

Capítulo 2

Macroeconomia e estratégias de desenvolvimento

Luciano Mattos²¹

Maria Alejandra Caporale Madi²²

Marcelo Hercowitz²³

O aporte teórico do capítulo 1 (Microeconomia) questiona a abordagem neo-clássica sobre formação de preços e provê base para a compreensão das críticas aos métodos de valoração direta de serviços ambientais propostos pela Economia Ambiental no próximo capítulo. Já o presente capítulo 2 (Macroeconomia e estratégias de desenvolvimento) demonstra a relevância macroeconômica de itens como decisões privadas, gastos de governo, investimentos e taxas de juros nos processos de desenvolvimento dos estados nacionais, e de que forma a história econômica das nações influenciou a evolução dos arranjos institucionais dos três regimes financeiros internacionais ao longo da história econômica mundial desde o século XIX. Essa base histórica e teórica apoiará a compreensão da proposta de desenvolvimento sustentável com valoração indireta de serviços ambientais da Economia Ecológica também trazidas no capítulo 3 (Economia do meio ambiente).

Inicialmente, vejamos aspectos centrais da história econômica do capitalismo mundial, desde a Revolução Industrial até o final do regime do Padrão-Ouro, período de vigência do arranjo institucional internacional que regeu a economia liberal do *laissez-faire*. Em seguida, observemos como o fim do Padrão-Ouro, a quebra da bolsa de Nova York em 1929 e a “Grande Depressão” econômica dos anos 30, que não se caracterizam como fenômenos independentes, abriram espaço para o surgimento das idéias desenvolvimentistas *keynesianas* e para o estabelecimento do segundo arranjo institucional internacional, o regime de *Bretton Woods*, que se notabilizou por políticas nacionais em economias fechadas e pela ação pública para criação de demanda efetiva. Para finalizar a capítulo, resgatemos os motivos que levaram o

Engenheiro Agrônomo (ESALQ/USP, 1993), Mestre em Engenharia Ambiental (EESC/USP, 1998), Doutorando em Desenvolvimento Econômico (IE/Unicamp); Pesquisador da Embrapa Meio Ambiente, Professor da Fundação Getúlio Vargas (FGV/SP), Pesquisador Associado do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM).

²² Economista (FEA/USP, 1980), Mestre em Economia (IE/Unicamp, 1986), Doutora em Economia (IE/Unicamp, 1993); Professora Doutora do Instituto de Economia da Unicamp, Chefe do Departamento de Teoria Econômica (IE/Unicamp), Coordenadora do Curso de Especialização – Modalidade Extensão em Economia Financeira (IE/Unicamp).

²³ Economista (PUC/SP, 1997), Mestre em Economia Ecológica e Gestão Ambiental (Faculdade de Ciências Ambientais, Universidade Autônoma de Barcelona – UAB, 2001), Doutorando em Economia Ecológica (UAB); Sócio-fundador da Ecociente, Gestão e Desenvolvimento Socioambiental.

mundo, a partir de 1968, a sepultar o regime de *Bretton Woods* e o modelo de *Welfare State* (Estado de Bem-Estar Social) e aderir, após os anos 1980 (no caso brasileiro, nos anos 90) ao Novo Consenso Macroeconômico (Globalização ou Neoliberalismo), que se apresenta como uma forma de liberalização e flexibilização dos mercados financeiros. Essa seqüência visa subsidiar o debate do capítulo seguinte de modo a demonstrar que não é por acaso que existem duas abordagens que cruzam economia e meio ambiente.

Ao analisar a gênese do capitalismo industrial, Marx (1984a) ressalta que *as descobertas do ouro e da prata na América, o extermínio e a escravização das populações indígenas forçadas a trabalhar no interior das minas, o início da conquista e da pilhagem das Índias Ocidentais e a transformação da África num vasto campo de caçada lucrativa são os acontecimentos que marcam (...) a era da produção capitalista e que fundamentam a acumulação primitiva. A supremacia industrial trouxe no seu bojo também a subordinação do capital mercantil, enquanto no período manufatureiro (e primórdios da era industrial) essa relação era inversa.*

Hobsbawm (1978) argumenta que no período da Revolução Industrial inglesa, o comércio que enriqueceu as cidades contribuiu para a redefinição das classes médias, que por sua vez, expandiu o comércio. Nesse processo foi decisivo o papel do Estado que detinha um sistema político em que os Reis estavam subordinados ao Parlamento, com forte participação de proprietários de terra. Pode-se afirmar que já existia uma visão de nação, um diferencial bastante forte para a prosperidade inglesa. No século XVIII, a Inglaterra já possuía mercantilização das relações sociais e expansão do mercado interno em escala nacional. Um fator decisivo para tal fato foi a singular estrutura agrária inglesa (em relação ao restante da Europa Ocidental), onde além da presença de agricultores, havia artesãos voltados para os ramos de tecidos, vestuários e metal. Os camponeses e artesãos, gradativamente, se converteram em trabalhadores assalariados, o que desencadeou processo de transformação das aldeias rurais em vilas industriais especializadas em determinados tipos de produção. Como consequência, o país obteve uma forma de desenvolvimento industrial mais descentralizada no bojo de seu processo de transformação econômica e social.

Em alusão a esse último processo, a base objetiva do humanismo de Marx (1984b) e sua teoria da evolução econômica e social são os estudos do Homem como ser social. Os seres humanos realizam trabalho e a interação entre o Homem e a natureza produz a evolução social. Tomar ou usar algo da natureza representa uma operação de apropriação, logo, caracteriza-se como uma forma concreta de trabalho. No contexto capitalista, o Homem, como ser social, desenvolve a divisão social do trabalho que permite a produção de excedentes. A divisão social do trabalho e a produção de

excedentes tornam possível a apropriação da mais-valia.²⁴ As relações entre Homens resultantes da especialização do trabalho geram processos complexos como a acumulação de capital. Essas novas relações geram a separação do trabalho livre das condições objetivas de sua realização no marco do processo de industrialização.

