos – de cujo significado aos poucos venho tomando consciência –, o contato com suas ideias desprendidas e abrangentes, bem como a liberdade *responsável* que me concedeu no avanço dos meus estudos, certamente foram e continuarão a ser um forte estímulo à fuga da especialização completa. Especialização que, atualmente, constitui um movimento em forte avanço sobre as universidades, tolhendo nossa capacidade de produzir uma visão de conjunto da realidade; daí, entre outras coisas, o grande valor de sua orientação.

Gostaria, também, de registrar meu agradecimento aos professores que compuseram as bancas de qualificação e de defesa do presente trabalho. São eles os professores Doutores Rodrigo Duarte Fernandes dos Passos, Fábio Antônio de Campos e Luis Moraes de Niemeyer Neto. Suas considerações – das mais diversas ordens – sobre esses meus escritos serão, sem dúvida alguma, extremamente importantes para os próximos avanços que pretendo dar em minha formação acadêmica e nas minhas próximas pesquisas. É um privilégio tê-los como interlocutores.

Não posso, evidentemente, deixar de agradecer à Universidade Estadual de Campinas e ao seu Instituto de Economia por toda a infra-estrutura disponibilizada, imprescindível para a realização desse trabalho. Do mesmo modo, deixo meus agradecimentos para todos os professores que tive durante o curso de mestrado e, não menos importante, para os demais funcionários da Universidade e do Instituto.

Registro, ademais, minha gratidão ao CNPq, que forneceu um apoio financeiro de inegável importância, sem o qual a trajetória até aqui poderia ter sido mais difícil.

Para além do campo estritamente acadêmico, quero agradecer também à Carla Corte. Professora desde os tempos de graduação, nunca me furtou de seu valioso aconselhamento sobre a profissão e a vida.

Impossível, aqui, não me lembrar dos amigos, a quem certamente devo mais coisas do que sou capaz de conceber. Nesse quesito, me considero um sujeito de sorte, pois, de fato, meus amigos não são poucos. Mas, também por esse motivo, buscar deixar os devidos agradecimentos de forma individual, nomeando *a todos*, seria incorrer em um risco enorme, o de ser momentaneamente traído pela memória, esquecendo-me de alguém; falha que seria imperdoável. Faço, então, algo declaradamente bem mais limitado, mencionando apenas aqueles com quem tive um contato mais próximo nesses últimos anos, sem, evidentemente, esgotar o conjunto de pessoas que, de várias formas, tiveram a sua importância. Dos amigos de S. J. do Rio Preto, registro meu agradecimento pelas incontáveis aventuras e risadas proporcionadas por Caio Romanelli, Jefferson Goulart Jr., Thales Almeida, Bruno Teixeira (vulgo Baiano), Pedro Henrique Amaral dos Santos (vulgo e genial Pery), Mary Ferrari (Feijão), Daniel Nigro (Pimenta) e Marcel Sano. Dos amigos de Unicamp, agradeço a enriquecedora companhia de Victor Young, Ulisses Rubio, Pedro Henrique Evangelista Duarte, Francisco Lima Jr., Armando Fornazier e Hugo Pinheiro.

Deixo, também, um agradecimento especial para Fernanda Fernandes, minha namorada. Sua companhia, seu excelente senso de humor e apoio tornam meus dias muito mais leves e prazerosos, bem como tornou a redação desse trabalho muito mais fácil.

Por fim, não poderia deixar de agradecer a importantes figuras familiares. À Eulidio e Maria Alice Queiroz; Raphael e Giovanna Q. Marchetto; Norma Marqueto e Pascoal Cestini; e a Apóstolo e Antonieta Marchetto; deixo os mais sinceros agradecimentos.

“O que se deve exigir de um escritor, antes de tudo, é certo sentimento íntimo que o torne homem de seu tempo e de seu país, ainda quando trate de assuntos remotos no tempo e no espaço”

Machado de Assis, 1873

RESUMO

Os efeitos da chamada “Era da Catástrofe” (1914-45) demandaram uma reforma radical nas diretrizes que nortearam a economia mundial no fim do século XIX: o *laissez faire* cedeu lugar à imposição de controles sociais sobre o mercado, orquestrados em grande medida pelos EUA. A materialização disto, no plano monetário-financeiro, foi a criação do sistema de Bretton Woods. Coube ao plano Marshall, mediante uma expansão da liquidez, dar o impulso inicial aos “Anos Dourados”, fase de extraordinário crescimento econômico amparado pela busca do pleno emprego e pela sustentação da demanda. Os anos 1970 marcam a desarticulação deste arranjo internacional. Pretendemos analisar a estratégia monetário-financeira articulada pelos EUA no início da década de 1970, o que, no médio prazo, possibilitou a restauração de sua posição dominante no cenário internacional, promovendo, de forma correlata, a difusão do neoliberalismo e da financeirização. O ponto-chave de nossa análise está nas medidas adotadas pelos EUA para deslocar para seus “aliado-rivais” (Europa Ocidental e Japão) e para a periferia os efeitos adversos do “choque do petróleo”, fato que tornou possível restaurar a sua liderança nos setores de ponta da indústria, que caracterizaram a Terceira Revolução Industrial. Partimos da hipótese que os EUA usaram fundamentalmente do seu *poder* político para deslegitimar as instituições multilaterais (o FMI e OCDE) que poderiam ter sido mobilizadas para conter a crise.

Palavras Chave: Dólar, Poder Americano, Bretton Wood, Financeirização

ABSTRACT:

The “age of catastrophe” (1914-45) effects demanded radical reforms on the guidelines which shaped the world economy in the last years of the nineteenth century: the *laissez faire* was replaced by the imposition of social controls to the market mechanisms, process which was led, to a great extent, by US. The reflects of this movement, in the monetary and financial fields, was the creation of the Bretton Woods System. The Marshall Plan, through a liquidity expansion, gave the initial impulse to what came to be known as “the golden age of capitalism”, a period of extraordinary economic growth characterized by the seek of the full employment and by the demand sustainment. The seventies began with the disarticulation of this international arrangement. We pretend to analyze the financial and monetary strategy articulated by the US in the begging of the seventies, what, in the middle run, made possible to this country to restore its dominant position on the international scenario, promoting, moreover, the neoliberalism diffusion and the “financialization” process. Our key point in this paper is the movements adopted by the US in order to dislocated to its “allies-rivals” (Western Europe and Japan) and to the periphery the adverse effects of the First Petroleum Chock (1973). The hypothesis assumed here is that the US basically used its political power to weaken the legitimacy of the multilateral institutions (the IMF and OEDC), which could have been mobilized to restrain the crisis.

Keywords: Dollar, US Power, Bretton Woods, “Financialization”

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	01
CAPÍTULO I – A NOVA HEGEMONIA E O AVANÇO DO BLOCO CAPITALISTA.....	09
<i>I.a – Os primeiros momentos da hegemônica americana e a reordenação internacional</i>	<i>09</i>
<i>I.b – A hegemonia americana e seus laços mais gerais com o assim chamado “regime fordista de acumulação”</i>	<i>33</i>
CAPÍTULO II – O ALVORECER DOS ANOS 1970: DESARRANJO MONETÁRIO E FINANCEIRO INTERNACIONAL E O INÍCIO DA DESARTICULAÇÃO DA ORDEM DO PÓS-GUERRA.....	43
<i>II.a – O ocaso dos arranjos do pós-guerra: algumas tensões iniciais do fordismo</i>	<i>43</i>
<i>II.b – 1971-73: as tensões no sistema financeiro internacional do pós-guerra chegam ao limite.....</i>	<i>55</i>
<i>II.c – O choque do petróleo e a questão da reciclagem dos petrodólares ..</i>	<i>67</i>
CAPÍTULO III – OS CONTORNOS DE UM POSSÍVEL NOVO REGIME DE ACUMULAÇÃO, A LIDERANÇA NORTE-AMERICANA E OS TRAÇOS INICIAIS DE UMA NOVA ORDEM MUNDIAL	79
<i>III.a – 1973-75: síntese de um triênio decisivo e das tendências mais gerais produzidas no plano internacional para as décadas subsequentes.</i>	<i>79</i>
<i>III.b – O avanço do processo de liberalização financeira na segunda metade dos anos setenta e no início dos oitenta.....</i>	<i>92</i>
<i>III.c – A formação do regime do “Dólar-Wall Street”</i>	<i>101</i>
CONSIDERAÇÕES FINAIS	107
BIBLIOGRAFIA	111

INTRODUÇÃO

O tensionamento da ordem internacional do pós-guerra, a crise dos regimes de Bretton Woods e o Choque do Petróleo: desafios ao poder americano

Os anos setenta foram, sem dúvida, um período de profundas e aceleradas transformações no âmbito da economia política internacional. Em poucas palavras, tratou-se, essencialmente, do início do colapso da ordem internacional do pós-guerra; processo que se desdobra até aproximadamente o início dos anos noventa, quando, aparentemente, uma nova ordem se consolida minimamente. De uma perspectiva mais ampla, a geopolítica internacional dos setenta é marcada pelo advento, com o abandono da *détente* pelos soviéticos, da assim chamada Segunda Guerra Fria e pela nova e intensa onda de descolonização no “terceiro mundo”, com o subsequente avanço da influência soviética para essas regiões. Estes dois fatos correlatos, é certo, esquentaram significativamente o clima entre as duas superpotências. Ademais, mesmo restringindo-se a perspectiva de análise, nota-se que as tensões se afluavam no interior do próprio “mundo capitalista”. Nas relações entre as potências ocidentais, esse momento marca a chegada a pontos críticos de diversos aspectos *potencialmente* problemáticos dos regimes de Bretton Woods. Pouco perceptíveis no início, tais aspectos foram, paulatinamente, ganhando importância em meio ao virtuoso período que se convencionou chamar de “os anos dourados do capitalismo”, que entra em colapso na primeira metade dos anos setenta. Na prática, o fato é que o incrível e, em boa medida, disseminado sucesso do capitalismo “domesticado” do pós-guerra terminou por alterar profundamente a própria conjuntura em que foi possível a imposição, por meio dos Estados nacionais, de amarras sociais às alegadamente cegas e irrepresáveis leis de valorização do capital. No cerne de todo esse processo de transição iniciado de forma mais visível ao final da década de 1960 e impulsionado no início dos 70, encontrava-se a potência hegemônica capitalista, os EUA, cujo poder passava, de forma concatenada, por *mutações* fundamentais rumo a novas bases de apoio e a uma nova forma básica de expressão, o *unilateralismo*. Esta conjuntura global ensejou o surgimento de diversos questionamentos sobre o futuro da primazia norte-

americana, seja no campo geopolítico mais amplo da Guerra Fria ou mesmo no interior do bloco capitalista. Por diversos prismas, vários indícios passaram a dar sustentação à tese de que o poder norte-americano havia sido corroído irremediavelmente. No que se liga à esfera geopolítica, a retomada da corrida armamentista por Brejnev e o avanço da órbita de influência soviética para diversos países recém libertados do jugo colonial pareciam indicar uma perda de poder relativo dos EUA no tabuleiro global da Guerra Fria. Particularmente no campo estratégico, o desastre da investida no Vietnã gerava significativos constrangimentos, internos e externos, ao poder militar norte-americano. Pelo lado produtivo, a intensificação da concorrência inter-capitalista com as demais potências ocidentais (Alemanha e Japão, principalmente) prejudicou as indústrias do *manufacturing belt* e, ao mesmo tempo, produziu visíveis reflexos negativos na balança comercial dos EUA. Por fim, também com relação à esfera das finanças e do sistema monetário internacional, a ação marcadamente unilateral dos EUA frente ao tensionamento dos chamados regimes de Bretton Woods seria um forte indício da perda de sua capacidade de liderança no interior do próprio bloco capitalista. No calor dos acontecimentos, portanto, parecia claro que a hegemonia norte-americana entrava em declínio. Entretanto, com o passar do tempo, essa tese passou a ser cada vez mais discutível.

Aparte à discussão sobre se tal postura norte-americana sinalizava ou não o comportamento desesperado uma potência *em inelutável declínio*, fica claro, se nos apoiarmos em uma perspectiva histórica mais ampla, que muitas das ações do governo norte-americano frente à conjuntura acima esboçada podem, sim, ser vistas como um conjunto de respostas *políticas* às transformações acumuladas no plano internacional desde o fim da II Guerra Mundial. Isso, pois tais transformações, na prática, ao elevar as tensões no sistema internacional, implicavam *realmente* desafios aos EUA na sustentação de seu poder, sem que isso signifique, necessariamente, um declínio de fato. Exemplo claro desses desafios que, gradualmente, iam se apresentando aos EUA de forma inevitável são os impasses monetários e financeiros que marcam as relações entre os países capitalistas centrais por toda a década de setenta. Nesse campo, para dizê-lo de uma forma bastante simplificada, tais tensões implicavam uma espécie de *trade-off* ao governo norte-americano naquele momento: (1) buscar dar sustentação aos

regimes monetário e financeiro internacionais que havia ajudado a criar, o que tenderia a favorecer uma maior estabilidade econômica internacional. Entretanto, isso exigiria dos EUA aceitar novas e maiores restrições macroeconômicas em seu plano interno, assim como uma redução relativa de seu poder econômico frente aos seus *aliados-rivais* no bloco capitalista; ou (2) rejeitar aqueles regimes, podendo livrar-se de antigas e potenciais novas restrições. Nesse caso, os riscos de tais rupturas eram as consequências não muito previsíveis com relação à estabilidade econômica internacional e, o que é mais importante nesse caso, à sustentação do dólar como a divisa-chave internacional. Àquela altura, afirma Peter Gowan, Nixon dificilmente aceitaria tomar o primeiro caminho (2003: 45 e segs). Expressão fundamental da mudança dos tempos, a ação norte-americana, frente tais impasses, se torna notavelmente distinta da “benevolência” – mesmo que, em última instância, auto-interessada – característica de sua atuação em boa parte das questões internacionais relacionadas aos seus principais aliados, nas três décadas anteriores. Por outro lado, devido ao seu gigantesco peso político e econômico, as respostas norte-americanas às tensões de uma ordem internacional que atingia seus limites produziam, por sua vez, efeitos catalisadores tanto da desarticulação da antiga ordem quanto da conformação dos traços mais básicos de uma, até então, *possível* nova ordem. Necessário dizer, estas respostas e, principalmente, seus efeitos não estavam previamente determinados. Isto é, para os EUA, na busca pela manutenção de seu poder internacional, frente aos desafios que lhes eram colocados, não havia um só caminho possível, bem como as consequências mais profundas do caminho por fim trilhado não podiam antecipadas com muita precisão pelos seus *policymakers*. Mas, no bojo desse intrincado processo de definições, pode-se dizer que:

[H]ouve dois momentos decisivos na história. O primeiro foi a decisão de Nixon de cortar a ligação entre o dólar e o ouro em agosto de 1971. E o segundo foi o aumento do preço do petróleo no outono de 1973 e a maneira pela qual as consequências financeiras desse aumento de preço foram administradas pelos principais poderes ocidentais (Idem: 45).

Nos dois episódios citados, a atuação norte-americana foi, basicamente, no sentido de explorar sua posição hegemônica de modo a fazer com que os demais

países – principalmente seus concorrentes econômicos mais imediatos – arcassem com os custos políticos e econômicos dos ajustes (MARIUTTI, 2009: 16). Como dissemos, a forma unilateral de atuação dos EUA no bloco capitalista, bem como as turbulentas consequências que esse comportamento gerou ou agravou, fez com que diversos autores que testemunhavam o desenrolar dos acontecimentos, tendo em vista a conjuntura mais ampla do momento, passassem a se preocupar com a possibilidade de declínio da liderança norte-americana, e com as potenciais graves consequências que isso acarretaria (FIORI, 2004a: 11).¹ Estas preocupações, em retrospectiva, se revelaram só parcialmente acertadas. De fato, o período que se seguiu ao colapso da ordem internacional do pós-guerra pode ser caracterizado por uma crescente instabilidade tanto política como, *principalmente*, econômica. Entretanto, o declínio previsto da liderança norte-americana e sua substituição por uma nova potência capitalista – seja ou não nos moldes dos ciclos hegemônicos anteriores –,² passados hoje mais de 40 anos do fim de Bretton Woods (1971-73), não dá sinais de que esteja tão próximo de se concretizar. Não obstante, a cada novo forte solavanco ou crise de maiores proporções nas relações internacionais, os “discursos declinistas” são realimentados e ganham novo fôlego, evidenciando a atual falta de consenso no debate acerca dos potenciais cenários futuros para a economia-política internacional e, mais especificamente, para o poder da sua maior potência (ARRIGHI e SILVER, 2001: 14-6).

Desse modo, frente a tais divergências de debate, torna-se relevante a realização de análises que evidenciem as raízes do poder norte-americano atual. A nosso ver, tais raízes remontam, em boa medida, aos anos setenta, momento para o qual, portanto, nos voltaremos de forma mais detida, nesse trabalho. Isso, pois esse período demarca, como já dissemos, os desmontes iniciais da ordem internacional do pós-guerra, bem como é, nele, que se assiste o surgimento e a consolidação dos primeiros traços da nova ordem internacional, que se estabelece de forma mais

¹ Dois exemplos importantes desses autores são Charles Kindleberger e Robert Gilpin. Suas análises e expectativas, como a de outros autores daquele período, eram influenciadas, em boa medida, pela história, mais especificamente pela lembrança do dramático período que abrangeu a I e II Guerras Mundiais (1914 – 1945), e pelo diagnóstico bastante aceito de que todo aquele período de crise se deu, no limite, pela ausência de um Estado que se sobressaísse aos demais, e assumisse a liderança em escala mundial. Apesar de, naquele momento, Kindleberger e Gilpin não utilizarem o termo hegemonia, suas ideias contribuíram para a definição da ideia básica da “teoria da estabilidade hegemônica” (FIORI, 2004: 11). O desastre representado pela Guerra do Vietnã e a reativação da corrida armamentista pela URSS de Brejnev tornavam o suposto declínio americano ainda mais “evidente”.

² Para uma análise, em perspectiva histórica, dos ciclos hegemônicos holandês e britânico ver ARRIGHI (1996: 36-58), ou também ARRIGHI et al (2001: 47-88).

completa com a queda da URSS e o avanço do neoliberalismo para os países periféricos, no final dos anos oitenta e início dos noventa. E, se assumirmos, como é até bastante intuitivo, que um poder que garanta a um Estado uma primazia prolongada e de dimensões globais deve ter, em sua essência, forte organicidade com a *totalidade histórica* em que se inscreve, torna-se evidente que uma compreensão mais profunda desse poder só é possível se apoiada em análise que, por fim, nos leve a tangenciar e a concatenar elementos que possibilitem uma visão mais abrangente da realidade e de seus aspectos mais duradouros: por exemplo, os elementos que constituem a própria ordem internacional de que esse poder é coetâneo e, dela, compõe parte fundamental. Em nosso caso, trata-se, portanto, da própria ordem internacional *atual*, cujos pilares mais centrais, como aqueles que se ligam à esfera monetária e das finanças internacionais, foram se conformando, de forma mais acelerada, a partir da primeira metade dos anos setenta. Com efeito, a busca por algumas das principais raízes do poder norte-americano se confundirá, nesse trabalho, com a análise do momento inicial de transição da ordem do pós-guerra para a atual.

Entretanto, na execução dessa tarefa, alguns limites específicos se apresentam de forma clara e inelutável. Nesse sentido, ainda que o esforço, aqui, seja por não perder de vista uma perspectiva abrangente da realidade, seria impossível, pela complexidade da tarefa e pelas minhas limitadas capacidades, tecer uma mais completa relação entre os inúmeros elementos relevantes que, juntos, compõem essa realidade mais ampla. Assim, se entendermos que considerações sobre “ordens internacionais” se ligam, no esquema de *níveis da realidade*, à temporalidade histórica da média duração, ficam patentes as dificuldades de se realizar uma reconstrução mais acabada do processo de transição da ordem do pós-guerra para a atual. Portanto, tendo em vista que tais elementos se co-determinam numa relação assimétrica, ou hierárquica, a estratégia de trabalho aqui adotada é a de privilegiar aqueles elementos que julgamos estar entre os mais relevantes para o entendimento da questão que nos colocamos. Basicamente, olharemos para o processo de dissolução da ordem internacional do pós-guerra, bem como para as correlatas mutações que sofreu o poder norte-americano nesse momento, através das tensões relacionadas aos assuntos monetários e financeiros que envolveram os países capitalistas centrais e que

aceleraram uma reconfiguração política no interior dos Estados capitalistas, principalmente nos EUA, em favor dos interesses das altas finanças.³ Como se sabe, com o colapso dos regimes de Bretton Woods, assistiu-se, de maneira geral, o forte avanço da privatização do sistema financeiro internacional, o aumento da porosidade das fronteiras nacionais à circulação de capitais, o dramático aumento da volatilidade dos principais preços e índices macroeconômicos (câmbio, juros, inflação, PIB etc.), o forte impulso ao processo de transnacionalização da produção, a financeirização da riqueza privada e a exacerbação do poder de *seigniorage* do dólar. Outro elemento que terá importância central na reconstrução desse processo transitório é a profunda fragilização do “consenso social” – este produzido, diga-se, pelos trinta anos de profunda crise que marcou o início do século passado – acerca de valores como o de solidariedade social⁴ e de desenvolvimento *nacional*, bem como acerca da importância da subordinação das finanças às necessidades da produção, da estabilidade econômica e do emprego. Em conjunto, tais transformações produziram os primeiros elementos de um suposto *novo regime de acumulação capitalista*, em substituição ao que pode ser chamado de regime “fordista de acumulação”. Em resumo, a reconfiguração das finanças e das relações monetárias internacionais no sentido apontado, concatenadas às fragilizações sociais mencionadas, veio a se constituir em elemento fundamental da ordem internacional em que vivemos, bem como um dos pilares centrais do poder norte-americano de hoje.⁵

³ “As políticas americanas de resposta às ameaças contra a hegemonia do dólar estavam associadas à recuperação do domínio da alta finança na hierarquia de interesses que se digladiam no interior do Estado plutocrático americano. É desse ponto de vista que devem ser analisadas as mudanças na política econômica americana entre os anos 70 e 80” (BELLUZZO, 2004: 20)

⁴ Já em 1980, J. K. Galbraith manifestava seu apelo contra o que considerava ser um nefasto avanço do individualismo: “Meu primeiro apelo é por uma revitalização intensa e vigorosa do que foi outrora chamado de ética social e que, mais simplesmente, é apenas uma boa noção de comunidade (...). Nos últimos anos, temos testemunhado o desabrochar do sentimento oposto, e em nenhum lugar tão ostensivamente quanto aqui na Califórnia. Trata-se da celebração, ou mesmo da santificação, do interesse pelo próprio Eu. O principal dever da pessoa, afirma-se, é para com a sua própria renda, o seu próprio prazer pessoal. Liberdade é a liberdade de se conseguir dinheiro com um mínimo de impedimentos e de gastá-lo com a menor contribuição possível para fins públicos” (1989, p. 4).

⁵ Entretanto, fazendo mais uma vez a ressalva, a estes dois pilares estão ligados diversos outros componentes cruciais para o momento de transição entre as ordens internacionais e para a posição norte-americana no sistema internacional: por exemplo, a questão militar. Assim, nos momentos oportunos, e na medida do possível, buscaremos contextualizar e dar uma ideia, ainda que um tanto quanto superficial, da importância desses elementos em cada conjuntura e sua relação com a esfera das finanças e das relações monetárias, bem como com relação à esfera social.

Como ressaltamos acima, devido ao seu enorme peso no Sistema Internacional, a postura norte-americana no início dos anos setenta foi responsável, em grande medida, pela conformação de traços essenciais do mundo atual, bem como do poder que, nele, os próprios EUA possuem. É evidente que não poderíamos eleger uma atuação episódica norte-americana de forma isolada e reputá-la como o fator crucial na *determinação* dos acontecimentos subsequentes. No entanto, a história se desenrola de modo contínuo, sendo definida, em diferentes graus, por um conjunto de acontecimentos localizados em diferentes posições no tempo cronológico, mas que estendem seus efeitos, em maior ou menor medida, por longos períodos. É isso que torna tão difícil a separação entre passado e presente no tempo histórico. Como afirma Hobsbawm, “(...) passado, presente e futuro constituem um *continuum*” (2008b, p. 50). Portanto, podemos elencar e relacionar um conjunto restrito de acontecimentos em que a atuação norte-americana foi decisiva e que, juntos, produziram tendências e efeitos que perduram até hoje. É nesse sentido, então, que abordaremos episódios como o fim da chamada *Gold Window*, o enorme desenvolvimento do euromercado, o malogro do *smithsonian agreement* e o abandono do controle de capitais pelos EUA. Particularmente importante, em nossa análise, será também a atuação dos EUA frente à questão da reciclagem dos petrodólares, que favoreceu o estabelecimento dos pilares centrais de um novo regime monetário e financeiro internacional amplamente favorável àquele país – e que, na realidade, é bem provável que tenha extrapolado até mesmo as intenções mais explícitas e imediatas de Washington ao lidar com a questão da elevação dos preços do óleo. Isso, porque tal novo regime, seja qual for o grau em que foi premeditado pelos *polycymakers* norte-americanos, colocou nas mãos do governo dos EUA um instrumento de poder internacional altamente eficiente e com um elevado potencial de alcance mundial. Desde então, sua utilização como *alavanca política* no campo internacional pelo governo norte-americano só fez aprofundar os aspectos mais centrais e perversos desse mesmo regime, que, por meio do processo de *financeirização sistêmica* das economias e de homogeneização ideológica, foram lançando tentáculos pouco perceptíveis de início, porém vigorosos, *por dentro* dos Estados. Estes, com efeito, tiveram mitigada, progressivamente, sua legitimidade interna para reagirem politicamente às cada vez mais voláteis oscilações dos mercados

financeiros internacionais, bem como, em última instância, às ações da potência hegemônica.

Capítulo I

A Nova Hegemonia e o avanço do bloco capitalista

I.a – Os primeiros momentos da hegemônica americana e a reordenação internacional

Após a Primeira Guerra Mundial, a não assunção da liderança internacional por parte dos EUA não se deu simplesmente por uma recusa desse país em assumir tal posição. Esta postura, argumenta-se, estaria baseada, acima de tudo, em um suposto *isolacionismo* profundamente arraigado sua sociedade, o que terminaria por se transmitir para política externa do país; o veto do congresso norte-americano à filiação dos EUA à Liga das Nações teria sido, nesse sentido, o exemplo mais claro desse alegado traço social americano.⁶ Entretanto, a conjuntura global daquele momento – que constitui uma melhor perspectiva através da qual se esquadriñar a questão – era certamente muito mais complexa.

Em linhas bem gerais, podemos dizer que as lideranças europeias não queriam e, mais importante, não precisavam do apoio e muito menos da ingerência norte-americana para a sustentação de suas posições de poder no jogo político interno de seus países. Apesar do intenso sofrimento imposto às populações, o esforço social exigido pela primeira guerra *total* da história não colocou, no horizonte mais imediato, sérias ameaças às posições de poder do *establishment* político na maior parte da Europa. Nesse sentido, não havia ainda, por exemplo, algo semelhante à ideia de uma efetiva “ameaça vermelha”; no imediato pós-guerra, inclusive, o futuro do comunismo era bastante incerto até mesmo na Rússia.⁷

⁶ Antes de ser pautada pelo isolacionismo, a política externa norte-americana, historicamente, parece ter sido regida pelo *pragmatismo*, ligado às medidas necessárias, a cada momento, ao objetivo da “América primeiro”. Sobre alguns importantes aspectos históricos *perenes* da política externa dos EUA, ver MARIUTTI (2009).

⁷ Com isso, nem de longe quero afirmar que os países (principalmente EUA, Inglaterra e França) eram indiferentes aos acontecimentos relativos à evolução das disputas políticas internas da Rússia. Os principais países europeus, juntamente com os EUA, estavam, é claro, alertas. Entretanto, a Rússia ainda estava distante de inspirar as mesmas preocupações que veio a fazer após a Segunda Guerra Mundial. “Tornar o mundo seguro contra o bolchevismo e

Contudo, não se pode deixar de ressaltar que a I Guerra Mundial não teve precedentes, marcando o colapso da chamada “ordem liberal burguesa” do século XIX e dando início a um conturbado período de transição que Hobsbawm bem chamou de “Era da Catástrofe” (1914-45). Como indicado acima, tratou-se, essencialmente, da primeira *guerra total* história. Isto é, sua eclosão colocou progressivamente em marcha uma “máquina de guerra” que exigiu o suporte de uma gigantesca economia de guerra. Em poucas palavras, isso significou que grande parte da sociedade dos países centralmente envolvidos foi mobilizada para a sustentação dos conflitos, bem como sofreu na pele suas diversas consequências. Apenas para se ter uma ideia, 8 milhões de pessoas foram mortas diretamente nos conflitos; 7 milhões ficaram permanentemente incapacitadas e 5 milhões, o que não inclui a Rússia, morreram das chamadas “causas resultantes” da guerra (doenças, fome etc.). Quanto às perdas materiais, em boa parte do continente europeu, a imagem mais geral era:

(...) de centenas de milhares de casas destruídas, fazendas incendiadas, rodovias e ferrovias e linhas telegráficas explodidas, rebanhos dizimados, florestas pulverizadas e vastas áreas inutilizadas para agricultura devido a obuses e minas não detonadas (KENNEDY, 1989: 270-1).⁸

Fica difícil imaginar que, após um desastre dessas proporções, o mundo pudesse voltar a ser o mesmo. Ao contrário, esse parece ter sido um momento em que o processo histórico se acelerou, produzindo efeitos socioeconômicos permanentes. Para

remapear a Europa eram metas que se sobrepujam, pois a maneira mais imediata de tratar com a Rússia revolucionária, se por acaso ela viesse a sobreviver – o que não parecia de modo algum certo em 1919 –, era isolá-la atrás de um ‘cinturão de quarentena’ (cordon sanitaire, na linguagem da diplomacia contemporânea) de Estados anticomunistas” (HOBSBAWM, 2008: 40).

⁸ Não é possível, quanto mais nos limites desse trabalho, passar uma imagem bastante acurada sobre o que o adjetivo “total” significou para as populações europeias que vivenciaram os conflitos. Estatísticas sobre número de mortos entre militares e civis, bem como das perdas materiais, realmente não dão conta da amplitude da tragédia. Eric Hobsbawm afirma: “temos como certo que a guerra moderna envolve todos os cidadãos e mobiliza a maioria; é travada com armamentos que exigem um desvio de toda a economia para a sua produção, e são usados em quantidades inimagináveis; produz indizível destruição e domina e transforma absolutamente a vida dos países envolvidos. Contudo, todos esses fenômenos pertencem apenas às guerras do século XX. Na verdade, houve guerras tragicamente destrutivas antes, e mesmo guerras que anteciparam os esforços totais da guerra moderna como na França durante a Revolução. (...) Apesar disso, antes do século XX, guerras envolvendo toda a sociedade eram excepcionais. Jane Austen escreveu seus romances durante as Guerras Napoleônicas, mas nenhum leitor que não sabia disso o imaginaria, pois as guerras não aparecem em suas páginas, embora um certo número de cavalheiros que passam por essas páginas indubitavelmente tenham tomado parte delas. É inconcebível que qualquer romancista pudesse escrever assim sobre a Grã-Bretanha nas guerras do século XX” (2008, p. 51). E Paul Kennedy conclui: “não há como calcular a angústia pessoal e os choques psicológicos implícitos a uma tal catástrofe humana (...)” (1989: 270).

os nossos propósitos, dois desses efeitos devem ser rapidamente ressaltados. Primeiro, a guerra serviu para impulsionar o avanço americano e consolidar a primazia dos EUA em termos econômicos. Ademais, ainda no plano econômico mundial, a guerra teve o efeito de colocar por terra o último pilar da hegemonia britânica: o sistema monetário e financeiro do padrão ouro clássico, ancorado na libra esterlina. Segundo, a inédita mobilização social exigida produziu uma nova consciência nas classes menos abastadas quanto à responsabilidade do Estado pelas vicissitudes de sua vida material. Basicamente, passou a se difundir mais fortemente a ideia de que o desemprego e as más condições de suas vidas não eram realmente um fenômeno tão natural, relativo a leis econômicas inelutáveis, frente a que os governos e as demais camadas sociais tinham pouco a ver e a fazer. Com efeito, a partir de então, aumentaram as reivindicações sociais por políticas que favorecessem as classes trabalhadoras, assim como, num plano mais radical, elevaram-se as vozes que criticavam as inescapáveis desigualdades e crises produzidas pelo próprio sistema capitalista. Como afirma Mazzucchelli (2009: 56): “Não era mais possível ignorar as demandas populares (...)”, “aos sacrifícios impostos a homens e mulheres durante a guerra passaram a corresponder as obrigações do Estado no pós-guerra”. E, ainda que o entreguerras fosse, ao final dos anos 1920, assistir uma progressiva centralização das decisões políticas – em muitos casos, pela “extrema direita” –, o imediato pós-guerra foi marcado por uma expansão do sufrágio universal.

Contudo, apesar do avanço da importância política dos movimentos sociais, as posições de poder das elites europeias em boa parte dos países ainda não estavam realmente em risco. Isso não quer dizer que estas agitações não causassem preocupação, mas a situação podia, e o foi, ser administrada. Na verdade, o esforço de guerra representou um forte impulso em um processo sócio-político que já se desenrolava desde o final do século XIX. E a então inevitável formalização das conquistas sociais – como foi o caso do sufrágio universal – teve o efeito de acalmar os ânimos e, na prática, a manter a estrutura de poder. Com relação à Rússia, no desenrolar do entreguerras, mesmo com a sua relativa estabilização política interna, Lênin não esteve em condições de buscar uma expansão da revolução, e Stalin, uma vez no poder, também optou por conter o avanço do comunismo. Na grande parte dos

demais países, os comunistas eram minoria nos movimentos sociais e, onde tiveram maior expressão, foram duramente contidos. Por outro lado, para as elites de países como França, Inglaterra e em menor medida a Itália, o fim da guerra representava vitória e, com ela, a obtenção de reparações daqueles considerados culpados pelo desastre (quase que unicamente a Alemanha). Além disso, mesmo que com alguns abalos, esses países continuaram potências imperiais, anexando, inclusive, o antigo império alemão. Assim, do ponto de vista dessas elites (fora Alemanha e Rússia, claro), a situação não era ruim. O avanço dos movimentos sociais, ainda que desagradável, não representava ameaças claras ou imediatas. E a vitória na guerra abria a possibilidade de um fortalecimento de sua posição, com a obtenção dos “espólios” de guerra. Em conjunto, esses aspectos estiveram, em boa medida, na base da rejeição europeia de diversas propostas de Woodrow Wilson apresentadas nas conferências de paz (FIORI, 2004b: 80-4).

Por outro lado, os EUA também não precisavam, naquele momento, se imiscuir *diretamente* nos assuntos europeus. E isso tanto pelos seus interesses econômicos mais gerais como pelo jogo político no plano internacional. As grandes corporações americanas ainda tinham um amplo espaço econômico interno para acumulação, já que ali, no seio sociedade norte-americana, desenvolvia-se a primeira, e *exuberante*, sociedade de consumo de massas da história. A década de vinte, no que se refere aos EUA, entraria para os livros de história como os famosos *roaring twenties*.⁹ Na verdade, tratou-se dos primeiros avanços da constituição do chamado “regime fordista de acumulação” nos EUA, que se desenvolveu plenamente e difundiu-se pelo mundo capitalista após a II Guerra Mundial. As empresas europeias estavam, evidentemente, longe de se afigurarem como sérios concorrentes aos negócios no âmbito doméstico dos EUA ou em terceiros mercados; e mais, não se mostravam muito competitivas nem

⁹ Mazzucchelli sintetiza muito bem aquela década norte-americana: “A explosão do consumo de massas, o fascínio dos automóveis e dos equipamentos duráveis de uso doméstico, as facilidades do crédito, os apelos da propaganda, a explosão dos subúrbios, a renovação dos imóveis, a multiplicação das rodovias, a difusão do uso da energia elétrica, a imponência dos monumentais arranha-céus, o crescimento do emprego, a elevação dos salários reais, os ganhos da bolsa, a liberação dos costumes, o cinema falado, a graça das flappers, a revolução do jazz e o sentimento de uma prosperidade que se imaginava permanente – moldaram a vida, conquistaram os corações, e inebriaram os espíritos da América. (...) De fato, a partir de 1922 a economia americana ingressou em um ciclo de crescimento virtuoso” (MAZZUCHELLI, 2009: 198). Assim, “(...) a década de 20 foi um período de expansão – embora desequilibrado – para o capitalismo americano, consolidando uma sociedade de consumo de massas” (TAVARES e BELLUZZO, 2004: 117).

mesmo em seus próprios mercados domésticos.¹⁰ Assim, o grande capital americano poderia eventualmente acessar o mercado europeu por meio de exportações, com relativa facilidade; isso ainda geraria demanda por financiamento *em dólar* para os países do continente e, assim, mercado para os agentes financeiros de *Wall Street*. A praça financeira americana havia se tornado, com o fim do padrão ouro clássico e o enorme afluxo de ouro para os EUA, no mais importante centro financeiro mundial, detendo a moeda mais atrativa e confiável, bem como as maiores e mais líquidas instituições financeiras.

