

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

Instituto de Economia

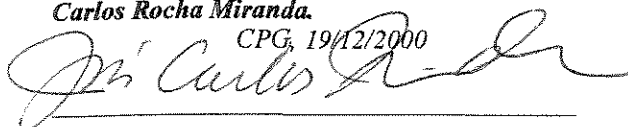
UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL
SEÇÃO CIRCULANTE

HEGEMONIA, ESTADOS E MERCADO
NOS ARRANJOS DE BRETTON WOODS

José Gilberto Scandiucci Filho

Tese de Doutorado apresentada ao
Instituto de Economia da UNICAMP para
obtenção do título de Doutor em Ciências
Econômicas – área de concentração: Teoria
Econômica, sob a orientação do Prof. Dr.
José Carlos Rocha Miranda.

*Este exemplar corresponde ao original da tese
defendida por José Gilberto Scandiucci Filho
em 19/12/2000 e orientada pelo Prof. Dr. José
Carlos Rocha Miranda.*

CPG, 19/12/2000


Campinas, 2000

UNIDADE	BC
N.º CHAMADA:	T/ UNICAMP
	Sca 63h
V.	Ex.
TOMBO BC/	44783
PROC.	16-392102
C	☐
D	☒
PREÇO	R\$ 11,00
DATA	21/06/01
N.º CPD	

CM00157793-8

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELO
CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DO INSTITUTO DE ECONOMIA**

Sca63h Scandiucci Filho, José Gilberto
Hegemonia, estados e mercado nos arranjos de Bretton
Woods / José Gilberto Scandiucci Filho. – Campinas, SP -
: [s.n.], 2000.

Orientador: José Carlos da Rocha Miranda.
Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas.
Instituto de Economia.

1. Finanças internacionais - 2. Sistema monetário interna-
cional. I. Miranda, José Carlos da Rocha. II. Universidade
Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

"Where is the wisdom we lost in knowledge?
Where is the knowledge we lost in information?"
(T. S. Eliot).

APRESENTAÇÃO E AGRADECIMENTOS

Existem determinados assuntos que teimam em permanecer no centro de nossas preocupações por bastante tempo. De 1995 para cá, mudei de cidade e de emprego; só ficou a tentativa de compreender a estabilidade do sistema monetário internacional.

Mesmo esta fixação não foi linear. Meu objetivo inicial era estudar algum tema particular do atual sistema monetário, provavelmente as propostas para sua reformulação. Achei, porém, que os conceitos teóricos eram muito frágeis e o terreno demasiado escorregadio para uma tese de doutoramento. A instabilidade do sistema e as recorrentes inovações dos mercados financeiros não fornecem a regularidade necessária para a consolidação de idéias claras - ou então estas idéias são complexas demais para minha capacidade de abstração. Fui buscar conceitos mais firmes, sem percebê-lo no início, nos estudos sobre o último período de estabilidade do sistema monetário internacional: o padrão dólar-ouro. E acabei me envolvendo com o tema; a economia me levava à história.

Mais tarde, percebi que a compreensão da estabilidade do sistema monetário daquele período não poderia prescindir da análise do papel do Estado norte-americano, então claramente hegemônico. A economia e a história me levavam à política. Finalmente, assimilei a importância não somente dos interesses dos grupos sociais, sobretudo das frações do capital, como também do grau de aceitabilidade da sociedade às "leis" do mercado; a economia, a história e a política me levavam à sociologia. Julguei prudente parar por aí.

Na minha frente, sobre a mesa, está a tese pronta. E então parece que vejo, de inopino, todas as pessoas que colaboraram para o que foi, para mim, uma façanha.

Adiante de todos, está o Prof. Dr. José Carlos da Rocha Miranda, paciente para orientar este trabalho, conhecedor de autores clássicos e contemporâneos, mente e gestos irrequietos, sempre buscando novas idéias e novas explicações; é difícil exagerar o quanto aprendi com suas conversas.

Logo atrás, estão meus supervisores na London School of Economics, onde permaneci entre 1996 e 1998: Professor Charles A. E. Goodhart, do Department of Economics, e Dr. Andrew Walter, do Department of International Relations. Professor Goodhart, brilhante na sistematização, absolutamente claro em suas idéias, foi-me de uma polidez de fazer jus à tradição britânica; Dr. Walter, receptivo, informal, autor de um dos melhores livros sobre o tema desta tese, fornecia-me os incentivos intelectuais para continuar a pesquisa.

Vejo, num canto, o Prof. Dr. Luiz Gonzaga de Mello Belluzzo e o Prof. Dr. Ricardo Carneiro, ambos do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, cujos comentários feitos durante a qualificação do projeto foram decisivos, em alguns casos alterando o enfoque da pesquisa. Tive também o privilégio inestimável de receber sugestões da Professora Maria da Conceição Tavares, que se deu ao trabalho de ler longas passagens da tese. A Professora representa, para mim, o símbolo da comunhão entre excelência acadêmica e postura crítica, tendo sido, desde o início de minha formação, o exemplo a seguir e a imagem a admirar.

Também ali observo José Humberto de Brito Cruz, Alexandre Guido Lopes Parola e Cláudia de Borba Maciel, professores de Teoria das Relações Internacionais no Instituto Rio Branco. Meu trabalho final do curso, uma versão sintética do Capítulo 1 desta tese, foi por eles discutido e comentado.

Outros tantos, na condição de supervisores dos estágios a que era submetido em Brasília, dentro do programa de formação do Instituto Rio Branco, concederam-me generosamente tempo e espaço para a redação da tese: meu velho conhecido e orientador de monografia, Prof. Dr. Carlos Américo Pacheco; Embaixador André Mattoso Maia Amado; Ministro Sérgio Eduardo Moreira Lima; Ministra Maria Laura da Rocha; Conselheiro George Ney Fernandes; e Secretário Carlos Márcio Bicalho Cozendey,

Noutro canto, está o “grupo de estudos” de Campinas, formado por Pedro Paulo Zahluth Bastos, Bráulio Santiago, Ricardo Buratini, Fernando Mattos e Rodrigo Simões, e que discutiu detalhadamente o projeto da tese, colaborando para o esclarecimento de diversas passagens. Menção especial deve ser feita aos dois primeiros: Pedro, de uma mistura singular de lucidez e ironia, acompanhou todos os passos de minha pesquisa e forneceu referências bibliográficas indispensáveis; Bráulio teve a delicadeza de enviar comentários por escrito à Brasília.

Alguns colegas da pós-graduação do IE/UNICAMP também estão presentes, sobretudo Daniela Prates Magalhães e Ronaldo Herrlein Junior, com quem pude travar diálogos que amadureceram minhas idéias sobre economia. Ao lado deles, estão outros doutorandos, estes da London School, que comentaram criticamente o que ainda era o esboço do trabalho: Alejandro Colas, Richard Saull e Paris Yeros. Finalmente, não posso deixar de notar Celso de Arruda França e Vanessa Dolce de Faria, colegas do Instituto Rio Branco, os quais leram alguns trechos da tese já em sua fase final.

Continuo a observar todas as pessoas. Ali estão Cláudia Di Donato Salvador, Alberto e Cida, funcionários do IE/UNICAMP, competentíssimos, prestativos e simpáticos. Junto a eles está o Prof. Dr. Mariano Laplane, coordenador da pós-graduação do Instituto, sem o qual a materialização de minhas idéias teria sido impossível, dada sua disponibilidade e flexibilidade para ajudar alguém que ingressava na carreira diplomática no meio do caminho. Também há alguém representando a CAPES, instituição que forneceu a bolsa de estudos, no Brasil e em Londres, para permitir a viabilidade do trabalho.

Súbito, quando julguei que observara a todos, percebo que duas pessoas estavam atrás de mim todo este tempo, sem que me desse conta. Duas pessoas que, mais que colaborar, sustentaram a mim, sob todos os pontos de vista - embora, em minha ansiedade e euforia, eu não pudesse retribuir e, por vezes, nem mesmo notar. Viro-me e olho. São Mara e Gilberto, meus pais. A eles esta tese é dedicada.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
------------------	---

Parte I – Hegemonia, Estados e Mercado: Notas para uma Abordagem Crítica do Sistema Monetário Internacional

CAPÍTULO I - ALÉM DA TEORIA DA ESTABILIDADE HEGEMÔNICA	7
1.1. <i>McKinnon, Aglietta e a Teoria da Estabilidade Hegemônica</i>	9
As taxas fixas de câmbio de McKinnon	9
A “cooperação institucionalizada” de Aglietta	24
A hegemonia da teoria da estabilidade hegemônica	32
1.2. <i>Ascensão e Crise da Teoria da Estabilidade Hegemônica</i>	35
O debate entre realistas e liberais	35
O realismo estrutural e a teoria da estabilidade hegemônica	41
Declínio da teoria da estabilidade hegemônica	51
Superar o debate entre realistas e liberais	62
1.3. <i>Por uma nova abordagem ao estudo do padrão dólar-ouro</i>	63
A abordagem neogramsciana das relações internacionais	63
Hegemonia	69
Hegemonia americana e autonomia relativa das políticas monetárias	74
1.4. <i>Conclusão</i>	81

Parte II – A Ascensão do Padrão Dólar-Ouro

CAPÍTULO II - DO NEW DEAL AOS ACORDOS DE BRETTON WOODS	87
2.1. <i>A síntese liberal-corporativa e a ascensão da hegemonia americana.....</i>	<i>89</i>
O internacionalismo liberal do capital financeiro	89
A tendência estatal-monopolista	98
A internacionalização do capital produtivo e o liberalismo corporativo.....	109
2.2. <i>A síntese liberal-corporativa na teoria monetária internacional: John Maynard Keynes.....</i>	<i>119</i>
A década de 1920	119
Rumo à regulação do padrão monetário internacional: o Treatise on Money	128
A tentativa frustrada da Conferência de Londres.....	131
2.3. <i>O movimento histórico rumo ao padrão dólar-ouro: (i) Os acordos de Bretton Woods</i>	<i>135</i>
A proposta das “reservas-chave” de John H. Williams	135
White, Keynes e o papel da autonomia monetária nacional	138
Insuficiências dos Acordos de Bretton Woods	147
2.4. <i>Conclusão</i>	<i>153</i>
 CAPÍTULO III - DOS ACORDOS DE BRETTON WOODS	
À UNIÃO EUROPÉIA DE PAGAMENTOS	157
3.1. <i>Autonomia Nacional & Sistema Multilateral de Pagamentos no Imediato Pós-Guerra.....</i>	<i>159</i>
Os desequilíbrios potenciais das transações correntes dos países europeus e os acordos bilaterais de comércio....	159
A escassez de dólares: o tendão de Aquiles do “capitalismo das corporações”	171
A Guerra Fria e o Plano Marshall	176
3.2. <i>O movimento histórico rumo ao padrão dólar-ouro: (ii) a União Européia de Pagamentos</i>	<i>187</i>
Acordos de pagamentos multilaterais na Europa Ocidental, 1947-1950	187
Estados Unidos da Europa?	196
França, Alemanha e o Plano Schuman	200
A iniciativa norte-americana e o problema da libra esterlina	206
3.3. <i>Conclusão</i>	<i>217</i>
 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	221
 APÊNDICE.....	225
 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	235

RESUMO

O objeto da tese são as relações monetárias e financeiras entre os países centrais nas décadas de 1930 e 1940, período em que se formam as bases materiais e ideológicas que irão sustentar a estabilidade do sistema monetário internacional nos vinte anos subsequentes.