Nesse sentido, a Primeira Revolução Industrial (1750-1840) se caracteriza pela dissociação dos camponeses de seus meios de produção (terra), tornando-se força de trabalho urbana remunerada, além da substituição da matriz energética de queda d'água pela de carvão mineral (fonte energética para indústria e navegação), produção de algodão (matéria-prima para a produção têxtil) e ferro (matéria-prima para construção de estradas de ferro, vagões, navios e bens de capital). Essa fase é denominada de Capitalismo Concorrencial, caracterizada por muitas pequenas empresas com menores escalas de produção e crédito comercial. Já a Segunda Revolução Industrial (1840-1895) se caracteriza pela produção de aço (em substituição ao ferro, não só na produção de bens de capital, mas também na navegação, permitindo ampliar a pilhagem das colônias), químicos (clareadores de tecidos), vidro (recipientes para químicos), elétricos (comunicação) e motores (movidos a combustíveis fósseis - gasolina e diesel), além de criação de patentes industriais, padronização de processos produtivos e organização dos trabalhadores. Essa fase é denominada de Capitalismo Monopolista, na qual a realidade caracteriza-se por concentração dos mercados industriais (poucas grandes empresas) e centralização das estruturas de capital financeiro.²⁵

A transição da Primeira para a Segunda Revolução Industrial advém de dois processos, a crescente industrialização de outras partes do mundo (que passa a demandar bens de capital existentes somente em território bretão) e a necessidade de acumulação de capital para investimento em novos mercados. A crescente expansão da industrialização demandou infra-estrutura de transportes (ex: estradas de ferro para integração territorial, navegação a vapor para exportações britânicas), podendo-se afirmar que essa infra-estrutura passou a ser a condicionante básica do desenvolvimento. Com o avanço da industrialização houve maior demanda por carvão (fonte energética) e aumento de empregos, no entanto, as condições insalubres de trabalho vieram refletir na formação do movimento trabalhista britânico, que foi ganhando poder de influência nas atividades e decisões do Parlamento. A crescente demanda de carvão foi acompanhada por demanda de ferro, e mais tarde, de aço,

²⁴ Mais-valia é diferença entre o valor produzido pelo trabalho e o salário pago ao trabalhador, base da exploração capitalista.

²⁵ Em alguns países o capital bancário viria a se fundir, posteriormente, ao capital industrial, conformando o capital financeiro.

sendo que essa última gerou novo impulso por bens de capitais mais modernos. Já o período 1873-1896 é marcado pela superação econômica dos EUA e Alemanha em relação à Grã-Bretanha em alguns nichos de produção, como notadamente o de aço. Não por acaso nessa época surgiram políticas protecionistas estadunidenses e germânicas, pois economias em industrialização tinham que se precaver da “oficina do mundo” (Inglaterra), garantindo competitividade nos seus mercados interno e externo (Hobsbawm, 1978).

No período compreendido entre o final do século XIX e início do século XX, época de apogeu da ordem liberal burguesa, já se desenvolvia uma forma de capitalismo financeiro, sob as normas do Padrão-Ouro. Conforme descreve Belluzzo (2000): (...) o Padrão-Ouro se apresentava como forma “adequada” (aos interesses liberais ingleses) de coordenação do arranjo internacional que se supunha a coexistência de forças contraditórias: (1) a consolidação da hegemonia financeira inglesa, exercida através de “acceptances houses” e dos bancos de depósitos; (2) a exacerbação da concorrência entre a Inglaterra e as novas economias industriais de “trusts and corporations” nascidas na Europa e EUA; (3) a exclusão das massas de trabalhadores do processo político (inexistência de sufrágio universal); e (4) a constituição de uma periferia (leia-se colônias) “funcional”, fonte produtora de alimentos, matérias-primas e, sobretudo, fronteira da expansão dos sistemas de crédito dos países centrais. Em outras palavras, a expansão do comércio e das finanças internacionais vigorava somente entre a hegemônica Inglaterra liberal e os países de capitalismo tardio sob políticas protecionistas de industrialização, sobretudo, EUA e Alemanha, e mais tarde, o Japão.

Nesse sentido, Belluzzo (2000) sustenta que o capitalismo financeiro não é um fenômeno do século XX, pois as normas do regime do Padrão-Ouro do final do século XIX configuravam um *signal de outono* do grande desenvolvimento capitalista que viria ocorrer no século seguinte. O Padrão-Ouro se caracteriza por um momento de economia internacional liberal, assentada no princípio do *laissez faire*, com abertura comercial e financeira, mas ao mesmo tempo com certa rigidez nas políticas econômicas (isto é, apesar do liberalismo econômico, o Estado inglês exercia papel estratégico de planejamento e indução de investimentos). É importante lembrar que o período do Padrão-Ouro é tão relevante na história econômica internacional que faz com que os economistas neoliberais da atualidade constantemente se remetam ao mesmo de forma a apreender não só as condições de expansão e de transformação das estruturas econômicas nacionais, mas também de compreender as dimensões estratégicas e tensões nas relações de poder no âmbito internacional.

A política monetária internacional estava atrelada ao lastro ouro, portanto, a capacidade de expansão das economias nacionais, inevitavelmente, estava atrelada à

quantidade de suas próprias reservas auríferas ou capacidade de geração de reservas internacionais em ouro. Os ajustes monetários eram procedidos pelo Banco da Inglaterra²⁶ via taxa de redesconto, isto é, o agente financeiro central da economia mundial redescontava títulos de bancos ingleses e internacionais para lhes conferir liquidez, o que gerava situações onde os bancos ofereciam créditos além das suas próprias reservas. Na ocorrência de aumento da taxa de redesconto, tornava-se mais difícil obter liquidez, o que fica evidente que, em última instância, as reservas nacionais dependiam do comportamento do Banco da Inglaterra, e este, por sua vez, ditava o ciclo econômico internacional. Portanto, sem reservas em ouro, uma economia nacional não funcionava sob a vigência dos ajustes requeridos pelo Padrão-Ouro. Sem liberdade de gestão e com necessidade de reservas, os mecanismos de expansão das economias nacionais tinham que ir além da moeda mercadoria ouro (ex: moedas de prata) ou criar papéis substitutos a essa moeda. Em suma, o Padrão-Ouro era, na prática, uma “camisa de força”, um sistema estruturado para atender os interesses da economia burguesa inglesa que gerava obstáculos ao crescimento das nações que não detinham reservas em ouro. Este era o caso da maioria, exceto, das nações européias ocidentais que comandaram os processos de colonização. Um caso emblemático e excepcional dessa conjuntura é o dos EUA que se organizou estrategicamente no mercado interno sem se atrelar ao Padrão-Ouro.