Ainda do ponto de vista econômico, os EUA, como assinalamos, em uma forte ascensão que vinha desde o final do século XIX, já começavam a se agigantar frente às demais potências industriais. Além disso, com a Alemanha econômica e politicamente prostrada e a Rússia afundada em uma penosa guerra civil, restabelecia-se um novo equilíbrio de poder na Europa, com o que os EUA não vislumbravam importantes ameaças à sua preponderância política no plano internacional. Esse é um ponto de grande importância, já que desde o final do século XIX, as apostas sobre quais nações dominariam o jogo político nas décadas seguintes recaiam justamente sobre o trio Alemanha, Rússia e EUA. “Em lugar disso, a primeira foi decisivamente derrotada” e “a segunda entrou em colapso com uma revolução para em seguida isolar-se sob os Bolcheviques” (KENNEDY, 1989: 269). Não deve haver dúvida de que isso exerceu significativa influência sob *policymakers* americanos. Com isso, seus interesses geopolíticos tenderam prioritariamente para o pacífico, fato que, anos mais tarde, elevou as tensões entre EUA e Japão, culminando no ataque a *Pearl Harbor* e na entrada dos EUA na Segunda Guerra (HOBSBAWM, 2008: 48)

Outro ponto central é que mundo se encontrava a uma década do *crash* de 1929, cujos dramáticos efeitos socioeconômicos rapidamente difundidos entre os países

¹⁰ Ainda que, de fato, nos países europeus mais ricos, a economia já fosse dominada por grandes empresas, muitas organizadas sob a forma de corporações, as duas primeiras décadas do século XX marcaram um crescimento extraordinário das empresas norte-americanas. Esse processo se desenrolou tanto por meio de uma vigorosa acumulação ampliada de capital, como por meio de uma onda sem precedentes de fusões e aquisições. Para se ter uma ideia, David Harvey afirma que 1/3 dos ativos do setor manufatureiro norte-americano foi sujeito a operações de fusões apenas entre os anos 1898-1902 (1990: 126). Contribuiu para esse forte movimento de acumulação ampliada e de fusões um aspecto essencial do capitalismo norte-americano: a organização das grandes empresas em sociedades por ações. Tal aspecto potencializou a capacidade das empresas de aglutinarem recursos financeiros de longo-prazo, bem como facilitou o processo de centralização do comando dos diversos capitais dispersos. Deve-se ressaltar também que, do ponto de vista da organização e da tecnologia de produção, esse início de século também marca o surgimento e a difusão da “linha de produção” de Henry Ford, que favoreceu um barateamento dos custos daqueles produtos suscetíveis a padronização.

capitalistas aceleraram, entre outros processos, a percepção de parte significativa da opinião pública, do meio acadêmico e das lideranças políticas sobre a forte interdependência econômica entre os países capitalistas, bem como evidenciou uma incompatibilidade potencial entre dois elementos conformadores de uma ordem econômica liberal mais *stricto sensu* (*laissez-faire*) no plano internacional: a coexistência de regimes liberais no comércio e *também* nas finanças.¹¹ Na prática, isso tendeu a promover, em diversos países, realinhamentos políticos em favor de visões que iam de encontro ao ideal econômico liberal de cunho mais radical, assim como ajudou a disseminar um novo consenso acerca da necessidade de maior regulação econômica e cooperação entre os países nas relações econômicas internacionais (principalmente no que se refere à necessidade de colocar em prática as famigeradas políticas de repressão financeira).¹² Durante a década de trinta, os exemplos do sucesso econômico de URSS, Japão e principalmente da Alemanha foram, aos poucos, saltando aos olhos dos *policymakers* dos demais países e, assim, chamando a atenção, entre outros aspectos, para o potencial econômico de um maior controle estatal sobre a atividade econômica em geral e sobre as finanças, em particular.¹³ Relativamente

¹¹ Devemos ressaltar que esta potencial incompatibilidade é característica mais específica da conjuntura que se desenvolveu após a Primeira Guerra Mundial e o fim da Era Vitoriana. Houve momentos no passado em que, por diversos motivos, essa incompatibilidade não existiu ou, pelo menos, foi menos evidente. Como demonstra Mazzucchelli, o século XIX – mais exatamente, a partir da década de trinta – pode ser entendido como o momento em que, apoiada na hegemonia britânica, a assim chamada “ordem liberal burguesa” se desenvolve e atinge seu apogeu, caracterizando-se por uma relativamente alta mobilidade de capitais, força de trabalho e também de mercadorias. O último quartel daquele século, entretanto – como ressalta o próprio autor –, já começa a apresentar algumas fissuras nessa ordem, “com a emergência do protecionismo comercial e a ativa presença do Estado nas industrializações atrasadas e na corrida colonial (...)” (2009: 22 e segs).

¹² A ruptura com o liberalismo também se deu, em muitos casos, na esfera política, como demonstra a Alemanha e a Rússia, exemplos mais conspícuos (mas também Itália, Japão e outros). Ademais, se alargamos nossa perspectiva histórica, pode-se afirmar que “fim do liberalismo” deve ser entendido como um processo que se já se desenrola desde o último quartel do século XIX. Evidentemente, esse movimento se desenvolveu em diferentes ritmos, dependendo do país considerado, bem como do recorte da realidade adotado: na esfera das finanças, por exemplo, esse processo se acelera tardiamente, nos anos trinta. Para Helleiner, “a longevidade do liberalismo nessa área se deve, em parte, à natureza complexa e técnica de suas operações. (...) Tal complexidade deu às questões relativas às finanças pouca visibilidade política, permitindo aos banqueiros privados e públicos simpáticos ao liberalismo financeiro dominar as finanças internacionais durante a década de vinte” (1994: 28).

¹³ Os exemplos japonês e alemão, afora a URSS, podem ser considerados os dois casos mais extremos de distanciamento das práticas econômicas liberais nos anos trinta. Não é certamente fortuito que tenham esses dois países sido também uns dos que mais cedo e em maior grau se afastaram do liberalismo em outras áreas. Também não é fortuito o fato de que esses dois países tenham sido também os que mais cedo se engajaram num forte processo de militarização, que passou a exigir um maior controle e direcionamento dos recursos (HELLEINER, 1994: 29). Casos curiosos: o próprio Harry Dexter White, no início dos anos 1930, antes de ser convidado por Henry Morgenthau a participar do desenvolvimento do New Deal no departamento do tesouro, havia se inscrito em um instituto de pesquisa na URSS para se dedicar a estudar “técnicas de planejamento”. O convite ao tesouro, ao que parece, o fez desistir da empreitada. Já John M. Keynes, quando ainda recém ingresso no Tesouro Britânico em 1940, foi encarregado de redigir um pronunciamento de rádio dando descrédito a algumas propagandas feitas por um alto ministro alemão, Walther Frank, que exaltava futuros benefícios sociais. O economista britânico foi instruído a

distantes, entretanto, dos colapsos econômicos da década de trinta – e com o afrouxamento das tensões sociais nos anos 1920 –, as lideranças europeias e norte-americanas terminaram por favorecer tentativas de retorno ao liberalismo da “Era vitoriana”. Nos EUA, sua política econômica externa tendeu a ser governada pelos interesses das altas finanças nova-iorquinas, com o J. P. Morgan à frente.¹⁴ Mal comparando, se houve, no entreguerras, algo próximo a um provedor de recursos de última instância no plano internacional, esse foi o banco Morgan. Mas isso, claro, era limitado, já que a “última instância” foi, na prática, determinada pelos seus interesses e cálculos privados, como demonstra o abrupto cancelamento de novos empréstimos em 1928, como consequência dos primeiros sintomas da forte crise que eclodiria no ano seguinte. Essa interpenetração de interesses privados e públicos era, de maneira geral, orientada pelo objetivo das altas finanças norte-americanas de restabelecer alguns dos elementos essenciais que moldaram o sistema financeiro internacional anterior à Primeira Guerra Mundial; basicamente, os elementos centrais do padrão-ouro clássico: câmbio fixo, livre conversibilidade, lastro em ouro/divisas (no caso, o dólar) e uma forte subordinação da estabilidade econômica interna à sustentação do valor externo das moedas (ajustes recessivos). Com efeito, no que se refere ao retorno desses elementos, a comunidade financeira de Nova Iorque – no que se inclui o Federal Reserve –, aliados aos seus homólogos londrinos, obtiveram sucesso, pelo menos até as rupturas produzidas a partir da crise de 1929 (HELLEINER, 1994: 26-7).¹⁵ Já com relação à Europa ocidental, suas lideranças políticas ficaram presas a políticas de cunho liberal, em conformidade com a sanha das finanças americanas e londrinas.¹⁶ Isto é, realmente buscaram restabelecer os pilares do antigo sistema monetário/financeiro internacional, agora ancorado no dólar, subordinando na maior

contrapor Frank enaltecendo os princípios tradicionais do livre mercado e do Padrão Ouro, com o que, bastante atinado à mudança dos tempos, retrucou que “isso não teria valor algum de propaganda. A Inglaterra deveria oferecer o mesmo que Dr. Funk oferece, exceto que nós devemos fazer isso melhor e de forma mais honesta” (RUGGIE, 1982: 388).

¹⁴ “O domínio dos negócios sobre o governo chegou ao ápice nos anos 1920. Os EUA emergiram da Primeira Guerra Mundial (...) como os credores do mundo e – dizem os crédulos – o banco Morgan transformou-se no braço financeiro da política de Washington. Vou contar a verdade: *a política internacional americana era um apêndice dos interesses financeiros do Morgan*” (BELLUZZO, 2004: 54, *grifo meu*).

¹⁵ Outro reflexo dessa forte interferência das finanças privadas na política externa americana foi, é certo, a inflexibilidade americana na cobrança dos empréstimos realizados aos seus aliados durante a guerra, o que, por sua vez, tendeu a reforçar a intransigência de Inglaterra e França na imposição das reparações à Alemanha.

¹⁶ Para uma análise bem detalhada do avanço e do recuo das políticas liberais no entreguerras, nos países europeus centrais, ver MAZZUCHELLI (2009).

parte das vezes demais objetivos econômicos à manutenção da livre circulação financeira e à sustentação o valor externo de suas moedas. Como afirma Mazzucchelli, as autoridades europeias ficaram presas aos “grilhões dourados” (2009). Com tudo isso, podemos entender a postura norte-americana após a Primeira Guerra Mundial como um “afastamento” *pragmático*¹⁷ dos assuntos europeus, já que, portanto,

(...) a retirada americana dos assuntos internacionais empreendida por Warren Harding não foi, na época, algo insensato. Tratava-se, apenas, de *explorar* as vantagens econômicas [e financeiras] derivadas da nova estrutura comercial [e financeira] gestada pelo esforço de guerra – o superávit comercial [e financeiro] americano – em benefício do fortalecimento do mercado interno dos EUA (MARIUTTI, 2009: 11, *grifo do autor*).

Com efeito, torna-se difícil pensar o conjunto das crises do entreguerras simplesmente em termos de uma “recusa” dos EUA em assumir um papel mais direto e efetivo na liderança dos demais países para uma nova conjuntura de estabilidade, prosperidade e paz. Primeiro, porque, em que se pese a falta de uma mais vigorosa “vontade política” americana em assumir tal papel, também não houve, no limite, um claro “convite” europeu nesse sentido. E segundo, porque, se olharmos para a configuração política interna dos países europeus e dos EUA, esta não refletia ainda os novos anseios sociais que foram se desenvolvendo no seio dessas sociedades desde o final do século XIX, mas que só foram se refletir em uma representação política mais vigorosa com o final da II Guerra Mundial, após quase 30 anos de crises sucessivas. Isto é, esses movimentos sociais, apesar de algumas conquistas, ainda não possuíam representatividade ou não exerciam força política suficiente, e aqueles que estavam no comando tiveram liberdade para buscar “fazer o relógio andar para trás”. Assim, mesmo que houvesse uma liderança mundial naquele momento, dificilmente ela teria trazido soluções muito diferentes daquelas tentadas nos anos vinte com a retomada do padrão

¹⁷ Parece-me certo que a conturbada evolução do entreguerras foi, sim, fruto de baixo nível de coordenação entre os países centrais. Supostamente, os EUA poderiam ter colaborado para uma maior coordenação. É tema de um certo debate a questão de os EUA possuírem ou não, já naquele momento, a capacidade real de assumir esse papel. Essa não é, de modo algum, uma questão simples de ser respondida. No presente trabalho, entretanto, a forma como a conjuntura do entreguerras é analisada, buscando uma visão mais geral do conjunto de interesses politicamente mais relevantes, tornam desnecessárias incursões nesse assunto. Como tentamos apontar, o poder econômico e militar norte-americano, após a I Guerra Mundial, já começa a jogar sombra na Europa, e parece intuitivo que isso dotaria esse país de forte potencial para, na existência de vontade política doméstica e internacional nesse sentido, colaborar para a estabilidade econômica e política na Europa. Entretanto, como estamos tentando demonstrar, vontade política era justamente o problema central, o que coloca a questão das capacidades em um segundo plano.

ouro-divisas. Nos termos utilizados por Ruggie, não havia, naquele momento, *autoridade política*¹⁸ para tais mudanças de rumo, tanto nos planos nacionais como, por conseguinte, no plano internacional. O autor sintetiza melhor esse argumento:

[O]s esforços de construção de um regime econômico internacional no entreguerras falharam não pela falta de um hegemona. Tais esforços falharam porque, mesmo que houvesse um hegemona, eles eram contraditórios às transformações no papel de mediação entre mercado e sociedade pelo Estado, o que alterou fundamentalmente os propósitos da autoridade política doméstica e internacional (RUGGIE, 1982: 392).

No segundo pós-guerra, a situação seria bem distinta. O final da Segunda Guerra Mundial encerra um período de sucessivos cataclismos sociais que, como já foi referido, são perfeitamente representados pela expressão “Era da Catástrofe” (1914-1945). Para o EUA, entretanto, se considerado de forma isolada, esta “Era” não representou absolutamente nenhuma grande *débaçle*. Em que se pese, claro, os inegáveis sofrimentos sociais desencadeados pela crise de 1929, este período foi, no seu conjunto, bastante favorável àquele país. Sua economia, que na virada para o século XX já era a maior do mundo em termos absolutos, havia se distanciado ainda mais das outras economias industriais avançadas, tanto em termos de volume de PIB como em termos de variedade e complexidade de sua malha produtiva, tornando-se então realmente dominante.¹⁹ Os próprios efeitos negativos da crise econômica mencionada

¹⁸ Como argumenta Ruggie (1982: 380), o termo “autoridade política” é comumente usado no seu significado mais simples de “relação de subordinação”. O autor, contudo, utiliza o termo em um sentido diverso: para denotar a existência de uma “comunidade de interesses” que prevaleça num determinado contexto, criando uma autoridade política para a busca de certos objetivos. De modo sucinto, em toda sociedade, existem diversas comunidades de interesses que, dependendo de seu alcance, podem assumir uma significativa expressão política, afirmando-se perante interesses outros em disputa no plano nacional. Nesse processo, se uma comunidade de interesses específica logra uma significativa representatividade nas instituições políticas formais de seu Estado, ela passaria a contar com um maior potencial para atuar no plano político internacional. Assim, seria a partir do choque entre diversas comunidades de interesses que despontassem no âmbito internacional que poderia surgir uma *autoridade política internacional* com uma determinada orientação. No mesmo trabalho citado, Ruggie ainda desenvolve o conceito correlato de “regime internacional”. Para o autor, basicamente, um regime internacional é composto por dois elementos básicos: normas e instrumentos. Esses últimos, em geral, derivam mais diretamente da configuração de poder e das capacidades econômicas dos Estados mais ricos, com o que tais países podem moldar o conjunto de instrumentalidades de um determinado regime segundo melhor lhe convenha. Entretanto, tais instrumentos devem estar ligados a determinadas normas ou conjunto objetivos legítimos, que, por fim, são definidos conforme a comunidade de interesses possivelmente existente. Logo, a simples presença de um país militarmente ou economicamente muito mais poderoso do que os demais não garante a sua liderança e, muito menos, a criação de uma zona de consenso mínima, capaz de favorecer a estabilidade da economia mundial.

¹⁹ A produção industrial norte-americana, ao final da segunda guerra, representava impressionantes 60% da produção industrial mundial (HOBSBAWM, 2008: 254).

puderam ser, em grande medida, superados com o advento do segundo conflito mundial, que ensejou um forte aumento tanto da demanda autônoma interna, através dos gastos governamentais, como da demanda externa, pelo aumento das exportações impulsionadas pelo esforço de guerra dos países aliados.²⁰ O medo existente de que, com o fim dos conflitos, regressassem também os anos de penúria econômica foi superado, em boa medida, pela sustentação da demanda interna através da descompressão dos gastos privados com a monetização de dívida pública acumulada nos anos de conflito e com a eliminação das restrições legais ao consumo de bens duráveis.²¹ Por outro lado, foi também essencial a capacidade demonstrada pelas empresas americanas de se (re)converterem rapidamente às suas operações normais, desengajando-se, assim, da produção voltada à sustentação da máquina de guerra. Esse rápido retorno às suas operações produtivas normais foi possibilitado, entre outras coisas, pelo fato crucial de que, apesar de fortemente engajados no conflito, os EUA não tiveram seu território transformado em palco dos combates. Com isso, sua infraestrutura foi integralmente preservada e as cadeias produtivas e de distribuição não sofreram rupturas. Terminados os conflitos, as empresas americanas puderam, então, regressar de imediato ao *business as usual* e a população em geral, a um cotidiano de prosperidade (TAVARES e BELLUZZO, 2004: 121-2).

No campo estratégico-militar, o esforço de duas guerras mundiais, de forma concatenada ao avanço de sua indústria pesada e dos centros de desenvolvimento tecnológico, na prática, tornou os EUA a maior potência bélica mundial. Afora a URSS, os EUA se mostravam esmagadoramente superiores do ponto de vista militar e esta força se projetava por quase todo planeta. Como afirma o historiador Paul Kennedy,

²⁰ Sem a intenção de negar os efeitos econômicos benéficos do *New Deal* durante a década de 1930 – já que as consequências da crise de 1929 provavelmente teriam sido muito piores na sua ausência –, pode-se afirmar que “apesar de tudo isso, a economia norte-americana continuava em marcha lenta e sofreu uma nova recessão em 1937: Roosevelt, atacado pela direita, resolveu ‘equilibrar o orçamento’. Os sinais de recuperação firme só apareceram depois que a Inglaterra declarou guerra à Alemanha em maio de 1940 e começou a ordenar a compra de material bélico. Em 1941, ainda antes de Pearl Harbor, a produção industrial estava 40% acima do nível observado em 1929, antes da depressão” (TAVARES e BELLUZZO, 2004: 122).

²¹ “(...) a necessidade capital da economia de guerra era a aquisição de tanques, aviões, navios, armas, munições e uniformes, e a abertura do necessário espaço para essa produção na economia civil. Não havia aço suficiente para automóveis e tanques, nem alumínio suficiente para painéis e aviões. A borracha era desesperadamente escassa e, com o passar do tempo, também a gasolina. Era preciso reduzir o uso civil, aumentar o suprimento de matérias primas ou ambos” (GALBRAITH, 1994: 89).

(...) tornava-se claro que o equilíbrio global de poder depois da guerra seria totalmente diferente do que o havia antecedido. Antigas grandes potências – França, Itália – já se tinham eclipsado. A tentativa alemã de dominar a Europa estava em colapso, bem como a tentativa idêntica do Japão no Extremo Oriente e Pacífico. A Grã-Bretanha, apesar de Churchill, estava em declínio (1989: 342-3).

No início do século XX, apesar de possuir uma força naval respeitável, as forças armadas americanas, somadas, ainda apresentavam um contingente bastante reduzido. Às vésperas da I Guerra, esse número (164.000 homens) era pouco mais da metade do contingente japonês e menos da metade do italiano. Para se ter uma ideia, os efetivos de Rússia, França e Alemanha eram, respectivamente, de 1.352.000, 910.000 e 891.000 homens. Ao final do segundo conflito, os EUA possuíam 12,5 milhões de soldados, 7,5 milhões destes no exterior. Sua marinha, fortemente ampliada, havia se tornado não só a maior como a mais moderna esquadra mundial. Possuíam, então, 1.200 navios grandes, apoiados por porta-aviões. O domínio americano nos “ares” era ainda maior. Contavam, por exemplo, com mais de 2.000 bombardeiros pesados, além de 1.000 bombardeiros de longo alcance, como os B-29. Ademais, sua projeção externa ainda pode ser ilustrada pelo número e pela dispersão de suas divisões militares: 69 na Europa e 26 na Ásia e no Pacífico.²² Do outro lado do Atlântico, o cenário, nesse momento, era bem outro.

Para a Europa, a expressão “Era da catástrofe” produz uma imagem bastante acurada da realidade. Os trinta anos de guerras e crises de todo o tipo haviam destroçado as economias do continente e elevado significativamente as tensões no tecido social desses países, colocando boa parte de sua população na miséria. A Segunda Guerra foi, claramente, o fator isolado de maior importância em todo esse processo nefasto. Evidentemente, suas consequências foram potencializadas pelo fato de ter recaído sobre um continente que, num relativamente curto espaço de tempo (em torno de 25 anos: 1914-39), já havia passado uma primeira guerra total e por sucessivas e graves crises sócio-econômicas. Isto é, as consequências desse segundo conflito mundial não podem ser entendidas de forma descolada do contexto histórico inaugurado em 1914. Esse foi um período de crises acumuladas e mal resolvidas. Mas,

²² Dados retirados de Kennedy (1989: 343-4).

também não podemos deixar de notar que o esforço social exigido pelas “máquinas de guerra” postas em operação nesse momento foi sem comparação na história, superando a primeira grande guerra. Por exemplo, a produção de tanques de guerra do Reino Unido durante toda a I Guerra foi de 3.559 unidades, enquanto que só em 1944 foram produzidos 5.000. Com relação à produção de aviões, foram 7.800 unidades contra 111.455. No quesito destruição, o segundo conflito se mostrou muito mais brutal que o primeiro, e isso devido, em grande parte, aos avanços tecnológicos da indústria militar global: dentre os quais, pode-se destacar a maior presença da Força Aérea, dotada, então, de um poder de bombardeio sem precedentes, e de grande importância estratégica, já que possuíam um grande potencial para infligir graves danos à economia de guerra do inimigo. Entretanto, o potencial de destruição elevou-se fortemente também no exército e na marinha.²³ Com relação à estrutura produtiva, o segundo conflito mundial representou enormes prejuízos em termos de profundas rupturas nas malhas industriais e da infraestrutura de boa parte dos países europeus envolvidos; isso sem falar, evidentemente, na enorme redução da população economicamente ativa. Hobsbawm fala em uma destruição de bens de capital de 25% na URSS, 13% na Alemanha, 8% na Itália e 7% na França (2008: 55). Para a Europa, então, ao contrário dos EUA, o fim da guerra esteve longe de representar um retorno imediato aos bons tempos; a *Belle Époque* representava um passado já bastante remoto.

Assim, tendo em vista os graves danos sofridos, o setor produtivo europeu, de maneira geral, não apresentava a mesma flexibilidade em se reconverter às suas operações de origem (isto é, para fins civis), impulsionando a produção e o investimento. Do ponto de vista fiscal, a situação dos Estados era bastante negativa, tendo em vista os enormes dispêndios realizados e sua contrapartida de financiamento

²³ Como se sabe, a força aérea só teve uma participação na parte final da Primeira Guerra Mundial e, ainda assim, principalmente por meio de aviões de caça com reduzido potencial destrutivo *ar-terra*; isto é, se limitavam mais a combates aéreos. Na Segunda Guerra Mundial, além dos aviões de caça, apresentaram-se os aviões bombardeiros, com um potencial incomparável de destruição em terra. “[A] guerra aérea atingiu (...) a maioria na Segunda Guerra Mundial, notadamente como um meio de aterrorizar civis” (HOBSBAWM, 2008: 36). Ainda no que se liga ao potencial de destruição apresentado na Segunda Guerra, podemos falar de uma “nova impessoalidade da guerra, que tornava o matar e o estropiar uma consequência remota de apertar um botão ou virar uma alavanca. A tecnologia tornava suas vítimas invisíveis, como não podiam fazer as pessoas evisceradas por baionetas ou vistas pelas miras de armas de fogo. Diante dos canhões permanentemente fixos da Frente Ocidental estavam não homens, mas estatísticas – nem mesmo estatísticas reais, mas hipotéticas, como mostraram as ‘contagens de corpos’ de baixas inimigas durante a guerra americana no Vietnã. Lá embaixo dos bombardeios aéreos estavam não as pessoas que iam ser queimadas e evisceradas, mas somente alvos. Rapazes delicados, que certamente não teriam desejado enfiar uma baioneta na barriga de uma jovem aldeã grávida, podiam com muito mais facilidade jogar altos explosivos sobre Londres ou Berlim, ou bombas nucleares em Nagasaki” (Idem: 57)

por empréstimos internos e externos, sem falar na pura emissão monetária. Por outro lado, não podia haver o mesmo automatismo americano em se reativar, facilmente, uma demanda privada reprimida; as populações estavam, na realidade, empobrecidas e suas demandas eram essencialmente por bens básicos. Com efeito, afirma Hobsbawm que, “no fim da guerra, os países beligerantes (...) haviam se tornado um campo de ruínas habitado pelo que pareciam aos americanos povos famintos, desesperados (...)” (Idem: 228). A capitulação alemã, ademais, não havia significado, para os europeus, o fim da violência cotidiana, já que o grau elevado de pobreza e de ressentimentos – derivados do longo e tenso período de guerra – entre grupos sociais de um mesmo país contribuiu para a manutenção das hostilidades sociais.²⁴ Esta conjuntura, é certo, reverberava fortemente no campo político. E, conforme as esperanças em um futuro melhor iam sendo corroídas pelos maus agouros oferecidos cotidianamente pela dura realidade, esse impacto no campo político favorecia, cada vez mais, a percepção das vozes que se diziam portadoras de uma alternativa. Este foi, na prática, o motor do crescimento dos partidos de esquerda, em especial do Partido Comunista, gerando uma ameaça – agora mais efetiva do que no entreguerras – ao poder dos membros do *establishment* político de vários países europeus (Idem, 2008: 228). Esse momento marca, assim, o surgimento de uma segunda e mais vigorosa onda de movimentos sociais.

Na Eurásia, a URSS dos bolcheviques, distanciando-se a situação do primeiro pós-guerra, não só havia se estabilizado politicamente em seu plano interno como havia ampliado, de forma mais sólida,²⁵ sua dominação no leste europeu; o que inclui, é claro, a parcela oriental da Alemanha ocupada, isto é, às portas de uma das principais esferas de influência norte-americanas. Sua influência ainda era potencializada, em várias

²⁴ Sobre essa questão ver JUDT (2008: caps. I e II).

²⁵ Havia, claro, algumas regiões onde a dominação de Moscou ainda era instável, como demonstra, por exemplo, a Iugoslávia do general Tito, que se liberta do jugo soviético logo em 1948. Além disso, mesmo em regiões estratégicas, como na Polônia e na Hungria, onde o domínio soviético se mostrava consolidado, esta relação de subordinação sofreu tensões significativas, como as que marcaram os anos em que Khrushchev predominou no jogo político interno da URSS, a partir da segunda metade dos anos cinquenta e início dos sessenta. E mesmo sua dominação sobre Berlim encontrava uma forte resistência política, como demonstram seus fracassos em tentar formar uma frente única de esquerda sob o comando do partido comunista para as eleições municipais. Esta empreitada foi buscada nos primeiros anos do pós-guerra, em que o futuro político da Alemanha ocupada ainda estava em definição, com o que o objetivo maior dos soviéticos era que, a partir de um sucesso nas eleições municipais de Berlim, a citada frente de esquerda pudesse, numa eventual reunificação do Estado alemão, estender seu domínio para o resto do país. Entretanto, os demais partidos de esquerda rejeitaram a submissão ao Partido Comunista (CALVOCORESSI, 2009: 3-30).

partes do mundo, de forma mais indireta, através do já citado crescimento dos partidos comunistas; isto é, a influência podia ser exercida *por dentro* dos países. No campo militar, os soviéticos eram, naquele momento, talvez os únicos capazes de, em um eventual conflito, fazer frente aos EUA, podendo deter, inclusive, por conta das limitações técnicas dos vetores – a única forma de utilizar a bomba era por intermédio de bombardeiros - e o reduzido número de ogivas, uma ofensiva nuclear norte-americana.²⁶ O exército vermelho possuía, ademais, grande prestígio internacional, já que, além de sua ampla presença no leste europeu, havia sido o primeiro a avançar sobre Berlim, decretando, de fato, a queda final do *III Reich* e o fim da guerra: eram vistos, nesse sentido, como os grandes libertadores da ocupação alemã. Assim, estabilizada internamente do ponto de vista político, apresentando uma economia planificada com elevado potencial de crescimento e uma forte máquina de guerra, a URSS se afigurava para os EUA de forma bastante distinta do primeiro pós-guerra; e isso tudo apesar do enorme desgaste imposto à sua população (talvez o maior entre os países beligerantes) pelo esforço de uma segunda guerra total. Em poucas palavras, os estrategistas norte-americanos não podiam, agora, deixar de ter em alta conta os interesses políticos externos de um Estado de proporções continentais, cujo regime político era antagônico ao seu e cuja esfera de influencia já havia crescido significativamente tanto de forma direta, através do domínio político-militar, quanto indireta, através dos partidos comunistas e de uma base de princípios que fala a todos os homens, isto é, são essencialmente *ecumênicos*. E, realmente, isso tudo parecia estar na consciência dos estrategistas norte-americanos mesmo antes do desfecho dos conflitos. Como argumenta Hobsbawm, o lançamento das bombas nucleares sobre Hiroshima e Nagasaki teve, possivelmente, mais a ver com uma demarcação de área

²⁶ “É importante notar que a capacidade de destruição (número e potência das ogivas) não era a única variável importante: o vetor era igualmente crucial. Na fase inicial, quando os americanos ainda detinham o monopólio nuclear, os bombardeiros representavam a única forma de lançamento. Logo, para poder usar as bombas, era necessário deter superioridade aérea. A Rússia (que ainda era uma potência aliada) provavelmente podia deter os B-29 americanos. O Japão não: logo, a ausência de capacidade de retaliação nuclear e a superioridade aérea americana tornaram possível o bombardeio de Hiroshima e Nagasaki. A explicação convencional é que a Rússia foi ‘poupada’ por conta da presença do exército vermelho no coração da Europa: isto teria ajudado a limitar o poder de coerção americano sobre os russos, pois eles possuíam ‘reféns’ valiosos. Trata-se, a meu ver, de uma interpretação muito frágil. O aspecto decisivo, que selou a (má) sorte do Japão e ‘poupou’ Moscou era a limitação do único meio de lançamento disponível. Os bombardeiros americanos, mesmo suportados por caças, dificilmente conseguiriam romper a defesa anti-aérea soviética. Logo, não era possível infligir uma quantidade de dano suficiente para tolher significativamente as ambições de Stalin” (MARIUTTI, 2009: 58-9).

de influência frente a possíveis interesses soviéticos do que com a necessidade de liquidar o Japão:

(...) é possível (...) que a ideia de que isso viesse a impedir a URSS, aliada dos EUA, de reivindicar uma participação preponderante na derrota do Japão tampouco estivesse ausente das cabeças do governo americano (2008: 35).

Foi, portanto, nessa conjuntura, retomada acima apenas em suas linhas mais gerais, que os países, ao final da guerra, passaram a estabelecer, de forma deliberada ou não, os pilares básicos de uma nova ordem político-econômica. No plano político mais amplo, deve-se ressaltar, evidentemente, o gradual processo de tensionamento da relação entre EUA e URSS, que, ao fim anos 1940, já havia estabelecido os elementos centrais da Guerra Fria, isto é, sua lógica de funcionamento e a configuração bipolar da geopolítica internacional. Como aponta Calvocoressi (2009: 3-13), a relação entre os dois países, ao final dos conflitos, foi marcada por péssimas avaliações das realidades e das verdadeiras intenções recíprocas. Assim, para boa parte dos americanos, a URSS estava decidida a conquistar, por meio da violência, a Europa e o resto do mundo para si e para o comunismo e, mais, tinha capacidades materiais para tanto. Nesse sentido, tomando a hostilidade soviética como clara e indelével, a única alternativa colocada aos EUA seria partir para o confronto em conjunto com seus aliados na Europa. Essa opção ainda era incentivada pelo monopólio americano da energia atômica para fins militares. Pelo lado soviético, os EUA e o mundo ocidental eram inspirados pelos valores capitalistas que demandariam a destruição da URSS e a extinção do comunismo, basicamente pela via militar. Contudo, terminados os conflitos, a URSS se encontrava incapacitada de promover novos esforços militares, e os partidos comunistas europeus, apesar de já revigorados e produzindo significativos incômodos às elites políticas, ainda não estavam no ponto de almejar maiores conquistas políticas (chegariam nessa condição ao final dos anos 1940). E as potências ocidentais, por mais que fossem hostis ao sistema soviético, não tinham a intenção e também não estavam em condições de perturbar a esfera de influência de Moscou. Nesse sentido, “cada lado se armou para vencer uma guerra que esperavam que o outro lado iniciasse, mas para a qual não tinham mais estômago” (2009: 3).

Por outro lado, sem querer apelar para argumentos deterministas, parece no mínimo difícil que a situação tivesse seguido caminhos *muito* diferentes, isto é, de menor tensão, no sentido possivelmente almejado por Roosevelt.²⁷ Isso porque, basicamente, o avanço soviético no leste europeu até Berlim e a explosão das bombas atômicas no Japão alteraram substancialmente a realidade e reduziram as alternativas colocadas aos líderes políticos de ambos os países. Em 1945, com o sucesso na explosão das bombas sobre Hiroshima e Nagasaki, ficou claro para Stalin que, afora o fato mais óbvio da dianteira americana no campo da tecnologia atômica, a URSS não detinha uma força aérea estratégica que pudesse lançar um ataque (ou contra-ataque) aos EUA. Ademais, não havia motivos para ter certeza de que os EUA não tinham a intenção de desferir o mesmo tipo ataque contra Moscou e Leningrado. Com isso, seria difícil pensar num recuo soviético do leste europeu após a capitulação japonesa. Para Stalin, o mais racional seria mesmo manter sua posição, colocando ameaças bem dosadas à Europa ocidental, enquanto que, na retaguarda, todos os esforços se concentravam na produção da bomba. Da mesma forma, Truman se deparava com um quadro de opções bem mais reduzido do que Roosevelt. A forte presença soviética no leste europeu impedia os EUA de se retirar completamente da Europa e, como salientamos antes, a exclusividade dos bombardeiros como vetor de lançamento (e a limitação da quantidade de ogivas) impedia um ataque nuclear arrasador contra as mais importantes cidades na URSS, apesar da superioridade aérea estadunidense. Era, portanto, uma situação em que as posições assumidas pelos dois países tendiam a se fortalecer mutuamente, o que criou, do ponto de vista do cenário político europeu, a cristalização de ambas as esferas de influência, ou dos blocos capitalista e comunista. A partir daí, desenrolaram-se os primeiros movimentos conformadores dos traços mais gerais da Guerra Fria. Em um primeiro momento, as atenções se voltaram para o processo de divisão da Alemanha, que elevou a tensão ao limite no episódio do

²⁷ “Para Stalin, durante a guerra, os americanos eram personificados por Franklin D. Roosevelt, que não fazia segredo de seu desejo de manter uma boa relação com a URSS, bem como da sua descrença nos império britânico e de outras potências ocidentais. Além disso, Roosevelt queria a aliança russa contra o Japão e não parecia de forma alguma disposto a fazer aquilo a que Stalin mais temia; a saber, manter tropas permanentemente na Europa e fazer dos EUA uma potência europeia. Ao contrário, Roosevelt não estava muito interessado na Europa do pós-guerra (...) e Stalin, seja por falta de interesse ou de cálculo diplomático, evitou sérias divergências com Roosevelt com relação a questões ligadas a uma organização mundial (como, por exemplo, a representação das repúblicas soviéticas na ONU) nas quais Roosevelt estava seriamente interessado. Com base na perspectiva de que os EUA estariam longe da Europa e amigáveis à URSS, Stalin estava preparado para moderar seu suporte aos comunistas europeus, para não alarmar os EUA” (CALVOCORESSI, 2009: 7).

bloqueio de Berlim e do famoso “corredor aéreo”. Na sequência, a Guerra Fria se transferiu para a periferia e seu elemento mais característico passou a ser a corrida armamentista, determinada, em grande medida, pela lógica da contenção atômica.²⁸

Com relação ao campo monetário e financeiro, a Conferência de Bretton Woods (1944) representou, não há dúvida, um dos momentos mais emblemáticos e decisivos nesse contexto. Certamente, a mentalidade de boa parte dos que dela participaram estava indelevelmente marcada pela história ainda recente, o que se refletia nas propostas apresentadas, que, em geral, visavam o revigoramento do comércio internacional; o favorecimento à reconstrução dos países afetados pela guerra; o aumento da interdependência entre os países; e, por fim, evitar o surgimento de novos extremismos políticos.²⁹ A questão é que, naqueles momentos que antecederiam o fim já iminente dos conflitos, e subjacente às belas propostas que eram debatidas nas reuniões – que, indiscutivelmente, eram mesmo representativas dos anseios sociais mais gerais do momento e de diversos líderes políticos –, desenrolava-se um jogo político tácito entre os Estados aliados, tendo-se em vista a futura configuração de poder no plano internacional do pós-guerra. Nesse sentido, a evolução dos acordos não podia deixar de refletir, em grande medida, tal jogo de poder, em que a brutal assimetria do poder norte-americano, que ainda não possuía a *expressão benéfica* que assumiria alguns anos mais tarde, fazia a balança pender para si. Dessa forma, os acordos resultantes atenderam predominantemente aos interesses imediatos da potência capitalista (CARVALHO, 2004).