Procura-se oferecer uma abordagem alternativa às explicações tradicionais do padrão dólar-ouro, as quais conferem prioridade à assimetria de poder entre os Estados Unidos e o resto do mundo. Para estas explicações, a estabilidade do sistema monetário do período pode ser compreendida em função apenas da presença de um poder hegemônico na esfera internacional. Entretanto, o conceito de hegemonia subjacente a estas explicações é frágil, seja quando significa dominação política (da qual não existem provas históricas), seja quando representa a oferta de um bem público internacional (que não caracteriza a estabilidade do sistema monetário).

O sistema monetário internacional reflete e sustenta determinado regime de acumulação, e não apenas os interesses do Estado mais poderoso. O estudo da formação das bases de sua estabilidade no período escolhido, portanto, deve atentar para dois movimentos históricos.

Por um lado, a internacionalização das grandes empresas norte-americanas. A hegemonia do capital produtivo sobre o capital financeiro, nos Estados Unidos, permitiu a instituição de regras particulares para o funcionamento do sistema monetário, as quais atendiam aos interesses desta fração do capital.

Por outro lado, o triunfo das concepções teóricas que apostavam no controle dos mercados. A Grande Depressão ocasionou desconfiança na capacidade do mercado conduzir ao equilíbrio da economia, levando os principais economistas do período a propor tanto mecanismos de controle sobre os fluxos de capitais de curto prazo quanto a montagem de um arcabouço público para a regulação do sistema monetário internacional.

Introdução

(...) looking back over more than a decade of spirited debate about hegemonic decline, it is hard not to be struck by at least one irony: that the attention given to America's hegemonic decline has not been matched by studies of the ascendant position from which decline has allegedly proceeded.
(Leaver, 1994, pp.134-5).

Even today, more than three decades after its demise, the Bretton Woods international monetary system remains an enigma.
(Eichengreen, 1996, p.93).

Nos últimos vinte anos, o sistema monetário internacional experimentou várias crises de grande intensidade: 1979, 1982, 1985, 1987, 1992-93, 1994, 1997, 1998. Atualmente, não são poucos os autores e *policy-makers* que, atemorizados frente à impotência dos bancos centrais em lidar com a velocidade e o volume das transações financeiras internacionais, clamam por uma “nova arquitetura” do sistema.

Frente a esta situação, é salutar estudar a experiência histórica mais recente de *estabilidade* do sistema monetário internacional: as duas décadas compreendidas entre meados da década de 1940 e meados da década de 1960, por vezes denominadas de “sistema de Bretton Woods”, outras de “período do padrão dólar-ouro”. Embora projeções de um período histórico para outro sejam sempre problemáticas, os resultados de pesquisas deste tipo podem lançar alguma luz sobre as eventuais causas da atual instabilidade do sistema monetário internacional. Este trabalho concentrar-se-á no período de *ascensão* do sistema de Bretton Woods, ou seja, naqueles anos que vão da Segunda Guerra Mundial até meados da década de 1950.

A escolha de um objeto de pesquisa, contudo, não se deve pautar apenas por sua relevância. Também é necessário que haja alguma questão polêmica sobre a qual opinar, alguma lacuna que demande preenchimento. E, no nosso caso, a literatura econômica parece convergente demais. Quando o tema são as relações monetárias entre os países centrais nas duas décadas que se seguiram à Segunda Guerra Mundial, os estudos de economia centram-se, invariavelmente, na assimetria existente entre os Estados Unidos, de um lado, e os países da Europa Ocidental, de outro. O primeiro determinava a liquidez internacional e funcionava como uma espécie de “banco central dos bancos centrais”; os outros obrigavam-se a acompanhar a política monetária determinada pelo Federal Reserve, embora pudessem, ao contrário deste, perseguir objetivos de balanço de pagamentos ou de taxa de câmbio.¹ O cumprimento das regras do jogo, sintetizadas pela “negligência benigna” dos Estados Unidos, explicava a estabilidade do sistema monetário internacional.

Não é difícil estabelecer uma relação direta entre esta explicação quase consensual da literatura econômica e a “teoria da estabilidade hegemônica”, debatida pelos cientistas políticos. Independente de sua variante, a teoria da estabilidade hegemônica estabelece que o poder hegemônico (os Estados Unidos, no caso) desempenha três tipos de função estabilizadora: o estabelecimento e a manutenção de regras claras, que facilitem a operação do mecanismo de ajustamento; o encorajamento da coordenação de políticas econômicas, especialmente quando o grau de interdependência seja elevado; e a administração ativa do sistema, incluindo sua supervisão e regulação.

O que confere interesse ao nosso objeto é o fato de que, diferentemente do que ocorre com a literatura econômica em relação ao tema, a teoria da estabilidade hegemônica tem sofrido, nos últimos quinze anos, uma série de críticas: em seus pressupostos, em seu método, em sua coerência lógica e em seu poder explicativo. Nesse último caso, tem-se debatido, entre outros, acerca da capacidade de a teoria explicar a estabilidade do período do padrão dólar-ouro. Debate surpreendente, pois o período da hegemonia americana seria o grande trunfo da teoria. Mais do que durante o período de hegemonia britânica do final do século passado e

¹ Seria impossível citar todos os autores que apontam nessa direção. Ver, por exemplo, os artigos reunidos em Bordo e Eichengreen (1993) ou em McKinnon (1996), sem falar em estudos menos ortodoxos, como Ghymers

início do atual, o sistema monetário internacional na “era dourada do capitalismo” parecia ser, de modo inequívoco, administrado diretamente pelas autoridades monetárias dos Estados Unidos.

Pesquisas históricas mais recentes, entretanto, concluem que, a fim de explicar a estabilidade do sistema monetário internacional no pós-Segunda Guerra, a concentração de poder na esfera das relações interestatais é fator insuficiente, quando não contraditório. O trabalho de Andrew Walter (1991) é bastante exemplificador. Para Walter, a teoria da estabilidade hegemônica assumiu uma relação simplista entre economia e política, colocando peso excessivo na questão do equilíbrio internacional de poder (ascensão e queda das grandes potências) como fator explicativo da ordem monetária. Em ciências sociais, entretanto, os sistemas seriam “sobre-determinados”. O problema da teoria da estabilidade hegemônica é que, como teoria “estrutural” das relações internacionais, desconsiderou uma série de outros fatores que forneceriam elementos enriquecedores para a explicação da estabilidade do sistema monetário internacional. Em relação ao período do padrão dólar-ouro, Walter lembra que os europeus encontraram “uma solução muito mais satisfatória para os problemas colocados pela interdependência de sua segurança econômica e política que na Primeira Guerra Mundial”; que o período de rápido crescimento também se deveu a “um papel muito maior desempenhado pelos governos na estabilização econômica doméstica na maioria das principais economias que nos anos 1920”; e que havia “amplos controles sobre o movimento de capitais de curto prazo” (Walter, 1991, p.188).

Agora, se a teoria da estabilidade hegemônica é demasiado parcimoniosa para dar conta do período, análises como a de Walter padecem do problema oposto: o excesso de fatores causais, desconectados entre si. A história torna-se então um amontoado de dados, importantes todos eles, mas ao leitor só é concedida a alternativa de memorizá-los.

O objetivo do presente trabalho é sistematizar um elo de ligação entre os fatores explicativos da estabilidade do sistema monetário internacional no período de *ascensão* do padrão dólar-ouro.

Evidentemente, a presença da hegemonia norte-americana não pode ser desconsiderada. Entretanto, como vêm notando os estudos de economia política internacional, as relações entre Estados, das quais emerge a posição hegemônica, não podem ser dissociadas de outros dois espaços de conflitos: entre a autoridade política e o mercado; e entre classes sociais, sobretudo entre frações do capital. Isto nos abre uma imensa bibliografia, até então ignorada, com raras exceções, nos estudos históricos do sistema monetário internacional.

As relações entre a autoridade política e o mercado são complexas e dinâmicas, como pode ser notado, por exemplo, pelo “pêndulo de Pirenne” entre fases de liberdade econômica e fases de regulação econômica (Arrighi, 1996, p.251; Ruggie, 1998), ou pelo “duplo movimento” de que nos falava Karl Polanyi (1992), no qual eventuais avanços da crença nos mecanismos de mercado ocasionam, num momento posterior, demandas generalizadas por estabilidade social. No nosso caso, portanto, há que se levar em consideração o espaço concedido à intervenção governamental na economia, sobretudo na regulação dos movimentos de capitais de curto prazo. Contribuíram para tanto não somente a retração do multilateralismo, devido à Grande Depressão dos anos 1930 e à Segunda Guerra Mundial, como também o surgimento de uma nova visão do processo econômico, cética quanto ao equilíbrio auto-regulador do mercado.