Desta forma, o Padrão-Ouro caracterizava-se pela necessidade de integração internacional para acúmulo de reservas e pela manutenção da estabilidade de preços domésticos de modo a garantir taxa de câmbio fixo e preservação do valor dos ativos financeiros. Após a Primeira Guerra Mundial, mais especificamente, no interregno entre as duas grandes Guerras Mundiais, deu-se a crise e a fragmentação do Padrão-Ouro devido à instabilidade da libra esterlina. Uma das conseqüências foi o aumento da autonomia das políticas nacionais, que se delineiam, sobretudo nos anos 30, pela implementação de mecanismos de controle de capital e cambial em oposição ao *laissez faire*. Adicionalmente, políticas nacionais expansionistas do lado fiscal e monetário foram adotadas. Vejamos a seguir alguns destaques relativos ao contexto das mudanças nos arranjos financeiros internacionais.

A profunda depressão econômica mundial da década de 30 pode ser explicada como decorrência da evolução cíclica do investimento e da demanda efetiva. O ano de 1927 é marcado com o ano pico de investimentos, sendo que em 1928/29 há

²⁶ Mesmo que os EUA e Alemanha ultrapassassem a Inglaterra no processo de industrialização na última década do século XIX, a Inglaterra continuava a ser o centro financeiro do mundo sob o regime do Padrão-Ouro.

desaceleração da economia, mas não a ponto de colocar o mundo em situação de depressão econômica. Galbraith (1988) destaca a evolução da demanda efetiva: no período anterior à quebra da bolsa, a indústria de bens de capital crescia 6,4% a.a., enquanto a indústria de bens de consumo 2,8% a.a. Essa situação era de profunda insustentabilidade, pois estava evidente que a capacidade de amortização dos investimentos em bens de capital estava comprometida e surgiriam problemas de capacidade ociosa na indústria. Nesse contexto, a valorização dos ativos financeiros na Bolsa de Nova York atrai as empresas estadunidenses a fazerem revisões nas decisões de produção e investimento, a especular na bolsa, assim como também a atrair capital europeu. Cria-se uma situação de drenagem das reservas dos países europeus, atraídos pelo “boom” do mercado financeiro. Porém, em outubro de 1929, a situação de valorização fictícia demonstra sua fragilidade com a quebra da Bolsa. A balança de pagamentos estadunidense torna-se superavitária. Com a depressão, os EUA diminuem de forma agressiva as importações de produtos de bens de consumo, o que leva à redução de 61% do comércio exterior europeu. Por outro lado, os europeus gastam divisas para honrar compromissos de amortização de crédito de seus novos credores, isto é, os EUA. Em verdade, diante das novas pressões, os países europeus são forçados a abandonar o Padrão-Ouro.

A depressão econômica mundial acentuada pela quebra da Bolsa de Nova York reforçou a importância dos postulados do economista britânico John Maynard Keynes. Conforme resgata Bleaney (1985), Keynes foi um severo crítico dos ideais neoclássicos quanto à determinação da renda nacional e do equilíbrio dos mercados ao nível de pleno emprego dos fatores.

Critico da idéia de que a oferta gera a demanda, da Teoria Clássica do Emprego²⁷ e do regime do Padrão-Ouro, Keynes (1930) se projeta com a publicação da célebre obra *Teoria Geral do Emprego, Juro e Moeda*, onde seus preceitos básicos, do ponto de vista econômico e social, sugerem a intervenção do Estado na dinâmica econômica, dado que não acreditava na ação auto-corretiva dos mecanismos de livre mercado. Nesse sentido, no bojo da crise dos anos 1930, a passagem do *laissez-faire* para a economia nacional fechada e planejada é uma idéia central de Keynes. Assim, o autor sugere o investimento e gastos de governo para aquecer a economia, estimular a demanda efetiva (pública e privada) e gerar renda. Desta forma, a renda nacional (ou

²⁷ Basicamente, para a Teoria Clássica do Emprego não há possibilidade de desemprego de recursos desde que haja flexibilidade dos preços dos fatores (ajuste de salário real). Assim, o desemprego é friccional (correspondente a ajustes de mercado) ou voluntário no marco da validade da Lei de Say (oferta gera demanda).

Produto Interno Bruto) é resultado da soma de gastos de governo, investimentos, consumo e diferença exportações e importações, e deve ser estimulada no bojo da adoção de políticas monetárias e fiscais para a promoção da sua expansão.

Ainda sob o ponto de vista *keynesiano*, o capitalismo não é economia de empregos, mas uma economia de ativos, onde a moeda não é neutra ou simplesmente meio de troca, constituindo-se como meio de acumulação de capital (ou de reserva de valor com liquidez imediata) que pode comprometer o investimento se dela for feito uso especulativo. Desse modo, o objetivo do capitalismo não é criar empregos, mas acumular capital, sendo que o nível de renda nacional não é determinado no mercado de trabalho. Já a redução de salários não necessariamente geraria mais emprego, podendo ocorrer o contrário se houvesse depressão econômica devido à renda geral menor decorrente de uma redução da demanda efetiva. Rejeita a idéia de poupança prévia para investimento e sugere a análise das condições de orçamento equilibrado dentro de uma estratégia de crescimento de longo prazo. Com a situação de desemprego em larga escala típica da época da depressão econômica dos anos 30, seria interessante aumentar o *déficit* para diminuir o desemprego.