Como chama a atenção Ruggie (1982), isso não quer dizer que os EUA fizeram a história como quiseram. Havia, sim, um espírito do tempo que favorecia as posições de

²⁸ “O mecanismo básico da contenção nuclear era aparentemente paradoxal: o seu funcionamento dependia da inexistência de impedimentos físicos ao uso das armas nucleares. Em outros termos: a vulnerabilidade recíproca era a sua verdadeira base. A dissuasão mantinha-se porque o inimigo, se agredido com armas nucleares, seria capaz de responder devastadoramente. Tudo dependia de um equilíbrio mínimo em meios de destruição” (MARIUTTI, 2009: 58).

²⁹ O professor Belluzzo resume muito bem o *clima* em que se deram as discussões em torno da estruturação de uma nova ordem mundial no pós-guerra: “Ao final da Segunda Guerra, o projeto de sociedade democrática discutido entre as forças políticas que se opuseram ao nazi-facismo foi construído à luz de lembranças terríveis. Os anos 20 e 30 deste século revelaram um capitalismo cada vez mais poderoso em sua capacidade de criar e destruir, de transformar a concorrência em monopólio, de praticar o protecionismo, de arrasar as moedas nacionais, de causar o desemprego de homens e a paralisação das máquinas. Revelaram também estes anos loucos e trágicos que as sociedades podem reagir à violência cega e desagregadora das leis econômicas com as armas da brutalidade, do voluntarismo político e da impiedosa centralização das decisões. (...) As forças sociais e os homens de poder incumbidos de reconstruir as instituições capitalistas estavam prenhes desta convicção” (BELLUZZO, 1995: 11).

poder daqueles que este autor chama de “*embedded liberals*”,³⁰ e isso não só nos EUA como na maior parte dos países capitalistas. Assim, foi dentro de determinados princípios prevaletentes daquele tempo que os *policymakers* americanos manobraram e, aí sim, se utilizaram de seu poder político e econômico para desenhar um regime que lhe fosse favorável relativamente aos demais. Além disso, evidentemente, não se pode dizer que as propostas norte-americanas apresentadas na conferência encontravam suporte em um amplo consenso interno entre os seus diversos setores sociais, políticos e econômicos. De modo bem simplificado, dada a complexidade de interesses existente em uma sociedade como a americana, pode-se dizer que dois grupos básicos se destacavam em um confronto mútuo pela definição das posições assumidas pelos EUA: de um lado, aquele ligado aos interesses da comunidade financeira de Nova Iorque e, de outro, o grupo dos próprios *embedded liberals* americanos.³¹ O primeiro, ligado às altas finanças, se mantinha fortemente atrelado ao seu já antigo objetivo de restauração dos traços mais essenciais dos regimes financeiros dos anos vinte ou dos “mágicos” anos do padrão-ouro clássico: isto é, basicamente, livre conversibilidade, livre mobilidade de capitais, câmbio fixo com lastro, evidentemente, em dólar e sustentação do valor externo das moedas, nos países deficitários, através de ajustes recessivos.³² O segundo grupo, formado basicamente por uma coalizão entre industrialistas, produtores rurais e *keynesian minded officials*, tinha sido forjado e despontado no cenário político norte-americano no início dos anos trinta, impulsionados pelos impactos da crise de 1929, e tendo no presidente Roosevelt sua figura mais proeminente. O fato é que, desde o seu surgimento em torno dos *New Dealers* no início dos anos trinta, o grupo

³⁰ Ruggie concebe o termo “*embedded liberalism*” derivação ao conceito de “*embedded regimes*”, de Polanyi. Ruggie denomina de *embedded liberalism* uma comunidade epistêmica que teve alcance transnacional – principalmente dos anos 1930 aos anos 1970 - e que compartilhou minimamente ideias políticas e econômicas que, no que se refere à relação Estado-sociedade, tendeu a evitar dois extremos: o liberalismo da “ordem liberal burguesa” e o nacionalismo dos anos 1930 (RUGGIE, 1982: 393-8).

³¹ Com essa diferenciação entre os dois grupos políticos internos, não queremos sugerir *um certo maniqueísmo* entre as posições defendidas pelos interesses da alta finança de Nova Iorque e os do *embedded liberals* com relação à definição de postura norte-americana nas relações internacionais. No limite, por detrás de ambas, estavam os interesses na defesa do predomínio dos EUA na economia-política internacional. Concordo, contudo, que, naquela conjuntura, os *embedded liberals* possuíam uma visão mais lúcida do momento vivido, bem como, com base nessa interpretação da realidade, suas propostas miravam mais para o longo prazo e eram certamente mais progressistas para as relações internacionais.

³² No início dos anos trinta, alguns grandes banqueiros de Nova Iorque se alinharam ao grupo dos *New Dealers*, entretanto Helleiner faz a ressalva de que tal aproximação esteve fortemente ligada ao interesse desses banqueiros nos ataques desferidos por Roosevelt, através de suas reformas financeiras, ao J. P. Morgan, visando desmantelar seu império financeiro. “Uma vez que as reformas financeiras de 1933-35 tinham atingido tal objetivo, o apoio dos banqueiros para outras iniciativas radicais na área financeira foi limitado” (2004: 43).

dos *embedded liberals* se manteve firme na dianteira do jogo político interno dos EUA, embora nunca por uma margem muito larga. A Segunda Guerra Mundial favoreceu ainda mais um maior enraizamento desse grupo no controle da “máquina pública”, já que a rápida mobilização estatal exigida pelo conflito possibilitou uma maior ascensão de seus membros a diversos cargos estratégicos, nos diversos departamentos do executivo. Em contrapartida, a força política dos grandes bancos norte-americanos, ainda que não pudesse, de modo algum, ser negligenciada, foi sendo paulatinamente tolhida pelos efeitos nefastos da grande crise de 1929 e pelos ataques de Roosevelt e companhia à sua completa liberdade de operação. Outra importante derrota política do setor financeiro americano relaciona-se ao afrouxamento de sua aliança transnacional com membros da City londrina, em especial o Banco da Inglaterra, cujos “*oficiais, em conjunto com diversos financistas de Londres, deram suporte às propostas restritivas de Keynes e White*” (HELLEINER, 1994: 45).

Um último ponto ainda deve ser ressaltado. Àquela altura do desenvolvimento do capitalismo americano, ainda não havia um entrelaçamento tão vigoroso entre os interesses das finanças e, digamos, do “capital produtivo”. Como ressaltava Nelson Prado, houve nos EUA, desde século XIX, *por conta da peculiaridade de suas corporações* (isto é, seu tipo de integração e o modo como se apoiavam nas finanças) um processo de transformação da figura do Capitalista. Este foi, com o tempo, deixando de ser representado pela figura do empreendedor, que detinha a propriedade da empresa e realmente exercia uma função direta de comando na firma, para ser cada vez mais representado pela figura do acionista, detentor não de um ativo produtivo, mas de um ativo financeiro. Nesse sentido, a história do capitalismo americano do século XX tem como um de seus traços principais um processo gradual de “liquefação da propriedade capitalista” (2009: 53) – que, muito posteriormente, por conta dos fluxos de IED, tendeu a se difundir para os demais países centrais. Na prática, pode-se entender esse movimento como um longo processo de “financeirização” da economia. Entretanto, como esse processo ainda não havia atingido níveis muito avançados, do ponto de vista político, eram possíveis algumas medidas de repressão financeira, como as reformas financeiras de Roosevelt, nos anos 1930, já haviam demonstrado.

Com efeito, se os acordos de Bretton Woods refletiram muito mais os interesses norte-americanos, estes se ligavam mais às posições advogadas pelos *embedded liberals*. Entretanto, como afirma Ruggie (1982, p. 394), o embate político entre o grupo dos *embedded liberals* e setores sociais mais conservadores nos EUA foi o que produziu o consenso social mais frágil entre os países capitalistas centrais, engendrando, como sugerimos acima, uma configuração política mais equilibrada, com reflexos claros na política externa americana: esta foi marcadamente ambígua, principalmente durante as negociações de Bretton Woods e durante os anos 1940. Com efeito, os interesses da alta finança americana se fizeram valer em importantes vitórias pontuais, apoiados que foram, em grande medida, pelos republicanos, que, nas eleições de 1942, haviam reduzido significativamente a vantagem democrata no congresso.³³

Não é nossa intenção realizar, aqui, uma discussão detalhada dos pontos acordados em Bretton Woods. Porém, tendo em vista os objetivos mais gerais desse trabalho, é essencial destacar dois pontos fundamentais e complementares relacionados à posição do dólar no plano internacional e à questão da mobilidade do capital financeiro. Primeiro, no plano das relações monetárias, o dólar, lastreado pelo ouro a uma taxa fixa, é estabelecido como a divisa-chave da economia internacional, com relação à qual as demais moedas nacionais se ligariam por uma taxa de câmbio também fixa, mas ajustável – e com possíveis ajustes mais significativos em circunstâncias especiais, isto é, de “desequilíbrio fundamental”.³⁴ Nesse sentido, a moeda americana assume, agora *formalmente*, uma posição que, na prática, já vinha exercendo de forma progressiva no plano internacional, desde os primeiros efeitos econômicos da Primeira Guerra: isto é, a de principal ativo para as funções de meio de troca, denominação dos contratos e, acima de tudo, reserva de valor. E essa

³³ “Por fim, a plataforma do tesouro prevaleceu. Os banqueiros, enfraquecidos política e economicamente pela depressão, aceitaram finalmente os acordos – eles, de fato, não tenham alternativa. Em mais de uma ocasião, o Tesouro ameaçou reviver a campanha de Roosevelt contra os ‘monarquistas econômicos’ caso os banqueiros bloqueassem os acordos. Para assegurar a aprovação, o Tesouro, no entanto, concordou com um meio-termo que criava um Conselho Consultor Nacional para problemas monetários e financeiros internacionais – presidido pelo Secretário do Tesouro e incluindo, dentre outros, o Secretário de Estado e o Presidente do Federal Reserve Board. Os representantes americanos no Banco Mundial e no Fundo seriam obrigados, antes de votarem em questões importantes, a consultar o Conselho. Através de seus contatos no Departamento de Estado e no Federal Reserve, os banqueiros poderiam assim manter algum controle sobre White, que tinha amplo apoio como primeiro diretor executivo americano do Fundo” (MOFFITT, 1984: 23-4).

³⁴ Entretanto, Eichengreen afirma, citando Raymond Mikesell, que “o significado da expressão crítica ‘desequilíbrio fundamental’ ficou indefinido (...) ou nunca foi definido em menos de dez páginas” (2000: 136).

predominância foi sendo estabelecida em *bases estruturais*, já que esteve baseada, em boa medida, na crescente assimetria econômica – impulsionada radicalmente pela “Era da catástrofe” – entre os países europeus e os EUA, gerando uma balança comercial tendencialmente favorável aos últimos; o enorme afluxo das reservas europeias de ouro para os EUA foi o efeito mais visível dessa assimetria comercial. Por outro lado, o forte crescimento do sistema financeiro norte-americano também assumiu um papel central nesse processo de ascensão do dólar, tanto através da atuação internacional dos seus grandes grupos financeiros (o banco Morgan, por exemplo) como através da disponibilização de atrativas oportunidades de aplicação financeira. Apoiado nesses fatores – e, claro, na insegurança representada por diversas moedas europeias –, o dólar passou, então, a figurar no sistema monetário internacional como um ativo altamente seguro; os fortes movimentos especulativos dos anos trinta, quase sempre materializados em uma fuga em direção ao dólar, comprovam essa atratividade da divisa americana. Os acordos de Bretton Woods *formalizaram* essa posição.

Com relação ao segundo ponto, no plano dos fluxos financeiros, estabeleceu-se o *direito* (e não a *obrigação*) dos países a se valerem de controles de capitais, com o que poderiam buscar evitar os potenciais efeitos disruptivos exibidos pelos fluxos de capital especulativo desde os anos 1920.³⁵ Nesse ponto, concretizou-se uma importante vitória dos interesses da alta finança e, acima de tudo, do interesse dos EUA em serem os emissores da divisa-chave do sistema monetário internacional. Tanto Keynes como Dexter White – representantes, respectivamente, de Inglaterra e EUA nas reuniões de Bretton Woods – defendiam que, para serem eficientes, os controles sobre os fluxos de capitais deveriam ser abrangentes (*comprehensive controls*) e envolver a cooperação entre os Estados, isto é, o controle de deveria ser feito tanto pelo país de origem quanto pelo de destino (isto é, “*in both ends*”). White, um *embedded liberal* apoiado por Roosevelt e Henry Mongenthou, ia até mais além do que Keynes e defendia a proposta de que a cooperação deveria ser *forçada*. A comunidade financeira

³⁵ Tais controles de capitais poderiam ser aplicados às transações inscritas tanto na conta “financeira de capitais” como na de “transações correntes” (supostamente, os controles nessa última deveriam ser gradualmente eliminados). A permissão explícita de se aplicar controles nos dois segmentos do balanço de pagamentos se deve ao reconhecimento e à defesa, principalmente por Keynes e Dexter White, de que os fluxos de capital especulativos só poderiam ser administrados com eficiência através um conjunto abrangente de controles. Keynes e White ainda defendiam que, aliado à maior abrangência, tais controles deveriam ser realizados de forma cooperativa entre os Estados: *in the both ends*, isto é, pelo Estado de origem dos fluxos e pelos de destino (HELLEINER, 1994: 33-8).

de Nova Iorque, evidentemente, apresentou forte oposição à ideia, dado que isso poderia forçar os EUA a impor significativas restrições internas às suas operações. Afora seus evidentes interesses pecuniários mais imediatos, pelo menos um argumento utilizado pelos representantes era coerente em um sentido, qual seja, com relação ao futuro do dólar no plano internacional. A alegação era que:

(...) se fosse almejado que dólar se colocasse como uma âncora confiável para as moedas das demais nações, tal moeda deveria ser libertada de todos os controles, incluindo aqueles sobre os fluxos de capitais de curto e longo prazo (HELLEINER, 1994: 42).

Isso, porque, uma divisa que se coloque como a reserva máxima de valor no plano das relações monetárias (no topo, portanto, da pirâmide monetária internacional) deve, além de estar ancorada em um forte poder político-econômico, se mostrar um ativo da mais alta liquidez; algo que, a princípio, no plano dos fluxos financeiros internacionais, tende a ir de encontro a restrições sobre a circulação financeira transfronteiras. Para os EUA, do ponto de vista de seu poder, a consolidação do dólar como a moeda-chave do sistema monetário internacional conferia a esse país o chamado poder de senhoriação, que, por sua vez, se desdobrava, como aponta Belluzzo (2009: 52-3), “em três ordens de objetivos”: (1) “objetivos estratégicos”, com o que pode suportar a maior parte dos custos da OTAN e uma maciça presença militar pelo globo; (2) “objetivos econômicos”, ligados à expansão de suas indústrias e do seu regime de acumulação (o fordismo), basicamente através de investimento direto; (3) “objetivos financeiros”, isto é, favoreceu a posição de “banqueiro internacional” dos EUA, concedendo um forte impulso aos seus bancos. Afora a isso, o *Federal Reserve* assumia uma posição privilegiada de regulador da liquidez internacional, atrelando, em boa medida, o curso da economia dos demais países à sua política monetária.

De fato, a etapa benéfica da hegemonia estadunidense não se inicia no imediato pós-guerra, mas, sim, por volta de 1948. Nesse interlúdio, os EUA pressionaram os principais países europeus a restabelecer a conversibilidade de suas moedas e a liberalizar as chamadas transações correntes. Isso foi, em grande medida, fruto direto de uma indefinição do jogo político interno dos EUA – no sentido da ambiguidade de sua política externa que apontamos acima –, em que “os membros dominantes da

comunidade financeira de Nova Iorque dominaram a política externa norte-americana e tentaram criar uma ordem financeira internacional mais aberta (...)” (Idem, 1994: 6). Os efeitos desse comportamento norte-americano foram nefastos para os países europeus. O caso da libra de 1947 é emblemático. Naquele ano, o retorno à conversibilidade dessa moeda perdurou por meras seis semanas, tempo necessário para que um empréstimo norte-americano “(...) que tinha sido concedido para durar até o final da década fo[sse] consumido (...)” (EICHENGREEN, 2000: 143). Dessa forma, foi necessário que a situação econômica europeia se agravasse ainda mais, e que os partidos comunistas ficassem realmente muito próximos de assumir o poder em importantes aliados dos EUA, para que o *establishment* político norte-americano passasse a tomar medidas mais efetivas no sentido da recuperação daqueles países. A presença da URSS jogou um papel duplo nesse contexto: (1) o da ameaça *real* – direta ou indireta, isto é, por meio dos partidos comunistas – ao poder norte-americano; e (2) o da ameaça *irreal*, ao se prestar à retórica de políticos norte-americanos oportunistas, que, através do exagero sobre a efetiva ameaça representada pela URSS e pelo comunismo, podiam obter ganhos políticos internos e externos.³⁶

O marco divisor de águas foi provavelmente entrada em vigor, no início de 1948, do Plano Marshall, que proveu os principais aliados norte-americanos na Europa³⁷ de um montante de recursos que dificilmente obteriam através das instituições financeiras multilaterais criadas em Bretton Woods (o FMI e o Banco Mundial). Entretanto, a diferença se dava não só em termos quantitativos, mas também qualitativos. Isto é, diferentemente do que havia ocorrido por todo período anterior, os aportes de recursos não podiam ser caracterizados como empréstimos pautados por um cálculo meramente econômico, senão, principalmente, mais como verba de *ajuda* econômica (HOBSBAWM, 2008: 237).³⁸ Porém, a permissividade e a tolerância norte-americana

³⁶ Hobsbawm afirma, inclusive, que o segundo papel teria sido bem mais relevante que o primeiro para o aprofundamento do clima apocalíptico assumido pela Guerra Fria. Assim, “[s]e alguém introduziu o *caráter de cruzada* na Realpolitik de confronto internacional de potências, e o manteve lá, esse foi Washington” (2008: 234, grifo meu).

³⁷ O homólogo do Plano Marshall para a Ásia foi o Plano Colombo.

³⁸ Existe um debate sobre qual teria sido exatamente o papel exercido pelo Plano Marshall na recuperação europeia. Basicamente, duas visões predominam. Uma primeira tende a ver os recursos providos pelo plano como promovendo a reconstrução europeia de maneira mais direta, isto é, financiando principalmente a conta corrente do balanço de pagamentos dos países. Nesse sentido, a reconstrução Europeia tendia a elevar desproporcionalmente as importações no continente, pressionando as contas externas (conta corrente). A outra visão afirma que esse papel na reconstrução foi mais indireto, através do financiamento da conta de capitais dos balanços. J. K. Galbraith parece ter

tiveram que se alargar ainda mais. Isso possibilitou, por exemplo, aos países europeus a manutenção de rígidos controles sobre as transações correntes até 1958, reduzindo-se as importações de produtos norte-americanos e o déficit comercial na Europa; possibilitou também a criação, em 1950, da União Europeia de Pagamentos, que, na prática, por meio de uma espécie de câmara de compensações intra-europeia, reduzia a necessidade de dólares para as transações entre seus Estados-membros (EICHENGREEN, 2000: 147-50).³⁹

Os EUA, ainda que de forma auto-interessada, assumem, assim, uma hegemonia benéfica no bloco capitalista, isto é, uma forma de liderança que, historicamente, pelo grau de convergência de interesses observado entre o país líder e seus aliados, talvez tenha sido a maior aproximação concreta do conceito de hegemonia mundial utilizado por Arrighi (1996: 27-36). Nesse contexto, embora não de um só golpe,⁴⁰ os países do bloco capitalista (Europa ocidental e Japão, principalmente) ingressam em uma fase de recuperação altamente dinâmica, que tinha como um de seus pilares centrais um “ambiente econômico internacional destinado a propiciar um amplo raio de manobra para as políticas nacionais de desenvolvimento, industrialização e progresso social” (BELLUZZO, 1998: 168). De fato, o crescimento econômico apresentado pelos principais países do bloco capitalista de 1948 a 1973 foi sem precedentes, em termos quantitativos e qualitativos. E a superação das tensões sociais derivadas do período anterior, de crise, foi conduzida pela construção, *política*, no plano interno dos países,

um posicionamento mais relacionado ao primeiro tipo. Nas palavras do autor: “Houve também um outro efeito menos divulgado da generosidade do Plano Marshall. Grande parte do dinheiro fornecido por ele voltou aos EUA para a compra de alimentos, matérias-primas e bens de capital. Foi, portanto, um poderoso estimulante para a economia americana, mais um sustentáculo do bom desempenho nos anos do pós-guerra” (GALBRAITH, 1994: 110). Já Eric Helleiner colabora com o segundo grupo. Segundo o autor, dado que os acordos de Bretton Woods foram incompletos no sentido de forçar um controle cooperativo entre os países sobre os fluxos de capitais, tornava-se impossível conter por completo os movimentos especulativos. O Plano Marshall funcionou, então, como mecanismo de compensação ou *offsetting financing* - politicamente viável nos EUA – para produzir um equilíbrio na conta de capitais dos países deficitários e, assim, permitir uma maior autonomia de política econômica. Nas palavras do autor: “o Plano Marshall também foi crucial para compensar os fluxos de capital da Europa para os EUA. Na verdade, de acordo com o ‘idoneo’ correspondente do New York Times Michael Hoffman, o volume total da ajuda americana para a Europa ocidental nos primeiros anos do pós-guerra foi excedido pelo volume total de fluxos de capital na direção contrária. Se essa mensuração é acurada, o Plano não só teve como único efeito compensar os citados movimentos de capital, como não foi suficiente para essa tarefa. De acordo com essa interpretação, o significado do Plano Marshall foi, com efeito, simplesmente compensar a falha americana em promover um maior controle nos aflusos de capital provenientes da Europa” (1994: 58-9).

³⁹ O comportamento ativo e complacente norte-americano foi bem mais abrangente e diversificado do que os exemplos que apresentamos aqui. Ver mais em SERRANO (2004, págs: 186-8).

⁴⁰ Crises localizadas (principalmente econômicas) e intermitentes continuaram a ocorrer em vários países da Europa ocidental no início dos anos 1950. Eichengreen faz breves análises dos casos alemão, inglês e francês (2000: 150-6).

do chamado “arranjo triangular”, que indicava uma significativa harmonização de interesses entre capital, força de trabalho e Estado (HOBSEBWM, 2008: 276-7). Este último assumiu, progressivamente, a posição de agente mediador dentro do arranjo citado, diversificando suas funções na sociedade, alargando as redes de proteção social, e atuando, no campo econômico, como agente regulador, planejador e produtor. Assim, assistiu-se, nesses países, não só a um período de taxas elevadas de crescimento, senão que a uma difusão menos desigual do progresso econômico por todas as classes sociais.⁴¹

I.b – A hegemonia americana e seus laços mais gerais com o assim chamado “regime fordista de acumulação”

Os famosos “anos dourados do capitalismo”, que basicamente se iniciam poucos anos após término da II Guerra Mundial, foram, de fato, inigualáveis em termos de crescimento econômico generalizado e persistente, bem como em termos de uma melhor distribuição de renda. Este foi, na verdade, como demonstra Hobsbawm (2008: cap. 9), mais um extraordinário capítulo dentro de uma Era de verdadeiros extremos, que foi o século XX. Em linhas gerais, a dinâmica virtuosa desse período se fundou num conjunto de elementos que se concatenavam de forma semelhante nos diversos países centrais. A demanda efetiva era mantida em níveis bastante elevados através de altas taxas de investimento privado e público. O consumo das famílias era sustentado por aumentos periódicos nos salários reais. Esta renda ainda era complementada por uma ativa participação estatal no provimento de serviços públicos diversos, como saúde, educação e seguro desemprego, que marcaram o surgimento dos *Welfare States*. E as finanças públicas raramente enfrentavam desequilíbrios importantes, já que eram sustentadas por significativas cargas tributárias, e o forte crescimento econômico garantia o aumento da arrecadação de ano a ano.

⁴¹ Hobsbawm, sobre os “anos dourados do capitalismo”, fala em um nível de desemprego médio de 1,3% e 1,5% para Japão e Europa, respectivamente. Ver (2008: 262). Aliado a isso, deve-se ressaltar que esse período também foi marcado por uma elevação constante dos salários reais. Mais sobre esse aspecto em SERRANO (2004: 188-90).

Por outro lado, a atuação dos EUA nesse contexto foi imprescindível para a criação e a manutenção de um ambiente internacional favorável à consecução de políticas públicas relativamente autônomas por parte dos demais países. Mesmo que de forma auto-interessada, os EUA promoveram o surgimento de um regime financeiro e monetário estável baseado na sua moeda, atuaram fortemente como provedores de liquidez internacional através de elevados déficits em conta de capitais, forneceram ajuda econômica, e permitiram uma certa discriminação de seus produtos no comércio internacional como forma de os países europeus reduzirem seus déficits em conta corrente. O resultado veio rápido, com a Europa ocidental e o Japão se apresentando completamente recuperados ao final de mais ou menos dez anos após a entrada em vigor do Plano Marshall (1948). Nessa onda de prosperidade, sobrou espaço até para projetos de desenvolvimento na periferia, com alguns casos de sucesso, em maior ou menor grau.

Contudo, como nos lembra David Harvey (1990), podemos ter uma visão mais completa desse período se o tomarmos como o momento de instauração e de difusão do chamado “regime fordista de acumulação”. Como o próprio autor ressalta, essa categoria é ampla, e nos permite concatenar elementos da realidade para além do simples surgimento da “linha de produção”, que o adjetivo “fordista” pode sugerir (1990: 125-7). Permite, nesse sentido, olhar para “os anos dourados” não somente em termos de elevado crescimento e melhor distribuição de renda, mas em termos de um momento específico, com elementos qualitativos próprios, do desenvolvimento do capitalismo mundial. Não iremos, entretanto, dada a diversidade de aspectos de diferentes naturezas englobados por um regime de acumulação, buscar um desenvolvimento mais completo do assunto, tratando de suas mais diversas variáveis. Nossa ideia é aproveitar, aqui, na medida do possível, essa maior abrangência, para delinear um quadro um pouco mais amplo, porém *sintético*, dos “anos dourados”, bem como ressaltar sua conexão com poder americano nesse momento.⁴²

Podemos dizer que um regime de acumulação envolve fatores tão diversos como níveis de investimento, setores econômicos mais dinâmicos, tempo de maturação do investimento, tempo de giro do capital, regimes de trabalho, forma de organização da

⁴² Para um quadro muito mais completo do Regime Fordista de Acumulação, ver os capítulos 7 e 8 de David Harvey, *The Condition of Postmodernity* (1990), pelos quais esse trabalho foi fortemente influenciado.

produção e forma de financiamento da produção e do investimento, matriz energética, divisão internacional do trabalho etc. Por outro lado, também envolve hábitos de trabalho, hábitos de consumo e de lazer. Envolve, ademais, uma particular conjuntura política internacional e doméstica, bem como um papel específico para o Estado e uma legislação específica. Em suma, um regime de acumulação é, na prática e sem exagero, um *modo de sociabilidade*.⁴³ E tal modo de vida que se instaurou e se difundiu mundialmente após a segunda guerra, ainda que com diversas particularidades locais, era no geral um modo de vida americano. Os anos 1920 foram um embrião nesse movimento, restrito aos EUA e interrompido pela crise de 1929.

Nesse sentido, a genialidade de Henry Ford não foi a introdução da linha de montagem em 1913, nem a divisão do trabalho no chão de fábrica, ou a divisão entre administração, concepção e execução, ou a organização empresarial na forma de corporação. Fora a linha de montagem automatizada, todos esses já eram elementos conhecidos no século XIX. O verdadeiro *insight* de Ford foi ter percebido que sua fábrica, seus produtos e seu sistema de produção não se enquadravam perfeitamente naquela sociedade americana do início do século XX. Ford notou que precisava de trabalhadores acostumados a trabalhar 8 horas por dia em atividades simples e rotineiras; precisava de trabalhadores que obtivessem uma renda adequada para que pudessem consumir; trabalhadores que, e isso é importante, *quisessem consumir* seus produtos, e que, para isso, também tivessem horários de folga adequados. Nada disso era trivial, e levou um longo tempo para ser socialmente construído. O erro de Ford foi ter confiado na capacidade das próprias empresas, por si mesmas, de criarem essa realidade. Nas palavras de Harvey:

O que havia de especial com relação a Ford (e o que, no limite, separava o fordismo do taylorismo) era sua visão, seu explícito reconhecimento de que produção em massa significava consumo em massa, um novo sistema de reprodução da força de trabalho, novas políticas de controle sobre o trabalho e sobre a administração da empresa, uma nova estética e mentalidade, em resumo, um novo tipo de (...) sociedade democrática populista (1990: 126).

⁴³ Harvey (1990: 135) utiliza a expressão, em tradução literal, “total modo de vida” (*total way of life*), que, por talvez soar exagerada, substituímos por “modo de sociabilidade”.

E completa, com relação ao processo de implantação do fordismo:

Como o sistema fordista foi posto em operação é, de fato, uma longa e complicada história, que se estende por quase meio século. Isso dependeu de uma miríade de decisões individuais, das corporações, de instituições e dos Estados, muitas delas escolhas políticas involuntárias ou respostas instintivas à tendência de crise do capitalismo, particularmente como as manifestadas na grande depressão dos anos 1930. A subsequente mobilização para a guerra também implicou planejamentos em larga escala, assim como radicais racionalizações do processo de trabalho a despeito da resistência do trabalhador às linhas de montagem e do medo dos capitalistas com relação a um controle centralizado. Foi difícil tanto para trabalhadores como para os capitalistas recusarem racionalizações que melhoravam a eficiência produtiva em tempos de uma guerra total (1990: 1927).

Desse modo, Harvey ressalta dois dos principais entraves ao desenvolvimento do fordismo: a adaptação (ou o controle) da mão de obra a um regime de trabalho particular e as resistências do grande capital a um contexto em que o Estado necessariamente teria uma atuação mais ativa no campo econômico. E isso ocorria não só nos EUA, mas também no restante dos países industrializados. Ao contrário, então, do que pensou Ford, a implantação desse regime de acumulação exigiu a conformação de um arranjo triangular entre capital, força de trabalho e Estado que só se tornou possível na conjuntura criada após duas guerras mundiais e após a maior crise econômica da história do capitalismo. As pressões daquele momento tornaram possível uma acomodação ampla de interesses, o que terminou por ensejar o surgimento, na concepção de Ruggie (1982), de uma comunidade epistêmica como a dos *embedded liberals*, que sustentou essa articulação. Nesse sentido, ainda que com diversas particularidades locais, as forças sindicais dos setores produtivos mais dinâmicos tenderam a adotar uma postura cooperativa com relação ao grande capital em troca de salários reais crescentes. Já as corporações aceitaram arcar com os salários mais elevados, ao mesmo tempo em que sustentavam altas taxas de investimento e de inovação tecnológica, que aumentavam a produtividade e as margens de lucro, e sustentavam o crescimento da economia e dos padrões de vida. E o Estado atuava por

diversos meios para sustentar a demanda efetiva, evitando reversões nas expectativas dos agentes privados e, com isso, reversões nos ciclos econômicos.⁴⁴

Porém, apesar de virtuoso, tal sistema não era perfeito, produzindo, mesmo nos países centrais, um conjunto de marginalizados: por exemplo, os trabalhadores de setores menos dinâmicos, pessoas não brancas, e boa parte das mulheres. Era principalmente sobre essa gama de desprivilegiados que o *Welfare State* atuava, amainando a insatisfação e as tensões sociais. Esse é um ponto de extrema importância, já que, num ambiente marcado pelo progresso e por uma crescente inclusão de pessoas na nova realidade das maravilhas do consumo de massa, a existência de um significativo conjunto de pessoas para os quais esse acesso era restrito criava uma tendência latente de tensão social. Durante o pós-guerra, essa tendência foi bem administrada pela atuação estatal.

O papel dos EUA na conformação dessa conjuntura foi determinante, e sua atuação incidiu sobre diversos pontos, mas principalmente na criação das condições internacionais para que os Estados e as grandes empresas pudessem exercer seu papel no arranjo citado. Como já apontamos, o sistema monetário e financeiro promovido pelos EUA em Bretton Woods e nos anos subsequentes criou o ambiente internacional necessário para que os Estados aplicassem as políticas sociais e econômicas que lhes cabiam internamente naquele momento. Nesse sentido, dada a fragilidade dos mecanismos controle de capitais, a criação de redes de *offsetting financing* ou de compensação financeira – principalmente através do FMI e do *Bank for International Settlements* (BIS) – permitiu que os governos ganhassem graus de liberdade com relação ao equilíbrio de seus balanços de pagamentos e à manutenção das paridades de suas moedas, e assim diversificarem seus objetivos de política econômica. Assim, foi possível conciliar políticas fiscais e monetárias expansionistas sem, com isso, comprometer o equilíbrio do balanço de pagamentos e das finanças públicas. O Plano Marshall foi o primeiro e mais amplo desses mecanismos de compensação (HELLEINER, 1994: 58-62).⁴⁵ Amparados nessa conjuntura favorável, os

⁴⁴ Para uma discussão sobre as características ideais da conformação e da atuação, nos países capitalistas centrais, dos Estados nacionais, bem como algumas das particularidades apresentadas em diversos países, ver JESSOP (2002: cap. 2).

⁴⁵ Essas redes de compensação financeira ou *offsetting financing* surgiram devido a necessidade internacional de manter os balanços de pagamentos em equilíbrio em um contexto de controle de capitais deficiente. A deficiência

Estados puderam, então, assumir um papel de promotor direto do crescimento, através de gastos e investimentos próprios, bem como de forma indireta, favorecendo e direcionando o investimento privado. E isso era feito pela garantia de uma alta demanda efetiva, atuando nas expectativas dos agentes, e pela redução das reivindicações sociais, evitando movimentos grevistas e outros entraves sociais à acumulação de capital. Outro papel importante desempenhado pelo Estado, nesse momento, foi a manutenção de um significativo nível de repressão financeira nos planos domésticos. Isso foi possível, como vimos, entre outras coisas, devido ao relativamente baixo nível de financeirização das economias naquele momento, bem como devido à possibilidade de empreender – ainda que esses fossem imperfeitos – alguns controles de capitais. Com isso, tornou-se possível ao Estado, por meio da regulação financeira, direcionar o investimento privado para setores mais estratégicos e evitar que os lucros obtidos e a riqueza privada fossem esterilizados na esfera financeira, o que reduzia, ainda, os riscos de bolhas especulativas com ativos financeiros.