Os conflitos entre frações do capital também devem ser observados, na medida em que os arranjos institucionais do mercado variam conforme a predominância de uma fração específica, que se apropria de uma parcela dos frutos do processo de acumulação do capital (van der Pijl, 1984, cap.1). Em meados do século XX, houve a ascensão, partindo dos Estados Unidos, do “capitalismo das grandes corporações”, com características distintas do “capitalismo financeiro”, centrado nos mercados de capitais e nos bancos, do final do século XIX e início do século XX. A nova fase de internacionalização do capital seria centrada no capital produtivo, o que obviamente requeria um sistema monetário internacional baseado em regras diversas do anterior.

A Parte I (Capítulo 1) do nosso trabalho procura reunir as características acima num único arcabouço teórico. A Parte II (Capítulos 2 e 3), por outro lado, estuda o movimento histórico de ascensão do padrão dólar-ouro nos países centrais.

PARTE I

HEGEMONIA, ESTADOS E MERCADO:

NOTAS PARA UMA ABORDAGEM CRÍTICA DO SISTEMA MONETÁRIO INTERNACIONAL

CAPÍTULO I

ALÉM DA TEORIA DA ESTABILIDADE HEGEMÔNICA

As a holistic and interdisciplinary social-science approach, international political economy raises specific problems. The combination of a large number of different types of variable, the complex interdependence between “levels” of society, the emphasis on qualitative factors, and an interest in structural change, all make the verification or falsification of theoretical propositions particularly difficult. The situation is made even more complex by the fact that we have only one international political economy at a time.
(Hettne, 1995, p. 13).

Os propósitos deste capítulo são (i) mostrar que propostas diversas de reformulação do sistema monetário internacional partem, ainda que por vezes implicitamente, do arcabouço teórico de alguma variante da teoria da estabilidade hegemônica; (ii) reconstituir em linhas gerais as formulações desta teoria e de suas críticas mais contundentes; e (iii) sugerir a possibilidade de construção de um arcabouço mais adequado para a compreensão da história do sistema monetário internacional, em particular para o período do padrão dólar-ouro.

Este capítulo, que compõe a Parte I de nosso trabalho, é, portanto, essencialmente teórico, atingindo níveis maiores de abstração que a Parte II, a qual se debruça sobre um período histórico determinado. Foram dois os motivos que conduziram à necessidade de levantar algumas questões referentes a teoria.

Em primeiro lugar, a maioria dos estudos econômicos sobre a história do sistema monetário avança sobre bases demasiado frágeis de teoria de política internacional. Em geral, ou abstraem completamente os conflitos de interesse na esfera internacional, oferecendo explicações técnicas do funcionamento do sistema monetário, ou reconhecem tais conflitos, mas limitando-os ao jogo interestatal de poder. Entretanto, a literatura de economia política

internacional desde muito vem atentando para a necessidade de incorporar outras facetas da política internacional, além das barganhas entre Estados: as lutas de classe, sobretudo entre frações do capital; as relações entre a autoridade política e o mercado; a existência de instituições e de atores não-governamentais etc. Julgou-se assim necessário trazer para a literatura econômica algumas conclusões destes debates de economia política internacional.

Em segundo lugar, é forçoso admitir que a Parte II do trabalho atravessa fronteiras disciplinares. Aparentemente estudo de história monetária, consideraram-se imprescindíveis as inter-relações com a história política (“moeda e poder”); e entre ambas e a história do pensamento econômico, o qual muitas vezes funciona como vetor ideológico, participando, pois, do processo histórico. Embora esta tentativa “multidisciplinar” insira-se, em nosso entender, na boa tradição de “economia política”, a atual especialização dos trabalhos acadêmicos pode gerar desconfianças quanto ao rigor de nossa pesquisa. A Parte I, portanto, procura sistematizar teoricamente aquelas inter-relações, como substrato à análise histórica subsequente.

1.1. McKinnon, Aglietta e a Teoria da Estabilidade Hegemônica

Esta seção procura estabelecer relações entre as propostas de reformulação do sistema monetário internacional de McKinnon (1996a) e de Aglietta (1987). O objetivo é mostrar que os fundamentos da teoria da estabilidade hegemônica estão presentes em diferentes abordagens de teoria monetária internacional, ainda que porventura seus autores não lhe façam referência direta.

A escolha das propostas não se deve à sua relevância prática, realismo ou atualidade, mas antes a dois fatores diversos. Por um lado, são propostas de razoável amplitude teórica, ou seja, genéricas o bastante para representarem duas "famílias" de proposições para o sistema monetário internacional: os "monetaristas globais", no caso de McKinnon; e as propostas de cooperação de políticas fiscal e monetária entre os principais bancos centrais, no caso de Aglietta. Por outro lado, a escolha deve-se à diversidade de suas concepções: são autores, McKinnon e Aglietta, que sabidamente partem de fundamentos diferentes de teoria econômica. Por ambas as razões, eventuais similaridades entre as propostas, caso encontradas, indicam pontos teóricos disseminados, os quais devem, portanto, ser investigados em profundidade.

As taxas fixas de câmbio de McKinnon

A trajetória intelectual de Ronald I. McKinnon referente ao sistema monetário internacional pode ser encontrada na série de artigos compilados em McKinnon (1996a). Tal trajetória destaca-se pela notável capacidade de sistematização e por sua coerência ao longo do tempo, embora o realismo de sua proposta seja bastante questionável.¹ As páginas abaixo

¹ Críticas de alguns *policy-makers* à proposta de uma união monetária internacional podem ser encontradas em Baer (1994), p.6-8.

procuram resgatar as linhas gerais das idéias de McKinnon; antes, porém, parece recomendável sintetizá-las ao máximo para que não se percam em suas minúcias.

Os trabalhos de McKinnon sugerem que haveria duas situações extremas nas quais os desequilíbrios de balanço de pagamentos poderiam ser corrigidos de modo eficiente. A primeira situação é a da economia nacional “não-integrada”, comercial e financeiramente, ao resto do mundo. Nesse caso, o instrumento recomendável para a correção de desequilíbrios externos seriam as variações da taxa de câmbio. A segunda situação, oposta à primeira, seria aquela em que a economia nacional está completamente integrada ao resto do mundo. É verdade que a integração implica que os ajustes cambiais não necessariamente melhoram a situação do balanço de pagamentos.² Mas o fato é que o próprio conceito de desequilíbrio externo não teria, para McKinnon, sentido econômico, uma vez que eventuais déficits nas transações correntes do balanço de pagamentos seriam automaticamente financiados por fluxos de capitais de curto prazo.³

O importante a ressaltar, entretanto, é que, para McKinnon, um dos elementos essenciais para a integração *total* da economia nacional com o resto do mundo (ou seja, para se atingir a segunda situação acima) seria a adoção de um regime de taxas fixas de câmbio. O regime de taxas de câmbio flutuantes, em economias bastante (mas não completamente) integradas, conduz à desarmonia monetária e à volatilidade cambial, obstáculos à integração total, na medida em que gera incertezas nos mercados de câmbio e de capitais.

A pior situação seria aquela intermediária, em que os níveis de integração são elevados, mas a presença de regime de taxas de câmbio flutuantes impede justamente a integração total. Nessas circunstâncias, que são as dos países centrais na atualidade, as variações cambiais não mais garantem a correção dos desequilíbrios externos, devido aos altos níveis de integração. Por outro lado, entretanto, o próprio regime cambial inibe a integração

² Veremos mais à frente os motivos que levam McKinnon a concluir que as variações cambiais podem não ajustar o balanço de pagamentos em economias altamente integradas.

³ É importante notar que McKinnon não contempla o fato de que o financiamento de desequilíbrios correntes por meio do ingresso de capitais eleva o endividamento externo, o que ocasiona, dependendo de certas condições, problemas no futuro.

total, dentro da qual os desequilíbrios de conta corrente seriam automaticamente financiados por movimentos estabilizadores de capital. O Quadro 1.1 resume o raciocínio de McKinnon.

Quadro 1.1: Síntese da teoria monetária internacional de McKinnon

	<i>Situação 1</i>	<i>Situação intermediária</i>	<i>Situação 2</i>
Nível de integração entre as economias	Não-integradas	Elevado, mas câmbio flutuante impede integração total	Totalmente integradas
Instrumento para a correção de desequilíbrios externos	Variações da taxa de câmbio; barreiras comerciais	Variações da taxa de câmbio; movimentos de capital	Movimentos estabilizadores de capital
Eficiência na correção de desequilíbrios externos	Eficiente	Ineficiente	Eficiente
Período histórico dos países centrais	Padrão dólar-ouro	A partir da década de 1970	Padrão-ouro clássico; proposta de McKinnon para o século XXI

McKinnon conclui que, em economias altamente integradas, o regime de taxas de câmbio flutuantes perpetua a "não-integração total", o que impede o surgimento de movimentos estabilizadores de capital, obrigando à utilização do instrumento cambial para a correção dos desequilíbrios externos, embora não mais de modo eficiente. Há, pois, na situação intermediária do Quadro 1.1, o que poderia ser chamado de círculo vicioso entre a flutuação cambial e a não-integração total, o qual pode e deve ser superado. O mecanismo para a superação é justamente a adoção de um regime de taxas fixas de câmbio, após a qual as políticas monetárias dos bancos centrais das economias centrais deveriam se restringir exclusivamente à defesa das paridades (situação 2).

Convém agora desenvolver o raciocínio. A trajetória de McKinnon a respeito do sistema monetário internacional iniciou-se com dois artigos publicados em 1963, nos quais a teoria das "áreas monetárias ótimas" (*optimum currency areas*) é sistematizada. O primeiro artigo (McKinnon, 1996b), com o objetivo de simplificar a análise, trabalha somente com a hipótese de países "pequenos", entendidos como economias que não influenciam os preços, em moeda estrangeira, dos bens transacionáveis (*tradable goods*), ou seja, não alteram os termos

de troca.⁴ A correção de desequilíbrio das transações correntes do balanço de pagamentos requer, portanto, simplesmente o aumento da quantidade exportada e/ou a diminuição da quantidade importada. Em outras palavras, trata-se apenas de aumentar a produção e/ou diminuir o consumo dos bens transacionáveis, uma vez que o resto do mundo sempre absorve a diferença entre produção e consumo deste setor aos mesmos preços.