De acordo com Belluzzo (2000), nos trabalhos elaborados para as reuniões de *Bretton Woods*, Keynes tomou posições a favor da centralização do sistema internacional de pagamentos e de criação de liquidez de forma a minimizar a instabilidade inerente ao capitalismo. As propostas de criação do *Bancor* (moeda internacional para trocas comerciais) e da *Clearing Union* (um Banco Central Mundial) são, na verdade, aperfeiçoamentos da idéia de um banco gestor de reservas internacionais de caráter supranacional. Esta instituição – um banco central dos bancos centrais – seria encarregada de executar uma gestão de liquidez dos resultados do comércio internacional e dos problemas de ajustamentos entre os países credores e devedores. O ponto principal proposto, portanto, era a criação de um banco internacional que teria atuação anti-cíclica por meio das transferências de reservas internacionais de países superavitários para os deficitários.

Após a Segunda Guerra Mundial, as mudanças no arranjo financeiro internacional introduzem o regime de *Bretton Woods*.²⁸ Porém, a versão final não encampou

Enquanto a Segunda Guerra Mundial ainda se desenrolava, em julho de 1944, 730 delegados das 44 nações aliadas se reuniram no município de *Bretton Woods*, New Hampshire, para a Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas. Após ampla negociação, os delegados assinaram o *Acordo de Bretton Woods*, que definiu as regras para as relações comerciais e financeiras da economia internacional. O regime de *Bretton Woods* foi o primeiro e único exemplo, na história mundial, de uma ordem monetária totalmente negociada com o objetivo de governar as relações econômicas entre nações independentes.

totalmente as idéias defendidas por Keynes. *Bretton Woods* se apoiava no padrão monetário dólar-ouro, câmbio fixo (mas ajustável quando a conjuntura econômica demandar) e controle de capital, com limitada mobilidade de capital e autonomia para políticas econômicas nacionais. Cabe elucidar que as moedas nacionais estavam agora atreladas ao dólar e sob câmbios fixos, e que a única moeda conversível em ouro era o próprio dólar. Estavam encerrados o *laissez-faire* de cunho liberal e o regime do Padrão-Ouro. O período de *Bretton Woods* constitui uma fase importante para a autonomia e desenvolvimento econômico das nações. Cabe ressaltar a inserção da periferia capitalista na economia mundial por meio de processos de industrialização.

Nesse contexto, deu-se a criação do Banco Mundial (BIRD – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento), mecanismo multilateral de incentivo a projetos de desenvolvimento, do Fundo Monetário Internacional (FMI), instituição focada na gestão de liquidez e comportamento macroeconômico no âmbito internacional, e do GATT, gênese da Organização Mundial do Comércio (OMC), que mais tarde volta-se a discutir o processo progressivo de liberalização do comércio internacional.

O período de *Bretton Woods* se caracteriza, portanto, por políticas nacionais fechadas com autonomia para operar políticas monetária e fiscal expansionistas, queda nas taxas de juros para estímulo aos investimentos privados, crescimento econômico, geração de empregos e consolidação do *Welfare State* (Estados de Bem-Estar Social). É interessante notar que *Bretton Woods* foi uma exceção na evolução histórica do capitalismo mundial, não sendo possível compreender a natureza do capitalismo por esse momento de pujante avanço das políticas de demanda e inclusão social.

Os chamados *Golden Years* (1945-1968), pós Segunda Guerra Mundial, são marcados por significativos investimentos públicos²⁹ e privados, que propiciaram rápido e prolongado crescimento econômico dos países capitalistas, com aumento de empregos, expansão das políticas sociais e avanço nos direitos humanos. O forte crescimento do setor industrial – sobretudo dos setores de metal-mecânica, química e petroquímica – foi atrelado a extensa pauta de pesquisa e desenvolvimento. Verificaram-se crescentes impactos intersetoriais entre agricultura, indústria e comércio, e avanços na diversificação estrutural dos processos de investimento,

²⁹ Os investimentos públicos foram centrados principalmente em infraestrutura – energia, comunicação e transportes – numa estratégia de estímulo ao investimento privado de bens de consumo leve (ex: vestuários e alimentos), bens duráveis (ex: veículos automotores e eletrodomésticos) e bens de capital (ex: máquinas e equipamentos industriais).

produção, comercialização e consumo, destacando-se o setor de bens de consumo duráveis.

No final dos anos 60, com a crise no sistema financeiro internacional e o fenômeno da estagflação (estagnação econômica com inflação) em muitos países, surgem fortes pressões, sobretudo dos EUA, para mudanças na política macroeconômica internacional. Bancos privados dos EUA migram para a Europa a fim de evitar as regulamentações de seu país, além de expandir as operações ativas com créditos ao Terceiro Mundo.

Enquanto o sistema financeiro internacional de *Bretton Woods* acompanhava o comércio e a indústria no contexto de desenvolvimento econômico, a partir de 1968 inicia-se uma nova fase onde o sistema financeiro adquire caráter profundamente especulativo com a flexibilização das finanças internacionais. Milton Friedman³⁰ cumpre papel importante nessa nova conjuntura, com sua “revolução monetarista”. Ele é considerado o ideólogo da flexibilização e desregulamentação dos mercados, e das políticas monetárias de defesa da estabilidade de preços e câmbio flutuante. Nesse sentido, lança os pilares de um novo consenso em relação à gestão macroeconômica e do funcionamento dos mercados que se tornará central nas próximas décadas.

De fato, a partir dos anos 80, segundo Caporale Madi (2006), o Novo Consenso Macroeconômico ganha força, ao sustentar valores como câmbio flutuante, mobilidade de capitais, metas de inflação e superávit fiscal, enfim, um novo consenso que não prioriza o crescimento e estimula a especulação financeira. Nesse contexto, as regras de governança macroeconômica (no contexto de mercados globalizados) comprometem o poder e autonomia dos estados nacionais na condução de políticas econômicas, o que gera elevação do grau de incertezas dos investimentos.