Por outro lado, além do crescimento e da recuperação de suas próprias empresas, a Europa assistiu um grande afluxo de investimento externo direto dos EUA. Isso porque as empresas americanas, impulsionadas pela posse de elevadas somas de recursos líquidos e por uma redução na rentabilidade em seus mercados domésticos, e contornando algumas barreiras comerciais existentes no período, buscavam implantar “subsistemas produtivos” no continente europeu.⁴⁶ Daí a razão de as taxas de crescimento econômico nos EUA terem sido menores do que a de outros países centrais: *“a aceleração do crescimento assumiu nesse país [EUA] principalmente a forma de implantação no exterior de filiais de grandes empresas”* (FURTADO, 2006: 104). Certamente, esse avanço americano gerou fortes pressões competitivas sobre as

nesse controle se deva, principalmente, pelo fato de que a comunidade financeira de Nova Iorque impediu os EUA de adotar políticas cooperativas na operação desses controles. Assim, dado que os EUA eram o principal mercado financeiro mundial, se não havia controle lá, tornava-se difícil sua operação pelos demais países. Assim, o *offsetting financing*, mecanismo que dominou no combate aos desequilíbrios dos balanços de pagamentos no pós-guerra, era uma alternativa que acomodava interesses. Segundo Helleiner: *“A provisão de offsetting financing (...) evitou os impactos disruptivos dos fluxos de capitais de forma compatível com uma ordem comercial aberta, taxas de câmbio estáveis e as inclinações liberais da comunidade financeira americana”* (1994: 61).

⁴⁶ “Por maior que seja a extensão do espaço nacional monopolizado e protegido pelo Estado nacional, como era o caso dos Estados Unidos, a expansão contínua dos lucros excedentes obriga à busca de mercados externos, tanto para as mercadorias quanto para investimentos diretos e exportação “financeira” de capital (...) O movimento de internacionalização do pós-guerra esteve apoiado na expansão do investimento direto americano na Europa, sobretudo mediante a criação de um subsistema manufatureiro afiliado que passa a ocupar os espaços abertos no mercado europeu, posteriormente à reconstrução” (BELLUZZO, 2009: 44-5).

empresas europeias, fazendo com que essas se enquadrassem progressivamente nos seus modos de produção e organização, bem como também se “transnacionalizassem” nos moldes das suas congêneres americanas. Esse movimento se deu primeiramente para a periferia, tornando-se um aspecto essencial dos processos de industrialização nessa região.⁴⁷

Na sequência, mas com um relativo atraso, vieram os bancos americanos, que passaram a abrir filiais no exterior, num processo que, mais tarde, terminou por gerar um sistema bancário mundializado. As crises financeiras desencadeadas pelas duas guerras e pela crise de 1929, juntamente com o cerceamento imposto pelos Estados às finanças, tiveram o efeito de reduzir fortemente a atuação de instituições privadas na circulação financeira internacional. “Nos anos 50, apenas alguns bancos americanos tinham agências no exterior, e só os três maiores – Chase Manhattan, Bank of America e Citibank – tinham redes mundiais de agências” (MOFFITT, 1984: 44). Enquanto essa situação ia se alterando gradualmente, Nova Iorque (Wall Street) se manteve como o banqueiro do mundo, e as instituições financeiras públicas tiveram um papel central no financiamento internacional do setor produtivo.⁴⁸

Assim, os setores produtivos mais dinâmicos foram aqueles nos quais era possível a massificação da produção, como, por exemplo, o próprio setor automobilístico e o de eletrodomésticos em geral. Deve-se ressaltar que, juntamente com esses setores líderes, todo um conjunto de outros setores associados também sofreu um forte impulso. E, conforme a recuperação dos países ganhava fôlego após a segunda guerra, forjou-se realmente uma sociedade de consumo de massas nos EUA e nos demais países capitalistas centrais. Para se ter uma ideia, de 1938 a 75, a quantidade de automóveis na Itália passou de 750 mil para 15 milhões. E, em 1971, a

⁴⁷ “As raízes principais da revolução nas organizações transnacionais se encontram na sociedade americana e na expansão global dos Estados Unidos durante as duas décadas posteriores à II Guerra Mundial. Isto não quer dizer que as organizações e operações transnacionais foram criadas apenas por americanos. Mas significa que a proliferação das operações transnacionais nos últimos anos foi inicialmente e predominantemente um fenômeno americano. As organizações transnacionais, em grande medida, desenvolveram-se a partir de organizações nacionais americanas (governamentais ou não governamentais) ou a partir de organizações internacionais onde os americanos exerciam o papel principal” (HUNTINGTON, 1973: 342).

⁴⁸ “Durante a década seguinte [anos 1940], o comércio internacional reviveu, mas o investimento privado, tanto direto como financeiro, havia desaparecido completamente. Em seu lugar, estabeleceram-se algumas instituições públicas, como o Eximbank nos Estados Unidos, para facilitar a expansão das exportações. (...) [O]s acordos de Bretton Woods criaram um sistema financeiro internacional de caráter público, incluindo, em especial, o FMI e o Banco Mundial. A essas organizações acrescentaram-se posteriormente outras instituições internacionais públicas, como os bancos regionais de desenvolvimento, as instituições públicas de ajuda financeira bilateral e multilateral e os organismos estatais responsáveis por garantir os créditos às exportações” (GRIFFITH-JONES e SUNKEL, 1990: 79).

quantidade de telefones no mundo era de 270 milhões: “o que antes era um luxo tornou-se o padrão de conforto desejado, pelo menos nos países ricos: geladeira, lavadora de roupas automáticas, telefone (...)” (HOBSEAWM, 2008: 259).⁴⁹

É evidente que uma expansão dessas proporções da produção mundial exigiria um apoio fundamental em fontes abundantes, estáveis e baratas de matérias-primas, no que se inclui a energia. E, aqui, destaca-se outro braço fundamental do poder americano para a sustentação desse regime de acumulação, qual seja, seu extraordinário potencial e projeção militar pelo globo. Assim, o suprimento mundial de matérias-primas – muitas vezes, como no caso do petróleo, dependentes do fornecimento a partir de regiões politicamente instáveis – foi garantido, em boa medida, escorado no suporte militar dos EUA. O caso do petróleo é exemplar. “Uns dos motivos pelos quais a Era de Ouro foi de ouro é que o preço do barril de petróleo saudita custava em média menos de dois dólares durante todo o período de 1950 a 1973, com isso tornando a energia ridiculamente barata (...)” (HOBSEAWM, 2008: 258). E sua importância pode ser visualizada pela desproporcional presença militar norte-americana nas proximidades das principais regiões produtoras, como o oriente médio.⁵⁰

Foram essas, então, as linhas básicas que conformaram o chamado “regime fordista de acumulação”. Deve ter ficado claro a importância do poder americano, nos planos financeiro e militar, para o funcionamento relativamente harmônico desse regime. Assim, conclui Harvey:

A difusão internacional do fordismo ocorreu, portanto, dentro de uma particular estrutura internacional de regulação político-econômica e de uma configuração geopolítica em que os EUA dominaram através de característico sistema de alianças militares e de relações de poder (1990: 137).

⁴⁹ Como afirma J. K. Galbraith: “Nenhum homem faminto e sóbrio pode ser convencido a gastar seu último dólar em outra coisa que não comida. Mas uma pessoa bem alimentada, bem vestida, bem abrigada e em tudo mais bem cuidada pode ser convencida a escolher entre um barbeador e uma escova de dentes elétrica. Juntamente com preços e custos, a demanda do consumidor se torna sujeita a administração” (*apud.* HOBSEAWM, 2008: 253).

⁵⁰ “A entrada dos EUA no Golfo Pérsico só se concretizou a partir do fim da II Guerra. Foi consequência, de um lado, do interesse das empresas americanas em controlar diretamente parte das enormes reservas de petróleo da região. De outro, foi uma resposta a um convite de governantes locais interessados em reduzir a influência imperial da Inglaterra sobre seus países. O valor estratégico das promissoras reservas sauditas, mais do que a defesa dos interesses das empresas americanas de petróleo já instaladas naquele país, levou o presidente dos EUA, Franklin Roosevelt, a ter, em 1945, um encontro com o rei Ibn Saud da Arábia Saudita, em sua viagem de retorno da Conferência de Yalta no Irã. O sucesso do evento selou uma aliança que vem perdurando, a despeito de momentos ocasionais de fratura. O sentimento anti-britânico dos árabes garantiu, com a benção do Departamento de Estado dos EUA, a exclusividade das concessões sauditas às grandes empresas americanas – Jersey (Esso), Socony (Mobil), Texaco e Socal (Chevron) – que ainda hoje são operadores dos campos sauditas” (TORRES FILHO, 2004: 315).

Entretanto, o sucesso dos “anos dourados”, além do progresso econômico e social produzido nos países centrais, teve também o efeito de alterar significativamente as bases conjunturais em que a liderança americana se apoiou. Isso ensejou o surgimento das contradições que, ao elevarem as tensões no plano doméstico e internacional, colocaram fortes desafios à manutenção da primazia mundial dos EUA. Suas respostas a essa realidade que rapidamente se transformava aceleraram a crise da ordem internacional do pós-guerra e do fordismo e criaram os primeiros elementos de uma possível nova ordem e de um possível novo regime de acumulação.

Capítulo II

O alvorecer dos anos 1970: desarranjo monetário e financeiro internacional e o início da desarticulação da ordem do pós-guerra

II.a – O ocaso dos arranjos do pós-guerra: algumas tensões iniciais do fordismo

Com o desenrolar dos anos 1970, foi ficando cada vez mais claro para aqueles que viviam nos países capitalistas centrais o quão extraordinárias haviam sido as décadas anteriores. Nesses países, observou-se claramente uma progressiva queda nas taxas de crescimento e um significativo salto nos níveis de desemprego e de inflação.⁵¹ Estes foram, entretanto, apenas alguns dos efeitos mais visíveis de toda uma conjuntura, a do pós-guerra, que atingia seus limites e entrava em crise. De modo mais geral, os setenta se iniciam, como afirma Arrighi (1982), com uma tríplice indisciplina – do capital, do trabalho e da periferia –, que marca o início de um período de intensas e concatenadas transformações no plano mais amplo da geopolítica da Guerra Fria, bem como no plano particular “mundo capitalista”. Em suma, assistiu-se a retomada da corrida armamentista pela URSS e o correlato advento da chamada “segunda guerra fria”, ao mesmo tempo em que o regime fordista de acumulação apresentava seus mais evidentes sinais de crise interna. Ainda que isso não estivesse de maneira alguma claro para os que viveram aquele período, tratavam-se dos primeiros movimentos de desarticulação de toda uma ordem internacional. Esses fatos certamente implicavam importantes desafios ao poder americano, e a forma como os EUA atuaram nesse contexto acelerou, numa determinada direção, as transformações em curso.

⁵¹ “Durante os anos 50, sobretudo nos países ‘desenvolvidos’ cada vez mais prósperos, muita gente sabia que os tempos tinham de fato melhorado, especialmente se suas lembranças alcançavam os anos anteriores à Segunda Guerra Mundial. (...) Contudo, só depois que passou o grande boom, nos perturbados anos 70, à espera dos traumáticos 80, os observadores – sobretudo, para início de conversa, os economistas – começaram perceber que o mundo, em particular o mundo do capitalismo desenvolvido, passara por uma fase excepcional de sua história; talvez uma fase única. Buscaram nomes para descrevê-la: ‘os trinta anos gloriosos’ dos franceses (lê-se trente glorieuses), a Era de Ouro de um quarto de século dos anglo-americanos. O dourado fulgiu com mais brilho contra o pano de fundo baço e escuro das posteriores Décadas de Crise” (HOBSBAWM, 2008: 253).

É, de fato, bastante perceptível que os anos 1970 foram uma década de grande instabilidade e incerteza. O que é importante, contudo, é notar que essas perturbações tinham raízes em contradições mais profundas, que já vão se apresentado desde os anos 1960. Pode-se dizer que, dentre os inúmeros fatores que tornavam possível o desenvolvimento harmônico do capitalismo após a segunda guerra, o aspecto que *de forma mais direta* viabilizava a acomodação de interesses no já citado “arranjo triangular” era a manutenção de um forte ritmo de crescimento econômico e de lucratividade das empresas. Isso garantia a satisfação das intenções capitalistas de valorização contínua do capital, dos anseios dos trabalhadores a salários reais crescentes e o equilíbrio das finanças públicas, mesmo que *ex-post*. Essa forte dinâmica de crescimento, por sua vez, era fruto de um conjunto de elementos de distintas naturezas que se interligavam. Se, com o tempo, um ou mais desses elementos fossem transformados, produzindo persistentes efeitos negativos sobre a lucratividade e o crescimento, o sistema tenderia a se tensionar e a ruir. Na década de sessenta, isso de fato começou a acontecer, o que foi resultado do próprio sucesso dos “anos dourados” e das conseqüentes alterações produzidas na realidade então vigente no imediato pós-segunda guerra.

Já no início dos anos 1960, o aspecto mais claro da mudança dos tempos era a indiscutível recuperação econômica e social dos principais países da Europa ocidental e do Japão. De modo geral, dez anos após a implantação do Plano Marshall, o PIB desses países, com destaque para Alemanha e Japão, havia apresentado um crescimento extraordinário. Para boa parte deles, afora o Japão, o ritmo de crescimento se reduziria um pouco nos sessenta, mas ainda assim continuaria bastante elevado, principalmente na primeira metade daquela década.⁵² Suas empresas, assim, já haviam passado por um forte movimento de acumulação de capital, bem como eram agora mais modernas do ponto de vista produtivo e organizacional e mais sólidas do ponto de vista financeiro. Isso possibilitou ao grande capital europeu e japonês sair de uma situação de grande fragilidade para se alçar a uma posição de alta competitividade frente às empresas norte-americanas nos mercados internacionais, inclusive nos EUA.

⁵² De 1948 (Plano Marshall) a 1958, o crescimento do PIB foi de: França (73,3%), Alemanha (160%), Itália (86,7%) e Japão (122%). E de 1958 a 1968: França (60%), Alemanha (51%), Itália (68%) e Japão (168%). Calculado com base em dados fornecidos por MADDISON (1995: 192-204).

E esse avanço internacional se dava tanto através de exportações como, em um segundo momento, por meio de IED, de início para a periferia e, depois, para os próprios EUA. Um reflexo da superação das fragilidades econômicas pelos países europeus foi o seu gradual retorno à conversibilidade no balanço de pagamentos, com a maior liberdade conferida em 1958 às transações correntes.⁵³

Assim, a recuperação econômica acima apontada elevou fortemente a rivalidade econômica no interior do bloco capitalista, o que produziu dois efeitos importantes. Em primeiro lugar, passou a contribuir para uma progressiva fragilização estrutural do balanço de pagamentos dos EUA, que, no início dos anos 1970, começa a apresentar déficits na sua conta comercial.⁵⁴ Tal processo, após a reversão da fase de escassez de dólares na economia internacional, favoreceu a formação de um volume excessivo da divisa americana circulando fora dos EUA, algo que, aos poucos, passou a alimentar especulações com relação à possibilidade de sua desvalorização. Isso ensejou, concretizando algumas das consequências previstas por Robert Triffin,⁵⁵ os primeiros ataques contra o dólar ainda na primeira metade dos sessenta. Ademais, a piora na situação do balanço de pagamentos americano foi aprofundada pela escalada na guerra do Vietnã e pela implementação por Lyndon Johnson de um programa social de largas proporções (*The Great Society Program*). A própria liberalização da conversibilidade em conta corrente pelos demais países capitalistas favoreceu o

⁵³ O retorno à conversibilidade, apesar da recuperação econômica de Europa e Japão, foi feito de forma gradual, isto é, mantendo-se, em geral, os controles na conta de capitais. Para o Japão, talvez o país com os maiores níveis de regulação financeira do pós-guerra, esse retorno foi ainda mais lento, com a conversibilidade na conta corrente tendo ficado restrita às relações entre governos. Para Helleiner, isso reflete a preocupação de boa parte das lideranças europeias em manter uma situação de autonomia na promoção de políticas econômicas no âmbito doméstico, algo que, mesmo com a recuperação econômica, temia-se que pudesse ser ameaçado por uma maior liberdade dos fluxos financeiros (HELLEINER, 1994: 71).

⁵⁴ Nesse momento, anos 1960, os EUA ainda não apresentavam déficits na conta corrente do balanço de pagamentos, mas, sim, na conta financeira e de capitais, que gerava um déficit global em suas contas externas. Um dos principais componentes desse déficit era os investimentos diretos das empresas norte-americanas, que, principalmente a partir dos anos 1950, passaram a se implantar nas economias europeias, visando contornar as barreiras às importações que vigoraram até 1958.

⁵⁵ Em contraposição ao “Dilema de Triffin”, Franklin Serrano apresenta o que chama de “Dilema de Nixon”. Este seria formado basicamente por duas premissas, as quais o autor entende como estando na base da sustentação do dólar como moeda-chave do sistema: 1) os EUA não podiam desvalorizar sua moeda, sob pena de observarem uma fuga do dólar, e, como consequência, 2) não podiam, **unicamente**, registrar déficits em transações correntes, o que tenderia a aumentar seu passivo externo líquido e, portanto, o montante de dólares em posse de agentes estrangeiros, minando a ideia do dólar como sendo *as good as gold*. Tal dilema se conformaria no momento em que os EUA passassem, então, a registrar déficits naquelas contas referidas, pressionando seu governo, como meio mais rápido de reverter tal tendência deficitária, a desvalorizar sua moeda, o que, entretanto, como demonstrado, não poderia fazer. Assim, Serrano combate a ideia de que tenha existido algum dilema durante os anos 1960, já que maiores pressões nas contas correntes do balanço de pagamentos norte-americano só passaram a ocorrer nos anos 1970, no governo Nixon, que, portanto, dá nome ao dilema. Para tal autor, o dilema apresentado por Triffin depende “de uma série de hipóteses irrealistas de cunho monetarista” (SERRANO, 2004: 197).

surgimento de maiores fissuras nos mecanismos de controle à movimentação financeira mundial, abrindo novas oportunidades para práticas especulativas disfarçadas. Com efeito, é neste mesmo momento – meados dos sessenta – que os EUA, pressionados pelos ataques contra o dólar, passam praticar inéditos controles de capitais.

Por outro lado, o segundo efeito da recuperação econômica dos aliados dos EUA – e o correlato acirramento da rivalidade intercapitalista – foi a redução das margens de lucratividade das grandes empresas e posteriormente, por conta da queda do investimento agregado, do ritmo de crescimento. Como dissemos acima, isso não demorou a desencadear os primeiros desequilíbrios no funcionamento harmônico do arranjo triangular, que era uma das principais sustentações do fordismo. Em meados dos anos sessenta, essa era uma realidade que se apresentava, em maior ou menor medida, na maior parte dos principais países capitalistas, e não só nos Estados Unidos. Com efeito, o impulso das empresas europeias e japonesas à internacionalização refletia justamente a saturação de seus próprios mercados domésticos frente à sua agora elevada capacidade de investimento, com a conseqüente redução da demanda efetiva.⁵⁶ Nos EUA, a situação era semelhante e a sustentação da demanda exigiu do governo uma expansão dos gastos públicos. Naquele momento, isso foi realizado, do ponto de vista da política fiscal, através de gastos militares (Guerra do Vietnã) e do citado programa social de Lyndon Johnson. Pelo lado monetário, a política também foi expansionista, com as taxas de juros de curto prazo sendo sucessivamente reduzidas até 1971 (SERRANO, 2004: 194). A ação do governo americano, apesar de atenuar a situação, não foi suficiente para *restabelecer* os níveis de lucratividade e produtividade das empresas, e nem de crescimento econômico, o que manteve, mesmo que de forma atenuada, a evolução dos movimentos disruptivos. Nesse sentido, teve início, de imediato, uma tendencial insuficiência na arrecadação tributária frente ao financiamento dos gastos públicos, então expandidos. A conseqüência disso, dada a continuidade

⁵⁶ Como afirma Bob Jessop: “Após o forte impulso inicial à produtividade originado da transição para a produção em massa em alguns setores da economia, maiores incrementos se tornaram mais difíceis do ponto de vista técnico e social. A busca por atingir mais elevadas economias de escala e por compensar a relativa saturação de seus mercados domésticos impeliu as empresas fordistas a ingressarem em mercados externos” (JESSOP, 2002: 81). Esse momento marca o surgimento de uma segunda forte onda de internacionalização das grandes corporações no pós-guerra. O primeiro movimento havia sido iniciado pelas empresas americanas em direção à Europa, dando vazão à sua enorme capacidade de investimento não absorvida nos EUA e, ao mesmo tempo, contornando as restrições impostas ao comércio externo no imediato pós-guerra. Essas duas ondas iniciais de internacionalização foram caracterizadas, predominantemente, por uma estratégia de *market-seeking*.

desses dispêndios, foi um aumento nas pressões inflacionárias nos EUA, uma maior fragilização na confiança no dólar e a já mencionada aplicação de controles de capitais pelo governo americano. Entretanto, os gastos públicos americanos serviram, sim, para postergar ou desacelerar o avanço de alguns problemas. Apesar do aumento das pressões sobre o dólar, a demanda foi sustentada minimamente e a insatisfação social, atenuada pelo próprio programa de Johnson. Ou seja, a recusa americana em submeter sua autonomia de política econômica às pressões externas sustentou o ciclo de crescimento por mais alguns anos, ainda que em um ritmo menos acelerado. Além disso, a sustentação da demanda nos EUA contribuiu, certamente, para as exportações dos demais países centrais, diminuindo também nesses países as pressões derivadas dos primeiros sinais de esgotamento de um longo ciclo de acumulação.

Cabe, agora, comentar o correlato surgimento de um elemento que exerceu importante papel na desarticulação dos regimes monetário e financeiro do pós-guerra: o euromercado. Constituiu-se, basicamente, de um conjunto de praças financeiras *off-shore*, isto é, em que as instituições financeiras atuavam à margem dos elevados níveis de regulação vigentes naquele período. Outra característica fundamental era que tais instituições operavam majoritariamente em dólar e sua principal praça financeira era sem dúvida a chamada “City londrina”. Apesar de que suas alegadas origens sejam os depósitos em dólar do governo soviético e chinês – que, por motivos óbvios, buscavam evitar o sistema financeiro americano –,⁵⁷ o que parece ser mais significativo é que os seus primeiros fortes impulsos foram resultados dos entraves iniciais ao ciclo de acumulação do pós-guerra e dos problemas do balanço de pagamentos americano. Ademais, é importante também notar que o seu surgimento favorecia uma acomodação de interesses na Inglaterra e nos EUA.

Assim, mesmo com a abertura de novos campos na periferia, a redução das oportunidades de investimento no centro contribuía para que as elevadas somas de liquidez em posse do grande capital europeu, japonês e americano fossem aplicadas nos mercados financeiros, produzindo um aumento na demanda por esses ativos.

⁵⁷ “O eurodólar, um dólar americano circulando fora dos Estados Unidos, foi criado logo depois da Segunda Grande Guerra. Curiosamente, ele nasceu como resultado de transações em dólar feitas na Europa Ocidental pela União Soviética e China. Como quase todo mundo, os russos conduziam suas transações internacionais em dólares. Eles queriam que seus dólares circulassem sem risco de confisco pelo Governo americano, portanto, investiram em bancos em Londres e Paris, e não em Nova Iorque” (MOFFITT, 1984: 46).

Nesse momento, devido ao ainda baixo desenvolvimento dos instrumentos financeiros, tais aplicações visavam, em boa medida, a criação de reservas de capital para futuros investimentos na produção. A origem desses dólares era, em primeira instância, os déficits no balanço de pagamentos norte-americano, que se avolumavam nesse momento, transformando-se em receita das empresas e reservas cambiais dos demais Estados. Assim, “a fonte inicial dessas operações ‘internacionalizadas’ foi certamente o fluxo de dólares que excedia a demanda dos agentes econômicos e das autoridades monetárias estrangeiras” (BELLUZZO, 2009: 54). E certamente a fase descendente do ciclo econômico contribuía para essa fraqueza na demanda. Ao optar pelas aplicações nas praças do euromercado, tais agentes (no que se incluem as próprias empresas americanas) não promoviam a reciclagem desses recursos para os EUA, e assim não financiavam as contas externas americanas, perpetuando o déficit original. Esses recursos, uma vez aplicados *à vista* no euromercado, e dada a fraca regulação sobre as operações, funcionavam como uma base monetária que era multiplicada pelas instituições financeiras através de operações de crédito. O surgimento do eurodólar significou, portanto, um aumento na elasticidade da liquidez internacional.

De maneira geral, para todos os países, o euromercado teve como consequência uma redução na sua capacidade de praticar controles de capitais. Como já ressaltamos, a eficiência desse tipo de controle implica a existência não só de um conjunto diversificado de barreiras, mas também que esse conjunto se aplique nas duas pontas da movimentação financeira, isto é, na origem e no destino. Nesse sentido, o euromercado, principalmente a City Londrina, ao se colocar como um grande mercado financeiro no qual os controles de entrada e saída eram bastante reduzidos, fez com que o peso recaísse sobre uma só ponta. Para os EUA em particular, o surgimento do eurodólar – que não retornava aos EUA e podia ser multiplicado contabilmente nas praças *offshore* – significou, além de um maior peso para o seu balanço de pagamentos, uma perda relativa na sua capacidade de regular a liquidez internacional.

Resta, então, assinalar o porquê de Inglaterra e EUA terem não só concordado com a sua criação e desenvolvimento, mas também terem apoiado fortemente esse processo, produzindo um primeiro forte impulso ao retorno das finanças privadas à

circulação financeira internacional. Para os dois casos, a resposta básica era que o euromercado acomodava diversos interesses em disputa.

O caso inglês se relacionou fortemente às antigas intenções de Londres de se recolocar como o principal centro financeiro do mundo, posto perdido para Nova Iorque desde a I Guerra Mundial. Nesse sentido, nos anos 1950, após um breve interlúdio, o banco da Inglaterra se apresentou como um grande defensor de uma maior liberalização na movimentação financeira, visando com isso, evidentemente, catalisar o papel da City londrina na esfera das finanças internacionais. Entretanto, após 1958, com a liberalização da conta corrente – que possibilitou movimentos especulativos disfarçados –, a libra passou a ser alvo de ataques recorrentes.⁵⁸ Nesse contexto, a primeira saída buscada para a defesa da moeda e do balanço de pagamentos foi a aplicação de políticas econômicas ortodoxas (recessivas), que, entretanto, enfrentaram uma impeditiva oposição interna. Assim, frente à impossibilidade de expansão dessas políticas, a frustrada autoridade monetária londrina foi compelida a fortalecer seus controles de capitais e, com isso, tentar restringir um pouco mais os fluxos especulativos. Contudo, tal enrijecimento nos controles atingiu diretamente as principais instituições financeiras britânicas, que continuavam importantes fontes de financiamento ao comércio fora da área da libra. A estratégia adotada por essas instituições foi contornar as restrições através da concessão de empréstimos em dólar lastreados em depósitos também em dólar dos seus clientes “residentes estrangeiros” (*overseas residents*). Desse modo, evitavam-se as restrições incidentes sobre a libra, e as instituições mantinham sua atuação no mercado financeiro internacional. Ganhava impulso, assim, o mercado de eurodólar na City londrina, que deliberadamente não foi tolhido pela autoridade monetária britânica. Isso porque, para o banco da Inglaterra, essa alternativa se mostrou atrativa por dois motivos principais. Primeiro, as operações majoritariamente em dólares possibilitavam a manutenção de controles sobre a libra, evitando a necessidade de políticas monetárias recessivas, garantindo maior autonomia de política econômica e legitimidade interna. E, segundo, atendia ao objetivo de fortalecer o papel das instituições financeiras londrinas – isto é, o papel da City – no

⁵⁸ Diz Eichengreen: “Não resta dúvida de que, com o restabelecimento da conversibilidade nas contas correntes, ficou mais difícil aplicar os controles de capital. Era mais fácil superfaturar e subfaturar o comércio e contrabandear fundos para o exterior” (2000: 166).

plano financeiro mundial. O euromercado – e o eurodólar – foi, então, uma invenção privada (HELLEINER, 1994: 83-4).

No caso dos EUA, a criação do euromercado também possibilitava uma significativa acomodação de interesses. Como afirmamos, a fragilização estrutural do balanço de pagamentos norte-americano tornou necessária, nos anos sessenta, uma insólita imposição de controles de capitais naquele país. Essa medida, evidentemente, contrariava os interesses da comunidade financeira de Nova Iorque, até então centro financeiro mundialmente dominante. Nesse sentido, a possibilidade de transferência das suas operações para as praças *offshore* atuava como uma compensação para os grandes bancos americanos, reduzindo sua oposição aos controles. De fato, houve uma transferência sem precedentes da atividade financeira de Nova Iorque para, principalmente, a City. Assim, Londres voltou, na prática, a ser mesmo a sede do principal mercado financeiro mundial; foi, entretanto, dominada pelos grandes bancos americanos e a libra se manteve num plano secundário:

O influxo dos bancos (...) americanos transformaram o mercado de eurodólar de um mercado monetário de curto prazo em um completo mercado internacional de capitais, servindo demandas que antes eram atendidas por Nova Iorque (HELLEINER, 1994: 89).

Para o governo dos EUA, portanto, o euromercado permitia a imposição de maiores controles ao seu balanço de pagamentos e também a manutenção de sua autonomia de política econômica. Ademais, outro elemento essencial era que, frente às desconfianças que surgiam com relação à moeda americana, o euromercado, por ser majoritariamente em dólar, significava uma retenção pelos agentes (Estados e empresas) de ativos denominados nessa divisa, reduzindo assim especulações contra a moeda americana. Com isso, pode-se notar que a recuperação de Londres no campo das finanças mundiais só foi possível porque isso favorecia variados interesses nos EUA. Interesses privados e, em grande medida, também públicos, com o que podemos dizer que, se o euromercado foi uma invenção privada, seu forte desenvolvimento teve muito a ver com decisões estatais.

Para além dos efeitos momentâneos de acomodação de interesses e de estabilização acima descritos, a formação do mercado de eurodólares em praças

financeiras *offshore* trouxe como uma de suas consequências principais a formação das bases a partir das quais foi rapidamente se formando um mercado financeiro verdadeiramente mundializado. Foi, nesse sentido, o primeiro grande impulso ao retorno das finanças privadas ao cenário econômico internacional e, com isso, passou a favorecer gradualmente o revigoramento da força política dos interesses financeiros no interior do jogo político dos diversos países. A operação nesses mercados possibilitava às instituições financeiras auferirem lucros extraordinários, fazendo com o que nenhum banco grande ou médio pudesse suportar a pressão concorrencial por internacionalizar suas operações (MOFFITT, 1984: 41-54). Nos EUA, lugar onde o poder político das finanças havia cedido lugar para os denominados *embedded liberals* apenas por uma pequena margem, a dominância dos seus bancos nesse novo contexto internacional favoreceu significativamente suas posições internas. Por outro lado, conforme esse mercado foi crescendo e diversificando seus instrumentos financeiros, bem como novas praças foram surgindo, ficou cada vez mais difícil para os governos monitorarem as movimentações financeiras e, dessa forma, evitarem os fluxos especulativos.

No restante dos anos sessenta e início dos setenta, a manutenção do último fôlego do ciclo de acumulação do pós-guerra foi progressivamente se apoiando na capacidade dos EUA de sustentarem uma política econômica expansionista e de, ao mesmo tempo, manterem a paridade do dólar num contexto de fragilização estrutural de seu balanço de pagamentos e de crescente desconfiança na sua moeda. Em resumo, os EUA eram pressionados em dois pontos correlatos, que criavam um progressivo dilema: (1) na sustentação do dólar como divisa-chave do sistema monetário internacional e (2) na manutenção de sua autonomia de política econômica. Desde a segunda metade dos anos 1960, a ação americana foi no sentido de conciliar esses dois objetivos. Entretanto, não parecia, naquele contexto, haver a possibilidade de uma solução permanente, com o que os problemas iam se acumulando e, com isso, aprofundando o dilema citado. O euromercado, após um pequeno interlúdio em que favoreceu uma estabilização, passou, com o seu rápido crescimento, a colocar ainda mais pressão nesse equilíbrio precário, já que passaram a se apresentar com uma base ampla para especulações nos mercados cambiais. Ademais, o fato é que, ainda que os

gastos americanos favorecessem um “pouso suave”, os problemas tendenciais continuavam a se agravar e novos problemas eram colocados.

Devemos ressaltar que, apesar de serem os principais responsáveis pela manutenção do crescimento, os EUA não suportavam essa tarefa sozinhos. Evidentemente, os demais países centrais também mantinham seus mecanismos de forte estímulo econômico, bem como colaboravam com a manutenção da paridade do dólar frente ao crescente afluxo dessa moeda para dentro de suas fronteiras. Nos anos sessenta, foi se tornando cada vez mais recorrentes reuniões de urgência no âmbito do BIS, envolvendo líderes políticos e instituições financeiras públicas e privadas, para a tomada de decisões coordenadas no sentido de sustentar o valor do dólar (mas também de outras moedas, como a libra). Entretanto, essa também não era uma solução permanente. Como afirma Eichengreen, esse mecanismo sustentação envolvia, pelo aumento de base monetária no país receptor, o deslocamento de pressões inflacionárias dos EUA para os outros países centrais, de moeda forte. Caso a tendência inflacionária atingisse certos limites, os governos recorriam à esterilização dessas divisas, o que, entretanto, poderia exigir taxas de juros mais elevadas. O problema era que, dado o “contrato social” do pós-guerra, “não havia grande margem para aumentar as taxas de juros” (2000: 167-8).⁵⁹

Assim, nesse novo contexto, com os aliados dos EUA reconstruídos, suas elites políticas não precisavam mais tão desesperadamente da ajuda americana para sustentação de suas posições de poder e, na verdade, eram elas que tinham, agora, que cooperar para a sustentação do dólar e da autonomia de política econômica dos EUA. Além disso, como vimos, essa cooperação poderia trazer custos econômicos e políticos internos. É, portanto, natural que tenha sido nesse momento, a partir de meados da década de sessenta, que os EUA e o dólar começaram a sofrer as primeiras contestações políticas advindas de importantes aliados no bloco capitalista. O exemplo mais claro foi mesmo a França do general De Gaulle, que, por exemplo, se retira ostensivamente da OTAN em 1966 e ainda passa a exigir as contrapartidas em ouro

⁵⁹ “Ao absorver dólares, em vez de obrigar os Estados Unidos a desvalorizar sua moeda, os bancos centrais estrangeiros permitiam que suas taxas de inflação aumentassem ainda mais. Mas havia limites para esse processo: a Alemanha, por exemplo, não estava disposta a aceitar taxas de inflação muito superiores a 3%” (EICHENGREEN, 2000: 176).

relativas às suas reversas monetárias, bem como a defender a substituição do dólar pelos *Special Drawing Rights* em 1967 (FIORI, 1998: 110-1).

É nessa conjuntura que, paulatinamente, se deflagra a tríplice indisciplina que Arrighi (1982) faz menção. O grande capital, pressionado pela redução nos níveis de crescimento e de rentabilidade, inicia uma série de ações para, de início, contornar os diversos mecanismos de regulação econômica impostos ao longo do pós-guerra. Boa parte dessas ações passou a se direcionar contra o trabalho, buscando, com isso, uma redução nos custos de produção. Isso passou a ser feito, por exemplo, progressivamente através de estratégias *outsourcing* em regiões periféricas dotadas de mão de obra barata e de menor nível de regulação das relações trabalhistas. Tal movimento ainda fragilizaria a própria posição política da mão de obra nos países centrais, possibilitando um aumento da exploração do trabalho por meio da redução dos salários e do aumento das jornadas. Por outro lado, pode-se dizer que, além das limitações salariais, a redução no crescimento e a conseqüente resposta das empresas faziam aumentar os níveis de desemprego, elevando a insatisfação social, os movimentos contestatórios e as demandas por maiores gastos sociais. Esse processo, na prática, elevou o número de trabalhadores descontentes, já que adicionou ao conjunto daqueles que já haviam sido excluídos das benesses trazidas pelo desenvolvimento do fordismo e da sociedade de consumo de massas muitos outros que antes se encontravam inseridos no ciclo de prosperidade.