Para conseguir tais objetivos, McKinnon vislumbra duas alternativas. A primeira seria a transferência da produção do setor de bens não-transacionáveis (*nontradable goods*) para o de bens transacionáveis, desde que o consumo interno de bens transacionáveis não aumente em simultâneo. O instrumento para tanto seria a desvalorização cambial, que eleva o preço relativo entre os bens transacionáveis e os bens não-transacionáveis. Assim, a produção dos bens transacionáveis tende a aumentar e seu consumo interno tende a cair: a diferença entre a produção e o consumo desse setor significa justamente a melhor situação das transações correntes do balanço de pagamentos. O problema deste instrumento é que o desequilíbrio é transposto para o setor de bens não-transacionáveis. A elevação do preço relativo entre os dois bens tende a elevar o consumo interno dos bens não-transacionáveis e a diminuir sua produção, o que pressionaria a elevação de seus preços, anulando a alteração inicial de preços relativos. Por essa razão, McKinnon observa que o coinstrumento da desvalorização cambial devem ser políticas monetária e fiscal restritivas. Tais políticas impedem o maior consumo agregado doméstico (absorção), mas não afetam a produção dos bens transacionáveis, visto que o resto do mundo a absorve.⁵

A segunda alternativa para a correção do desequilíbrio externo seria a redução direta da absorção, desde que a produção do setor de bens transacionáveis não diminua.⁶ Os

⁴ Em linguagem técnica, as elasticidades externas da oferta e da demanda dos bens transacionáveis são infinitas.

⁵ Anos mais tarde, Dornbusch (1975) chegou à mesma conclusão, embora com maior rigor analítico e considerando a possibilidade de alteração nos termos de troca.

⁶ Note que a segunda alternativa *não* corresponde a um mero deslocamento de consumo dos bens transacionáveis para os não-transacionáveis, pois nesse caso o preço dos últimos aumentaria, deslocando também a produção entre os setores. A diminuição da produção no setor de bens transacionáveis anularia os efeitos, sobre o balanço de pagamentos, da diminuição de seu consumo doméstico.

instrumentos seriam políticas monetária e fiscal restritivas. No setor de bens transacionáveis, a diferença resultante entre produção e consumo representa justamente a melhor situação das transações correntes. Já no setor de bens não-transacionáveis, não pode haver essa diferença. Sua eliminação dependeria da flexibilidade salarial. Caso exista tal flexibilidade, a queda do nível de preços é o mecanismo de ajuste ao desequilíbrio do setor; caso não exista, haveria desemprego na economia.

McKinnon ressalta, por fim, que a escolha entre as duas alternativas acima depende da abertura do país ao resto do mundo. Para tanto, utiliza os conceitos de país “aberto” e país “fechado”. Uma economia é considerada “aberta” quando a proporção entre a produção de bens transacionáveis e a produção de bens não-transacionáveis é alta; quando tal proporção for baixa, trata-se de uma economia “fechada”. Para um país “aberto”, a depreciação cambial (alternativa 1) teria um maior impacto sobre o nível *geral* de preços (devido ao grande peso do setor de bens transacionáveis), ao passo que a redução da absorção (alternativa 2) ocasionaria desemprego apenas no pequeno setor de bens não-transacionáveis. Para um país “fechado”, por outro lado, a redução da absorção produziria desemprego no grande setor de bens não-transacionáveis, enquanto que a desvalorização cambial teria impacto menor sobre o nível *geral* de preços.

A conclusão de McKinnon é a de que, para corrigir desequilíbrios externos, a desvalorização cambial (taxas de câmbio flutuantes) seria aconselhável para países “fechados” e as políticas restritivas (taxas de câmbio fixas) seriam o instrumento mais adequado para países “abertos”.

No outro artigo (McKinnon, 1996c), o autor argumenta que países que apresentam altas taxas de comércio entre si (que é outra forma de conceituar “economias abertas”) deveriam adotar taxas fixas de câmbio. A novidade do artigo era a inclusão do conceito de “integração financeira”. A existência de integração entre os mercados de títulos dos países facilita a correção de desequilíbrios externos por meio da conta de capitais. Se os bancos de cada país possuem em suas carteiras títulos que são facilmente negociáveis nos

outros países, problemas de liquidez seriam superados com rapidez pela venda destes títulos.⁷ Assim, pequenos diferenciais de taxas de juros entre as economias deveriam ser suficientes para estimular grandes fluxos de capitais; os efeitos deletérios da elevação das taxas de juros seriam menores, não havendo necessidade de flutuações cambiais.

A integração financeira, portanto, assim como a integração comercial, estimula a adoção de um sistema de taxas fixas de câmbio. Esse sistema seria mais apropriado para regiões nas quais os países transacionam fortemente entre si e nas quais os sistemas de pagamentos apresentam alta integração. Esta é, em termos sintéticos, a conclusão da teoria das áreas monetárias ótimas.

No início da década de 1980, McKinnon publicava dois artigos, nos quais analisava a teoria monetária internacional do pós-II Guerra (McKinnon, 1996e; e 1996f). Não é difícil observar a coerência desses artigos com os escritos de 1963. Agora, McKinnon argumentava que a teoria “keynesiana” de macroeconomia aberta (Swan e modelo de Mundell-Fleming) estava trabalhando com economias não-integradas ou “insulares” (economias “fechadas”, no vocabulário de McKinnon, 1996b). Para McKinnon, tal teoria almejava a administração das políticas fiscal e cambial, a fim de obter equilíbrio externo e interno. A economia internacional, continua o autor, era tratada como fonte potencial de instabilidade; o objetivo era a “autonomia nacional”.⁸ A opinião de McKinnon era a de que a recomendação de regimes de taxas flutuantes de câmbio pelos teóricos “keynesianos” decorria do mundo no qual trabalhavam: um mundo de economias não-integradas, seja do ponto de vista comercial, seja do ponto de vista financeiro.

⁷ Ver também Tew (1963), p.15-20.

⁸ Para provar tal afirmação, McKinnon lembra que a teoria “keynesiana” trabalhava com três pressupostos. Em primeiro lugar, a proporção entre o comércio internacional e o PIB das economias seria pequena; daí porque as variações cambiais não ocasionavam variações do nível interno de preços que anulassem seus efeitos. Em segundo lugar, não haveria livre mercado internacional de capitais e, conseqüentemente, a conta corrente do balanço de pagamentos deveria estar sempre equilibrada. Finalmente, o sistema monetário nacional estaria insulado em dois sentidos: (a) haveria eficácia das intervenções esterilizadoras, ou seja, das intervenções no mercado cambial que não influenciam a oferta doméstica de moeda; e (b) as taxas de juros não seriam função das expectativas da taxa de câmbio.

Também os advogados da flutuação cambial da década de 1960, fossem “keynesianos” ou monetaristas (por exemplo, Meade e Machlup), estariam, de acordo com McKinnon, trabalhando com economias “fechadas” (não totalmente integradas no sentido de McKinnon). É por esta razão que se utilizavam da abordagem das elasticidades: acreditava-se que variações cambiais poderiam, dadas certas condições técnicas (elasticidades positivas), corrigir os desequilíbrios da conta corrente do balanço de pagamentos.

Até esse momento, portanto, a evolução histórica da teoria monetária internacional seria, de acordo com McKinnon, compatível com as conclusões da teoria das “áreas monetárias ótimas”. Para economias não-integradas, é mais apropriada a adoção de regime de taxas flutuantes de câmbio.

Entretanto, desde a segunda metade da década de 1960, as principais economias do mundo não-socialista estavam experimentando rápido processo de integração comercial e financeira. McKinnon observa que, supondo mobilidade *perfeita* de capitais, o conceito de “resultado da conta corrente do balanço de pagamentos” não tem sentido econômico, pois eventuais déficits são automaticamente financiados pela entrada de recursos na conta de capitais. Tais déficits significariam apenas o excesso de investimento sobre a poupança, uma identidade contábil.

Neste caso, a desvalorização cambial teria efeitos ambíguos. Por um lado, estimularia a obtenção de superávits nas transações correntes do balanço de pagamentos, por dois motivos. Primeiro, o aumento do nível interno de preços ocasionaria redução do estoque real de moeda, elevando as taxas de juros e estimulando a poupança. Segundo, a elevação da renda agregada, devido ao aumento das exportações líquidas, estimularia a arrecadação do governo (poupança pública). Por outro lado, entretanto, a elevação do preço relativo entre os bens transacionáveis e não-transacionáveis tornaria aquela economia mais atrativa ao investimento direto estrangeiro, elevando a demanda agregada e piorando o resultado das transações correntes do balanço de pagamentos.⁹ McKinnon não deixa margem para dúvidas:

⁹ Mundell (1991, p.40 e seq.) também ressalta esse ponto: assumindo mobilidade de capitais, a depreciação cambial não necessariamente melhora o saldo das transações correntes do balanço de pagamentos.

“For open economies the exchange rate is simply not suitable for determining the balance between national saving and investment as the old elasticities model would seem to suggest” (1996a, p.315).

Assim, a taxa de câmbio não seria determinada no nível que equilibrasse as transações correntes do balanço de pagamentos, como queriam as antigas abordagens das elasticidades. Mas então, ainda no caso de economias “abertas”, o que determinaria a taxa de câmbio?

Para McKinnon, a abordagem monetária do balanço de pagamentos foi a primeira resposta sistemática à questão. Os teóricos dessa abordagem pressupunham um mundo completamente “integrado”, em três sentidos. Em primeiro lugar, prevaleceria a paridade do poder de compra, seja porque todos os bens são transacionáveis e *flexprice*, seja porque as variações cambiais são completamente antecipadas. Em segundo lugar, também prevaleceria a paridade descoberta das taxas de juros, isto é, a perfeita substitutibilidade entre títulos denominados em diferentes moedas. Finalmente, não haveria o mecanismo de “substituição de moedas”¹⁰, pois a demanda interna de moeda ajustar-se-ia instantaneamente à oferta, devido à flexibilidade dos preços, sem nunca contradizer o equilíbrio externo.