O funcionamento dos arranjos financeiros internacionais na Globalização fundamenta-se em condições de governança global que podem ser resumidas nos cinco pontos centrais que caracterizam o assim chamado Novo Consenso Macroeconômico de inspiração neoliberal:

- (1) Flexibilidade de preços: a rigidez de preços é considerada uma falha de mercado que faz desviar a relação preço-quantidade do equilíbrio de pleno emprego. Nas entrelinhas, a verdadeira intenção é atacar o custo do trabalho, pois ele se configura como o mais rígido de todos os preços em função das leis trabalhis-

³⁰ O economista Milton Friedman (1912-2006) foi um dos mais destacados e influentes teóricos do liberalismo econômico e defensor do capitalismo *laissez-faire* e do livre mercado.

tas; com a flexibilização do mercado de trabalho (ou das leis trabalhistas), haverá redução de custos (e direitos) e obtenção de mais lucros capitalistas.

(2) Crescimento Endógeno: defende-se a noção de que a oferta é que garante a demanda, apoiada na Lei de Say oriunda da economia clássica. Em outras palavras, a oferta é suficiente para regular a vida econômica, sem a necessidade de políticas de demandas ou políticas anti-cíclicas, portanto, o Estado deve cumprir apenas papel regulador, pois o livre mercado garante crescimento é endógeno e não precisa de intervenção. Coloca-se a valorização de políticas de oferta, com destaque para educação e capacitação. Nas entrelinhas, o problema do desemprego parece ser de falta de mão-de-obra escolarizada e qualificada, e não de uma conjuntura estrutural. Vê-se aqui novamente a distância em relação ao regime de *Bretton Woods*, que ensejava o ideal *keynesiano* de que a demanda é que gera a oferta, sob forma planejada pelo Estado dada a insuficiência de demanda efetiva em mercados auto-regulados.

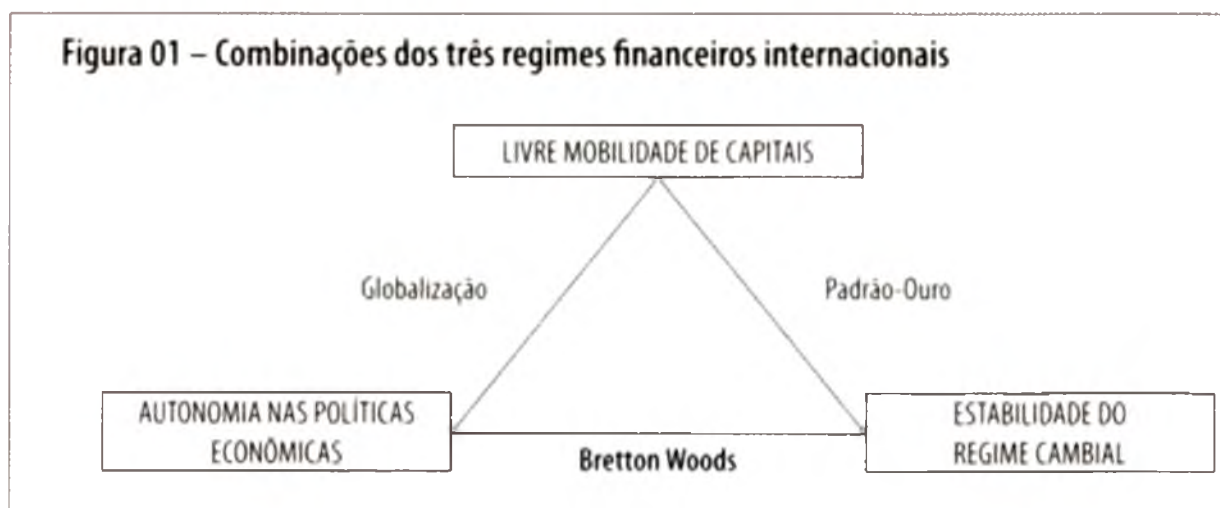
(3) Estabilidade de Preços: o Novo Consenso Macroeconômico aceita um mínimo de inflação por meio de metas inflacionárias, assim como aceita o *trade off* emprego-inflação no que se refere à taxa natural de desemprego. A noção de “expectativas racionais” pressupõe que os agentes são racionais e vão buscar maximizar lucros e produtividades se tiverem credibilidade no modelo de metas de inflação, que na verdade é um mecanismo coordenador de expectativas formulado pelo Banco Central. Mas por detrás, as políticas deflacionárias de demanda atuam como forte restrição ao investimento (sob o argumento defensivo de se evitar a inflação) na busca de drenagem de capital para o sistema financeiro globalizado.

(4) Ênfase à Política Monetária em Detrimento à Política Fiscal: defende-se que o Estado não pode gastar mais do que arrecada para atingir o equilíbrio fiscal, cumprir metas de superávit primário e honrar dívidas nacionais. Caso o Estado assim não proceda, gera-se um clima de incerteza que pode afugentar a atividade privada. A política monetária, por meio da regra de juros, subordina o alcance da política fiscal. Na prática, a política econômica se restringe somente às taxas de juros orientadas pelas metas de inflação, sem foco num processo estratégico de desenvolvimento.

(5) Papel do Estado: defende-se a visão de que o Estado deve somente regular e corrigir falhas de mercado, sem assumir atribuição interventora para garantir investimentos ou políticas de demanda, mas apenas atuar em falhas de mercado ou em políticas de oferta. Em outras palavras, o Estado deve garantir as condições de valorização do capital na esfera produtiva ou financeira.

Para Carneiro (2002), a Globalização é a resultante da interação de dois movimentos básicos: no plano doméstico, da progressiva liberalização financeira, e no plano internacional, da crescente mobilidade de capitais. Para o autor, está implícita a idéia de que a Globalização produtiva, embora não irrelevante, é um fenômeno subordinado à Globalização financeira, que pressupõe ganhos especulativos, isto é, a valorização do capital não precisa passar, necessariamente, pela produção. Vê-se aqui a diferença com o regime de *Bretton Woods*, outrora associado ao Estado de Bem-Estar Social e à criação de empregos. Especulação financeira e geração de empregos não formam, de fato, um dueto compatível. Ainda de acordo com Carneiro (2002), o grau de liberdade do movimento de capitais é um dos elementos centrais na definição de um sistema monetário internacional, sendo também relevantes o regime cambial (fixo ou flutuante) e o grau de autonomia da política econômica nacional (Figura 01).