Já a terceira ponta da tríplice indisciplina, a da periferia, é certamente aquela que é mais difícil de ser explicada. Isso porque, diferentemente dos países mais centrais do bloco capitalista e daqueles solidamente inseridos na esfera de influência soviética, o então denominado “terceiro mundo”, desde o fim da II Guerra Mundial, nunca se apresentou como um conjunto homogêneo e realmente estável de maneira geral. Desde então, o denominador comum desse conjunto de países foi a instabilidade política.⁶⁰ Isto é, essa era a tendência desde o início. Entretanto, após meados dos anos sessenta, essa instabilidade aumentou, o que nos permite pensar que as fontes de turbulência nessa região se encontravam num estado latente, e que provavelmente

⁶⁰ “(...) muito poucos Estados do Terceiro Mundo, de qualquer tamanho, atravessaram o período a partir de 1950 (ou da data de sua fundação) sem revolução; golpes militares para suprimir, impedir ou promover revolução; ou alguma outra forma de conflito armado interno” (HOBBSAWM, 2008: 422).

essa energia foi aos poucos sendo liberada conforme locomotiva do bloco capitalista perdia o ritmo, com seus inúmeros efeitos colaterais. Como isto praticamente coincidiu com a consolidação da ideia de que se vivenciava a “crise” da Hegemonia dos EUA, os movimentos mais radicais adquiriram mais ressonância. Tal desaceleração econômica dificilmente deixaria de trazer consequências, por exemplo, para os líderes de regimes políticos de diversas naturezas (em boa parte da periferia, autoritários) que comandavam esses países sem uma sólida base de legitimidade, apoiados em fontes externas de poder: comércio e contrabando internacional, apoio político explícito ou velado das nações centrais etc.⁶¹ E, como afirma Hobsbawm, mesmo que a tendência mais geral desses movimentos de rebeldia fosse mesmo pender para a esquerda do espectro político, “(...) nem a ambição soviética, nem a ‘conspiração comunista mundial’ podiam ser responsabilizadas por essas revoltas (...)” (2008: 440).

Com isso, o que se pode dizer com segurança, nos limites desse trabalho, é que tal onda de agitação no terceiro mundo se apresentava como um significativo elemento adicional a fragilizar a estabilidade da ordem ou conjuntura do pós-guerra. Nesse sentido, por exemplo, foi o agravamento da situação na Indochina, que levou os EUA a uma guerra que aprofundou os desequilíbrios de seu balanço de pagamentos e ajudou a mitigar um pouco mais o nível de confiança no dólar. Além disso, as sucessivas derrotas no Vietnã tiveram o efeito de, em boa medida, manchar a reputação do poder militar americano no plano externo, bem como reduzir sua legitimidade no plano interno.⁶² Outro exemplo de grande importância foram, no início dos anos setenta, as primeiras contestações dos países produtores de petróleo acerca do baixo preço do produto. Em 1973, esse movimento culminou no primeiro choque do petróleo, que quadruplicou os seus preços, com amplas consequências que analisaremos mais de perto em seção à frente. Não fosse o acirramento da competição no bloco capitalista e o enfraquecimento relativo do poder político americano, é difícil acreditar que os países

⁶¹ O entendimento desse processo de tensionamento do “terceiro mundo” é certamente essencial para a compreensão do movimento total de desarticulação da ordem internacional do pós-guerra. Entretanto, sua complexidade se relevou de tal dificuldade que ficamos impossibilitados de mergulharmos a fundo nessa questão, sob pena de nos desviarmos exageradamente de nossos objetivos mais centrais. Mesmo o caminho explicativo apontado – através da crise do bloco capitalista - é apenas um dos diversos prismas pelos quais se deve olhar a questão. Assim, ao invés de buscarmos a fundo suas origens, iremos nos voltar para alguns de seus efeitos sobre uma conjuntura que já ia encontrando seus limites.

⁶² Por exemplo, desde a derrota final no Vietnã, a conscrição, isto é, o serviço militar obrigatório, deixou de existir.

membros da OPEP teriam tido a oportunidade de aplicar um choque dessas proporções (HOBSBAWM, 2008: 439).

Essa nova onda de agitação no terceiro mundo, aliada ao choque da OPEP, recolocou a URSS, importante produtora de petróleo, em um movimento ativo em duas frentes. Favorecidos pelos recursos das exportações do óleo, os soviéticos retomaram a corrida armamentista. Por outro lado, as turbulências no terceiro mundo impeliram Moscou a tentar um novo avanço de sua esfera de influência, que poderia, assim, contrabalançar a perda representada pela cisão com o regime chinês. Este processo reativou a rivalidade entre EUA e URSS, que Fred Halliday (1986) denominou de “Segunda Guerra Fria”.

Assim, desde meados dos anos sessenta, seja na geopolítica da Guerra Fria, seja no âmbito das relações entre os países capitalistas, assistiu-se um progressivo recrudescimento de diversos focos de tensão que, em boa medida, se concatenavam e se reforçavam mutuamente. No que se refere ao bloco capitalista em particular, o acirramento da competição econômica e da rivalidade política tendeu convergir para uma questão central: a posição do dólar no sistema monetário e financeiro internacional. Como vimos, para os EUA, a sustentação do dólar em conjunto com a manutenção de sua autonomia de política econômica conformava um dilema que, de 1971 a 73, exigiu dos EUA respostas drásticas.

II.b – 1971-73: as tensões no sistema financeiro internacional do pós-guerra chegam ao limite

Nas três décadas após a Crise de 1929, as finanças privadas estiveram praticamente ausentes do plano internacional. Entretanto, conforme salientamos acima, o retorno à conversibilidade em conta corrente em 1958 e a expansão do euromercado a partir de meados dos anos sessenta, ao favorecerem a maior liberdade dos fluxos financeiros, deram o primeiro forte impulso ao retorno do setor privado à circulação financeira internacional.

É claro que diversos outros fatores, de naturezas distintas, atuaram em conjunto para esse resultado. No entanto, para parte significativa dos estudiosos, esse processo

de renascimento das finanças privadas no âmbito internacional foi determinado basicamente por avanços tecnológicos e, no limite, por pressões advindas da “mão invisível dos mercados”. Nesse sentido, tudo seria resultado de *leis estritamente econômicas* e, portanto, passível de ser explicado satisfatoriamente pelas teorias da ciência econômica, particularmente as de corte ortodoxo. Assim, para os adeptos dessa visão, as finanças, por suas características próprias, estariam destinadas, mais cedo ou mais tarde, a se transnacionalizar, com o que considerações ligadas à economia política internacional seriam, na prática, desnecessárias.⁶³ Em síntese, as interpretações que vão nesse sentido tendem a ressaltar – afora os avanços no campo da “telemática”, que reduziu os custos e as dificuldades relacionadas às transações financeiras – seis desenvolvimentos supostamente resultantes das “forças de mercado”. Sem qualquer conotação hierárquica, o primeiro foi a recuperação da confiança dos agentes após as profundas crises financeiras anteriores à II Guerra Mundial, especialmente a Crise de 1929 e seus efeitos colaterais que se desenrolaram por uma década. O segundo foi o crescimento da demanda por serviços financeiros internacionais, o que esteve relacionado ao forte crescimento do comércio internacional e da atividade das empresas multinacionais. O terceiro está ligado à rápida resposta dos bancos privados aos desequilíbrios financeiros produzidos pelo choque do petróleo em 1973, encorajando a aplicação de recursos pelos países exportadores do óleo e a captação pelos importadores. Em quarto, está o advento do regime de câmbio flutuante, o que teria impelido os operadores financeiros a diversificar seus ativos em meio à maior volatilidade nos mercados cambiais. O quinto desenvolvimento comumente alegado foi a desintegração dos cartéis financeiros nos planos domésticos dos países centrais, o que, ao reduzir a lucratividade, forçou as instituições financeiras a uma maior atuação internacional para recuperar suas margens de lucro. Por fim, em sexto, estão as inovações próprias do setor financeiro, impulsionadas pelo aumento na competição nesse setor (HELLEINER, 1994: 6-7).

Cada um desses elementos jogou, sem dúvida, um importante papel. Entretanto, por si mesmos, eles estão longe de serem suficientes para a compreensão do processo

⁶³ A própria existência de Bretton Woods só teria sido possível pelos próprios recuos das finanças privadas por conta das crises financeiras da primeira metade do século XX, criando um vácuo em que pode ser criado um conjunto amplo de regulação e que tornou possível a ascensão das finanças públicas.

em questão. Isto é, esses fatores supostamente originários das “forças de mercado” não podem ser colocados como os motores fundamentais do movimento de liberalização e de crescente “privatização” do circuito financeiro internacional. Na verdade, nem mesmo a própria origem ou existência de cada um deles pode ser reputada à mera atuação das forças do mercado ou de leis econômicas, devendo muita de sua explicação se voltar para desenvolvimentos ligados ao campo da política ou da economia política.⁶⁴ Em outras palavras, não podem ser tomados como fenômenos puramente econômicos. Nesse sentido – conforme temos tentado fazer nesse trabalho –, torna-se imprescindível olhar para esse processo contra um pano de fundo mais amplo: no caso, a dissolução da conjuntura internacional que vigorou nos anos do pós-guerra.

Como demonstra o minucioso trabalho de Eric Helleiner (1994), esse processo liberalização só foi possível graças às ações favoráveis tomadas nesse sentido pelos Estados centrais. E a ação dos EUA para o renascimento das finanças privadas no âmbito internacional foi a que gerou os primeiros e maiores impactos. Em parte, evidentemente, pela força de sua economia, de seu próprio mercado financeiro e de suas instituições financeiras. Mas, também porque, para os *policymakers* americanos, no recorrente esforço por manter o equilíbrio entre sua autonomia de política econômica (que, pela configuração política do momento, era pressionada a ser expansionista) e o papel do dólar como divisa chave do sistema monetário internacional, foi ficando cada vez mais claro que a formação de um ambiente econômico mais liberal poderia ser usada como um instrumento para, na maior parte das vezes, favorecer o dólar e, por consequência, a autonomia de política do governo americano.

Com isso, não queremos insinuar a existência de uma relação determinística e predeterminada, do tipo quanto maior a liberdade financeira, melhor para os EUA. O ressurgimento internacional das finanças privadas e, em conjunto, dos recorrentes fluxos especulativos colocavam, realmente, riscos significativos para o dólar. De fato, o período que vai de meados dos anos sessenta a meados dos setenta foi decisivo, dado

⁶⁴ Na interpretação dos anos 1970, a opinião dos defensores das “forças do mercado” vai além da questão da (re)internacionalização das finanças privadas, lançando as mesmas teses para um quadro mais amplo, a dissolução do próprio regime de acumulação dos pós-guerra: “as condições excepcionais que marcaram o sistema de Bretton Woods alimentaram a ilusão de que o capitalismo pode ser facilmente disciplinado. Contudo, a crise dos ‘anos dourados’ engendrou uma ilusão ainda mais pernicioso: a tese de que a dissolução do ‘compromisso keynesiano’ foi comandada pelas forças cegas e irrepresáveis do mercado livre” (MARIUTTI, 2011: 1).

que diversas possibilidades se apresentavam, e o avanço da liberalização financeira implicava, na verdade, uma redução do poder de *todos* os Estados frente aos mercados financeiros. O crucial, no entanto, foi a crescente percepção dos estrategistas americanos de que os EUA poderiam usar seu poder para criar um contexto em que os demais países perdessem relativamente mais com a liberalização, e que, assim, seu poder frente a esses países não fosse reduzido. Evidentemente, isso ainda não estava claro nos anos sessenta e demorou quase uma década para que os EUA, através de decisões conscientes ou não, com erros e acertos, conseguissem visualizar tal potencial e, assim, deliberadamente buscar construir esse ambiente internacional favorável. Até 1973, muitas das decisões americanas em momentos críticos foram tomadas por uma simples falta de melhores opções, num contexto de crescente pressão sobre seu balanço de pagamentos e de significativa contestação de sua moeda.

Nessa fase inicial de liberalização, isto é, que vai dos anos sessenta a meados dos setenta, ainda que os demais países centrais buscassem na medida do possível evitar assumir os custos da sustentação do dólar, para boa parte desses países a solução ainda passava pela cooperação, guiada fundamentalmente pelos mesmos objetivos que estiveram subjacentes a ação dos Estados desde o final da II Guerra Mundial, isto é, a manutenção da estabilidade das taxas de câmbio, do vigor do comércio internacional, dos níveis elevados de investimento, do forte crescimento econômico etc. Em poucas palavras, buscava-se dar continuidade aos “anos dourados”. Tratar-se-ia, então, na concepção dos regimes internacionais de Ruggie, de uma mudança nas instrumentalidades, pautada, entretanto, pelos mesmos objetivos ou normas básicas. E a necessidade de tais mudanças se explicaria pela perda de poder do país hegemônico, o que exigiria o estabelecimento de um conjunto de instrumentos mais condizentes com a nova configuração de poder no plano internacional (RUGGIE, 1982: 404-13). Assim, as soluções sugeridas iam, na maioria das vezes, em um sentido que envolvia uma significativa diminuição dos privilégios dos EUA. No limite, implicavam o fim do dólar como a divisa-chave internacional, bem como da elevada autonomia norte-americana em determinar suas políticas econômicas e estratégicas. Frente a esse posicionamento, a ação norte-americana tendeu a ser cada vez mais unilateral. Como

vimos, a emissão da moeda chave do sistema monetário internacional conferia aos EUA um enorme “poder de senhoriagem”, o que, por sua vez, se desdobrava em vantagens significativas na consecução de outros objetivos ligados aos planos militar, econômico e financeiro. Seria, portanto, muito pouco provável que o governo americano apoiasse qualquer medida que sinalizasse um deslocamento do dólar de sua posição central no sistema.

Com isso, os chamados regimes de Bretton Woods se arrastaram de meados dos anos 1960 a 1971, quando tem início os seus mais evidentes colapsos. Por todo esse período, suas crises se manifestaram mais claramente nos ataques especulativos sobre duas moedas centrais, a libra e o dólar, e o que segurou o regime de paridades fixas estabelecido em 1944 foi, conforme apontamos antes, uma cooperação cada vez mais complicada entre os principais países. A libra esterlina foi mantida, durante todo o pós-guerra, como a segunda principal moeda no quesito reserva de valor. Nesse sentido, para os EUA, se tornou crucial colaborar fortemente para a defesa da divisa britânica, já que, conforme afirma Eichengreen:

(...) se a libra fosse desvalorizada, isso abalaria a confiança em todo o sistema de reservas monetárias”. O autor ainda complementa que [p]oucos observadores tinham esquecido 1931, quando o abandono do padrão pela Grã-Bretanha tinha feito com que os fundos de investimento abandonassem suas posições em dólares e obrigado o Fed a elevar suas taxas de juro (2000: 170).

Durante todo o pós-guerra, a Inglaterra foi o país central que encontrou as maiores dificuldades em sustentar a paridade de sua moeda. Apesar da recuperação econômica, esse país não conseguiu manter um ritmo de crescimento tão forte como o dos demais países da Europa ocidental, assim como não pode apoiar seu crescimento num forte *drive exportador*, como o fizeram Alemanha e França. Na verdade, ocorria o contrário, já que seu crescimento econômico dependia em boa medida das importações. Com isso, nos anos sessenta, foi necessária só uma pequena aceleração no ritmo de crescimento para que a balança comercial inglesa passasse a registrar um déficit significativo, elevando a desconfiança na sua moeda. Assim, por exemplo,⁶⁵ em

⁶⁵ Os exemplos apresentados, bem como os dados, dos mais importantes ataques especulativos contra a libra e o dólar e de cooperação entre os países centrais estão baseados em relatos de Eichengreen (2000: cap. 4).

1961, uma revalorização do marco alemão colocou fortes pressões sobre a libra, com o que os bancos centrais mais importantes se comprometeram a reter saldos nessa moeda e, assim, sustentar o seu valor externo. Além disso, no mesmo ano, a Inglaterra ainda recebeu uma ajuda de 1 bilhão de dólares, destinada a atenuar os efeitos dos movimentos especulativos. Em 1964, frente a um novo episódio de ataque à libra, o *Federal Reserve* ofereceu à Inglaterra uma linha de crédito de 3 bilhões de dólares. Já em 1967, apesar dos esforços americanos, a escalada do pessimismo com relação à moeda britânica chegou ao limite. Naquele ano, apesar das medidas de arrocho fiscal adotadas pelo governo (algo que o governo trabalhista de Harold Wilson havia tentado evitar desde 1964) e de créditos estrangeiros que totalizaram 1,3 bilhões de dólares, a Inglaterra foi obrigada a anunciar uma desvalorização de 17% da libra. O fechamento do Canal de Suez no contexto da Guerra dos Seis dias teria contribuído ainda mais para o pessimismo ao indicar a possibilidade de maiores entraves ao comércio britânico.

A desvalorização da libra certamente contribuiu para mitigar um pouco mais a confiança no valor da divisa americana, elevando as especulações nos mercados financeiros de que os EUA também estariam na iminência de desvalorizar sua moeda. Entretanto, como mencionamos anteriormente, essas expectativas negativas já podiam ser notadas desde o início dos anos sessenta, o que esteve na base da inédita aplicação de controles de capitais nos EUA, em meados daquela década.⁶⁶ Já no ano de 1960, por conta do excesso de dólares em circulação, o preço do ouro atingiu 40 dólares a onça nos mercados privados, superando a cotação oficial. Essa situação tendia a favorecer uma lucrativa prática de arbitragem cambial, incentivando os agentes com saldos positivos em dólar a exigir do governo americano a conversão desses saldos em ouro, que poderia então ser revendida por um preço maior no mercado paralelo. Tal excesso de liquidez, que desvalorizava o dólar nos mercados não-oficiais,

⁶⁶ Na verdade, diversas outras medidas de menor importância foram tomadas naquele momento com o intuito de melhorar a situação do balanço de pagamentos americano. Em 1961, Eisenhower proibiu os cidadãos norte-americanos de manterem ouro no exterior. Já Kennedy proibiu os americanos de guardar moedas de ouro. Esse mesmo presidente ainda elevou o número de pessoas envolvidas com o comércio exterior nas embaixadas, visando elevar as exportações. Ainda nessa década, foram facilitadas as exigências para a concessão de vistos, com o que se esperava elevar as receitas com o turismo. Em vista disso, diz Eichengreen: "O elenco de artifícios aos quais recorreram as administrações Kennedy e Johnson tornou-se, inquestionavelmente, motivo de grande embaraço. Elas admitiam a gravidade do problema do dólar, embora demonstrassem uma disposição para atacar apenas os sintomas, e não as causas" (2000: 175).

era fruto, em primeira instância, dos déficits na conta financeira e de capitais nos EUA, o que, em tese, poderia ser atenuado por uma melhora dos saldos em conta corrente. Como vimos, o retorno desses recursos via aplicação no mercado financeiro americano passou a ser bloqueado em boa medida pela presença do euromercado, que absorvia grande parte dos dólares em circulação, elevando assim a importância de superávits em conta corrente. Entretanto, nos anos sessenta, como ocorreu na Grã-Bretanha, a balança comercial e a conta corrente americana passaram a apresentar uma progressiva redução de superávit, reduzindo seu efeito de compensação às saídas pela conta financeira e de capitais. Isso alimentou expectativas de que o governo dos EUA pudesse realmente desvalorizar sua moeda como forma de melhorar sua competitividade no comércio internacional.

Contudo, para a maior parte dos estrategistas e dos políticos americanos – ainda mais do que para os seus congêneres britânicos – essa só seria uma ação considerável em última instância. Isso porque, além das implicações internas em termos de aumento dos preços,⁶⁷ a desvalorização do dólar trazia o risco (de difícil ou impossível mensuração) de que se desencadeasse uma enorme fuga dessa divisa, forçando uma desvalorização ainda maior e comprometendo o seu papel como moeda-chave do sistema. O conjunto de efeitos colaterais negativos para os EUA, no caso de perda de importância de sua divisa, não pode ser menosprezado. Ao contrário da libra e do dólar, o marco alemão e o iene (e secundariamente o franco francês) se colocavam progressivamente como moedas fortes, nas quais os fluxos especulativos passavam a apostar favoravelmente, em detrimento das outras moedas. Qualquer sinal mais evidente de uma possível desvalorização do dólar poderia gerar uma corrida preventiva para essas duas moedas. De fato, movimentos nessa direção ocorreram, em maior ou menor grau, por diversas vezes nos anos sessenta e no início dos setenta. Com isso, reforçava-se o dilema apresentado anteriormente. Isto é, os EUA não poderiam se valer, com total segurança, de uma estratégia de desvalorização cambial (diretamente,

⁶⁷ Esse problema era certamente amenizado pelo fato de que alguns produtos fundamentais (principalmente *commodities* como petróleo) tinham sua cotação denominada em dólares, o que, no caso de uma desvalorização dessa moeda, só traria, em primeira instância, um barateamento do produto nas moedas que se valorizaram relativamente ao dólar, mas, à princípio, não encareceria o produto nos EUA. Para a Inglaterra, ao contrário, a desvalorização de sua moeda implicava, sim, problemas de inflação, dado que este país dependia bastante das importações e sua moeda não denominava a maior parte dos contratos de transações comerciais. Esse foi um dos motivos que levaram o governo trabalhista de Harold Wilson a postergar o máximo possível a desvalorização da libra.

isto é, com relação ao ouro) para conter a pressão sobre o seu balanço de pagamentos e, assim, manter uma elevada autonomia de política econômica no plano doméstico.

Outro ponto importante era que, conforme a década de setenta se aproximava, o processo de internacionalização das finanças privadas se desenvolvia progressivamente através da função de meio de financiamento (ou crédito) e de pagamento do dólar. Isso gerava, como aponta Belluzzo (2009: 54), um conflito com a função de *standard* universal da divisa americana. Certamente, o euromercado, com sua criação endógena de liquidez através de crédito, estava na base da paulatina exacerbação dessa contradição. Assim, as ameaças à função de reserva de valor da divisa-chave do sistema – isto é, as ameaças à própria posição do dólar como moeda central do padrão monetário internacional – já se colocavam, em boa medida, além do controle de *Federal Reserve* e do Tesouro americano. Nesse contexto, uma desvalorização cambial poderia agravar ainda mais a situação. Assim, a estratégia dos seus *policymakers* foi basicamente, até onde isso foi possível, pressionar os demais países a aceitarem uma custosa cooperação e, na medida em que não eram atendidos, pendiam para o unilateralismo.

Na prática, todos os países centrais buscavam, então, algum tipo ideal de cooperação, isto é, pela qual os demais assumissem a maior parte dos custos envolvidos. Contudo, nessa nova conjuntura, os EUA não estavam mais dispostos a adotar uma postura benéfica, já que isso significaria condescender com uma nova configuração de poder, claramente desfavorável. Basicamente, as propostas dos demais países centrais – que eram discutidas em recorrentes encontros em organismos como o BIS, o FMI e a OCDE – giravam em torno de um eixo comum: uma reformulação do sistema monetário internacional que o tornasse mais multilateral, ou seja, no qual o dólar cedesse espaço para outras moedas ou para uma moeda verdadeiramente internacional. O exemplo mais acabado dessas propostas, e aquele que foi discutido de forma mais persistente, foram os chamados *Special Drawing Rights*, que, na prática, se assemelhava ao famoso *bancor* de Keynes.⁶⁸ Já a principal

⁶⁸ A ideia dos *Special Drawing Rights*, "(...) semelhante à proposta de Keynes em Bretton Woods, era a de usar para os pagamentos internacionais, os chamados Direitos Especiais de Saque (moeda contábil inventada pelo FMI) com saldos iniciais emitidos na proporção da importância de cada país no comércio mundial" (SERRANO, 2004: 197-8). Durante os anos sessenta, outras propostas foram discutidas. "Alguns países, como a França, pressionavam para ampliar o papel do ouro no sistema com o argumento de que, se todos os países pagassem suas dívidas em ouro,

intenção americana era, claro, manter o dólar como a divisa-chave do sistema, fazendo com que os demais países de moeda forte valorizassem coordenadamente suas moedas, de forma a aliviar as pressões no balanço de pagamentos americano, sem que o dólar precisasse abandonar seu antigo valor em ouro.

Conforme Franklin Serrano, ao se chocar com objetivos e prioridades de políticas internas e externas: “a alternativa de seguir políticas macroeconômicas contracionistas para garantir a manutenção da taxa de câmbio nominal nunca foi sequer considerada seriamente pelo governo americano” (2000: 197). E a cooperação dos seus aliados/rivais foi conseguida, em última instância, pela ameaça americana de desestabilizar todo o sistema comercial e monetário internacional:

(...) os governos estrangeiros deram sustentação ao dólar porque ele era o eixo do Sistema de Bretton Woods, e porque não havia consenso em torno de como esse sistema poderia ser reformado ou substituído (EICHENGREEN, 2000: 176).

Isto é, na prática, na conturbada e frágil coordenação entre os países no momento em que os regimes de Bretton Woods entravam em crise, prevaleceram as intenções dos EUA. E as medidas adotadas foram no sentido descrito pelo ex-subsecretário do Tesouro americano, Robert Roosa: “*outer perimeter defenses*” (RUGGIE, 1982: 407-8). Ou seja, quem deveria fazer os ajustes eram os demais países, não os EUA.

A cooperação, moldada então pelos EUA, ainda que tenha postergado o fim dos regimes de Bretton Woods, encontrou seus limites no início dos anos 1970. Nesse momento, as autoridades europeias, em conjunto com suas propostas de criação de um novo sistema monetário, buscavam fazer com que o governo americano colaborasse em novas estratégias de controles de capitais. Ainda que isso não resolvesse o problema, ao menos poderia atenuar a tendência de valorização de suas moedas. Contudo, como aponta Helleiner, no início daquela década, os EUA já passavam a adotar uma postura deliberadamente liberal, já que seus estrategistas começavam

nenhum teria vantagens exclusivas (embora a França por acaso detivesse uma boa parte de suas reservas internacionais em ouro). Porém, num sistema em que o ouro desempenhasse um papel mais importante, os EUA voltariam a ter uma restrição do balanço de pagamentos como todos os outros países. Além disso, grandes produtores de ouro, como a União Soviética e a África do Sul, ganhariam um grande poder de barganha na economia internacional. Evidentemente os EUA não tinham o menor interesse em aceitar este tipo de reforma” (SERRANO, 2004: 197).

tomar consciência de que, num contexto de reduzidas opções, os fluxos financeiros especulativos fariam o trabalho justamente de forçar a valorização das moedas europeias mais fortes, evitando que dólar se desvalorizasse com relação ao ouro ou que o governo americano tivesse que subordinar sua autonomia de políticas macroeconômicas.

(...) os oficiais da administração perceberam que uma ordem financeira internacional mais aberta iria ajudar a preservar a autonomia de políticas dos EUA num contexto de crescentes déficits interno e externo. No curto prazo, eles perceberam que os movimentos de capital especulativo eram uma importante ferramenta na estratégia americana de fazer com que os demais países absorvessem o peso do ajustamento requerido para corrigir os significativos déficits em sua conta corrente: as pressões do mercado iriam conseguir o que negociações diretas não poderiam (...) (HELLEINER, 1994: 112).

Havia, evidentemente, riscos significativos envolvidos. Mas, devido a ausência de melhores opções, essa parecia ser a estratégia mais segura. De fato, em 1971, Alemanha, Holanda e diversos outros países europeus deixaram suas moedas flutuar para cima. Assim, no sentido de forçar a valorização das demais divisas, a estratégia se mostrou acertada. Entretanto, como uma amostra dos riscos envolvidos, os ataques especulativos contra o dólar se reforçaram, e a imprensa passou a noticiar que França e Inglaterra tinham planos de apresentar suas reversas em dólar para conversão em ouro (EICHENGREEN, 2000: 179). A resposta americana, em agosto daquele ano, foi declarar o fim da conversibilidade dólar-ouro. De início, os EUA ainda tentaram por mais alguns meses segurar a cotação oficial do dólar, buscando para isso algumas medidas auxiliares, como um imposto sobre importação. Contudo, naquelas circunstâncias de elevada incerteza, tais medidas eram apenas paliativos frente aos *animal spirits* dos especuladores. Assim, poucos meses após o fim da chamada *Gold Window*, na Conferência Smithsonian, em Washington, ficou por fim acordado que o dólar seria desvalorizado em 8%, ao mesmo tempo em que outras moedas como o marco, o iene e o franco seriam valorizadas. O intuito era promover uma desvalorização coordenada do dólar, e assim gerar um realinhamento entre as principais moedas, de forma mais condizente com a nova realidade produzida após a reconstrução da Europa e do Japão. Outras medidas foram tomadas no sentido de relaxar algumas das regras de Bretton

Woods, visando prover os países de mecanismos um pouco menos rígidos para lidar com as pressões sobre seus balanços de pagamentos e sobre a paridade de suas moedas.

O fim da conversibilidade dólar-ouro, a desvalorização do dólar e o acordo smithsoniano simbolizaram *mais concretamente* o fim dos regimes de Bretton Woods. Entretanto, as mudanças realizadas em 1971 não resolveram os problemas do sistema monetário e financeiro internacional. A situação continuou claramente bastante precária, com o dólar e a libra sofrendo sucessivos ataques. Na verdade, um dos problemas mais essenciais do sistema monetário internacional era o fato de sua divisa chave ser uma moeda nacional, o que criava uma potencial contradição entre os interesses particulares do Estado emissor e as necessidades mais gerais de estabilidade e equilíbrio colocadas pelas relações econômicas entre os diversos Estados. E, de 1971 a 73, a intenção dos países europeus e do Japão continuou basicamente a mesma: uma substituição, mesmo que a longo prazo, do dólar e a imposição de maiores controles de capitais através de medidas cooperativas. A novidade com relação às propostas de medidas cooperativas é que estas passaram a envolver mais abertamente a temática do euromercado e a necessidade restringi-lo. Em 1971, em um encontro do G-10, os países chegaram a um acordo de limitar seus depósitos nas praças *off-shore*, visando tolher o seu impressionante crescimento. A posição americana, contudo, mais do que não colaborar para a eficácia dos controles, passou a se alterar para uma postura mais proativa por uma maior liberalização. Na própria Conferência Smithsonian, foi tentado que os EUA elevassem seus níveis de controle de capitais. No entanto, custou até mesmo um certo esforço dos demais países para que *os antigos* controles fossem mantidos, tendo em vista sustentar as novas paridades acordadas. No final de 1972, na primeira reunião do C-20, os países europeus e o Japão demonstraram sua preocupação com os crescentes fluxos financeiros especulativos, com o que reafirmaram a necessidade de que essa movimentação fosse controlada. Mais uma vez, os EUA se opuseram e, pela primeira vez, ainda naquele ano, essa oposição foi

tornada pública pelo presidente Richard Nixon e pelo secretário do tesouro George Shultz.⁶⁹

Diante da rejeição americana de colaborar para um mais eficiente controle de capitais – na verdade, como dissemos, os EUA estavam migrando para uma posição mais agressiva a favor liberalização –, tornava-se praticamente inviável conter a especulação. Se, antes, a não cooperação americana poderia ser atenuada por controles unilaterais e pelos fluxos de *offsetting finance*, nesse novo contexto marcado por uma já maior porosidade e pela presença das praças financeiras *offshore*, esse não era mais o caso no início dos anos setenta. O avanço do processo de transnacionalização das grandes empresas e a conseqüente criação de toda uma rede de fluxos financeiros e comerciais intrafirma, em conjunto com as liberdades conferidas à conta corrente em 1958 e o impulso do euromercado a partir de meados dos anos sessenta, tornaram a prática dos controles de capitais ainda mais complexas.⁷⁰ E, afora a percepção de que o balanço de pagamentos americano era pressionado por problemas estruturais, o aumento da inflação nos EUA, ao mesmo tempo em que as taxas básicas de juros se tornavam negativas, estimulava ainda mais a fuga dos ativos financeiros denominados em dólar (BRAGA e CINTRA, 2004: 264-5). Assim, não demorou muito para que a nova relação de paridades acordada em 1971 se mostrasse insustentável. Em 1973, frente a uma nova e volumosa onda fuga do dólar, o governo americano deixou sua moeda flutuar e, na prática, abdicou de qualquer tentativa coordenada de realinhamento com as demais moedas.

A partir de então, se conjuntura financeira não havia se tornado mais estável, pelo menos os EUA estavam, em um certo sentido, numa posição um pouco melhor. Não tinham que se preocupar com flutuações na credibilidade seja do lastro em ouro, seja da manutenção de uma taxa de câmbio fixa. As desvalorizações operadas no curso dos eventos desencadeados após o fim da *Gold Window* tinham ainda favorecido

⁶⁹ “A posição do governo americano, da forma como foi exposta no *Economic Report of the President* ao Congresso no começo de 1973, era que ‘controles sobre as transações financeiras visando objetivos de balanço de pagamentos não deveriam ser encorajados e certamente não requeridos no lugar de outras medidas de ajustamento, nem mesmo como medida para manter taxas de câmbio sub ou super valorizadas’” (HELLEINER, 1994: 106).

⁷⁰ Helleiner cita um caso curioso, mas bastante ilustrativo: “no início dos anos 1970, as dificuldades foram acrescidas pelo crescimento do comércio internacional e das corporações multinacionais, que haviam aumentado as oportunidades de evadir os controles através de lançamentos na rubrica erros e omissões de seus balanços comerciais e transações intrafirma. (...) No auge de uma crise cambial no início dos anos 1970, por exemplo, os alemães ocidentais descobriram que o único jeito pelo qual eles poderiam cortar os fluxos especulativos seria proibindo todas as ligações telefônicas internacionais” (HELLEINER, 1994: 103).

seu balanço de pagamentos, ao menos no que se refere à conta corrente. Essa situação, entretanto, ainda estava longe de ser confortável. Um dólar completamente sem lastro (ou totalmente fiduciário) era uma exacerbação do De Gaulle, nos anos 1960, chamou de “privilégio exorbitante” do EUA. Com efeito, esquentaram, nesse momento, as discussões em torno da substituição do dólar pelos *Special Drawing Rights*. Por outro lado, nada havia mudado para os mercados financeiros, a não ser que o advento dos regimes de câmbio flutuante criou (e, na verdade, deu um enorme impulso) novas oportunidades de especulação, com o que dólar continuou tendo suas funções desgastadas no plano internacional. Assim, restava aos EUA o crucial desafio de impor essa nova condição do dólar aos demais Estados e recuperar a confiança dos agentes financeiros. E os acontecimentos desencadeados com choque do petróleo de 1973 criaram as oportunidades para isso.

II.c – O choque do petróleo e a questão da reciclagem dos petrodólares

Com o advento dos “anos dourados”, o petróleo foi assumindo uma posição central na composição da matriz energética dos países capitalistas. O crescimento econômico vertiginoso experimentado nesse período se caracterizou, entre outras coisas, por um forte aumento da importância do óleo, que rapidamente superou a posição antes ocupada pelo carvão mineral.⁷¹ Na verdade, de uma perspectiva mais ampla, podemos considerar o produto como um elemento fundamental da composição do regime fordista de acumulação, que se difunde pelos países capitalistas após a II Guerra Mundial. Assim, como principal fonte energética e de uma miríade de produtos derivados, usados extensivamente como matérias primas de produção, o petróleo passou a ser um componente essencial do processo de acumulação de capital. Nesse

⁷¹ “O petróleo tornou-se a principal fonte de energia do mundo, tomando a posição detida pelo carvão desde o início da I Revolução Industrial. A Europa, o Japão e até mesmo os EUA eram, até meados do século XX, economias basicamente movidas a carvão. Essa mudança no paradigma energético decorreu da ação de vários fatores, tais como: preços mais baratos, menor dano ao meio ambiente e o aumento da motorização. Entretanto, o maior uso do óleo também foi promovido por motivos políticos. Governos e indústrias perceberam que era uma forma de reduzir a força dos até então poderosos e atuantes sindicatos de trabalhadores das minas de carvão. O resultado foi que a demanda de petróleo cresceu, por quase três décadas, a taxas superiores a 7% ao ano. Em 1945, o mercado internacional demandava 7,1 milhões de barris por dia (bpd). Em 1974, o mundo queimava 55,9 milhões de bpd, quase oito vezes mais” (TORRES FILHO, 2004: 313).

sentido, tendo em vista as exigências específicas do próprio fordismo, seu suprimento deveria ser estável, abundante e barato.