O interessante é observar que, do mesmo modo que os teóricos das economias “fechadas” (“keynesianos” ou monetaristas), a abordagem monetária do balanço de pagamentos também conclui que o sistema de taxas flutuantes de câmbio seria o mais apropriado. As justificativas, entretanto, são diversas. Para os primeiros, como visto acima, a variação cambial seria importante para corrigir os desequilíbrios da conta corrente do balanço

¹⁰ O mecanismo de “substituição de moedas” (*currency substitution*) é desenvolvido em McKinnon (1980; 1996g). Alterações na expectativa de variação cambial ocasionam variações correspondentes nas taxas de juros, a fim de equilibrar o mercado cambial. Entretanto, as novas taxas de juros desequilibram o mercado interno de moeda (curva LM). Isso ocorre porque os preços não acompanham as variações cambiais instantaneamente; a oferta real de moeda, portanto, permanece a mesma. Há, desse modo, uma diferença entre a taxa de juros que equilibraria o setor externo da economia e a taxa de juros que equilibraria o mercado interno de moeda. É justamente essa diferença que obriga a movimentos de capital de um país para outro, até que o mercado interno de moeda dos dois países possa estar em equilíbrio sob novas taxas de juros. A conclusão é a de que, em economias integradas, a demanda por moeda não é “estável”, pois acompanha as expectativas de variação cambial; assim, as autoridades monetárias não conseguem controlar o estoque real de moeda: “The once-useful strategy of operating American monetary policy independently of foreign exchange considerations has become obsolete” (McKinnon, 1980, p.385).

de pagamentos, minimizando a necessidade de políticas internas restritivas. Já para a abordagem monetária do balanço de pagamentos, as variações cambiais refletiriam apenas as diferentes preferências de política monetária entre os países (as autoridades monetárias menos austeras observariam a depreciação da taxa nominal de câmbio).

Essa recomendação da abordagem monetária do balanço de pagamentos contrasta com as conclusões da teoria das “áreas monetárias ótimas”. Partindo do pressuposto de economias integradas, esta teoria sugeriria a adoção de um sistema de taxas *fixas* de câmbio. Entretanto, a abordagem monetária do balanço de pagamentos mantinha a defesa do câmbio flutuante, mas agora para economias “abertas”. Onde a diferença?

McKinnon pensa que a abordagem monetária do balanço de pagamentos estava trabalhando com um mundo “demasiado integrado”. Frente à realidade dos países centrais do último quarto do século XX, o autor considera irrealistas os pressupostos daquela abordagem, principalmente a paridade do poder de compra. Tal observação leva-o a concluir que os níveis nacionais de preços estão separados uns dos outros, ao menos temporariamente. Essa “independência provisória” produz dois resultados. Por um lado, o processo de “substituição de moedas”: o autor reitera que não é sensato presumir que a demanda de cada moeda nacional independa dos eventos nos mercados cambiais. Por outro lado, a instabilidade do comportamento da taxa de câmbio. Convém explorar este último resultado.

Mesmo supondo perfeita previsibilidade da taxa de câmbio (paridade descoberta das taxas de juros), variações permanentes da política monetária acarretam *overshooting* da taxa de câmbio, devido à lentidão das respostas dos preços (Dornbusch, 1976).

McKinnon, entretanto, considera irrealista também a hipótese de perfeita previsibilidade. Os especuladores, na verdade, trabalham com incerteza quanto aos valores futuros das taxas de câmbio. Essa incerteza limita a oferta de capital de risco disponível para a estabilização da taxa de câmbio (McKinnon, 1996d). A idéia de insuficiência de capital de risco foi pouco estudada, e muita vezes mal-interpretada, pela literatura especializada, conforme notado por Goodhart (1988). Significa apenas que pode haver falta de capital especulativo para manter posições abertas por mais de um ou dois dias. Os bancos, por exemplo, podem se tornar insolventes caso mantenham grande exposição cambial. Os próprios bancos centrais

limitam as posições abertas líquidas dos bancos em qualquer moeda estrangeira ao final do dia.¹¹ Além disso, como o dólar já não é, desde a década de 1970, um ativo sem risco, devido à inflação, os especuladores temem a tomada de longas posições naquela moeda:

In short, the markets for foreign exchange can tolerate diversity in $n-1$ national monetary policies without drying up the supply of speculative capital if and only if the n th currency is known to be stable. (Of course, the more erratic and uncertain the monetary policy in any of the $n-1$ countries, the more binding becomes the capital constraint on speculators in that particular currency.) On the other hand, if no consensus is reached on what is stable international money, there may be endless surges from one currency to another to find a home. Hot money flows - whether by multinationals or Arabs - are essentially defensive rather than speculative; they serve to widen rather than dampen fluctuation in relative currency values. (McKinnon, 1996d, p.287-288).

A não-vigência da paridade descoberta das taxas de juros (ou de perfeita previsibilidade da taxa de câmbio) limita a oferta de capital de risco que estabilizaria as taxas de câmbio. A análise microeconômica dos mercados de câmbio permite a McKinnon concluir que as taxas de câmbio apresentam comportamento volátil, não refletindo apenas meras diferenças de política monetária entre os países. A abordagem monetária do balanço de pagamentos não capta este fenômeno.

É importante situar com precisão o argumento de McKinnon. O autor está pensando nas relações entre as principais economias capitalistas do último quarto do século XX. Nesse sentido, não critica a lógica interna das teorias monetárias internacionais, mas a adequação de seus pressupostos à realidade. É por isso que se opõe simultaneamente aos teóricos das economias “insulares” (“keynesianos” e monetaristas) e à abordagem monetária do balanço de pagamentos. Quanto aos primeiros, McKinnon lembra que as autoridades monetárias de países integrados ao resto do mundo não controlam a taxa de câmbio. Esta, portanto, não mais é um instrumento independente para o controle da conta corrente do balanço de pagamentos. Por outro lado, entretanto, a taxa de câmbio tampouco é um mero resultado das preferências de política monetária, como argumentava a abordagem monetária do balanço de pagamentos. Ela não é um numerário que reflete estavelmente as diferenças de

¹¹ De fato, as intervenções dos bancos centrais nos mercados cambiais foram criadas justamente para salvar os bancos privados, significando prejuízo financeiro às autoridades monetárias - daí o interesse em limitá-las.

política monetária.¹² A abordagem pressupõe, de modo irrealista, um nível de integração, entre as economias, suficiente para estabilizar a taxa de câmbio. Frente à atual situação das principais economias capitalistas, os “keynesianos” e monetaristas trabalham com um mundo muito pouco integrado; a abordagem monetária do balanço de pagamentos, com um mundo integrado demais.

Nesse momento, torna-se necessário acrescentar mais um passo do raciocínio de McKinnon. Vimos que a volatilidade da taxa de câmbio é resultante da “independência provisória” dos níveis nacionais de preços e da ausência de previsão perfeita nos mercados cambiais. Mas essa volatilidade, ao mesmo tempo, *reproduz* tanto a disparidade entre as variações cambiais e as variações de preços,¹³ quanto a incerteza quanto aos valores futuros do câmbio.¹⁴ Em outras palavras, o comportamento errático da taxa de câmbio nega a vigência da paridade de poder de compra ou da paridade descoberta das taxas de juros. Tais paridades, que denotariam a integração total entre as economias, são justamente as hipóteses problemáticas da abordagem monetária do balanço de pagamentos. Assim, os pressupostos de total integração das economias nacionais e de existência de taxas flexíveis de câmbio são contraditórios entre si.

Estamos, portanto, diante do que poderia ser chamado de um círculo vicioso. A ausência de integração total provoca volatilidade cambial e essa volatilidade impede a vigência das paridades que denotariam a integração total. O pior dos mundos seria justamente aquele em que vivem os países centrais desde a década de 1970. Nele, a integração atingiu níveis suficientes para impedir que as variações cambiais possam corrigir desequilíbrios na conta

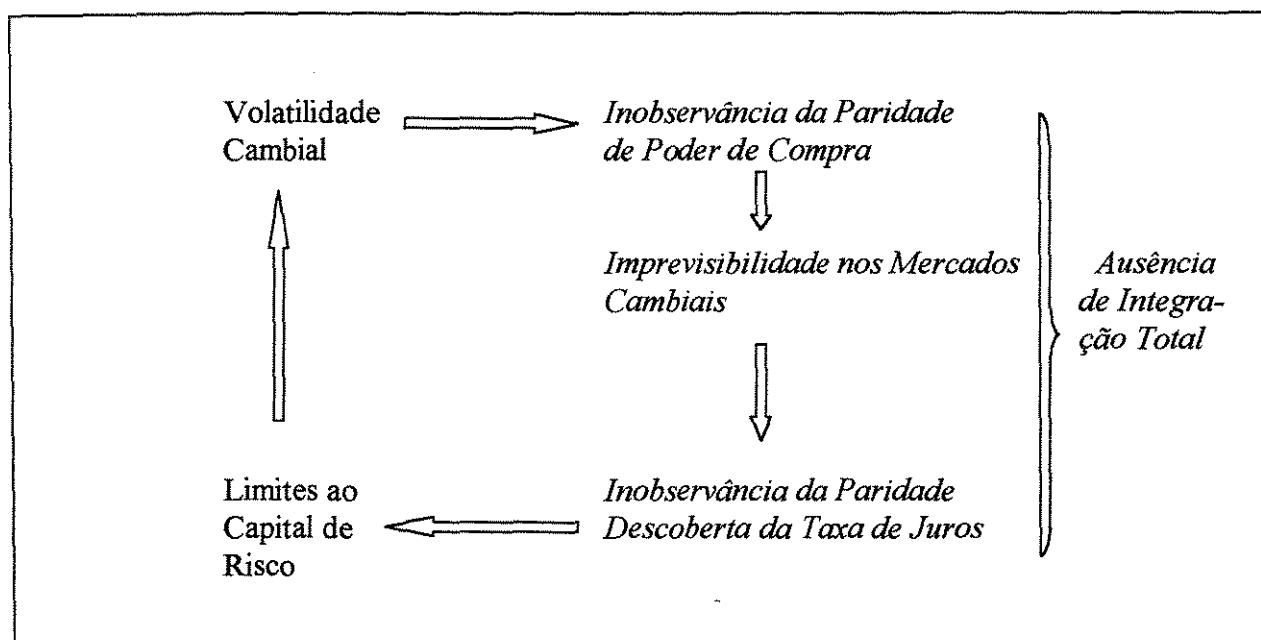
¹² A partir de 1971-73, com o fim das paridades fixas, emerge nos países centrais o debate sobre a vigência da paridade de poder de compra no longo prazo.