A partir da Figura 01, que apresenta combinações quanto a aspectos característicos dos arranjos financeiros internacionais, é possível analisar suas condições de sustentabilidade econômica. Caporale Madi (2002) e Carneiro (2002) ressaltam que as tensões existentes na combinação entre livre mobilidade de capitais, estabilidade do regime cambial fixo e autonomia nas políticas econômicas nacionais são tratadas na literatura econômica como a *trindade impossível*. Somente a combinação entre livre mobilidade de capitais e a taxa de câmbio flutuante, a princípio, parece preservar alguma autonomia às políticas econômicas nacionais, contudo, Carneiro (2002) e Eichengreen (2000) alertam que essa combinação não considera a hierarquia de moedas, onde o dólar é a moeda de referência das transações internacionais. A partir do “núcleo” dólar, dada a existência de livre mobilidade de capitais, formam-se as demais taxas de juros e câmbio do sistema. Nesse sentido, ao considerarmos tal hierarquia, tensões quanto à instabilidade das moedas pode ser apreendida mesmo no câmbio flutuante.



A Figura 02 também representa aspectos do funcionamento do sistema monetário internacional considerando a interação entre três categorias: moeda reserva (dólar), moedas conversíveis (países centrais) e moedas não conversíveis (países periféricos). As taxas de juros domésticas determinadas pelos bancos centrais nacionais serão mais baixas no país detentor da moeda nuclear dólar (EUA), pois a mesma transmite mais segurança aos detentores de capitais. À medida que nos afastamos do núcleo, as taxas de juros vão se elevando, pois as demais moedas transmitem menos confiança ao investidor (setas inferiores da Figura 02). Similarmente, os detentores de capitais da periferia aceitam taxas de remuneração menores para investirem em moedas mais fortes (seta superior da Figura 02). Assim, paradoxalmente, configuram-se: a) taxas de juros mais baixas nos países mais ricos que necessitam de investimentos de reposição dada a sua base produtiva já estruturada; b) taxas de juros mais altas nos países mais pobres que necessitam de amplos investimentos para completar sua base produtiva. É também bastante importante frisar que a livre mobilidade de capitais impede os países periféricos de deprimirem substancialmente os juros, pois isso provocaria grande fuga de capitais e comprometimento de seus equilíbrios fiscais e balanços de pagamentos (Carneiro, 2002; Eichengreen, 2000).



Carneiro (2002) pontua uma fulcral questão acerca da Globalização: ela significa fluxos de capitais descolados de fluxos reais de comércio ou de investimento direto estrangeiro (IDE). Para o autor, a Globalização liberaliza amplos fluxos de capitais, com colossais e simultâneas entradas e saídas de capitais dos estados nacionais, fenômeno que permite ganhos especulativos de curto prazo com moedas e juros. Sem dizer que qualquer evento interno ou externo pode drenar o capital de um país em minutos e comprometer seu balanço de pagamentos.

A retomada de fluxos de capitais em direção aos países periféricos, desde a Globalização vigente nos anos 90, só tem paralelo quantitativo no Padrão-Ouro. Todavia, em termos qualitativos, os fluxos dos dois regimes, que intercalam *Bretton Woods*, em muito diferem, pois enquanto outrora os fluxos de capitais – baseados, principalmente, em Investimentos Diretos Estrangeiros (IDE), produção de *commodities* e infra-estrutura demandada pela produção de *commodities* – se assemelhavam aos fluxos de comércio exterior, atualmente ganha força o fluxo especulativo não produtivo.

Há de ressaltar a importância de alguns aspectos do processo de subdesenvolvimento dos países periféricos para melhor entendimento das particularidades brasileiras na sua recente adesão neoliberal. Conforme menciona Furtado (2000), a industrialização na Europa, a partir do século XVIII, modificou definitivamente a economia internacional e condicionou decisivamente os processos de desenvolvimento de todas as regiões do mundo. O autor expõe três linhas nesse processo evolutivo. A primeira linha é marcada pelo desenvolvimento dentro do continente europeu, que assume formas de desorganização da economia artesanal pré-capitalista a um nível mais alto de produtividade. É nítida a existência de duas fases dentro dessa primeira linha, a primeira de liberação de mão-de-obra mais rapidamente que a absorção (dando elasticidade ao ativo trabalho) e a segunda de esgotamento da oferta da mesma. A segunda linha define-se pelo deslocamento ultramar de suas fronteiras de mão-de-obra, capital e tecnologias para regiões desocupadas similares à Europa e com abundância de recursos naturais, conferindo rapidamente alta produtividade e elevado nível de vida (América do Norte e Oceania). A terceira linha envolve a expansão da economia industrial européia em direção às regiões já ocupadas com sistemas econômicos pré-capitalistas, com interesse na abertura do comércio exterior de matérias-primas (América Latina, África e Ásia).

Nesse sentido, o subdesenvolvimento é um processo histórico de divisão internacional do trabalho, e não uma etapa temporária para alcance do desenvolvimento. A empresa capitalista que penetra na estrutura pré-capitalista não se vincula a ela, pois os processos de geração de demanda, renda e produtividade não se integram à economia local.

Furtado (2000) afirma que nos países centrais crescem as empresas que controlam o comércio exterior e os processos de inovação. Por outro lado, a economia dos países periféricos cresce baseada no sistema primário-exportador e na substituição de importações (quando ocorre a industrialização). De forma geral, o autor evidencia que o (fraco) dinamismo dos países subdesenvolvidos se dá apoiado no mercado externo, isto é, seus processos de decisão sobre o desenvolvimento baseiam-se em

fatores exógenos, enquanto o desenvolvimento dos países ricos caracteriza-se por variáveis endógenas.