A forte presença diplomática e militar dos EUA na região do Oriente Médio – que, desde o início, já se coloca como a principal região produtora – se explica majoritariamente por essas necessidades, e dão uma ideia clara da importância da região. Evidentemente, outro forte impulso dado ao avanço dos EUA no Oriente Médio foram, no imediato pós-guerra, os primeiros movimentos da Guerra Fria, que já se esboçava na questão da presença soviética no Irã. No geral, antes da própria chegada dos americanos, essa parte do globo já se caracterizava por uma significativa instabilidade política, catalisada em boa medida pela corrida imperialista do final do século XIX. No imediato pós-guerra, inclusive, a presença americana foi bem recebida pelos governos locais, já que isso poderia significar a perda de espaço de uma potência imperial, a Inglaterra. De fato, os EUA lograram estabilizar a região, abrindo espaço para o avanço das grandes companhias petrolíferas, as famosas “sete irmãs”, na maior parte americanas.⁷² Depois de conturbados acontecimentos,⁷³ e através de contratos de concessão, pelos quais as empresas passaram a controlar a operação dos campos de produção e ficaram livres para definir os preços e quantidades de venda, foi estabelecida uma ordem bastante estável no fornecimento de petróleo, em conformidade com o rápido crescimento da demanda. A propriedade dos campos continuava com os Estados, que passaram a dividir os resultados de forma equitativa com as empresas. Essa configuração se mostrou estável por quase vinte anos, passando a apresentar os primeiros atritos no final dos anos 1950 (TORRES FILHO, 2004: 313-8).

Algumas características das jazidas de petróleo do Oriente Médio favoreceram, de início, a prática de baixos preços e a manutenção de uma elevada lucratividade. De maneira geral, as reservas de petróleo da região se encontram em terra e estão muito próximas da superfície. Relativamente poucos metros de perfuração são necessários para se iniciar a extração, o que barateia muito os investimentos iniciais e os custos

⁷² Essas empresas eram as americanas Exxon, Mobil, Chevron, Texaco e Gulf; a anglo-holandesa Shell; e a britânica BP.

⁷³ Com relação a esse processo tumultuado pelo qual a região do Oriente Médio foi minimamente estabilizada e se colocou com uma fornecedora estável de petróleo durante o pós-guerra, ver TORRE FILHO (2004). Para uma mais completa narrativa (num plano mais jornalístico) sobre os acontecimentos ligados ao petróleo de meados do século XIX ao final do século XX, ver YERGIN (1991).

fixos de produção. Além disso, o óleo extraído é de tipo “leve”, de mais alta qualidade, exigindo menos trabalho no processo de “craqueamento”, isto é, na produção de seus derivados. Tudo isso leva a uma elevada demanda pelo petróleo da região, bem como garante aos produtores uma satisfatória margem de lucratividade e um rápido retorno dos investimentos. Por outro lado, o baixo nível dos custos fixos permite a manutenção da lucratividade mesmo com significativas reduções na escala de produção.

As primeiras rupturas nesse arranjo se iniciam já no final dos anos 1950, movidas pelo acirramento da competição intercapitalista nesse setor desencadeada pelo governo italiano e sua estatal ENI. Nesse momento, o primeiro impacto foi sobre as parcelas da divisão dos resultados, com a empresa italiana oferecendo 75% para os Estados. O segundo impacto teria sido a retomada das exportações de petróleo pela URSS, que forçou uma queda nos já baixos preços do produto. O que se seguiu foi uma guerra de preços entre as empresas produtoras que levou ao declínio dos *preços oficiais* do óleo – com base nos quais era calculado o repasse dos resultados aos Estados – e trouxe como resultado principal a formação da OPEP em 1960.

Após um período inicial em que a ação da nova organização esteve limitada por uma conjuntura em que a oferta do produto se mostrava excessiva dada a presença soviética e a atuação dos EUA como fornecedor de última instância, vieram as rupturas mais definitivas no regime energético do pós-guerra. Em 1971, os países da OPEP, dando o passo crucial para se colocar com uma entidade de maior relevância, iniciam um movimento de nacionalização da produção de petróleo que se completa em 1973. Nesse mesmo ano, apoiando-se na sua capacidade de fazer a produção oscilar – sem com isso comprometer demasiadamente a lucratividade –, a OPEP inicia o famoso embargo que, em poucos meses, fez quadruplicar os preços do óleo.

As causas mais comumente alegadas para o primeiro choque do petróleo se relacionam à instabilidade política da região. Nesse sentido, os países da OPEP teriam perpetrado o embargo quase que puramente em retaliação ao apoio ocidental a Israel na Guerra do *Yom Kippur*. A questão, entretanto, não pode ser tomada apenas pela perspectiva das específicas relações políticas da região. Isto é, devemos enquadrá-la na conjuntura mais ampla da qual os países do Oriente Médio, como fornecedores da principal fonte energética, estavam fortemente inseridos. Assim, o choque do petróleo

só pode ser entendido se pensado em conjunto com a desarticulação da conjuntura do pós-guerra, bem como das ações tomadas pelos EUA nesse contexto de crise. Entretanto, devemos o tomar o cuidado de evitar proposições muito exageradas. Com efeito, apesar de sua ótima análise sobre os resultados do choque do ponto de vista da desarticulação dos regimes de Bretton Woods e do poder americano, Peter Gowan parece recair num certo exagero quando afirma que:

acredita-se ainda que o aumento brusco e exorbitante dos preços do petróleo em 1973 foi executado pelos países do Golfo como parte de uma política anti-Israel e anti-Estado Unidos relacionada com a guerra do Yom Kippur. No entanto, como sabemos agora, o aumento dos preços do petróleo resultou da influência dos Estados Unidos sobre os países produtores de petróleo e foi providenciado em parte como um exercício de política econômica dirigido contra os 'aliados' da América na Europa Ocidental e no Japão (GOWAN, 2003: 47).

É certo que episódio envolve muito mais aspectos que os restritos acontecimentos políticos da região. Mas, da forma como o autor coloca a questão, tudo parece se resumir a uma tese do tipo "teoria da conspiração". A nosso ver, a situação é mais complexa. Como já discutimos, a conjuntura em 1973 era marcada por importantes desafios ao poder americano. O valor do dólar estava sendo desgastado desde meados dos anos 1960, de início por um processo inflacionário e, depois, também por uma desvalorização cambial. A rentabilidade dos títulos públicos americanos era mínima, com os papéis de mais curto prazo apresentado na verdade taxas de juros negativas. O papel da divisa americana no plano internacional, principalmente como reserva de valor, era questionado. Se lembrarmos que os contratos de exportação de petróleo eram denominados e liquidados em dólar, e que os preços do produto apresentaram no pós-guerra uma trajetória de queda apesar do aumento da demanda, fica claro que a posição dos exportadores realmente se degradou. Em suma, os preços realmente estavam defasados, e era uma questão de tempo para que um ajuste tivesse que ser feito.

O momento também era oportuno para a ação da OPEP. A rivalidade no interior do bloco capitalista estava exacerbada, desfavorecendo ações coordenadas entre os países. E o poder militar dos EUA era seriamente contestado em sua empreitada no

Vietnã, que já se aproximava de um final deprimente. Por outro lado, no final dos anos sessenta, a produção mundial de petróleo já não apresentava os mesmos níveis de capacidade ociosa. De fato, em 1968, os EUA anunciaram a interrupção de qualquer atuação como fornecedor de última instância. Por outro lado, a URSS, grande produtora e exportadora do produto, de maneira alguma iria se opor a esse movimento. As portas estavam abertas, portanto, para a ação da OPEP.

O efeito mais notável e direto da brusca elevação no preço do óleo foi a grande pressão deficitária gerada nos balanços de pagamentos dos países importadores líquidos. A outra face da moeda foi evidentemente o surgimento de superávits colossais em posse dos países exportadores do óleo (os petrodólares), principalmente dos países do Golfo Pérsico. Só a Arábia Saudita recebeu 50% das receitas provenientes das vendas de petróleo dos países OPEP (SPIRO, 1999: 128). Nesse contexto, impunha-se de imediato, no âmbito da política internacional, uma questão fundamental: dadas as inevitáveis tendências de desequilíbrio de balanço de pagamentos criados por esta situação, como os países centrais atuariam para favorecer a necessária reciclagem dos recursos que afluíam para os países da OPEP? A questão se tornava ainda mais grave naquela conjuntura em que as práticas especulativas já tinham recuperado um elevado potencial para deflagrar ou aprofundar problemas nas contas externas. A prática internacional estabelecida para questões dessa natureza, pelo menos até o final dos anos sessenta, indicaria alguma estratégia de tipo cooperativa, pela qual, inclusive, os EUA admitiriam arcar com significativa parte dos custos envolvidos no processo de ajuste. A verdade é que, na existência de vontade política, existiam pelo menos duas instituições multilaterais que poderiam ser acionadas para amortecer os impactos da elevação dos preços do óleo: o FMI e a rede de segurança de OCDE (SPIRO, 1999: 140-6). Na prática, essas redes de segurança consistiam instrumentos multilaterais de *offsetting financing*, bastante comuns e essenciais para o equilíbrio dos balanços de pagamentos nos anos do pós-guerra. Contudo, naquele momento, as tendências e inclinações políticas, fundamentalmente por parte dos EUA, apontavam para outra direção.

Com o fim do *smithsonian agreement*, o início do regime de câmbio flutuante e o aumento das turbulências nos mercados cambiais, haviam esquentado as discussões,

principalmente no âmbito do FMI, sobre a questão de se redesenhar o sistema monetário internacional, a começar pela substituição do dólar por outro ativo dotado de um maior grau de descolamento de interesses nacionais particulares. Para os EUA, que participavam das discussões, essa claramente não era uma opção, e o modo como impuseram sua moeda aos demais países se deu justamente pelas medidas tomadas frente à questão da reciclagem dos petrodólares. Assim, em conformidade com a postura apresentada desde o início da década, favoreceu, de forma unilateral, a atuação dos mercados financeiros privados nesse processo, em detrimento das instituições multilaterais. No âmbito do FMI, ao menos dois planos de reciclagem mais bem acabados foram apresentados, discutidos e encontraram grande suporte por parte dos países da Europa ocidental e do Japão. No entanto, os EUA se recusaram a dar muita atenção para essas propostas, já que elas significariam essencialmente um fortalecimento dos canais públicos de financiamento, contrariando sua inclinação a favorecer uma maior atuação privada (HELLEINER, 1994: 111-2). E a rejeição americana colocava por terra qualquer viabilidade de se colocar em prática uma coordenação nesse sentido entre os países centrais. David Spiro sintetiza bem a ação norte-americana:

O FMI teria assumido um papel muito maior tanto na reciclagem como nos financiamentos em geral caso os EUA não tivessem evitado que assim ocorresse. Outro plano viável seria a rede de segurança da OCDE, o qual o governo americano não quis apresentar ao seu congresso. Frente à escolha entre a liderança legítima dos regimes multilaterais e a políticas unilaterais que só interessavam aos EUA, seus formuladores de políticas optaram pela última opção (1999: 151-2)⁷⁴

Assim, ao afastar as instituições multilaterais do processo de reciclagem dos petrodólares, o excesso de recursos em posse dos países exportadores foi aplicado, em sua maior parte, nos mercados financeiros privados, isto é, euromercado e Wall

⁷⁴ “A crise declarada no sistema monetário mundial influiu no funcionamento do FMI, cujas decisões refletiam a provisoriamente dos acordos e as vacilações que brotavam das divergências entre as grandes potências. Os seus recursos chegavam apenas a ser marginais para enfrentar os graves problemas de balança de pagamentos (como ficou demonstrado na crise petrolífera, mesmo com o subsídio aprovado relativamente ao assunto). O recurso direto às fontes bancárias privadas deixou óbvia em boa parte a participação do FMI como emprestador (...)” (LICHTENSZTEJN e BAER, 1987: 47-8).

Street basicamente, bem como em títulos do tesouro americano.⁷⁵ Esse não foi, contudo, um movimento totalmente natural. O significativo afluxo dos petrodólares para os mercados americanos exigiu, sim, algumas medidas auxiliares. Como apontamos, aquele era um momento que se caracterizava na maior parte das vezes pelas saídas de recursos dos EUA e não tanto pela entrada. Assim, ao assumir essa estratégia de fortalecimento das finanças privadas, os estrategistas do país certamente tinham consciência dos riscos envolvidos. Na verdade, a participação dos demais países desenvolvidos poderia ter sido bem maior como destino para os recursos. E, apesar da confiança demonstrada por alguns estrategistas internos,⁷⁶ dois expedientes básicos auxiliares foram adotados para garantir os resultados favoráveis. O primeiro, provavelmente de menor importância, foi a atuação da diplomacia americana no Oriente Médio, principalmente junto à Arábia Saudita. Em síntese, foi oferecida às autoridades sauditas, de forma secreta, a possibilidade de adquirirem títulos do tesouro americano paralelamente aos tradicionais leilões, através do que ficou conhecido como “*add-on arrangement*”. Isso trazia a oportunidade dos compradores desses títulos evitarem a concorrência, com a possível vantagem de pagarem menos por esses papéis, o que elevaria sua rentabilidade (SPIRO, 1999: 105-16). Em segundo lugar, o processo foi complementado por um brusco aumento, pelo governo norte-americano, das taxas de juros de curto prazo dos EUA, fato que reforçou o influxo de dólares para Wall Street e elevou a pressão nos balanços de pagamentos dos demais países.⁷⁷

Aos aliados/rivais dos EUA, ao invés de elaborarem planos para substituir o dólar no plano internacional, restou se concentrarem na realização de significativos esforços de ajustes internos (para gerar superávits comerciais bem como atraírem recursos pela conta financeira) a fim de obterem os dólares necessários à atenuação das pressões deficitárias em seus balanços de pagamentos (FURTADO, 2006: 76-7). E o risco de

⁷⁵ Sobre a distribuição dos recursos dos países da OPEP acumulados de 1973 a 82, David Spiro afirma que “24% do superávit total foi depositado no euromercado (que inclui filiais de bancos americanos), e 22% do total foi aplicado nos EUA (aproximadamente metade disso em títulos do tesouro americano). Todas as outras nações envolvidas receberam juntas 30%, os países em desenvolvimento receberam 19% (na maior parte, na forma de ajuda), e as instituições internacionais receberam 5%” (SPIRO, 1999: 128).

⁷⁶ Nesse sentido, aponta Helleiner: “Em um influente relatório interno (...) foi apontado que os EUA seria beneficiado se os recursos da OPEP fossem reciclados via mercados privados, porque ‘o tamanho e a profundidade’ do mercado financeiro americano asseguraria que esse país iria “receber a maior parte do investimento árabe, mesmo que nenhum incentivo especial fosse oferecido” (1994: 114).

⁷⁷ As taxas nominais de juros de curto prazo norte-americanas, no período de 1971 a 75, apresentaram a seguinte trajetória (% a.a.): 5,01; 4,67; 8,42; 10,2 e 6,44. Os dados foram retirados do site da OCDE, acessado em novembro de 2008.

que os próprios agentes privados rejeitassem a moeda norte-americana foi resolvido pelo reforço à própria atuação e importância de tais agentes no contexto financeiro internacional, bem como pela maior remuneração paga pelos títulos públicos norte-americanos. Nesse ponto, também atuou favoravelmente a mesmo aspecto que havia contribuído para que os EUA aceitassem o desenvolvimento das praças *offshore*: os contratos no euromercado eram denominados majoritariamente em dólar. E uma maior expansão do euromercado significava, portanto, uma maior participação do dólar nos mercados financeiros. Por outro lado, com essas medidas, os EUA lograram mitigar ainda mais seus problemas de balanço de pagamentos, bem como fortaleceram o orçamento público. Outras medidas relacionadas a este reforço do papel dos agentes financeiros privados foram as diversas medidas liberalizantes levadas a cabo pelos EUA já na década de 1970, como é o caso do fim do controle de capitais ligado a suas contas externas, em 1974.⁷⁸

A intenção de Washington, ao lidar, da maneira apresentada acima, com a questão da reciclagem dos petrodólares, era, em grande medida, aliviar as pressões sobre seu próprio balanço de pagamentos, ao mesmo tempo em que forçava as contas externas e as economias de seus aliados-rivais no bloco capitalista. Nesse momento, com a estratégia levada a cabo, os EUA deram o primeiro impulso à revitalização de seu próprio mercado financeiro após o desenvolvimento do euromercado, gerando assim uma maior atratividade para os aplicadores. Ao interromper uma longa trajetória de queda nos juros, por meio de uma política monetária contracionista, ao mesmo tempo em que cortava os controles sobre a circulação financeira impostos na década anterior, os EUA conseguiram enfraquecer significativamente os movimentos especulativos contra o dólar. Nesse sentido, pode-se dizer que o governo americano cedeu momentaneamente sua autonomia de política macroeconômica. Entretanto, através desse movimento, os estrategistas americanos conseguiram reafirmar o papel do dólar no sistema monetário internacional, bem como ficou claro que os fluxos financeiros liberalizados teriam o efeito de acoplar, em boa medida, as políticas macroeconômicas dos demais países aos movimentos de suas próprias políticas.

⁷⁸ Uma análise mais minuciosa sobre o processo de liberalização econômica iniciado nos EUA, após o colapso de Bretton Woods, pode ser encontrada em CINTRA e CAGNIN (2007).

Assim, ao impor uma elevada pressão nas contas externas dos demais países, tornou necessário significativos esforços de ajuste interno, bem como – o que é decisivo aqui – forçou a aceitação do dólar, sem lastro e flutuante.⁷⁹ Tal estratégia norte-americana envolveu, como vimos, o fortalecimento dos mercados financeiros privados, que tinham exercido um papel secundário durante boa parte da vigência dos regimes de Bretton Woods,⁸⁰ mas que, a partir desse momento, sofreram um segundo e decisivo impulso, com o que foram catapultados a uma posição central nos fluxos e operações financeiras internacionais, processo que pode ser denominado de “privatização do sistema financeiro internacional” (GRIFFITH-JONES e SUNKEL, 1990: cap. 6).

O sistema monetário e financeiro que se estabelece a partir das decisões políticas tomadas no contexto do choque do petróleo se caracterizou pela elevada volatilidade dos principais preços macroeconômicos (taxas de câmbio e juros). Tal volatilidade tinha como motor a crescente ação de especuladores em um ambiente que Susan Strange chamou de *Cassino Capitalism* (1997). Como afirma esta autora:

A grande maioria dos economistas, liderados pelos americanos, havia prometido que a mudança iria trazer o fim das alarmantes de disruptivas crises cambiais dos cinco anos anteriores (...). Essa foi a teoria e a promessa. Mas, a prática se provou muito diferente. Depois de apenas cinco anos de teste, já estava claro que tanto os superávits como os déficits dos balanços de pagamentos dos maiores países estavam se tornando maiores, não menores (1997: 8)

Nos primeiros anos após o choque do petróleo, os países da Europa ocidental estiveram pressionados em seus balanços de pagamentos, bem como foram lançados num período recessivo pelo atrelamento de suas políticas macroeconômicas ao movimento juros nos EUA. Nessa situação, tiveram que inicialmente afrouxar as contestações com relação à moeda americana, bem como com relação a reformas mais

⁷⁹ Deve-se ressaltar, aqui, que, qualitativamente, os custos assumidos, nesse momento, pelos países centrais foram distintos daqueles que recaíram sobre os países subdesenvolvidos, que foram os que tiveram os maiores problemas ligados ao financiamento de seus balanços de pagamentos. No caso dos países centrais, estamos falando mais em custos políticos, bem como em custos econômicos ligados à interrupção de sua trajetória exponencial de crescimento desde os anos 1950, o que mitigou a força de contestação do dólar por parte desses países. Assim, pela fragilidade econômica e política dos países periféricos, foram esses que, na prática, receberam o peso dos déficits externos, incorrendo em amplo endividamento para fechar seus balanços de pagamentos.

⁸⁰ Durante a vigência dos regimes de Bretton Woods, as operações de empréstimos e financiamentos eram dominadas por instituições públicas como, por exemplo, Eximbank norte-americano e as diversas redes multilaterais de *offsetting financing*.

amplas do sistema monetário e financeiro internacional. Assim, suas atenções se voltaram para uma tentativa de coordenação interna, pela qual passaram a buscar uma maior estabilidade entre suas moedas. Tal esforço foi feito através do que ficou conhecido como a “serpente europeia”, que, com forte crescimento dos fluxos especulativos, logrou um limitado sucesso.⁸¹ O fracasso da estratégia, no final dos anos setenta, levou a uma nova onda de contestações à moeda americana, de forma muito semelhante ao início da década. E, embora o contexto já fosse de certo modo diferente, a ação americana também se assemelhou muito à praticada na questão da reciclagem dos petrodólares. Certamente, seus estrategistas contaram com essa primeira experiência para a tomada de decisões.

A trajetória econômica/financeira após os conturbados acontecimentos do início dos setenta foi marcada, é certo, por um contínuo avanço da liberalização. Para isso foram necessárias, além de desenvolvimentos mais ligados ao campo econômico, decisões fundamentalmente políticas, tomadas pelos países centrais, liderados pelos EUA. Não queremos, contudo, afirmar que, após os acontecimentos que marcaram o período de 1971 a 73, esse processo de liberalização já estivesse predeterminado a sofrer os avanços que, no limite, levaram à difusão mundial do neoliberalismo nos anos 1990. Nesse longo percurso, diversos foram os momentos em que esse movimento poderia ter sido interrompido. E foram nesses momentos que as decisões políticas se mostraram importantes. Faremos considerações sobre alguns desses episódios cruciais no próximo capítulo.

Ademais, as decisões tomadas pelos EUA no contexto de crise dos regimes Bretton Woods foram respostas não só à contestação de sua moeda e ao aumento das pressões em seu balanço de pagamentos, mas também ataques a alguns dos elementos centrais do regime fordista de acumulação. Nesse sentido, mais do que um novo sistema monetário e financeiro, tais ações devem ser contempladas do ponto de

⁸¹ “A serpente tinha sido instituída como um sistema simétrico em relação às objeções francesas ao papel assimétrico do dólar no cenário de Bretton Woods. Mas depois que a serpente foi liberalizada do túnel smithsoniano, o marco alemão assumiu o papel de moeda de referência e âncora antiinflacionária para os países europeus. O bundesbank deu o tom para a política monetária de todo o continente. Entretanto, não havia um mecanismo através do qual outros países pudessem influenciar as políticas do banco central alemão e não existia outra opção, a não ser abandonar a Serpente, através da qual eles puderam controlar seus próprios destinos monetários. Essa presença insuficiente de uma autoridade controladora foi o obstáculo definitivo ao sucesso da Serpente” (EICHENGREEN, 2000: 210-1).

vista dos efeitos que gerou na desarticulação desse regime acumulação e na formação dos primeiros traços de um suposto novo regime de acumulação.

Capítulo III

Os contornos de um possível novo regime de acumulação, a liderança norte-americana e os traços iniciais de uma nova ordem mundial

III.a – 1973-75: síntese de um triênio decisivo e das tendências mais gerais produzidas no plano internacional para as décadas subsequentes

De meados dos anos sessenta até 1973, como indicamos, apesar do crescimento relativamente elevado, o bloco capitalista ingressou em um período de desaceleração econômica, com queda na lucratividade das grandes empresas e redução do investimento privado. De maneira geral, o crescimento foi mantido através do aumento da importância do setor público, cuja atuação foi progressivamente marcada por políticas macroeconômicas expansionistas.⁸² Evidentemente, um elemento fundamental na manutenção das ainda elevadas taxas de crescimento do PIB entre os países capitalistas centrais foi a sustentação da demanda nos EUA. O enfraquecimento da balança comercial do país até o surgimento dos primeiros déficits nos anos setenta indica que o mercado americano contribuiu significativamente para a sustentação da demanda nos demais países desenvolvidos. Assim, com a manutenção de elevados volumes de exportações, países como Alemanha, Japão e França tiveram *atenuada* a necessidade de uma maior intervenção pública na sustentação do crescimento.

⁸² Como afirma Jessop, no momento de desaceleração do crescimento, em que algumas das contradições do fordismo começaram a se explicitar, os Estados capitalistas centrais tiveram que, na verdade, reforçar o papel que, de maneira geral, haviam assumido no arranjo do pós-guerra. Isto é, antes de qualquer alteração mais profunda no papel desempenhado pelos Estados nacionais, houve um reforço de antigas funções. Nesse sentido, afirma o autor: “O desenvolvimento dos *keynesian welfare national states* (KWNS) ainda foi marcado por um reformismo moderado e otimista nos anos sessenta. A resposta inicial para a crise do fordismo não produziu demandas por transformações radicais na economia e no Estado. Ao contrário, a crise intensificou os traços dos KWNS, suplementando e reenforçando-os com outras medidas” (2002: 90). O autor completa com uma citação de Evelyne Huber e John D. Stephens: “[Os] governos primeiro responderam às dificuldades econômicas seguindo fórmulas tradicionais que implicavam a manutenção ou o incremento de direitos e gastos em um esforço por combater a recessão e o desemprego e mitigar suas consequências sociais. Depois de uma década de hesitação, governo após governo, independentemente de sua coloração política, embarcaram em novas políticas que muitas vezes envolviam o controle do aumento dos gastos e o aumento da arrecadação” (apud JESSOP, 2002: 91).

Entretanto, o arranjo acima não funcionava de modo perfeito. Era, na verdade, apenas um paliativo para problemas mais profundos, e sua evolução, em meio a um ambiente financeiro relativamente mais liberal, até reforçava as crescentes pressões sobre dólar e sobre a autonomia de políticas macroeconômicas nos EUA. Ao mesmo tempo, também não restabelecia a lucratividade das grandes empresas e as taxas de acumulação privada continuavam a cair. O avanço das contradições chegou ao limite no início da década de setenta, quando o governo Nixon, sem muitas opções, levou a cabo as ações que, após o choque do petróleo, culminaram na primeira reafirmação do dólar, sem lastro e flutuante. Nesse processo, com a forte incerteza então produzida, o risco de que os agentes financeiros fossem impelidos a um “comportamento de manada”, fugindo da moeda americana, foi em parte contido por uma brusca elevação das taxas de juros dos títulos de curto prazo nos EUA. De fato, boa parte dos recursos financeiros (ampliados pelos petrodólares) foi aplicada em Wall Street e em títulos do tesouro americano. Contudo, outro efeito do fim do período de afrouxamento monetário foi o surgimento de tendências recessivas que se espalharam pelo mundo capitalista e, de maneira geral, perduraram por três anos.

Como argumenta David Harvey, esse triênio recessivo ensejou as primeiras transformações mais significativas no regime fordista de acumulação. Para esse autor, o fordismo, apesar da virtuosa conjuntura de que foi elemento essencial, passou a apresentar contradições fundamentais que podem ser resumidas em uma expressão: pouca flexibilidade (1990: 141-2).⁸³ Esses problemas se ligavam, por exemplo, às características específicas do investimento nos setores mais dinâmicos, em geral caracterizados pelo longo prazo de maturação e pela sua descontinuidade, isto é, a nova capacidade de produção só podia ser instalada em grandes blocos, exigindo a

⁸³ O que Harvey afirma não é que o fordismo, em si, apresentava contradições. O que o autor quer dizer é que esse regime de acumulação (como qualquer outro talvez) apresentava contradições *específicas* frente a tendências inerentes ao próprio modo capitalista de produção. Isto é, o fordismo estabeleceu as bases para um novo e específico ciclo de acumulação de capital, mas, com o passar do tempo – e em virtude mesmo do seu sucesso – foram surgindo tensões oriundas de tendências mais essenciais do próprio capitalismo. Nos anos 1970, esse processo culminou nos primeiros sinais mais concretos – alguns dos quais temos tentado sublinhar nesse trabalho – de que esse regime de acumulação atingia seus limites. Como afirma o autor: “de um modo mais geral, o período de 1965 a 73 foi um em que a inabilidade do fordismo e do keynesianismo em conter as inerentes contradições do capitalismo se tornou cada vez mais aparente” (HARVEY, 1990: 142). E foi o próprio forte crescimento econômico que fez recrudescer as contradições, que passaram a se explicitar em diversos pontos do arranjo do pós-guerra, seja nos planos nacionais ou no internacional. Nesse sentido, é certo que a desaceleração do crescimento tornava os problemas mais visíveis e também os aprofundava. Contudo, o surgimento inicial das condições para o tensionamento da conjuntura do pós-guerra – do que a desaceleração econômica foi um dos primeiros e mais notáveis efeitos – foi produzido pelo seu próprio sucesso.

imobilização de largas somas de capital. Tais características tendiam a dificultar a diferenciação dos produtos (por meio do design, por exemplo) e, frente à exigência de elevadas economias de escala, exigiam uma demanda crescente. No mesmo sentido, o mercado de trabalho também se caracterizava pela reduzida flexibilidade. Isto é, no contexto do arranjo triangular que vigorou no pós-guerra, havia pouco espaço para as grandes empresas elevarem a exploração da força de trabalho sem que se desencadeassem significativos movimentos de resistência por parte dos trabalhadores. A própria necessidade de elevadas escalas de produção conferia um significativo poder aos sindicatos, já que as empresas não podiam operar em baixos níveis de produção por muito tempo. Por outro lado, como esse arranjo não era perfeito, criou-se também uma inflexibilidade na própria atuação estatal no provimento de proteção social e na transferência de renda, principalmente para as camadas sociais menos privilegiadas e para os grupos não inseridos como força de trabalho nos setores econômicos mais dinâmicos. Se uma redução das margens de lucro das grandes empresas, bem como do ritmo de crescimento, já havia sido suficiente para criar significativas tensões e explicitar as inflexibilidades citadas, o advento de um período recessivo significou realmente o seu colapso.

De início, pode-se dizer que a generalização do período recessivo entre os países capitalistas centrais produziu como um de seus primeiros efeitos a exacerbação da concorrência entre as grandes empresas, impulsionada fundamentalmente pela expressiva queda nas suas margens de lucro. Em um contexto como esse, tornou-se muito complicado, mesmo para os EUA, a utilização eficaz de alguns dos expedientes anteriormente utilizados, como o aumento dos gastos públicos, para a sustentação da demanda e do investimento. A forte queda no investimento privado dificilmente poderia ser compensada pela elevação dos gastos e investimentos públicos. Na verdade, os gastos públicos americanos, em meados dos setenta, ainda se mostravam elevados (na verdade, nunca deixaram de ser), mesmo que a guerra do Vietnã estivesse chegando aos seus momentos finais com a retirada militar dos EUA. A conseqüente queda nas importações americanas – para o que a desvalorização cambial já contribuía desde o início da década – significou um importante meio de difusão da crise para os demais países cujas economias haviam sido reconstruídas tendo por uma de suas bases

fundamentais a pujante demanda do mercado americano. Com o avanço do pós-guerra, a demanda externa foi assumindo nesses países um papel cada vez mais importante no apoio ao crescimento. Assim, ao longo do triênio em questão, ficou evidente que a sustentação harmônica do arranjo triangular havia se tornado muito difícil, e que na verdade um dilema se apresentava: ou se dava sustentação ao sistema de proteção social ou se apoiava a recuperação da lucratividade do capital e do crescimento econômico em bases distintas. Para Harvey, *“assim que as escolhas políticas foram vistas como um trade-off entre crescimento e equidade, não houve dúvida quanto ao lado para o qual os ventos iriam soprar mesmo para os governos reformistas mais dedicados”* (1990: 168). Os EUA, contudo, foram os líderes nesse processo, dado que, entre outros fatores, o poder de barganha dos sindicatos na Europa era mais elevado.

Cabe fazer a ressalva de que esse *trade-off* citado foi se impondo aos poucos e de maneiras e com ritmos diferentes nos diversos países, com o que os anos 1970 constituíram uma década de transição, em que antigas soluções continuaram a ser tentadas. Como afirma Jessop, os Estados keynesianos do pós-guerra (no que inclui sua caracterização como welfare states), apesar de progressivamente incoerentes com as novas necessidades de acumulação do capital, haviam adquirido um movimento inercial, que os fez perdurar por mais tempo:

A crise econômica do welfare state esteve baseada na crescente discrepância entre suas atividades e as alegadas necessidades (mas muitas vezes objetivamente fundamentadas) da acumulação de capital. Tarefas que antes tinham beneficiado o capital durante a ascensão fordista assumiram sua própria inércia institucional e estabeleceram direitos adquiridos ainda que as necessidades do capital tivessem mudado (ou que assim se alegasse conforme as estratégias dominantes da acumulação fordista foram desafiadas) e que muitas das políticas herdadas do período de expansão do pós-guerra estivessem falhando ou mesmo provando serem contraproduativas (2002: 86).

Mas, como dissemos acima, foi nos EUA que a mudança se deu em um ritmo mais acelerado, o que, por diversos meios, gerou pressões nos demais países centrais por mudanças no mesmo sentido. De modo geral, os primeiros pontos a serem atacados foram o regime de trabalho e o modo de organização da produção. Com relação ao trabalho, o poder dos sindicatos sofreu um forte abalo pelo próprio contexto

econômico recessivo, que produziu um numeroso contingente de desempregados e subempregados. Assim, pressionadas pela queda na lucratividade e buscando reduzir os custos de produção, as grandes empresas se favoreceram dessa fragilização sindical para reduzir os níveis salariais e criar, no limite, um novo regime de trabalho. Esse passou tendencialmente a ser caracterizado por contratos de tipo temporário, trabalho por jornadas parciais e por subcontratação ou terceirização.⁸⁴

Por outro lado, com relação à organização da produção, nota-se o surgimento – ou, pelo menos, o forte impulso – de uma mudança no modo de internacionalização da grande empresa. E essa mudança se explica, em grande medida, pelos seus objetivos mais básicos. De início, em uma primeira fase (anos 1950 e 60, basicamente), esse processo ocorria, como afirmou Belluzzo (2009: 44-5), predominantemente pela transposição de todo um “subsistema manufatureiro afiliado”. Em outras palavras, tratava-se de uma internacionalização horizontal do grande capital, em que todo o processo produtivo era transposto para um outro país, buscando atender diretamente o seu mercado e o do seu entorno mais próximo. Isto é, era basicamente um movimento do tipo *market-seeking*, e que esteve na base da reconstrução europeia e, na sequência, dos projetos de industrialização associada na periferia (América Latina, por exemplo). É preciso ressaltar que isso moldou uma específica divisão internacional do trabalho, influenciando a configuração do comércio internacional que vigorou nos anos do pós-guerra.

Contudo, a partir dos anos setenta, principalmente após o período recessivo em que as margens de lucro foram bruscamente pressionadas e a concorrência se exacerbou, notou-se um forte avanço do processo de *transnacionalização da produção*. Nesse formato, o IED visa explorar as vantagens competitivas específicas oferecidas pelo país “hospedeiro”, principalmente do ponto de vista da redução dos custos de produção e do contorno do aparato regulatório possivelmente mais restritivo nos países de origem da empresa. Assim, o processo produtivo *como um todo* passa a se desmembrar por diversos países e regiões do globo, as quais não constituem necessariamente o seu mercado final. Em geral, o país de origem termina por manter

⁸⁴ Evidentemente, essas características se aplicam mais adequadamente para as posições que exigem os menores níveis de qualificação. Para os cargos “mais estratégicos”, foi mantida, em geral, uma situação de maior estabilidade e atratividade financeira.

apenas as atividades mais estratégicas, ligadas, por exemplo, às finanças e às estratégias de marketing. Esse tipo de internacionalização pode ser chamado de *efficiency-seeking*.⁸⁵ Seu impulso inicial de redução dos custos de produção passou a se expressar predominantemente na busca por regiões ofertantes de mão de obra barata e com menor regulamentação (legislação ambiental e trabalhista permissiva, por exemplo). Nos anos setenta, isso se concretizou em um crescente afluxo de investimentos para os países do leste asiático, o que em pouco tempo (em torno de uma década) levou ao surgimento dos chamados “tigres” de primeira geração.⁸⁶ É evidente que os avanços nas tecnologias de comunicação e informática – em grande medida, impulsionadas pela Guerra Fria e, nos EUA, rapidamente convertidas para o uso civil – tiveram um papel importante nesses desdobramentos, influenciando os resultados finais. Entretanto, os aspectos tecnológicos devem ser vistos mais como elementos permissivos do que como determinantes.