¹³ A volatilidade cambial impede a observância da paridade do poder de compra por dois motivos. Em primeiro lugar, e mais óbvio, porque os movimentos da taxa de câmbio são mais rápidos que os dos preços. Em segundo lugar, porque a volatilidade cambial induz o surgimento de medidas protecionistas. Como os mecanismos de *hedging* nunca são perfeitos, os governos preferem prevenir-se contra flutuações cambiais mediante barreiras comerciais não-tarifárias. Ver McKinnon (1996i).

¹⁴ Como o sistema de taxas flutuantes de câmbio impede a existência de uma “âncora de longo prazo”, os especuladores precisam “adivinhar” as taxas futuras. Trata-se aqui do “efeito cassino”, por meio do qual pequenas alterações nos rendimentos relativos esperados podem ocasionar mudanças substanciais nas preferências de portfólio entre diferentes moedas (McKinnon, 1996h). Ver também de Grauwe (1996).

corrente do balanço de pagamentos. A integração, porém, não consegue, justamente devido à incerteza quanto às taxas futuras de câmbio, atingir níveis nos quais os movimentos de capital especulativo pudessem ser estabilizadores. Não há, em outras palavras, a vigência da paridade descoberta da taxa de juros. A Figura 1.1 sintetiza o círculo vicioso de McKinnon.

Figura 1.1: O Círculo Vicioso de McKinnon entre a Não-Integração Total e a Volatilidade Cambial



Para McKinnon, a única maneira de superar tal impasse é através da adoção de um regime de taxas fixas de câmbio. A total integração dos mercados de bens e de ativos depende da existência de um regime cambial de taxas fixas, que recolocaria a confiança nas paridades. Nesse caso, a paridade de poder de compra voltaria a vigorar e, como haveria estímulos racionais às especulações estabilizadoras, também se observaria a paridade descoberta das taxas de juros. Atingir-se-ia, desse modo, os níveis de integração supostos pela abordagem monetária do balanço de pagamentos, mas que são na prática impedidos devido à incerteza nos mercados cambiais.

A polêmica entre Paul Krugman e McKinnon pode auxiliar na melhor compreensão do raciocínio deste último. Krugman (1992) argumentava que as taxas de câmbio

devem ser alteradas para ajustar desequilíbrios das transações correntes do balanço de pagamentos, porque essa era uma questão do mercado de bens, não de capitais:

No matter how mobile capital may be, if Japanese residents spend much less on U.S. goods at the margin than do U.S. residents, a redistribution of world spending from the United States to Japan will reduce the demand for U.S. goods at constant relative prices. (Krugman, 1992, p.15).

Em sua resposta, McKinnon mostra sua crença nos benefícios da integração financeira:

Krugman fails to recognise that only countries on a common monetary standard and fixed exchange rates can sustain capital-market integration sufficient to more or less equalise real interest rates. And, in turn, a fully integrated capital market smooths and limits the modest relative price changes arising out of some new capital flows from X to Y. (McKinnon, 1996a, p.17).

Vimos, até agora, os motivos teóricos que levaram McKinnon à defesa da instituição de um regime de taxas fixas de câmbio entre os países centrais. A confiança nas paridades estimularia os bancos comerciais a atuarem como especuladores estabilizadores, comprando uma moeda quando estivesse fraca, e vice-versa. Os bancos comerciais obteriam lucros a partir de pequenos movimentos de arbitragem dentro das bandas. Ao fazê-lo, estariam de fato compensando os pagamentos internacionais e, portanto, reduzindo a necessidade de intervenções oficiais. O autor, entretanto, em seus últimos escritos, vem detalhando as “regras do jogo” que deveriam ser adotadas pelas autoridades monetárias dos países centrais, caso tal regime fosse instituído.

Para McKinnon, o importante é a instituição de regras claras para as políticas monetário-cambiais dos Estados Unidos, Japão e União Européia. Após a definição de bandas bastante estreitas para as taxas nominais de câmbio entre as três áreas, as políticas monetárias deveriam se concentrar na manutenção dessas paridades. Normalmente, o instrumento a ser utilizado seria a elevação das taxas de juros quando a moeda estivesse fraca, e vice-versa. As alterações deveriam ser simétricas, eliminando a negligência benigna. As intervenções diretas somente deveriam ocorrer caso as pressões nos mercados cambiais fossem particularmente intensas e, nesse caso, deveriam ser concertadas:

The key idea is that the G-3 respond symmetrically and openly to contain pressure in the foreign exchanges. If long-run monetary policy in each G-3 country is also correct, the exchange-rate bands would be so credible that the necessary central bank reactions to short-run pressure in the foreign exchanges would remain modest. [...] As under the pre-1914 gold standard, short-term capital flows would again assume a more benign role as the balance wheel of international adjustment. The now well-known time (in)consistency problem in national macroeconomic decision making, where under floating exchange rates individuals worry that their government might hit them with a surprise inflation - would be ameliorated. (McKinnon, 1996k, p.508, 523).

Finalmente, McKinnon observa que não basta a coordenação das políticas monetárias nacionais; é preciso uma âncora nominal estável, isto é, a sustentação do nível comum de preços. Trata-se do conhecido “problema da redundância”: um sistema de taxas fixas de câmbio pode conviver com diversas taxas de inflação. Para McKinnon, a instituição de um numerário externo não seria eficiente. Um numerário “real” (como o ouro) não resiste a alterações rápidas nas velocidades dos agregados monetários; um numerário “sintético” (como o “ouro do Acordo de Bretton Woods”, ou o “ecu”) sempre é substituído, na prática, por uma moeda particular, pela simplicidade em manter apenas uma única paridade de poder de compra.¹⁵ Assim, a melhor solução é a instituição de uma moeda nacional específica para funcionar como numerário para o G-3. O dólar seria o candidato potencial, pois ainda representaria o meio de pagamento nos mercados cambiais *spot* e futuros e a moeda de denominação para a maioria das *commodities*.¹⁶

As páginas acima procuraram resgatar as idéias gerais de McKinnon a respeito do sistema monetário internacional e de sua proposta de reformulação. Fizeram-no não para apontar eventuais erros lógicos, nem para ressaltar o irrealismo de suas premissas ou de suas sugestões. O objetivo dessa seção é outro: mostrar que, para McKinnon, a volatilidade cambial decorre da incerteza quanto aos valores futuros das taxas de câmbio. Essa incerteza é fruto do regime de taxas de câmbio flutuantes num mundo altamente integrado. A adoção deste regime materializa a ilusão dos bancos centrais em tentar controlar as respectivas ofertas monetárias,

¹⁵ É justamente na discussão sobre a âncora nominal que McKinnon diverge do outro grande representante do “monetarismo global”, Robert A. Mundell, o qual propõe uma moeda mundial estável baseada numa espécie de ouro administrado (Mundell, 1995a ; 1995c).

¹⁶ Evidentemente, a sugestão do dólar como numerário não implicaria, nesse caso, a independência da política monetária do Federal Reserve, como visto acima.

ilusão representada por políticas monetárias supostamente autônomas. Em última instância, portanto, a instabilidade do sistema monetário internacional decorre da discrepância das políticas monetárias dos países centrais, num mundo em que tais países apresentam altos níveis de integração. Se os principais bancos centrais assumissem a integração e, portanto, o único objetivo de suas políticas monetárias fosse a defesa das paridades a qualquer custo, observar-se-ia o equilíbrio automático dos balanços de pagamentos, por meio de especulações estabilizadoras dos bancos comerciais. É assim, diga-se de passagem, que McKinnon compreende a eventual estabilidade do padrão-ouro clássico, 1879-1913 (McKinnon, 1996j).

Se prestarmos atenção, veremos que McKinnon em nenhum momento refere-se à maior ou menor integração, dependendo do período histórico, como problema específico de pesquisa. A intensidade da integração comercial e financeira, ou seja, da internacionalização do capital, é um desafio que pode ser enfrentado na esfera das relações monetárias *entre governos*. Não há necessidade de estudar a integração (ou internacionalização) como fenômeno problemático, não subordinado à dinâmica das relações intergovernamentais. A internacionalização em si, ou seja, as relações entre *os governos*, de um lado, e *o mercado*, de outro, não é objeto de análise. É por isso que a proposta de McKinnon para a reconstrução do sistema monetário internacional restringe-se a aspectos técnicos de formulação de políticas monetário-cambiais entre bancos centrais. O autor não faz uma análise crítica da evolução histórica da expansão do capital, de sua internacionalização e de sua pressão sobre a autonomia dos bancos centrais.

A idéia de que a estabilidade (ou instabilidade) do sistema monetário internacional deve ser encontrada na esfera das relações entre governos fica bastante clara quando McKinnon descreve os mecanismos que conferiam estabilidade ao padrão dólar-ouro (McKinnon, 1996j). O autor não deixa margem para dúvidas: o padrão dólar-ouro era estável porque, e somente porque, havia um país (os Estados Unidos) passivo em relações às intervenções cambiais efetuadas pelos outros. Os Estados Unidos aceitavam os objetivos de taxa de câmbio e de balanço de pagamentos dos outros países. Em outras palavras, as reservas mundiais em dólares eram determinadas pela demanda. Por outro lado, os outros bancos centrais financiavam automaticamente os déficits norte-americanos, isto é, acumulavam títulos

do tesouro norte-americano em proporção direta a suas compras oficiais de dólares. Este mecanismo, o qual, como visto acima, é conhecido como “esterilização passiva”, implicava que os Estados Unidos determinavam de fato sua política monetária e que qualquer alteração na política monetária norte-americana seria seguida por alterações correspondentes em todas outras políticas monetárias, com nenhum efeito sobre a primeira. Tudo dependeria da disposição norte-americana em estabilizar, de modo independente, o poder de compra do dólar em relação aos bens e serviços transacionáveis.¹⁷ A estabilidade deixou de existir quando o dólar não mais era a única moeda-reserva do sistema e quando os agentes passaram a desconfiar da possibilidade de sua desvalorização – quando os Estados Unidos, em palavras não utilizadas por McKinnon, não eram mais “hegemônicos”.