No caso do Brasil, tivemos várias economias regionais primário-exportadoras isoladas (sem integração nacional) até 1930, iniciando-se com o açúcar e algodão do Nordeste nos séculos XVI e XVII, ouro de Minas Gerais no século XVIII, café do Vale do Paraíba no século XIX, borracha da Amazônia e café paulista na virada dos séculos XIX para XX. Com exceção do café paulista, todos os modelos primário-exportadores não promoveram grandes processos de integração nacional, constituindo-se paradigmas de *desenvolvimento para fora* com apogeu e decadência condicionados a fatores externos. Esses modelos também não promoveram inversões de capitais arrecadados para mudanças estruturais estratégicas, conforme fizeram os países desenvolvidos, pois essas economias eram meras extensões das economias externas. A exceção é o caso do café paulista, que diferentemente dos modelos anteriores, trocou a mão-de-obra escrava pela europeia de migrantes assalariados, estabeleceu relações capitalistas de produção e constituiu mercado interno. O capital arrecadado com o café paulista foi invertido em outras atividades (ex: estradas de ferro, indústrias têxteis e de alimentos, comércio) que dinamizaram e conferiram mais autonomia à economia local frente aos preços internacionais de *commodities*. Embora a economia paulista tenha sofrido grande impacto com a forte queda de preços do café no mercado internacional (devido à quebra da Bolsa de Nova York em 1929 e o fenômeno da Depressão Econômica nos anos 30), a heterogeneidade estrutural criada com inversões estratégicas em diversificação produtiva lhe propiciou avançar em meio à crise mundial.

Cano (2000), ao explicar o retrocesso da soberania e da política econômica na América Latina pós-1979, lembra que a crise de 1929 constitui uma importante ruptura (ainda que parcial) no padrão de acumulação primário-exportador da região, pois no período 1929-1937, muitos países latino-americanos, como Brasil (sob a ditadura Vargas), Argentina e México, optaram pela desvalorização e controle do câmbio, suspensão do pagamento da dívida externa e elevação de tarifas de importação, tendo em vista a necessidade de se desenvolverem de forma mais soberana (face à crise externa).

No caso brasileiro, entre 1937-1945, já no Estado Novo *varguista*, houve grande percepção nacional sobre as reais possibilidades no avanço da industrialização, com consolidação da indústria de bens leves (ex: alimentos, vestuário, calçados) e crescimento de alguns segmentos industriais mais avançados (ex: química, metalurgia e siderurgia). Com a expansão da urbanização, há também aprimoramentos na administração pública e apoio político à massa de trabalhadores (Cano, 2000).

No período 1945-1955, ao aproveitar a Guerra Fria, o Estado brasileiro imprimiu realizações estratégicas, tais como: (a) a criação da Petrobrás para exploração estatal do petróleo, (b) produção de aço e químicos básicos, (c) investimento em infraestrutura, (d) criação de bancos públicos, com destaque para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), no intuito de fomentar o setor privado e obras de transporte, energia e telecomunicações (Cano, 2000).

O período 1955-1973, como fora exposto anteriormente, representa o auge e o esgotamento de um longo período de crescimento dos países desenvolvidos, que passam a exportar capital a fim de expandir suas posições estratégicas nos países periféricos. Já na América Latina e, em especial no Brasil com o Plano de Metas de JK (1956-1960) e II Plano Nacional de Desenvolvimento de Geisel (1974-1979), o período é de fortalecimento do ideal nacional-desenvolvimentista. A administração pública recebe novos aprimoramentos de gestão e planejamento e os sistemas nacionais de informações são melhorados. Neste contexto, deu-se o crescimento de movimentos críticos e surgimento de lutas políticas por reformas de base agrária, urbana, regional, tributária, financeira, administrativa, judiciária e política. De fato, as mazelas sociais e os obstáculos à continuidade do processo de industrialização (inflação, finanças públicas, opções de financiamento e balanço de pagamentos) fazem crescer os movimentos contestatórios brasileiros (Cano, 2000).

Finalmente, o período 1973-1979 é marcado por grande desaceleração da industrialização, alta inflação e elevados déficits de transações correntes da balança de pagamentos, ainda que a pauta de exportações já demonstrasse presença mais relevante (mas não suficiente) de produtos manufaturados. A grande marca da década de 70 foi o forte endividamento externo brasileiro e latino-americano, e apesar dos desperdícios (corrupção entre eles), ainda houve financiamento de importantes projetos nacionais (ex: agroindústria, insumos, infra-estrutura e petróleo) (Cano, 2000).

Os países latino-americanos, enclausurados às condições impostas pelas suas dívidas externas contraídas até os anos 70, foram “laçados” à Globalização produtiva, comercial e financeira ao aderir à aplicação de programas macroeconômicos de estabilização no contexto de uma nova governança global marcada pelo Novo Consenso Macroeconômico. Quanto às relações “Estado-Mercado” no Brasil, Carneiro (2006) frisa que dois períodos merecem destaque: o primeiro de 1990-1998 (gestões Collor, Itamar e primeiro mandato de FHC), de desmonte do nacional-desenvolvimentismo; e o segundo desde 1998 (segundo mandato de FHC e gestões Lula), de aprofundamento das reformas liberais (com políticas sociais compensatórias, sobretudo no caso das gestões Lula). A estratégia patrimonial básica constituiu-

se em criar oferta de ativos altamente rentáveis (ex: títulos da dívida pública; ações de empresa em processo de privatização) para atrair fluxos de capitais.