Assim, conforme as empresas americanas e também europeias se instalavam no leste asiático, esse novo fluxo de IED foi, aos poucos, fazendo com que a Europa perdesse o posto de maior exportador para os EUA, bem como de receptora dos

⁸⁵ Deve-se ressaltar que, seja na primeira fase ou na que se inicia nos anos setenta, as motivações estratégicas da internacionalização da grande corporação não foram puramente *market-seeking* ou *efficiency-seeking*. Essas duas categorias constituem apenas aquelas que se mostraram dominantes em cada momento. Além disso, elas não constituam as únicas categorias de internacionalização utilizadas na bibliografia especializada. Por exemplo, em ambas as fases mencionadas, nota-se a presença de um terceiro tipo, *resource-seeking*, ligado basicamente à exploração de matérias primas, como o petróleo. Fala-se ainda de um quarto tipo, mais complexo, ligado ao IED que visa a aquisição de um ativo estratégico: *strategic-asset-seeking*. Diferentemente o IED que predominou nos anos do pós-guerra, criador de nova capacidade produtiva (*greenfield investment*), essa categoria se caracteriza principalmente por se dar através de fusões/aquisições. Para uma discussão teórica detalhada sobre tal tipologia empregada ao processo de internacionalização das empresas, ver Dunning (1988).

⁸⁶ Como ressalta Medeiros (1997: 279-91), o desenvolvimento dos países do leste asiático, que culminou na formação dos famosos “tigres asiáticos” não pode ser entendido sem se considerar, além do progressivo afluxo de IED americano e europeu, a liderança exercida pelo Japão naquela região. Assim, naquele contexto regional, o IED japonês passou a transferir as atividades produtivas de menor valor agregado para países asiáticos menos desenvolvidos e com os quais possuía uma balança comercial favorável. Tais países, através de uma ativa atuação estatal na promoção de um desenvolvimento econômico dirigido, ingressaram em um longo período de prosperidade, dirigindo sua produção para o mercado americano, e rapidamente avançando sua economia para a produção de bens de maior valor agregado. Posteriormente, as atividades de menor valor agregado eram transferidas para outros países vizinhos, dando continuidade ao processo que ficou conhecido como “paradigma dos gansos voadores”. É de se ressaltar que essa liderança japonesa se intensifica nos anos oitenta, com o fim da “política do dólar forte”, fato que passa a pressionar as exportações japonesas pela valorização de sua moeda frente dólar. No que se refere à América Latina, a manutenção em alguns países do processo de industrialização por substituição de importações também se deu – além do importante papel dos recursos do euromercado – pelo ingresso de IED. Mas, como demonstra Fábio Campos, esse afluxo de investimento externo para a América Latina teve um perfil diferente daquele observado nas décadas anteriores para essa região: por exemplo, seu principal setor de destino passou dos bens de capital e de consumo durável para o de bens intermediários de produção. A análise mais detalhada está em Campos (2009: 82-101). Com relação aos recursos do euromercado para a América Latina, é importante ressaltar que o financiamento provido pelo mercado de eurodólar, apesar de amplo e inicialmente barato, foi realizado sob taxas de juros flutuantes, o que, num contexto de liberalização financeira, regime de câmbio flutuante e forte aumento dos fluxos especulativos, elevou desmesuradamente o risco sistêmico internacional, como ficou claro nos anos 1980.

maiores volumes de investimento.⁸⁷ Esse ponto é importante, porque indica uma alteração significativa do fluxo ou ciclo internacional de recursos que dinamizou a economia mundial no pós-guerra. Até então, durante a reconstrução dos países Europeus, o mercado americano passou progressivamente a sustentar a demanda nos seus aliados mais desenvolvidos, que mantinham uma taxa de câmbio formalmente fixa e desvalorizada com relação ao dólar (afora outros mecanismos de proteção comercial e financeira). Isso gerava um afluxo de divisas para esses países tanto pelo déficit na conta comercial americana como através dos fluxos de investimento direto de suas empresas. Dessa forma, o crescimento da Europa ocidental era puxado em boa medida pela expansão das empresas americanas para fora de suas fronteiras e também pelo consumo das famílias nos EUA. Por outro lado, os países Europeus e o Japão, ao reterem os dólares recebidos ou os aplicarem no mercado financeiro americano (seja em títulos do tesouro ou não) financiavam o balanço de pagamentos americano e reforçavam o papel do dólar como a divisa-chave do sistema. Como sustenta Dooley et al. (2003), um padrão muito semelhante se desenvolveu após os anos 1970. Em linhas gerais, essa visão, conhecida como “Bretton Woods II”, afirma que a crise dos setenta representou essencialmente uma mudança de “periferia”. Os países europeus, reconstruídos, haviam (re)ingressado no centro do sistema capitalista, com o que foram forçados a abandonar seus mecanismos de proteção comercial e as taxas de câmbio desvalorizadas. Quase que ao mesmo tempo, uma nova periferia foi se constituindo, em geral apoiando seu desenvolvimento econômico nos mesmos fundamentos mais básicos utilizados pelos países da Europa ocidental e o Japão. Isto é, afora o dirigismo estatal, constituíram economias em boa medida puxadas pelas importações dos EUA, apoiando-se em um regime de câmbio informalmente indexado ao dólar e desvalorizado, bem como no forte afluxo de investimento externo, principalmente americano. E, do mesmo modo que europeus e japoneses, financiavam os déficits americanos pela retenção de amplas reservas em dólar – com as quais podem dar

⁸⁷ Conforme o processo de transnacionalização da produção avançou e os desenvolvimentos tecnológicos permitiram uma significativa redução nos *custos de transação*, o IED passou a ser complementado pela prática da subcontratação. Em conformidade com os determinantes de redução dos custos e de maior flexibilidade na produção – exacerbados nos anos 1970 –, a subcontratação significou, na prática, a “desverticalização” de determinadas etapas do processo produtivo, que assim foram repassadas a empresas subcontratadas, localizadas principalmente no leste asiático. No limite, esse mecanismo levou, em alguns casos, o surgimento das “corporações ocas” (*hollow corporations*), as quais, na prática, não produzem nada, administrando a marca por meio de estratégias de *marketing*.

sustentação à desvalorização suas moedas – ou pela sua aplicação nos mercados financeiros americanos.

Assim, pelo prisma do “Bretton Woods II”, os anos setenta (e mesmo parte dos oitenta) foram um período de transição e, nesse sentido, teria sido conturbado justamente porque a nova periferia ainda não havia se constituído plenamente. Ademais, a posição da Europa teria se fragilizado progressivamente por conta do deslocamento do seu comércio com EUA pelos países asiáticos, o que, num ambiente financeiro crescentemente liberalizado, contribuiu para colocar as moedas europeias (e, futuramente, também o próprio Euro) sob maiores riscos de ataques especulativos. De modo contrário, o desenvolvimento dessa conjuntura teria então favorecido progressivamente o dólar, já que os países asiáticos, amplamente dependentes do mercado americano, não poderiam se dar o luxo de contestar a divisa norte-americana. Nesse sentido, afirma Dooley et. al:

A inclinação asiática a reter ativos americanos não reflete uma irracional afinidade pelos EUA. A Ásia exportaria para qualquer país se pudesse, e financiaria quaisquer desequilíbrios de balanço que resultasse disso. Mas o mercado americano é aberto; a Europa não. A Europa não poderia absorver a avalanche de produtos asiáticos, dados os seus problemas estruturais e o processo de absorção da Europa oriental. Portanto, a Ásia exporta para os EUA, e também o financia – do contrário, os EUA, se colocados frente a significativos problemas financeiros, poderiam tender a políticas comerciais mais restritivas (2003: 7)

De forma concomitante ao avanço da transnacionalização, teve impulso também, como em geral tende a ocorrer em períodos de mais forte deflação e aumento da concorrência, um processo de concentração do capital. Inicialmente, foi nos EUA que esse processo avançou mais rapidamente, e isso, em boa medida, graças ao forte desenvolvimento do longo movimento de liquefação da riqueza capitalista através das sociedades por ações. No imediato pós-guerra, esse movimento, já inscrito na constituição da fase monopolista do capitalismo americano no final do século XIX, ainda não havia se aprofundado demasiadamente. Já nos anos 1970, contudo, após o extraordinário período de acumulação de capital dos “anos dourados” – que exigiu uma aglutinação crescente de recursos dispersos –, a situação era diferente. Naquele

momento, já estavam estabelecidas as condições institucionais para o avanço das sociedades por ações. Como afirma Alves Pinto:

[O] período que vai de 1904 a aproximadamente 1970, marca o desenvolvimento dos mecanismos institucionais de liquefação da propriedade capitalista (ações e títulos em geral), de sorte a transformar a unidade empresarial num aglomerado de ativos negociáveis e recombináveis a qualquer tempo e de forma quase instantânea (2009: 53).

Nesse sentido, com o desenvolvimento sem precedentes das *holdings* – empresas que controlam volumosas massas de capital produtivo por meio da posse de ativos financeiros de elevada liquidez (ações) – estavam criadas as bases para um mais profundo entrelaçamento entre os interesses das finanças e do capital produtivo.⁸⁸ Assim, diferente do que ocorria nos anos do entreguerras e no imediato pós-guerra, tornou-se cada vez mais complicado isolar os interesses específicos de um ou de outro setor. De fato, desde o início do movimento de internacionalização das grandes empresas nos anos sessenta, que gerou uma forte demanda por serviços financeiros internacionais, já se assiste a uma progressiva aproximação entre a esfera financeira e produtiva. Como vimos, a não completa identificação desses interesses foi uma das principais bases de sustentação política dos chamados *embedded liberals*. Nos anos setenta, essa já não era mais a realidade, com o que se assistiu à recuperação do poder político pela alta finança. Desde então, as vozes que advogavam a implementação de medidas de liberalização econômica ganharam maior vigor e se difundiram. Ademais, o próprio processo de transnacionalização da produção gerava novos pontos de convergência de interesses. Isso porque, por exemplo, o desmembramento da produção por diversas regiões produz o efeito de criar um amplo fluxo internacional de transações comerciais e financeiras intrafirma.⁸⁹ Com efeito, a

⁸⁸ Inclusive, em outro artigo, Alves Pinto (1997) combate a visão – difundida, por exemplo, pelo trabalho clássico de Berle e Means, *A Moderna Sociedade por Ações e a Propriedade Privada* (1932) – de que a separação entre a propriedade do capital e a gestão teria criado um “capitalismo sem capitalistas”. Grosso modo, para o autor, o poder conferido aos acionistas pelo amplo desenvolvimento dos mecanismos de liquefação da riqueza capitalista, por si só – isto é, sem mesmo que o acionista precise fazer parte do conselho (*board*) e controlar mais diretamente as mais diversas decisões de produção e investimento –, faz com que os gestores não tenham uma ampla liberdade de ação. Nas palavras do autor, “(...) a companhia moderna só pode ser administrada com um olho na linha de produção e o outro na Bolsa de Valores (Wall Street)” (1997: 26).

⁸⁹ Sobre tal internalização, afirma François Chesnais: “Um dos aspectos característicos dos grupos industriais multinacionais é a internalização de um amplo conjunto de fluxos financeiros, que acabam constituindo um mercado

maior liberdade de circulação financeira e comercial torna-se um interesse comum. Assim, como afirma Robert Reich, “o impulso da desregulamentação da economia (...) não raro é atribuído à empolgação de Ronald Reagan pelo livre mercado. No entanto, quando Reagan assumiu a presidência, em 1981, a tendência rumo à desregulamentação já estava em andamento havia uma década” (2008: 65-6). E, como demonstra o mesmo autor, tal tendência era movida também, e em grande medida, pelo capital produtivo.

De fato, do ponto de vista do fluxo de recursos no plano internacional, movidos pelo comércio e pelo IED, faz mesmo sentido a ideia de se traçar um paralelo com o ocorrido no bloco capitalista durante a conjuntura do pós-guerra. A paulatina constituição de uma “nova periferia” no leste asiático contribuiu realmente para estabilizar minimamente a situação, favorecendo a sustentação do dólar como moeda-chave do sistema e permitindo às grandes empresas melhorarem seus níveis de lucratividade. Entretanto, esse arranjo também se apoiava em novos elementos.

Nos EUA, por exemplo, os determinantes do consumo (elo fundamental nesse arranjo internacional) se alteraram drasticamente. Durante os anos do pós-guerra, as exuberâncias consumistas do *american way of life* eram sustentadas fundamentalmente pela progressiva elevação da renda real da classe média americana. O crédito era certamente um elemento existente e importante, mas sua própria expansão estava determinada pela evolução da renda, que, por sua vez, estava ligada ao constante aumento do investimento e da produtividade. Os anos setenta inauguram, contudo, o processo conformativo de uma nova realidade, que se acelera nos anos oitenta e aparece de forma mais clara na década de noventa. Não é difícil imaginar que a tendência de queda nos investimentos e da massa salarial da classe média estadunidense, de forma concomitante à exportação de capitais e de emprego para o

financeiro interno de grupo, tão internacionalizado quanto o próprio grupo. O autor de um dos principais compêndios americanos sobre a gestão financeira internacional sublinha que ‘do ponto de vista da gestão financeira, uma das características peculiares da companhia multinacional, em contraposição a um conjunto de empresas nacionais envolvidas num conjunto de transações independentes entre si, reside na sua capacidade de deslocar fundos e lucros entre suas filiais, mediante mecanismos internos de transferência’. Tais mecanismos incluem a fixação de preços de transferência para todos os bens e serviços intercambiados no interior do grupo, os empréstimos internos intracorporativos, a antecipação ou o adiamento dos pagamentos interfiliais e os modos de repartição dos resultados de exercício, entre as filiais e a matriz” (1996: 277). A afirmação de Chesnais chama atenção para o fato de que essa internalização de fluxos internacionais na empresa já ocorre, evidentemente, na primeira fase de internacionalização das grandes empresas (predominantemente de tipo horizontal). Com o predomínio da transnacionalização da produção o que ocorre é um aprofundamento dessa tendência.

leste asiático, iria atingir diretamente as antigas bases dos elevados níveis de consumo americano. E, na ausência desse vasto mercado, não haveria certamente produção em massa na Ásia. Entretanto, a queda na renda foi progressivamente compensada pelo aumento e o desenvolvimento dos mecanismos de crédito. Isto é, as famílias americanas passaram sustentar seus níveis de consumo através de um crescente endividamento.

Tal aumento no papel do crédito nos EUA só foi possível graças três elementos correlatos e fundamentais: o papel do dólar como divisa-chave do sistema monetário internacional; a desregulamentação financeira e a crescente participação da riqueza financeira na composição dos patrimônios de empresas e famílias. Com relação aos dois primeiros aspectos, podemos, nesse ponto, tomá-los como causas permissivas. Isto é, as instituições financeiras americanas possuem elevado poder de atuação (expansão de seus ativos) em boa medida por que contam com a potência do *Federal Reserve* como prestador de última instância; ou seja, possuem a princípio riscos reduzidos. Já o processo de desregulamentação permitiu a expansão e a diversificação sem precedentes das atividades das instituições financeiras. Com relação ao último aspecto, trata-se do surgimento do que Belluzzo (2009) chamou de “efeito riqueza”.⁹⁰ Como afirma o autor:

[A] composição da riqueza social sofreu uma importante mutação. Cresceu velozmente a participação dos haveres financeiros na composição da riqueza privada. Nos países desenvolvidos, as classes médias passaram a deter – diretamente ou através de fundos de investimento ou fundos de pensão e de seguro – importantes carteiras de títulos e ações. O patrimônio típico de uma família de renda média passou a incluir ativos financeiros em proporção crescente, além de imóveis e bens duráveis (2009: 131).

Para as famílias, frente ao crescimento mais lento de sua renda – ou mesmo o recuo –, isso quer dizer que o gasto (consumo) passa a se apoiar na expectativa de valorização de sua riqueza financeira. Nos períodos de valorização desses ativos, cresce a propensão ao consumo sobre a renda corrente, o que, entretanto, não se baseia na conversão dos haveres financeiros em dinheiro para liquidar as transações.

⁹⁰ Esse mecanismo denominado de “efeito riqueza” foi tratado detalhadamente por Michel Aglietta (2004: cap. IV).

Na verdade, as fases altistas elevam o poder de endividamento das famílias, que dessa forma financiam o aumento nos seus gastos. O que ocorre, então, nesses momentos, é um progressivo comprometimento da renda com o pagamento de encargos financeiros. Colaboram para isso a profundidade (elevado volume de transações secundárias) e a liquidez e mobilidade (fácil entrada e saída) dos mercados financeiros americanos, o que gera a “certeza de comercialização” dos papéis quando necessário. Por outro lado, tal confiança:

(...) ou seja, de que os papéis sempre poderiam ser reconvertidos à forma monetária e geral da riqueza, realimenta o ciclo de valorização, induzindo uma parcela crescente dos agentes a alavancar suas carteiras de ativos financeiros com base em dívidas tomadas junto ao sistema bancário (BELLUZZO, 2009: 132).

Ademais, como parte de um processo amplo de “financeirização sistêmica”, também as empresas passam a ter suas decisões de gasto (investimento) submetidas às oscilações dos mercados financeiros. Já chamamos atenção aqui para o fato de que o gestor da grande corporação passa a definir suas estratégias de produção e investimento com base no movimento das ações em geral e particularmente dos papéis de sua empresa na bolsa de valores (ALVES PINTO, 1997). Nesse sentido, seu papel passa a ser cada vez mais o de “gerar valor para o acionista”. No entanto, a situação se torna mais complexa conforme as próprias empresas passam administrar em seus patrimônios uma crescente massa de haveres financeiros, que progressivamente passam a rivalizar com suas atividades “operacionais” na geração de ganhos de capital. Para conjunto das grandes empresas – e, portanto, para a economia em geral –, são muitos os efeitos dessa nova condição. Belluzzo resume bem os fatos:

As decisões de investimento, por seu turno, sofrem tripla influência da inflação de ativos: 1) superaquecimento do consumo, que eleva a eficiência marginal do capital do setor de bens de consumo; 2) aumento do valor do patrimônio líquido (via aumento do valor de mercado da empresa) e conseqüente ampliação da capacidade de endividamento empresarial (assim, embora as empresas estejam envolvidas num esforço de investimento, a relação dívida/capital próprio pode se manter estável ou até declinar); 3) conseqüente redução dos custos de capital para as empresas mais bem avaliadas pelas agências de rating, baixando a percepção do rico para prestamistas e tomadores (2009: 134).

O avanço dessa lógica produziu uma mudança essencial na determinação dos ciclos econômicos. Diferente da realidade observada por John Maynard Keynes na primeira metade do século XX – e que vigorou nos anos do pós-guerra –, as oscilações macroeconômicas deixaram de ser determinadas primordialmente pelas expectativas dos agentes com relação ao comportamento da demanda. Isto é, a “economia da demanda efetiva” foi recendo lugar à economia das expectativas com relação à variação da riqueza financeira. Assim, os “humores do mercado financeiro” passaram a ditar o ritmo econômico. Frente a isso, os interesses financeiros têm o seu poder aumentado com relação à atuação estatal, cujas ações ficam submetidas ao permanente risco de se criar uma reversão das expectativas nos mercados financeiros, que então podem rapidamente se traduzir em redução do investimento, do consumo e, assim, reverter o ciclo econômico.⁹¹

Assim, se no plano internacional os anos setenta constituem um período de transição para um arranjo que se mostrou, num certo sentido (Bretton Woods II),

⁹¹ Nesse sentido, afirma Aglietta: “Os ativos patrimoniais sofrem flutuações de grande amplitude e que seguem um perfil de alta e depois de baixa estendendo-se por vários anos. O aumento do valor real dos ativos patrimoniais é alimentado por um ritmo de expansão do crédito mais rápido que o da produção, isto é, pelo aumento da razão crédito/PIB. Por outro lado, esse aumento no valor dos ativos aumenta estimula o desenvolvimento do crédito. (...) Pode-se julgar, na verdade, que a acumulação das dívidas acarreta uma fragilidade financeira que permanece dissimulada enquanto as mais-valias sobre os ativos prosseguem. Com o isso, o peso dos encargos financeiros não deixa de aumentar em relação ao rendimento dos tomadores. (...) Consideremos o caso de uma forte elasticidade na cotação das bolsas. Durante a fase ascendente do ciclo financeiro, a capitalização bolsista cresce mais rápido que os lucros correntes. Se a comunidade financeira interpretar essa evolução, devido a onda especulativa, como uma previsão de longo prazo da lucratividade das empresas, ela toma um movimento cíclico, não sustentável a longo prazo, como uma tendência. Essa miopia é um traço característico dos mercados de ativos. Ela também afeta a percepção do endividamento. Pois a elevação rápida da bolsa provoca mais-valias latentes consideráveis que incham o valor de mercado dos fundos próprios. Também um endividamento em crescimento rápido pode ser compatível com uma razão dívida/fundos próprios decrescentes, enquanto as razões dívida/renda e encargos financeiros/renda são crescentes. Daí a ilusão de uma saúde financeira que é garantida apenas pelas cotações nas bolsas e que pode conduzir a um investimento excessivo. O Japão foi um caso exemplar dessa configuração das razões financeiras no final dos anos 1980. A fragilidade financeira é sempre dissimulada porque se desenvolve durante uma euforia financeira. Por isso, o endividamento comporta uma parte desconhecida de subavaliação do risco. Esta significa que uma parte das dívidas não poderá honrar os compromissos contratuais. A revelação dessa carência, quando o preço dos ativos volta a tender à baixa, precipita os ajustes recessivos. (...) Como consequência disso, uma recessão financeira difere de uma recessão econômica-padrão por ajustes financeiros que visam a redução no peso da dívida na presença de taxas de juros reais elevadas. Isso implica esforços particulares das empresas para aumentar a parte dos lucros no valor agregado e para elevar a taxa de autofinanciamento bem acima de 100%, com o objetivo de se desendividar. Esses ajustes acarretam uma queda pronunciada e durável dos investimentos produtivos. (...) Nas famílias, a recessão financeira se caracteriza pelo comportamento pró-cíclico da poupança. Em uma recessão econômica padrão, há uma queda da demanda efetiva que breca a renda das famílias. Para preservar seu modo de vida dos efeitos de uma queda da renda corrente que elas julgam temporária, as famílias apelam para suas reservas financeiras; isso provoca uma queda aparente da taxa de poupança que é contracíclica. A recessão financeira, por outro lado, é desencadeada pela queda profunda do preço de ativos que faz diminuir a razão riqueza/renda. Segue-se uma elevação da taxa de poupança que, por sua vez, provoca uma queda da atividade econômica e da renda. Essa queda aumenta o peso da dívida e dos encargos financeiros, o que reforça o ajuste da taxa de poupança à alta. É por isso que as famílias, como as empresas, se comportam de um modo que mantém a recessão” (2004: 108-12).

semelhante ao do pós-guerra, também devemos notar que tal arranjo passou a se apoiar – e, na verdade, se tornou possível por esse motivo – no próprio movimento de financeirização da economia norte-americana. Dessa forma, este novo arranjo, que favoreceu o reforço do papel do dólar no sistema monetário internacional, também está suscetível ao novo tipo de ciclo econômico que o processo de financeirização implicou.

III.b – O avanço do processo de liberalização financeira na segunda metade dos anos setenta e no início dos oitenta

Os desdobramentos mais imediatos da crise dos regimes de Bretton Woods não produziram uma tendência *irreversível* de liberalização financeira. Isto é, naquele momento, ainda não era possível antecipar a vigorosa difusão do neoliberalismo, que viria a ocorrer vinte anos depois, nos anos noventa. Isso porque a década de setenta foi, como queremos enfatizar, um período de transição, em que não havia ainda, nos demais países centrais e mesmo nos EUA, um posicionamento político predominantemente apontado para essa direção. Ao mesmo tempo, a situação já era distinta daquela que se formou durante a “era da catástrofe” e prevaleceu durante boa parte do pós-guerra. O movimento em direção a uma maior liberalização econômica – e, mais especificamente, financeira – certamente surgiu de demandas do capital produzidas, no limite, pelo próprio ritmo acelerado de acumulação do pós-guerra e seus efeitos no contexto do fordismo. No entanto, sua continuidade e aprofundamento dependeram, para além dos aspectos tecnológicos e mercadológicos, de decisões concernentes ao campo da política internacional, em que os EUA passaram progressivamente a ter no apoio às tendências de liberalização como uma alternativa para a sustentação do seu predomínio econômico e político no cenário internacional.

Nesse longo processo, do ponto de vista financeiro, Eric Helleiner aponta quatro momentos que considera serem decisivos para o avanço da liberalização (1994: cap. 6).⁹² De forma resumida, o primeiro desses episódios, de 1976, foi o que o autor classifica de “o fim do nacional keynesianismo britânico”. Provavelmente por conta do

⁹² Essa seção se apóia amplamente no capítulo indicado da obra de Helleiner.

novo ambiente financeiro que se desenvolvia no plano internacional, marcado principalmente pelo advento do regime de câmbio flutuante e pelo aumento dos movimentos especulativos – sem falar nas agitações e pressões produzidas pelo choque do petróleo e nas tendências deficitárias do saldo comercial inglês –, as autoridades monetárias britânicas acumularam um montante elevado de dívidas nos primeiros anos da década. Em uma conjuntura já marcada pela maior liberdade nos fluxos financeiros, cresceram os rumores de uma significativa desvalorização da libra, o que desencadeou um movimento de fuga dessa moeda. Pressionadas, as autoridades britânicas buscaram, de início, os tradicionais canais de *offsetting financing*, que, no entanto, não foram suficientes. Liderados pelos EUA, os potenciais ofertantes (no que se inclui o FMI) de recursos adicionais mudaram de postura, condicionando a extensão de novos empréstimos à adoção, pelo partido trabalhista inglês (então no governo), de um conjunto de “medidas de austeridade” – na prática, políticas fiscais e monetárias recessivas.⁹³ Sem poder contar, então, com a possibilidade de se apoiar nas redes de *offsetting financing* e tampouco em estratégias cooperativas de controle dos fluxos financeiros (os EUA, como vimos, já haviam abolido seu sistema de controles de capitais), restaram à Inglaterra duas alternativas: ou se reforçava os mecanismos unilaterais de controle de capitais, buscando ao menos atenuar os movimentos especulativos; ou se aceitava as medidas de austeridade.

Com efeito, o partido trabalhista considerou seriamente a possibilidade de aprofundar as barreiras à circulação de capital, visando compensar a falta de cooperação através de aplicação de *comprehensive controls*, de forma semelhante, portanto, às sugestões de Keynes e Dexter White nos anos quarenta. Um plano chegou a ser desenvolvido (foi chamado de *Alternative Economic Strategy* - AES) e foi motivo de intensas disputas no interior do partido do governo. No fim, venceu a posição dos que defendiam a adoção das medidas de austeridade. Dois teriam sido os motivos principais para a derrota do AES. Em primeiro lugar, os potenciais custos econômicos para a Inglaterra foram considerados muito altos para se arriscar na opção pelo

⁹³ De forma semelhante ao que havia ocorrido durante a questão da reciclagem dos petrodólares, os EUA mais uma vez lideraram um bloqueio do que antes funcionava como um bastante confiável mecanismo de financiamento de urgência através das redes de *offsetting financing*. Como afirma Helleiner: “essa firme posição [do FMI, dos EUA e da Alemanha ocidental] foi considerada um distanciamento considerável das incondicionais e acomodáticas extensões de crédito pelos governos credores nos anos 1960” (1994: 125).

aumento dos controles. Dentre esses custos, está o fato de que uma maior repressão financeira poderia comprometer a posição internacional da City Londrina. E, tendo em vista essas possíveis consequências, os membros do partido acharam que seria difícil sustentar essa opção num contexto em que não possuíam maioria no parlamento. Em segundo lugar, tendo em vista os resultados econômicos dos últimos anos, já se apresentava entre a classe dirigente britânica um aumento no descontentamento com as políticas identificadas com o *embedded liberalism*.

O ponto a se ressaltar é que esse foi um momento crucial, que poderia ter mudado o curso dos acontecimentos no que se refere à conformação de um novo sistema financeiro internacional. Nesse sentido, diz Helleiner:

Esse foi um episódio decisivo [a turning point] com relação ao campo político mais amplo das relações financeiras entre os Estados de industrialização avançada. A Inglaterra havia assumido um papel vital nos anos cinqüenta e sessenta na promoção de uma ordem financeira internacional mais aberta, e continuaria a fazê-lo nos anos oitenta. Tivessem os britânicos escolhido apertar os controles de capitais, a onda da globalização teria sofrido um sério revés (1994: 128).⁹⁴

O segundo momento crucial no longo processo de avanço e de difusão do liberalismo financeiro após a crise de Bretton Woods é mais famoso. Trata-se da questão do choque de juros aplicado por Paul Volcker em 1979. Apesar das formas como o dólar havia sido sustentado pelos EUA na primeira metade dos anos setenta – isto é, através de políticas que também eram respostas a uma crise mais ampla de acumulação no fordismo –, a posição da moeda americana ainda era alvo de contestação no final da década. A situação, na verdade, se assemelhava muito à do final dos anos sessenta e início dos setenta. Liderados por Jimmy Carter, os EUA buscaram, após o triênio recessivo, empreender um concerto com Alemanha e Japão

⁹⁴ O autor complementa com dois depoimentos significativos. Primeiro, o depoimento do então secretário de Estado americano, William P. Rodgers, que relata suas impressões daquele episódio: “Da forma como eu enxergava a situação, foi uma escolha entre a Inglaterra permanecer no sistema financeiro liberal do ocidente em oposição a uma radical mudança de curso, pois estávamos preocupados com a possibilidade de Tony Benn [membro do gabinete britânico] precipitar uma decisão política da Inglaterra para virar suas costas para o FMI. Eu penso que, se isso tivesse acontecido, todo o sistema teria colapsado” (apud. HELLEINER, 1994: 128). Segundo, o depoimento – talvez um pouco exagerado, mas ainda assim indicativo da importância do episódio – de Brent Scowcroft, então conselheiro de segurança nacional: “Naquelas semanas, eu gastei mais tempo nessa questão do que qualquer outra coisa. Ela era considerada por nós como a maior ameaça singular ao mundo ocidental naquele momento” (apud. HELLEINER, 1994: 128-9).

para que, juntos, os três países aplicassem medidas dosadas de estímulo econômico, tornando-os novamente a “locomotiva” do mundo capitalista e, ao mesmo tempo, evitando maiores desequilíbrios entre si. Após a falta de apoio dos dois países nesse sentido, os EUA seguiram sozinhos com a política de expansão, o que pressionou novamente sua conta comercial e as taxas de inflação. Disso, seguiu-se o surgimento de uma nova e intensa onda especulativa contra o dólar, cujos efeitos potenciais de desvalorização da moeda americana foram, de início, contidos pela cooperação dos principais países europeus e o Japão. A necessidade de sustentar as exportações para os EUA produzia, claro, um forte estímulo à cooperação.

Entretanto, assim como no momento anterior, a cooperação tinha limites. E o reforço dos movimentos especulativos e das taxas de inflação nos EUA deixou a situação insustentável. Com efeito, os países da OPEP começaram a ameaçar novos aumentos de preço do petróleo e a Arábia Saudita iniciou um movimento de venda de suas reservas.⁹⁵ Os países europeus, numa demonstração de insatisfação, negociaram entre si a formação do Sistema Monetário Europeu,⁹⁶ visando estabilizar a paridade entre suas moedas. Assim, da forma como havia ocorrido com a Inglaterra anos antes, as mesmas duas opções se impuseram às autoridades americanas no momento em que o dólar se desvalorizava rapidamente por conta do recrudescimento dos ataques especulativos: ou se aplicava controles de capital, algo que iria contra a política americana desde o início da década; ou os EUA aplicavam políticas econômicas restritivas.

Como afirma Helleiner, alguns *policymakers* americanos realmente consideraram a possibilidade de os EUA reverterem o processo de liberalização financeira iniciado em 1974. De fato, em 1978, o congresso americano aprovou uma medida autorizando o governo a congelar os ativos de qualquer país ou agente econômico que “ameaçasse a segurança, a economia e a política externa nacional”. Além disso, outra possibilidade muito mais radical foi considerada. Alguns estrategistas no tesouro americano discutiram a hipótese de uma ordenada redução no papel do dólar, em contrapartida à

⁹⁵ Sobre isso, afirma Moffitt: “O dólar continuava funcionando como meio de transações na medida em que o preço do petróleo ainda era fixado em dólares. Mas era cada vez menos usado como moeda de reserva pelos países superavitários da OPEP – bem como por outros países. Isso se refletia na grande diversificação da composição das reservas que ocorreu nesse período” (1984: 197).

⁹⁶ Para uma análise mais detalhada da evolução do Sistema Monetário Europeu, ver EICHENGREEN (2000: cap. 5)

ascensão de um conjunto de moedas (as quais formariam uma “cesta de moedas”) que repartisse as responsabilidades no sistema monetário internacional. O objetivo era repartir entre os países emissores dessas moedas os esforços de ajuste e, assim, manter a autonomia de políticas macroeconômicas dos EUA.⁹⁷

Contudo, como havia feito o partido trabalhista inglês, a opção levada a cabo foi a do ajuste econômico. Carter anunciou um primeiro conjunto de medidas que incluíam cortes de gastos públicos e uma elevação nas taxas de juros, que, entretanto, não reverteram a direção e a força dos movimentos especulativos. Ficou, então, claro para Volcker que seria necessário um choque monetário de maiores proporções. O salto dado nos juros foi, com efeito, sem precedentes, até mesmo pelo patamar já relativamente elevado de que partia.⁹⁸ Assim, mais uma vez, os EUA reverteram os fluxos especulativos e lograram uma significativa revalorização do dólar, ainda que ao custo de mergulhar o mundo e a si mesmos num novo período recessivo. Deve ser ressaltado que os impactos mais imediatos desse novo arrocho monetário de Washington foram muito maiores do que o ocorrido em 1973. Isso porque a medida adotada pelo FED foi realizada em um ambiente financeiro internacional já caracterizado por um volume de transações especulativas muito superior ao do início da década. Ademais, devemos lembrar que o risco financeiro sistêmico era incomparavelmente maior, o que se explica fundamentalmente pelo enorme aumento

⁹⁷ Helleiner chama a atenção para o fato de que, em 1978, um comitê do G-7 foi reunido para discutir os possíveis meios pelos quais o papel do dólar no plano internacional poderia ser reduzido. Conforme cita o autor, um representante japonês nessa reunião, Toyoo Gyohten, afirmou anos depois: “era incrível que os EUA estivessem, pela primeira vez, explorando meios pelos quais o papel do dólar como moeda-chave poderia ser reduzido” (apud. HELLEINER, 1994: 132). Esse fato provavelmente aguçou significativamente as esperanças daqueles nos demais países que buscavam a substituição parcial do dólar pelos *Special Drawing Rights*.

⁹⁸ Muitos economistas, provavelmente influenciados por uma visão “monetarista” – que, inclusive, despontava nos EUA na própria década setenta, com Milton Friedman –, tendem a ver a ação do *Federal Reserve* em 1979 como uma resposta à retomada da inflação nos EUA. Frente aos insucessos das políticas keynesianas de estímulo econômico, o FED finalmente teria cedido às exigências das supostamente incontornáveis e objetivas leis econômicas (e à queda do “véu monetário”) que impõem uma administração “responsável” dos agregados monetários. Do nosso ponto de vista, a ação de Volcker teve, sem menosprezar os econômicos, determinantes fundamentais ligados ao campo da política internacional. Tratava-se da posição do dólar como divisa-chave do sistema monetário internacional, e essa questão tem implicações para além do campo econômico. Como afirma Michael Moffitt: “Quando Paul Volcker comunicou a dramática mudança de política do FED na tarde de 6 de outubro de 1979, desencadeou uma transformação nas políticas econômicas norte-americanas e internacional mais profunda que a gerada por Nixon com a Nova Política Econômica de 15 de agosto de 1971. O principal significado das medidas de 6 de outubro não foram mudanças técnicas nas normas operacionais do FED. Pelo contrário, o principal significado é que mudanças importantes na política interna foram impostas aos Estados Unidos pelos acontecimentos internacionais – especialmente o quase colapso do dólar nos mercados de divisas estrangeiras. (...) O arrocho creditício mundial desencadeado por Paul Volcker foi basicamente uma resposta ao caos crescente nos mercados internacionais de moeda e não ao problema da inflação, ainda que ambos estivessem obviamente inter-relacionados. O problema da inflação doméstica, entretanto, era de importância secundária para Paul Volcker em 6 de outubro” (1984: 196-7).

das *exposures* dos grandes bancos com o seu papel ativo no processo de reciclagem dos petrodólares para os países periféricos. Nesse contexto, o choque dos juros criou uma montanha de dívidas impagáveis, e colocou em risco de colapso todo o sistema financeiro mundial.