A “cooperação institucionalizada” de Aglietta

A presente seção procura resumir as idéias gerais de Michel Aglietta (1987), com ênfase em sua proposta de reformulação do sistema monetário internacional. A escolha dessa obra justifica-se pelo fato de representar notável sistematização da defesa de cooperação de políticas macroeconômicas entre os principais bancos centrais. As críticas levantadas ao final da subseção, não se deve transpô-las a trabalhos mais recentes do autor.¹⁸

Aglietta parte do princípio de que a moeda internacional é ambivalente. Por um lado, ela apresenta uma tendência centralizadora em direção a uma moeda homogênea; por outro lado, uma tendência ao fracionamento de moedas parciais que competem entre si (Aglietta, 1987, p.23). A idéia de ambivalência da moeda internacional parece decorrer do estudo magistral de Aglietta e Orlean (1982) acerca da *Violence de la Monnaie*, no qual a moeda é vista como instrumento básico de sociabilidade no âmbito nacional.

¹⁷ Outra maneira de explicar tal dualidade de funções entre os Estados Unidos e o resto do mundo seria simplesmente dizer que, atuando como o “enésimo” país, os Estados Unidos solucionavam o problema da redundância.

¹⁸ Em particular, Aglietta (1995), concentrando-se no problema da mobilidade internacional de capitais, representa postura diversa frente à instabilidade do sistema financeiro internacional, bem mais próxima das idéias gerais de nosso trabalho.

Em seu livro sobre a moeda internacional, Aglietta retoma essa idéia. A necessidade de homogeneidade da moeda pode ser mostrada nesta longa citação:

[L]as reglas monetarias no dominan a los agentes privados desde un cielo inaccesible e inmutable. Sólo *si inspiran confianza* pueden ser eficaces para diferenciar los activos financieros y calmar el vagabundeo de las provisiones. [...] La confianza es una actitud eminentemente colectiva frente a la incertidumbre: acepto conservar tal o cual forma de liquidez porque confío en que los demás también la aceptarán. [...] La moneda es un mero vínculo social que permite establecer intercambios mercantiles ventajosos para todos los agentes privados, en el tiempo o en el espacio, y que podrían establecerse por la simple virtud de los contratos privados. *La moneda es pues, por excelencia, un reductor de externalidades.* [...] La confianza en la moneda es la confianza en la perennidad del orden mercantil, más allá de los horizontes individuales de cálculo de los agentes privados. La moneda es esta institución contral que representa la perennidad de todo el orden social. [...] Por esta característica fundamental *la moneda es una.* (Aglietta, 1987, p.52-53).

Num sistema monetário nacional, a forma superior de liquidez é definida institucionalmente dentro de uma estrutura hierarquizada. No que se refere ao sistema internacional, entretanto, a tendência à homogeneidade da moeda é dificultada pela existência de concorrência de moedas nacionais entre os agentes privados de todo o mundo. Se a moeda é soberana dentro de seu próprio espaço, já não o é quando se converte em divisa; agora, ela deve sempre comprovar sua validade frente aos outros Estados e aos mercados:

Esto significa que, a los ojos de los operadores económicos, dos signos monetarios que compiten para asumir las mismas funciones monetarias no pueden distinguirse. El mercado no puede determinar un precio de equilibrio entre ellos. Su tasa de cambio no puede ser sino convencional. (Aglietta, 1987, p.54-55).

Nesse ponto, é fundamental a advertência de Aglietta de que as nações não podem ser tratadas como agentes microeconômicos, pois a interdependência entre elas “no están incorporadas a los precios, [más bien] tienen que ver únicamente con las propias funciones de decisión” (Aglietta, 1987, p.25). As nações reagem às políticas das outras, resultando numa série de equilíbrios possíveis.

Há, portanto, um conjunto de reações cruzadas, representadas por custos ou “externalidades”. Em outras palavras, as externalidades são os custos da interdependência entre

as nações, as quais “no pueden ser suprimidas por una moneda homogénea y que los mercados de cambio no pueden absorber” (Aglietta, 1987, p.24).¹⁹

As externalidades, portanto, fruto das interrelações de unidades com objetivos econômicos próprios, não podem ser ignoradas pela teoria monetária internacional. São elas que dificultam o processo de centralização da moeda internacional. O autor aponta as três principais categorias de externalidades.

A primeira categoria seria a preferência pela liquidez e suas conseqüências. A qualidade primordial de um sistema monetário deveria ser o controle da liquidez internacional, para distribuir os custos de ajustamento. Desequilíbrios de balanço de pagamento de um país podem ser financiados por liquidez internacional ou podem obrigá-lo ao ajustamento. A expansão da liquidez, portanto, não é neutra: ela favorece aos países que apresentam déficits recorrentes de balanço de pagamentos.

Desde a década de 1960, houve uma explosão da liquidez internacional, cujas causas remontariam tanto ao fortalecimento do nacionalismo monetário (que se utiliza das reservas internacionais como instrumento de defesa a distúrbios internacionais) quanto à aparição internacional dos bancos comerciais (os quais dão livre curso ao endividamento criador de liquidez):

[La movilidad internacional de capitales no es] la redistribución de un monto global y predeterminado de ahorro. Asociado al nacionalismo monetario, es un proceso endógeno de creación de liquidez por crédito bancario o por emisión de títulos financieros sostenida por los bancos. Esta ausencia de reglas generales o de control público concertado para enmarcar la oferta de liquidez internacional da una influencia preponderante a la demanda. Pero la demanda no es autorreguladora. Tiende a monetizar déficit, a retardar ajustes apremiantes, a cristalizar diferenciaciones entre acreedores y deudores que pueden transformarse en oposiciones violentas. (Aglietta, 1987, p.31).

A liquidez não é uma função intrínseca a um ativo. Ela depende das expectativas de que esse ativo poderá saldar pagamentos num ponto indeterminado do futuro, com baixos custos de transação e sem riscos de perda de capital; é uma noção, portanto, prospectiva. Trata-se da confiança de que esse ativo perpetuará suas qualidades ao longo do tempo. É por

¹⁹ Na verdade, a arbitragem financeira não somente não absorve, como *propaga* tais custos na forma de desequilíbrios cumulativos, conduzindo a situações críticas (Aglietta, 1987, p.136).

esse motivo que a explosão de liquidez, que mina a capacidade dos bancos centrais em regular seus sistemas de crédito e funcionar como prestador de última instância em momentos de instabilidade, é problemática: ela não se mantém dentro de regras socialmente aceitas e garantidas pelas autoridades monetárias. Surge um fenômeno de perda de referências, criando externalidades prejudiciais aos ajustes internacionais.

A segunda categoria de externalidade são os efeitos das variações cambiais sobre as economias nacionais. A volatilidade cambial traz efeitos prejudiciais para todos os países. Aqueles que sofrem apreciação da taxa real de câmbio enfrentam a ameaça de destruição de suas bases industriais e de reivindicações protecionistas. Por outro lado, os países com moedas que se depreciam importam inflação e podem receber investimentos que mais tarde revelam-se errôneos.

Aglietta argumenta que a instabilidade cambial reduz as taxas globais de crescimento. Isso é evidente nos países que enfrentam a apreciação da taxa de câmbio. Entretanto, também ocorre com os países com moeda depreciada, pois os mesmos terminam por adotar políticas restritivas de estabilização, a fim de conter a espiral inflacionária. Assim, o sistema de taxas de câmbio flutuantes não é um mecanismo eficiente para a correção de desequilíbrios externos, mas, ao contrário, cria cadeias que podem ir de encontro aos ajustes que se esperavam funcionar estavelmente (Aglietta, 1987, p.37-39).

A terceira categoria de externalidade são as incompatibilidades na formulação de políticas econômicas nacionais. Independentemente do regime cambial, as políticas econômicas de um país influem nas economias dos países com os quais o primeiro possui intensas relações comerciais e financeiras. Se os países ignoram tais interrelações, os custos de ajustamento são mais elevados. Trata-se de uma “soberania ilusória” (Aglietta, 1987, p.46), onde os associados tornam-se rivais. Aglietta menciona os modelos do tipo “dilema do prisioneiro”, onde o estabelecimento de regras capazes de induzir compromissos mútuos, a fim de descartar condutas hostis, seria mais vantajoso do que a formulação de estratégias independentes.²⁰

²⁰ A utilização da teoria dos jogos para as relações internacionais, sugerindo a necessidade de regras e instituições comuns, já havia sido realizada por Axelrod e Keohane (1985), embora Aglietta não lhes faça referência.

A observação interessante de Aglietta é a de que nem sempre uma estratégia comum representa a opção mais correta. Se as perturbações traduzem-se em evoluções opostas dos saldos correntes do balanço de pagamentos, por exemplo, as políticas devem ser divergentes, e não convergentes. A manutenção das mesmas regras de câmbio, portanto, não é sempre a melhor opção. A melhor opção é a cooperação, por sua flexibilidade frente à diversidade de situações.²¹

Vimos, portanto, as categorias de externalidades criadas pela interdependência entre as economias nacionais. Vimos também a argumentação de Aglietta de que os mercados financeiros privados não eliminam tais custos. Resta agora descrever a proposta do autor para a superação desse impasse.

Aglietta insiste na necessidade de minimizar as externalidades, ou seja, de superar os obstáculos à instauração da moeda centralizada na esfera internacional. Como a existência das nações é uma realidade sócio-histórica, o desafio é encontrar uma organização monetária que (i) possua credibilidade para reduzir as rivalidades das nações; mas que, ao mesmo tempo, (ii) apresente suficiente flexibilidade no seu funcionamento, a fim de se adaptar a evoluções reais que alteram a posição relativa dos países na divisão internacional do trabalho.