É importante lembrar que o Plano Real foi adotado, em 1994, num período de alta liquidez internacional, onde os enormes fluxos de capitais resultaram em forte apreciação da taxa de câmbio da nova moeda brasileira (relação 1:1), no entanto, com a crise asiática, em 1997, esse ciclo reverteu-se, com ampla fuga de capital do Brasil (e de países periféricos) devido ao ambiente especulativo de incerteza. Farhi (2006) expõe que, em janeiro de 1999, as crises cambiais associadas à reversão dos fluxos de capitais especulativos levaram à adoção do câmbio flutuante pelo governo FHC. Por definição, nesse regime cambial, quanto menor for a interferência das autoridades monetárias nas operações com divisas, maior será a influência dos mercados financeiros globalizados na determinação da taxa de câmbio e dos preços dos ativos financeiros domésticos. Nas economias que adotaram a livre circulação de capitais e câmbio flutuante, as súbitas mudanças de expectativas que caracterizam a lógica dos mercados financeiros acentuaram a inter-relação entre taxa de juro e câmbio. Desde a adoção brasileira ao regime de câmbio flutuante, houve sucessivos ataques especulativos que levaram o Real e os preços dos ativos nacionais a se desvalorizarem, seguido de fases de otimismo as quais a moeda e ativos apreciaram-se acentuadamente. Essa “perigosa gangorra” de ganhos e perdas ocorre e acentua-se devido à subordinação das políticas cambial, monetária e fiscal ao mercado financeiro internacional.

Farhi (2006) expõe que com a adesão brasileira (e também de outros países periféricos) ao elevado grau de abertura financeira, a taxa de câmbio passa a ser determinada pelos mercados financeiros globalizados,³¹ enquanto no regime de câmbio administrado, a taxa de câmbio é resultante da correlação de forças entre a autoridade monetária nacional e os mercados financeiros internacionais. A estrutura de formação de preços no Brasil, sob o regime de metas de inflação, faz com que a taxa de câmbio volátil (a) ocasione choques de oferta e oscilações nos preços de *commodities* amplamente produzidas e exportadas pelo país e (b) eleve os preços dos serviços privatizados (ex: energia elétrica e telecomunicações) balizados pelo IPCA³² (sensível à taxa de câmbio). Caso haja alta de preços acima do previsto pelas

³¹ O que embute severos riscos e incertezas, por exemplo, aos empreendedores de países periféricos executores de projetos florestais atrelados ao Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) do Protocolo de Quioto, pois seus ganhos em créditos de carbono (com valores indexados ao ativo dólar) ficam desvinculados de seus custos fixos de transação em moeda nacional.

³² O IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo), índice mensal do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) desde 1980, oferece a variação dos preços no comércio para o público final.

metas de inflação, o governo eleva a taxa de juros, controla o preço e abdica do desenvolvimento econômico.

Prates (2006) argumenta que, se por um lado, a pauta exportadora brasileira revelou-se funcional devido às características da expansão econômica da China, à alta dos preços de *commodities* e à recuperação da economia internacional pós 2002, por outro lado, a manutenção da importância de *commodities* primárias na pauta de exportação brasileira reproduz nossas fragilidades estruturais e nosso baixo dinamismo econômico.³³

Enfim, este é um debate infundável que tanto demonstra a posição dos defensores de uma proposta de desenvolvimento, onde se insere a pauta de “desenvolvimento sob bases sustentáveis” que dá forma à Economia Ecológica,³⁴ quanto dos defensores de uma proposta de estabilidade econômica absoluta ou de “contra-desenvolvimento”, onde se insere a pauta especulativa dos sistemas financeiros na valoração dos recursos naturais e serviços ambientais como bens comercializáveis em mercado, que dá forma à Economia Ambiental.³⁵ O próximo capítulo traz essas diferentes abordagens.

Referências bibliográficas

BELLUZZO, L.G. (2000). Finança global e ciclos de expansão. In: Fiori, J.L. (org). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis, Vozes.

BLEANEY, M. (1985). *The Rise and Fall of Keynesian Economics - an investigation of its contribution to capitalist development*. London, MACMILLAN.

CANO, W. (2000). Soberania e Política Econômica na América Latina. São Paulo/Campinas: Unesp/Unicamp.

CAPORALE, M.A. (2004) *Financial liberalization and macroeconomic policy options: Brazil, 1994-2003*. In: Textos para Discussão IE/Unicamp, nº 117.

CARNEIRO, R. (2006). A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula. In: *Política Econômica em Foco*. Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica do Instituto de Economia da Unicamp (CECON): Campinas. nº 7 – Introdução.

CARNEIRO, R. (2002). *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: Editora UNESP. 423 p.

³³ Ademais, Prates (2006) resgata que no biênio 2001-2002, 39% das exportações brasileiras referia-se a produtos em decadência no comércio mundial (variações negativas) e 18,9% a produtos em regressão (variações positivas, mas abaixo do crescimento médio desse comércio)

³⁴ Isso não quer dizer que todos os projetos desenvolvimentistas contemplam a questão ambiental dentro dos princípios da Economia Ecológica (aliás, isso ocorre na minoria das vezes), porém, ao revés, esta linha de pensamento econômico do meio ambiente considera os processos de desenvolvimento com inserção do patrimônio ambiental das nações.

³⁵ Que não considera relevantes os processos de desenvolvimento com qualidade ambiental; ao priorizar processos de capitalização financeira, assume o meio ambiente meramente como *commodity*.

- EICHENGREEN, B. (2000). *A globalização do capital – uma história do sistema monetário internacional*. São Paulo: Editora 34. 258 p.
- FARHI, M. (2006). A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula. In: *Política Econômica em Foco*. Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica do Instituto de Economia da Unicamp (CECON): Campinas. nº 7 – seção V.
- FURTADO, C. (2000). *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Paz e Terra, 10ª ed.
- GALBRAITH, J.K. (1988). *O Colapso da Bolsa*. São Paulo: Pioneira, 5ª ed.
- HOBBSBAWN, E. (1978). *Da revolução Industrial Inglesa ao Imperialismo*. Rio de Janeiro: Forense.
- KEYNES, J.M. (1985). *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*. São Paulo: Nova Cultural. 1930.
- MARX, K. *O Capital*. (1984a). São Paulo: Ed. Abril, v.1.
- MARX, K. (1984b). *Formaciones Económicas Precapitalistas*. Ed. Critica, Barcelona, 2ª ed.
- PRATES, D. M. (2006). A inserção externa da economia brasileira no governo Lula. In: *Política Econômica em Foco*. Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica do Instituto de Economia da Unicamp (CECON): Campinas. nº 7 – seção IV.