Em 1979, as lições de 1973 certamente estavam na cabeça de muitos *policymakers* americanos. Durante boa parte dos anos sessenta e dos anos iniciais da década seguinte, os EUA puderam, em boa medida, garantir sua autonomia de políticas macroeconômicas e a posição do dólar no plano internacional através do reforço do processo de liberalização financeira. Entretanto, quanto maior a liberalização, maior o volume e a volatilidade dos fluxos especulativos e, portanto, maior o peso desses fluxos sobre a moeda americana quando as expectativas quanto à sustentação do seu valor se revertiam. Esse foi o caso em 1973, quando os EUA, na prática, foram forçados a optar pela sustentação do dólar como moeda-chave, submetendo suas políticas econômicas domésticas às pressões dos mercados financeiros. Porém, ali certamente ficou mais claro para o governo americano que os EUA gozavam de um poder financeiro estrutural,⁹⁹ garantidos pelas características de seu mercado financeiro e pelo próprio fato de emitirem a moeda chave do sistema. Assim, pela ausência de outro mercado financeiro que realmente rivalizasse com *Wall Street*, os EUA, ainda que tivessem que se submeter aos ajustes monetários, podiam contar com a tendência dos agentes econômicos de, em última instância, alocar seus recursos nos mercados financeiros americanos. É nesse sentido que Suzan Strange afirma que os EUA perderam poder com relação aos mercados financeiros, mas não com relação aos demais países. Aos EUA, restava manter ou mesmo aprofundar os traços mais característicos de seu sistema financeiro, o que tornava *Wall Street* e os títulos do tesouro americano um porto seguro para os aplicadores. Na prática, essa foi a escolha feita pelo Federal Reserve em 1979. E, como afirma Eric Helleiner “dada a centralidade dos Estados Unidos no emergente sistema financeiro internacional, uma posição

⁹⁹ Por “poder estrutural” pensamos no modo como Susan Strange define esse conceito de forma mais ampla: “(...) é o poder de moldar e determinar as estruturas da economia política global na outros Estados, suas instituições políticas, suas empresas e seus cientistas e outros profissionais tem que operar. Esse poder estrutural significa mais do que estabelecer a agenda internacional ou que desenhar os regimes internacionais que governarão as relações econômicas internacionais” (STRANGE, 1988: 24-5). Para Strange, existem quatro estruturas básicas economia política global: estrutura de segurança, produtiva, financeira e de conhecimento. Nesse trabalho, nos referimos predominantemente à estrutura financeira, mas certamente os EUA estão na dianteira também da estrutura de segurança e de conhecimento. A estrutura produtiva certamente gera um maior debate.

americana mais restritiva aos mercados financeiros globais teria representado um desafio a todo o processo de abertura” (1994: 134).

O terceiro episódio decisivo também se refere aos EUA, e se relacionou diretamente com o episódio anterior. Apesar de os estrategistas americanos provavelmente já terem, pelas experiências anteriores, uma boa consciência do poder financeiro estrutural que os EUA possuíam, um questão de fato se colocava no momento em que o arrocho monetário de 1979 era planejado. O extraordinário tamanho que euromercado havia atingido podia significar uma perda de eficácia do Fed na implementação de suas políticas monetárias. Em 1973, o primeiro passo dado para a revitalização do mercado financeiro americano não enfraqueceu, contudo, a posição do euromercado. Muito ao contrário, as praças financeiras *off-shore* eram compostas majoritariamente por instituições americanas, e o aumento das aplicações em *Wall Street* – por conta do primeiro forte aumento dos juros –, em conjunto com o fim do controle de capitais nos EUA, simplesmente criou um maior entrelaçamento nas atividades entre esses centros financeiros. Na verdade, o enorme poder que as instituições possuíam em expandir seus ativos nesses centros desregulados evoluiu para uma capacidade de multiplicação do volume de crédito de forma “pura”:

A capacidade de autoexpansão desde circuito, apoiado no excesso de dívida secundária (estritamente financeira), manifesta-se no fato de que 70% das carteiras dos assim denominados ‘eurobancos’ são constituídas de títulos de débito-crédito dos próprios bancos e de um número significativo, mas seletivo, de haveres e obrigações emitidas por grandes empresas transnacionais (BELLUZZO, 2009: 46).

Nesse sentido, nota-se que havia riscos envolvidos na ação do Fed. Embora muitos estrategistas confiassem na estratégia do choque dos juros, a própria perda de poder da autoridade monetária americana com relação aos mercados financeiros ameaçava a eficácia da operação. Três planos auxiliares foram considerados, o que demonstra que se tinha consciência da importância desses riscos no Fed: (1) elevar as restrições sobre os bancos americanos em sua atuação no euromercado; (2) buscar fazer com que os demais países centrais fizessem o mesmo com suas instituições; (3) realizar uma política monetária (ultra)restritiva. O objetivo comum das duas primeiras estratégias era restringir a conexão entre os tomadores americanos e as praças *off-*

shore através dos bancos, e a terceira estratégia visava compensar a potencial perda de eficácia das políticas monetárias americanas com uma dosagem extra na elevação dos juros internos.

O governo americano, na prática, buscou as três alternativas em conjunto, mas única que foi realmente concretizada foi a do arrocho monetário. A restrição à atuação dos bancos sofreu pesadas críticas tanto internas como externas. No plano interno, deve-se ressaltar o fato de que, naquele momento, a comunidade bancária de Nova Iorque, pressionada pela concorrência interna das instituições “não bancárias” – sobre as quais a regulação incidente era bem menor –, já realizava uma intensa campanha contra o conjunto de restrições herdadas do *New Deal*.¹⁰⁰ Na verdade, frente a rentabilidade das instituições não-bancárias – fundos de pensão, de hedge etc. –, o euromercado se apresentava para os bancos como uma saída para a queda de desempenho no plano interno. Dada, então, a resistência dos bancos americanos, o Fed pouco pode fazer para controlar sua atuação nas praças internacionais. Com relação à campanha junto a outros governos, dois países que seriam fundamentais, Inglaterra e Suíça, foram terminantemente contrários à proposta. Para esses países – sedes de importantes praças do euromercado e país de origem de importantes instituições financeiras –, quaisquer restrições ao funcionamento desses mercados não eram atrativas. E, sem o seu apoio, tornava-se muito complicado impor controles ao euromercado.

Caso as duas primeiras estratégias almeçadas pelo governo americano tivessem logrado sucesso, a onda de liberalização que adviria nos anos oitenta teria sido, no mínimo, menos intensa. Como afirma Helleiner:

Sua falha assegurou que as pressões competitivas do euromercado, assim como aquelas resultantes da desregulamentação do sistema financeiro americano, iriam promover a desregulamentação financeira e a liberalização nos anos 1980. Governos estrangeiros iriam ter que se esforçar para criar mercados que igualassem minimamente as condições oferecidas em Londres e nos Estados Unidos, para assim atrair o capital dos operadores financeiros globais (HELLEINER, 1994: 139).

¹⁰⁰ Para uma análise mais detalhada de como o sistema financeiro americano foi sendo transformado a partir dos anos setenta, bem como o papel crucial das instituições financeiras não-bancárias nesse processo, ver CINTRA E CAGNIN (2007).

Por fim, o quarto episódio decisivo no processo de liberalização financeira ocorreu em 1981. Nesse ano, François Mitterrand assumiu o governo da França com a proposta de combater as pressões deflacionárias que atingiam o país – provocadas pelo choque internacional dos juros de 1979 – através de um típico receituário keynesiano: uma política fiscal contracíclica de expansão dos gastos públicos. Na verdade, quando Mitterrand assumiu seu cargo, o franco já era alvo de ataques especulativos. E as políticas expansionistas, que rapidamente produziram um crescente déficit na conta corrente do país e um nível de inflação maior do que o dos demais países do sistema monetário europeu (SME), só contribuíram para a piora das expectativas dos agentes financeiros e, assim, para o recrudescimento do movimento de fuga da moeda do país. De início, o governo Mitterrand optou por atacar o problema através um aumento nas taxas de juros e de uma desvalorização coordenada do franco no âmbito do SME. Tais medidas, entretanto, não surtiram o efeito esperado e a especulação logo retornou.

Frente a isso, a posição dos demais países do SME e dos EUA se tornou mais intransigente, com a concessão de *offsetting financing* e a permissão para novas desvalorizações no sistema europeu sendo condicionadas à aplicação de duras medidas de austeridade. Com efeito, como na Inglaterra em 1976, o intenso movimento especulativo e a intransigência dos demais países geraram fortes discussões no governo, com o que algumas propostas mais radicais foram debatidas e defendidas por determinados grupos governistas. A principal proposta nesse sentido advogava a saída da França do SME e a aplicação de restrições às transações comerciais e financeiras. Mitterrand, contudo, preferiu uma alternativa de “meio termo”, que consistiu numa campanha para os demais países da Europa ocidental aplicassem, em conjunto, medidas de controle de capitais. A negativa de Alemanha e Inglaterra em apoiar essa via fez com que o governante francês aceitasse a aplicação de um primeiro pacote de medidas de austeridade, o que lhe permitiu desvalorizar o franco em 10% no sistema monetário europeu.

A estratégia, mais uma vez, não surtiu efeito e, após um revés político nas eleições municipais em 1983, Mitterrand resolveu apoiar a “via radical”. Entretanto, naquele momento, a França não apresentava condições macroeconômicas muito

favoráveis à sustentação de uma estratégia que possuía um elevado potencial para aprofundar a desconfiança sobre o franco e ainda poderia gerar retaliações dos demais países. Os assessores do governo, por exemplo, alertaram Mitterrand de que as reservas cambiais do país estavam muito baixas e que, no caso de uma crise de confiança na moeda francesa, poderiam durar por dias, mas não semanas. Nesse caso, os assessores estimavam que as taxas de juros na França teriam que se elevar para além dos já altos níveis que apresentavam naquele momento, com o que certamente romperiam a barreira dos 20%. Além disso, deixar a SME tornaria menos provável a obtenção de novos empréstimos internacionais. Frente a esses argumentos, Mitterrand moderou novamente o tom, e aceitou um acordo pelo qual a franco poderia ser desvalorizado em 8% e a França receberia um empréstimo de 4 bilhões de ECU's (a unidade monetária do SME; uma espécie de direitos especiais de saque) em troca da promessa de colocar em prática um conjunto de medidas de austeridade.

Finalmente a confiança dos agentes financeiros foi restabelecida. Entretanto, a decisão francesa teve importantes e duradouras consequências no plano interno e externo. Internamente, enfraqueceu a posição dos que ainda defendiam uma orientação política de tipo keynesiana ou *embedded liberalism*, abrindo espaço para o avanço daqueles que advogavam o avanço do neoliberalismo. Com efeito, pouco tempo depois, a França se tornaria uma das principais defensoras da difusão do neoliberalismo na Europa. Isso se concretizou de forma mais clara no seu apoio ao “projeto neoliberal pan-europeu 1992”. Por outro lado, o fracasso do governo Mitterrand teve também o efeito de desencorajar outros governos de esquerda na Europa a buscarem implementar medidas de expansão econômica e de controle de capitais.

III.c – A formação do regime do “Dólar-Wall Street”

Pode-se dizer que, após os anos 1970, estavam estabelecidos os pilares básicos do que Peter Gowan denominou de “o regime do Dólar-Wall Street” (RDWS).¹⁰¹ Para a sua formação, foi fundamental a modo como se encaminharam os fatos que levaram ao

¹⁰¹ A análise original e bem mais completa da conformação histórica e do padrão de funcionamento do “regime do dólar-Wall Street” está em GOWAN (2003: cap. 3).

colapso do sistema monetário e financeiro de Bretton Woods, bem como o desarranjo do regime fordista de acumulação. O RDWS de Gowan tenta dar conta de uma conexão específica que, durante os anos setenta e oitenta, se estabeleceu entre o dólar, os mercados financeiros (tendo *Wall Street* como principal pólo) e o poder americano. Como demonstra o autor (2003: cap. 4), essa tripla conexão se consolidou e se tornou mais evidente nos anos noventa, com a chegada da administração Clinton e a difusão do neoliberalismo para a periferia.

De forma bastante esquemática, podemos caracterizar o RDWS da seguinte forma. De um lado, está manutenção do dólar como a moeda-chave do sistema monetário internacional, em boa medida livre de grandes restrições à sua emissão e com taxa de câmbio flutuante. Do outro lado, estão os mercados financeiros privados – cada vez mais livres em sua circulação transnacional –, cujo principal centro voltou a ser *Wall Street*, ou seja, sob o alcance mais direto das políticas e da influência do *Federal Reserve* e do Tesouro norte-americano. Isto é, mesmo que, como afirmamos antes, os EUA tenham perdido poder com relação às finanças, as autoridades monetárias americanas são as que possuem a maior influência sobre os agentes financeiros. Assim, afora os já citados “três objetivos” derivados do poder de senhoriação que a posição de divisa-chave do sistema conferia aos EUA, essa específica interrelação que se estabeleceu entre a moeda americana e *Wall Street* proporcionou, do ponto de vista do poder americano, o fortalecimento de uma terceira função do dólar: *instrumento de intervenção*.

Com efeito, podendo fazer oscilar amplamente a taxa de câmbio do dólar, sem se preocupar tanto – ou muito menos do que qualquer outro país – com as consequências mais imediatas em seu balanço de pagamentos, os EUA, na prática, conseguem atrelar, com maior eficiência, as políticas macroeconômicas de seus aliados-rivais às suas próprias políticas. Até esse ponto, por isso ser bastante evidente, os *policymakers* norte-americanos certamente já tinham uma ampla consciência desse potencial. Na verdade, a “acoplagem” das políticas monetárias dos EUA com as do restante do mundo capitalista evidentemente já existia desde o pós-guerra. Naquele período, os países capitalistas tinham a opção de buscar políticas nacionais em grande medida porque os EUA realizavam uma política permissiva. O que pode ter se revelado uma

surpresa, porque favorável aos EUA, foi a exasperação desse poder pelos movimentos do mercado financeiro, conforme a política empregada pelos EUA. Como vimos, a preocupação dos estrategistas americanos era justamente que ocorresse o contrário, isto é, que a liberalização financeira pudesse tornar a política monetária americana mais ineficaz. Porém, as altas dos juros em 1973 e principalmente 1979 deixaram mais claro que, pelo menos para os EUA, os instrumentos de política monetária continuavam a funcionar a contento.

Assim, uma oscilação na taxa básica de juros de curto prazo americana poderia desencadear violentos movimentos de capitais para dentro ou para fora dos demais países, dificultando, sobremaneira, qualquer tentativa de empreender políticas macroeconômicas autônomas – monetárias, fiscais, cambiais (GOWAN, 2004: 54-9). E quanto mais os países abrem suas economias aos mercados financeiros internacionais, mais estão expostos à ação perversa de volumosos fluxos financeiros altamente voláteis, e, portanto, mais submetidos estariam às políticas adotadas pela potência capitalista, cujos títulos públicos ainda se colocam como o principal porto seguro para os gigantescos fluxos financeiros internacionais. Com efeito, nos momentos em que crescem nos mercados financeiros rumores negativos com relação à própria moeda americana, os efeitos negativos que os fluxos especulativos exercem sobre o balanço de pagamentos americano são na sequência generalizados para os demais países conforme a política monetária nos EUA é revertida pelo *Fed*.

Pode-se argumentar, com razão, que, ao aplicar políticas monetárias restritivas, os EUA podem gerar uma insatisfação interna com os potenciais efeitos recessivos que isso gera na sua economia. Ademais, tais efeitos recessivos podem ser bastante vigorosos num contexto cada vez mais marcado pela determinação financeira dos ciclos econômicos (o “efeito riqueza” de que tratamos antes). Entretanto, esses efeitos são, *na maior parte das vezes*, atenuados pelo rápido ingresso de recursos no sistema financeiro americano, atraídos pela elevação dos juros, o que tende a favorecer o refinanciamento das dívidas e um declínio econômico mais suave. Assim, os piores efeitos recessivos recaem sobre os demais países. Por outro lado, num plano mais global, as restrições à autonomia na política econômica dos Estados, contudo, serve perfeitamente aos interesses dos detentores da riqueza financeira expressa em dólares,

fato que acelerou ainda mais a consolidação do RDWS. O processo de liberalização financeira acelerou a difusão, a partir dos EUA, do processo de financeirização da riqueza capitalista para os demais países centrais. E, como nos EUA, da riqueza capitalista, a financeirização também se difundiu para o patrimônio das famílias mais abastadas. Para esses agentes, cada vez mais dotados de uma ampla liberdade para movimentar seus ativos, os momentos de arrocho monetário criam, na verdade, novas oportunidades de aplicação desses recursos. Ademais, nos momentos de crise, as perdas são individualizadas – isto é, não atingem todo o setor rentista – e, na verdade, tendem a ser repassadas para a base da sociedade através de aumento regressivo de impostos, redução nos salários e desemprego.

Outro aspecto histórico fundamental desse regime é a tendência “interna” de aprofundamento que a interrelação de seus principais fundamentos produzem. E isso ocorre tanto através da sua utilização deliberada pelos EUA do “instrumento de intervenção” como por *mecanismos autônomos* do próprio regime. Isto é, nesse segundo caso, seus dois pilares básicos, o dólar e os mercados financeiros privados (*Wall Street*, principalmente), apresentam uma lógica relativamente autônoma de reforço mútuo. De maneira sucinta, o aumento da instabilidade macroeconômica internacional gerada por um dólar (a divisa-chave) sem lastro e flutuante faz com que os países, na busca por estabilizar o valor externo de suas moedas nacionais, tenham que construir significativas reservas na *própria moeda norte-americana*. Este fato, por sua vez, reforça o papel de *Wall Street*, que se torna, por sua dimensão, liquidez e diversidade de produtos financeiros, o principal destino para a aplicação de boa parte das reservas acumuladas. Entretanto, as oscilações e instabilidades macroeconômicas não são eliminadas, com o que os países se vêem obrigados a interagir com Wall Street não só na condição de aplicadores, mas também assumindo passivos em dólares nesses mercados. Estes passivos, a despeito da motivação inicial de estabilização, terminam por aprofundar a própria instabilidade, já que eles mesmos são baseados em termos voláteis, isto é, as agora pouco previsíveis taxas de câmbio e de juros de curto prazo, que afetam, por exemplo, os preços dos demais títulos, públicos e privados, nos mercados secundários, bem como os custos de rolagem das dívidas públicas. Em suma, nota-se uma lógica em que instabilidade monetária e financeira leva ao reforço

tanto do dólar como de Wall Street, o que leva a mais instabilidade, fechando-se o ciclo.¹⁰²

Frente a esses componentes em boa medida autônomos e intrínsecos do “Regime do dólar-Wall Street”, o comportamento dos EUA, na maior parte das vezes em que é pressionado, não tem sido outro senão o de colaborar para a instabilidade, já que esta, no limite, o favorece; no mínimo, em termos relativos, pois, se o prejudica, prejudica mais seus aliados-rivais. E tem feito isso, de forma concatenada, por três meios principais: (1) aplicando, através da manobra de seus preços macroeconômicos internos, choques econômicos na economia mundial; (2) pressionando pela liberalização econômica – principalmente financeira – nos diversos países; e (3) favorecendo uma homogeneização ideológica e de padrões de consumo. Assim, ao aplicar choques econômicos na economia mundial – por exemplo, elevando bruscamente suas taxas de juros de curto prazo –, os EUA geram significativos problemas de balanço de pagamentos para os demais países, que se vêem obrigados a recorrer aos mercados financeiros privados internacionais e à ajuda de Washington. Entretanto, a ajuda norte-americana não vem separada de pressões no sentido de reformas econômicas liberalizantes, que terminam por permitir uma maior integração dos mercados e agentes internacionais ao ambiente econômico interno desses países. Esta integração, dado o crescente caráter especulativo dos agentes financeiros internacionais, se mostra uma armadilha, já que deixa os Estados ainda mais reféns de novas oscilações internacionais, imobilizando, por conseguinte, suas políticas macroeconômicas internas. Acorrentados, assim, a políticas macroeconômicas que visam a manutenção da atratividade aos capitais especulativos internacionais – alta rentabilidade de ativos financeiros, isto é, elevadas taxas de juros –, os governos assistem a disseminação, no seu plano interno, do rentismo, isto é, no limite, à *financeirização sistêmica* de suas economias. Sistêmica, pois a conjugação de altas taxas de juros básicas com um progressivo processo de desregulamentação econômica faz a prática do rentismo e suas consequências se difundirem por toda a gama de relações econômicas e sociais (ver BRAGA, 2000: cap. 3). Assim, todos passam a estar

¹⁰² Como tanto a acumulação de riqueza abstrata quanto o custo para corrigir as instabilidades se faz às expensas do trabalho, este arranjo produz diversas tensões sociais que, até o momento, se manifestaram em focos isolados. Isso levanta uma questão: até quando será possível manter este arranjo?

ligados, direta ou indiretamente, à dinâmica financeira: grandes fortunas, patrimônio das famílias de renda média e, até mesmo, o capital das grandes empresas são aplicados em uma infinidade de produtos financeiros, multiplicando-se meramente na esfera financeira. Também as famílias menos abastadas, que, evidentemente, possuem um baixo acesso aos mercados financeiros, não escapam à sua dinâmica, pois, no limite, estão irremediavelmente ligadas àqueles para os quais este acesso ocorre de maneira mais fácil. É bastante intuitivo que, em um contexto como esse, buscar tolher esta dinâmica financeira iria contra uma enorme gama de interesses internos, reduzindo, em grande medida, a legitimidade interna dos governos para implementarem ações desse tipo. Esse contexto, ademais, faz surgir um campo extremamente fértil para a aceitação e disseminação social de ideias liberais, as quais, basicamente, convergem para um corolário lógico básico, qual seja, a doutrina que prescreve o encolhimento do Estado.¹⁰³

¹⁰³ “Encolhimento” no sentido retórico, já que existem estudos que comprovam que, na verdade, o Estado encolhe em alguns aspectos, mas termina elevando sua atuação e seus dispêndios em outros.

Considerações Finais

Após os anos setenta, muitos analistas passaram a comparar a hegemonia americana com a britânica do fim do século XIX, argumentando que, assim como sua antecessora, o poder americano estava cada vez mais apoiado na configuração estrutural das finanças internacionais. Nessas análises, tendeu a predominar a visão de que os EUA, frente ao seu declínio claro e inevitável, estavam explorando seu poder financeiro, que, por sua vez, só perdurava por “inércia”. Nesse sentido, fruto de “externalidades em rede”, os altos “custos de transação” implicados numa diversificação monetária, favoreceriam a manutenção do dólar como a divisa-chave por um tempo limitado, porém difícil de ser determinado. Entretanto, a progressiva ascensão de novos centros produtores, ao expandirem suas conexões econômicas com o resto do mundo, tornaria atrativa a utilização de suas divisas na denominação e na liquidação dos contratos, fato que, aos poucos, reduziria os custos de transação e provocaria uma gradual perda de relevância do dólar como reserva de valor.

Ainda que não seja possível afirmar que tal visão esteja errada – e essa não foi nossa intenção nesse trabalho –, tentemos demonstrar que a conjuntura que foi se formando após o colapso de Bretton Woods era mais complexa. Pelo modo como conduzimos a análise, buscamos chamar a atenção para o fato de que os desdobramentos da crise do fordismo favoreceram a criação de uma nova conjuntura que, pelo menos a princípio, favorece o dólar tanto pelo lado produtivo quanto pelo financeiro. E, ainda que seja fundamental considerar os desdobramentos dos anos 80 e 90, acreditamos que esse arranjo perdure até hoje, de forma mais aprofundada. Nesse sentido, o “regime do dólar-wall street” (esfera financeira) e o que foi chamado de “Bretton Woods II” (esfera produtiva) tendem a garantir a manutenção do dólar como divisa-chave, favorecendo assim o poder americano. Não queremos afirmar, entretanto, que essa conjuntura seja estável e que o poder americano – na extensão em que ele se apóie no dólar – tenda a se perpetuar. Na verdade, esse arranjo formado a partir dos anos setenta é bastante instável e a própria conexão entre as citadas bases financeiras

e produtivas do poder americano possui um grande potencial para criar importantes entaves à reprodução desse arranjo internacional.

Diversos são os pontos de tensão. A formação da configuração produtiva que caracteriza o novo ciclo internacional de gastos se formou às expensas de amplos setores no interior da sociedade americana. Nesse processo, nos EUA, o regime de trabalho passou por uma forte pauperização e regiões inteiras (como várias partes do nordeste americano – o conhecido *manufacturing belt*) sofreram com o deslocamento industrial. Fora isso, o aumento das importações oriundas do leste asiático gera grandes insatisfações dos produtores internos remanescentes em virtude da voraz competição por preços. Apesar disso, e das atuais exaltações de analistas com relação à economia chinesa, os EUA continuaram a verdadeira locomotiva da economia global. Nenhum outro mercado faz frente ao americano, e isso, como vimos, pela substituição do crescimento real da renda pela extensão sem precedentes dos mecanismos de crédito. Enquanto os americanos podem recorrer ao crédito, as insatisfações são atenuadas. A população tem acesso aos bens baratos produzidos no leste asiático, e a demanda mundial é, em boa medida, sustentada pela pujança do mercado americano.

Esse estado de coisas tendeu a fazer com que surgissem diversas análises sustentando o surgimento, após os anos setenta, de um novo regime de acumulação. Se esse arranjo configurou ou não um “regime flexível de acumulação”, essa configuração, como alertou Peter Gowan (2003), pode, sim, funcionar de modo relativamente harmônico, desde que uma crise de grandes proporções não atingisse o centro do sistema. De fato, desde a crise da dívida dos países periféricos, a atuação dos países centrais – liderados pelos EUA – se deu justamente no sentido de evitar a disseminação das crises financeiras. Helleiner (1994: 169-95) chama a atenção para o modo extremamente coordenado e eficaz com que os países centrais têm feito isso desde a crise da dívida. O autor sublinha o surgimento do que chamou de “BIS-centered regime”, uma comunidade formada em torno do multilateral *Bank for International Settlements* (fundado na década de trinta) que, pela prática e pelo constante contato de dirigentes de grandes bancos e autoridades monetárias nas freqüentes reuniões, favoreceu uma agilidade de comunicação fundamental para os

momentos de crise. Ademais, devemos ressaltar também o papel dos EUA como prestador de última instância.

Até recentemente, a atuação dos países centrais em isolar as crises financeiras havia logrado bastante sucesso. Entretanto, a crise desencadeada em 2007 nos mercados financeiros americanos, e rapidamente difundida para os demais países centrais, criou uma situação nova. Com ela, tensões antes latentes foram exacerbadas e produziram-se impasses. A recessão econômica e o recuo do crédito desvelaram e exacerbaram as insatisfações sociais no centro. E a rápida queda da demanda americana deixou claro que dificilmente a China e os demais países asiáticos possam quase que automaticamente transferir a sustentação para o plano interno a sustentação taxas de crescimento. Do modo tem se organizado o arranjo produtivo internacional desde os anos setenta, o retorno da locomotiva parece exigir uma forte recuperação do crédito nos EUA, o que, entretanto, certamente não ocorrerá tão rapidamente. Por outro lado, buscar uma reorganização da produção, como, aliás, defendem diversos setores da sociedade americana, exigiria a retomada de um nível de controle sobre o capital (e, particularmente, sobre as finanças) só presenciada nos “anos dourados”. Entretanto, no atual estado de liquefação da riqueza capitalista e de difusão da financeirização para diversos setores da sociedade americana e dos demais países centrais, pensar em medidas de repressão financeira, pelo menos como as que existiram após a crise de 1929, não parece ser muito realista. Nesse sentido, qualquer que seja o modo pelo qual se busque atacar os problemas que atualmente afligem a economia política internacional, é certamente imprescindível que as possíveis propostas de enfrentamento partam de um claro diagnóstico das particularidades do nosso tempo.

Bibliografia

- AGLIETTA, M. *Macroeconomia Financeira: mercado financeiro, crescimento e ciclos*. Vol. 1. São Paulo: Edições Loyola; 2004.
- ALVES PINTO, N. P. “O Capitalismo Financeiro”. in: *Crítica Marxista*: v.1, tomo 5. São Paulo: Xamã; 1997.
- ALVES PINTO, N. P. “A Institucionalidade Financeira”. in: *Crítica Marxista*, nº 28. São Paulo: Xamã, 2009.
- ARRIGHI, G. “A crisis of hegemony”. In: AMIM, S.; ARRIGHI, G; et all. *Dynamics of global crisis*. London: MacMillan; 1982.
- ARRIGHI, G. *O Longo Século XX: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo*. Ed. Unesp; 1996.
- ARRIGHI, G. e SILVER, B.J. (Orgs.) *Caos e Governabilidade no Moderno Sistema Mundial*. Rio de Janeiro: Editora Contraponto; 2001.
- ARRIGHI, G.; HUI, P.; RAY, K. e REIFER, T. “Geopolítica e Altas Finanças” in: ARRIGHI, G. e SILVER, B.J. (Orgs.) *Caos e Governabilidade no Moderno Sistema Mundial*. Rio de Janeiro: Editora Contraponto; 2001.
- BELLUZZO, L.G.M. “O declínio de Bretton Woods e a emergência dos mercados ‘globalizados’”. in: *Revista Economia e Sociedade*. nº 4. Campinas – SP: IE/Unicamp; 1995.
- _____. “Dinheiro e as Transfigurações da Riqueza” in: FIORI, J.L. e TAVARES, M.C. (orgs.) *Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis – RJ: Vozes; 1998.
- BELLUZZO, L.G.M. “Promiscuidade Histórica”. in: *Ensaio sobre o Capitalismo no Século XX*. São Paulo: Editora UNESP; 2004.
- BELLUZZO, L.G.M. “O inimigo assusta os mercados”. in: *Ensaio sobre o Capitalismo no Século XX*. São Paulo: Editora UNESP; 2004.
- BRAGA, J.C.S. *Temporalidade da Riqueza: teoria da dinâmica e financeirização do capitalismo*. Coleção Teses. Campinas: IE/Unicamp; 2000.
- BRAGA, J.C.S. e CINTRA, M.A.M. “Finanças Dolarizadas e Capital Financeiro: exasperação sob o comando americano”. in: FIORI, J. L (Org.). *Poder Americano*. Petrópolis: Editora Vozes; 2004.
- CALVOCORESSI, P. *World Politics Since 1945*. 9º ed. Harlow – UK: Person Education Limited; 2009.

- CAMPOS, F. A. *A Arte da Conquista: o capital internacional no desenvolvimento capitalista brasileiro (1951-1992)*. Tese de Doutorado, Instituto de Economia – Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Campinas: 2009.
- CARVALHO, F.C. “Bretton Woods aos 60 anos” *in: Novos Estudos*. nº 70. 2004.
- CHESNAIS, F. *A Mundialização do Capital*. São Paulo: Xamã; 1996.
- CINTRA, M.A.M. e CAGNIN, R.F. “A Evolução da Estrutura e da Dinâmica das Finanças Norte-Americanas”. *In: Econômica*, v. 9, n. 2, p. 296-338. Rio de Janeiro – RJ: dezembro 2007.
- DOOLEY, M. P., FORKERTS-LANDAU, D., GARBER, P. “An Essay on the Revived Bretton Woods”. *in: National Bureau of Economic Research*. Cambridge: NBER; (setembro) 2003.
- DUNNING, J. *Explaining Internationtional Production*. London: Unwin Hyman, 1988.
- EICHENGREEN, B. *A Globalização do Capital: uma história do sistema monetário internacional*. São Paulo: editora 34; 2000.
- FIORI, José Luis. Globalização, Hegemonia e Império. *In: FIORI, J. L.; TAVARES, M. C. FIORI, José Luis. Globalização, Hegemonia e Império. In: FIORI, J. L.; TAVARES, M. C. (Org.). Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- FIORI, J.L. “Formação, Expansão e Limites do Poder Global”. *in: FIORI, J.L. (Orgs.) O Poder Americano*. Petrópolis – RJ: Editora Vozes; 2004a.
- _____. “O Poder Global dos EUA: formação, expansão e limites”. *in: FIORI, J.L. (Orgs.) O Poder Americano*. Petrópolis – RJ: Editora Vozes; 2004b.
- FURTADO, C. *Transformação e Crise na Economia Mundial*. Rio de Janeiro: Paz e Terra; 2006.
- GALBRAITH, J.K. *Uma Visão de Galbraith: sobre pessoas, políticos, poder militar e as Artes*. São Paulo: Pioneira, 1989.
- GALBRAITH, J.K. *Uma Viagem pelo Tempo Econômico: um relato em primeira mão*. São Paulo: Pioneira; 1994.
- GOWAN, P. *A Roleta Global*. Rio de Janeiro – RJ: Record, 2003.
- GRIFFITH-JONES, S. e SUNKEL, O. *O Fim de Uma Ilusão: As crises da dívida e do desenvolvimento na América Latina*. Brasília: Editora Brasiliense; 1990.
- HALLIDAY, F. *The Making of the Second World War*. Londres: Verso Editions and NBL; 1986.
- HARVEY, D. *The Condition of Postmodernity*. Cambridge MA & Oxford UK: Blackwell; 1990.

- HELLEINER, E. *States and the Reemergence of Global Finance: from Bretton Woods to the 1990's*. Ithaca and London: Cornell University Press; 1994.
- HOBBSAWM, E. *Era dos Extremos*. 2ª ed. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2008.
- HOBBSAWM, E. "A história e a previsão do futuro". in: *Sobre História*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008b.
- HUNTINGTON, S. "Transnacional Organizations in World Politics". in: *World Politics*, v. 25, Apr. 1973.
- JESSOP, B. *The Future of Capitalist State*. Cambridge – UK: Polity Press; 2002.
- JUDT, T. *Pós-Guerra: uma história da Europa desde 1945*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2008.
- KENNEDY, P. *Ascensão e Queda das Grandes Potências*. Rio de Janeiro: Campus; 1989.
- LICHTENSZTEJN, S. e BAER, M. *Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial*. São Paulo: Brasiliense; 1987.
- MEDEIROS, C. A. "Globalização e a inserção internacional diferenciada da Ásia e da América Latina". in: *Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização*. 2ª edição. Petrópolis: Editora Vozes; 1997.
- MADDISON, A. *L'économie Mondiale, 1820 – 1992: Analyse et Statistiques*. OCDE, 1995.
- MARIUTTI, E.B. "Fundamentos da Hegemonia Estadunidense no Pós-Guerra Fria". in: ACIOLY, L.; CARDOSO JR., J. C. e MATIJASCIC, M. (Orgs). *Trajetórias Recentes de Desenvolvimento: estudos de experiências internacionais selecionadas*. v.2. Brasília: IPEA: 2009.
- MARIUTTI, E.B. "Ordem e Desordem Internacional: Tendências do Capitalismo Contemporâneo". in: *Observatório da Economia Global*. Textos Avulsos. nº 9. Unicamp: Instituto de Economia; 2011.
- MAZZUCHELLI, F. *Os Anos de Chumbo: economia e política no entreguerras*. Campinas – SP: Editora UNESP (Edições Facamp); 2009.
- MOFFITT, M. *O Dinheiro do Mundo: de Bretton Woods à beira da insolvência*. Rio de Janeiro: Paz e Terra; 1984.
- REICH, R. *Supercapitalismo: como o capitalismo tem transformado os negócios, a democracia e o cotidiano*. Rio de Janeiro: Elsevier; 2008.

- RUGGIE, J. G. "International Regimes, Transactions, and Change: embedded liberalism in the postwar economic order". *in: International Organizations*, Volume 36, Issue 2. Cambridge – USA: MIT Press; Spring, 1982.
- SERRANO, F. "Do Ouro Imóvel ao Dólar Flexível". *in: Revista Economia e Sociedade*. nº 2. Campinas – SP: IE/Unicamp; jul/dez 2002.
- _____. "Relações de Poder e a Macroeconomia Americana, de Bretton Woods ao Padrão Dólar Flexível". *in: FIORI, J. (org.) O Poder Americano*. Petrópoles: Editora Vozes; 2004.
- SPIRO, D. *The Hidden Hand of American Hegemony: petrodollar recycling and international markets*. Ithaca: Cornell U. Press; 1999.
- STRANGE, S. *States and Markets: an introduction to international political economy*. Londres: Pinter Publishers; 1988.
- STRANGE, S. *Cassino Capitalism*. Manchester: Manchester University Press; 1997.
- TAVARES, M.C. e BELLUZZO, L. G. "A Mundialização do Capital e a Expansão do Poder Americano". *in: FIORI, J. L (Org.) Poder Americano*. Petrópoles: Editora Vozes; 2004.
- TORRES FILHO, E.T. "O Papel do Petróleo na Geopolítica Americana". *in: FIORI, J. L (Org.) Poder Americano*. Petrópoles: Editora Vozes; 2004.
- YERGIN, D. *The Prize: the epic quest for oil, money and power*. New York: Free Press; 1991.