De acordo com o autor, a unicidade da moeda internacional deve adquirir a forma de uma organização das divisas, sob a égide de regras e de instituições. Assim, a supranacionalidade seria um ingrediente lógico dentro de um princípio monetário internacional.²²

Aglietta rechaça dois tipos de propostas. Em primeiro lugar, as propostas de retorno a alguma forma de padrão-ouro ou, mais especificamente, de restabelecer o dólar em seu papel de divisa-chave e introduzir uma obrigação de liquidez, baseada na convertibilidade-ouro, ao sistema monetário americano. Isto significaria retornar a uma ordem monetária

²¹ “[El] problema que se plantea[...] es el de manejar colectivamente las interdependencias monetarias, y no el de armonizar el conjunto de las políticas económicas” (Aglietta, 1987, p.152).

²² A supranacionalidade não significa aumento das restrições às políticas econômicas nacionais; a cooperação mais estreita pode até aumentar o raio de manobra das autoridades monetárias, uma vez que o sistema financeiro internacional tornar-se-ia mais eficaz (no sentido de que os fluxos de capitais orientar-se-iam em função da rentabilidade real dos investimentos).

baseada na fé, e não na razão.²³ Além disso, as pressões especulativas com o metal poderiam ser fatais.

Em segundo lugar, não seria politicamente realista supor alguma forma de autoridade monetária supranacional, que emitisse uma “moeda das moedas”. Propostas deste teor, evidentemente baseadas na proposta original de J. M. Keynes por uma *International Clearing Union*, também apresentam um sério problema técnico. Elas definem *ex ante* a distribuição dos custos de ajustamento entre os países. A proposta de Keynes, por exemplo, claramente beneficiava os países deficitários. Não seria sensato adotar critérios estáticos, quando o número de situações possíveis no futuro é indeterminado.²⁴

Se ambas as propostas acima são criticadas, restam duas soluções.

A primeira seria a hegemonia. Ao refletir sobre a necessidade de uma ordem monetária internacional, o autor ressalta a importância da centralização:

Esta organización plantea lógicamente los mismos problemas que fueron superados en el siglo XIX y a principios del XX en un marco nacional, mediante la unificación de las monedas bancarias alrededor del prestador en última instancia. (Aglietta, 1987, p.136).

Assim, Aglietta, de forma explícita - e, portanto, diferentemente de McKinnon -, enxerga a presença de um país hegemônico como condição suficiente, embora não necessária (pois, como será visto abaixo, a cooperação é uma alternativa), para o estabelecimento da ordem monetária internacional:

La hegemonía responde quizá en su principio, a las preocupaciones teóricas enunciadas antes. La divisa clave es aceptada universalmente como medio de regulación y de reserva. La jerarquía entre el centro de reserva y los países secundarios resuelve el problema del grado de libertad colectiva entre *n* países. Los países secundarios determinan sus políticas de manera que la regla de cambio sea respetada tomando en cuenta las elecciones de los demás. El *leader* determina el monto de las reservas internacionales expresadas en divisas clave a partir de su propia política monetaria sin importar las tasas de cambio. (Aglietta, 1987, p.64).

²³ O autor não se esquece de lembrar, além disso, que o padrão-ouro do século XIX representava, de fato, o triunfo da discricionariedade, representada pela manipulação da *bank rate* pelo Banco da Inglaterra. A irônica observação de Mundell (1995b, p.453) sobre o padrão-ouro clássico é emblemática: “National currencies were equal, but sterling was more equal than the others”.

²⁴ A evolução da proposta de Keynes será analisada na seção 2.2.

Aglietta, entretanto, pensa que a hegemonia não é democrática, porque os países secundários submetem-se a regras que lhes são automáticas, posto que definidas pelo país hegemônico. Assim, a segunda solução, a cooperação, seria preferível, porque é “pluralista”.

Para defender a cooperação, Aglietta adota caminho pragmático, ao afirmar que os princípios norteadores de uma nova organização monetária internacional devem ser aceitos pelos principais países. É por isso que chega à conclusão de seu livro afirmando que “si la organización monetaria internacional ya no se basa en la norma, sólo puede basarse en la cooperación” (Aglietta, 1987, p.145).

O desafio é conseguir concessões recíprocas por parte dos principais países, resultando em políticas monetárias que fossem compatíveis entre si, aos olhos dos operadores do sistema financeiro internacional. Aglietta reconhece que os exemplos históricos de tentativa de cooperação monetária internacional são desanimadores. Pensa, entretanto, que a situação atual (o livro é de meados da década de 1980) é particular, uma vez que mesmo a economia nacional mais importante (os Estados Unidos) começa a reconhecer os malefícios que as situações de interdependência podem trazer. Essa constatação é agravada pelo fato de serem os Estados Unidos um devedor estrutural líquido ao exterior. Nessas circunstâncias, há condições objetivas para a gestão cooperativa das relações monetárias internacionais.

Os Estados Unidos precisam reconhecer os custos associados à integração das economias. Assim, o sistema monetário internacional deveria evoluir em direção a uma maior simetria:

Solamente un reparto de poderes [entre los Estados Unidos, Japón, y el SME] puede sostener una internacionalización de divisas diferentes al dólar para repartir las cargas de la moneda internacional. (Aglietta, 1987, p.150).

A análise de Aglietta sobre o sistema monetário internacional, acima resumida, é bastante diversa do pensamento de McKinnon. Em particular, Aglietta ressalta que a existência de objetivos econômicos nacionais é uma realidade sócio-histórica que não pode ser abstraída. Nesse sentido, seu trabalho pode ser classificado como “economia política”. A contraposição

entre a soberania monetária nacional e os fluxos privados de capital internacional está na raiz de suas idéias.²⁵

Entretanto, a própria história dos fluxos de capital (seu controle nas décadas de 1940 e 1950; sua liberalização a partir da década de 1960) não é problematizada pelo autor. Aglietta reconhece que, após a Segunda Guerra Mundial, os objetivos econômicos nacionais eram prioritários e que, portanto, havia limites estreitos à liberdade de movimento de capitais de curto prazo. Do mesmo modo, aponta a tendência inequívoca do sistema à expansão da liquidez internacional a partir da década de 1960. Mas essas tendências, que se transformam ao longo do tempo, não constituem objeto de seu estudo. Elas surgem sob a forma de “pressupostos”, dando a impressão de que sua dinâmica é completamente subordinada à esfera do jogo político internacional - este sim, o objeto de estudo.

Não há espaço para ambiguidades: o livro de Aglietta é um estudo das interações *entre governos*; a hierarquia entre moedas (e, portanto, entre países) é o ponto central da estabilidade sistêmica. É das interações entre governos que nascem as externalidades, o grande desafio do sistema monetário internacional; é das interações entre governos que devem partir as soluções possíveis. Já em artigo anterior esclarecia:

La configuration des relations monétaires qui permet de surmonter ces tendances dans un monde où n'existent que des monnaies nationales est une *structure hiérarchisée des monnaies* conduisant à la notion de *devise clé* associée à la suprématie d'une nation dans un sens que l'analyse doit rigoureusement préciser si l'on veut en déduire les règles de fonctionnement de la monnaie internationale propres à chaque structure. (Aglietta, 1979, p.809).

É verdade que Aglietta reconhece que

[e]l dinamismo financiero há adquirido en nuestros días una gran autonomía y há suscitado una idolatría del arbitraje financiero. Solamente una crisis financiera de primera magnitud, que no debemos excluir si los desórdenes monetarios continúan, podría poner en tela de juicio esta actitud. (Aglietta, 1987, p.142).

Mas, ao mesmo tempo, não perde a oportunidade para afirmar que o problema da liberalização financeira poderia ser resolvido “bajo la égida de un sistema monetario

²⁵ “El origen de [los problema monetarios internacionales se encuentra] en la confrontación de dos exigencias incompatibles: la libertad completa de movimiento de capitales, por un lado y la afirmación intransigente de las soberanías monetarias nacionales, por el otro” (Aglietta, 1987, p.50).

fuertemente administrado”. O mal da concorrência financeira global é apenas que ela alimenta a rivalidade das divisas (o problema central), tornando-se necessário “poner orden en las relaciones monetarias internacionales, aun aceptando como fenómeno irreversible los mercados financieros englobados” (Aglietta, 1987, p.142).

Dada a estrutura hierárquica entre moedas como problema fundamental do sistema, e dados os mercados financeiros globalizados como “fenômeno irreversível”, não causa espécie o fato de as possibilidades enunciadas por Aglietta concentrarem-se nas relações entre governos, isto é, ou na hegemonia ou na cooperação das políticas entre os principais bancos centrais.

O padrão dólar-ouro representaria exemplo histórico, junto com o padrão libra-ouro, de centralização monetária em um país hegemônico, centralização essa que explicaria sua estabilidade. A crise desse padrão teria decorrido da possibilidade de os outros países requererem a convertibilidade em ouro de seus excedentes de títulos denominados em dólares. Tais países não eram, pois, “credores seguros”, na medida em que não existia nenhum mecanismo retroativo sobre a política monetária norte-americana para corrigir um excesso inicial de liquidez internacional.²⁶ A polarização de superávits de balanço de pagamentos e a resultante acumulação de reservas em dólares por parte dos países superavitários eram incompatíveis com o padrão dólar-ouro.

A hegemonia da teoria da estabilidade hegemônica

McKinnon e Aglietta são autores que partem de pressupostos diferentes, antagônicos até, de teoria econômica. Portanto, se corretas as conclusões acima, não seria exagero afirmar que grande parte da teoria monetária internacional contemporânea está baseada numa escola específica de economia política: a teoria da estabilidade hegemônica. É a

²⁶ “Credores seguros” é uma expressão que parece ser utilizada por Aglietta quando os portadores de títulos determinados em uma moeda específica têm confiança de que o país emissor tomará atitudes, sempre que necessário, para garantir o valor real dos títulos. O autor esclarece que certo mecanismo retroativo existia durante o padrão libra-ouro. O excesso de títulos denominados em libra esterlina nas mãos dos estrangeiros, toda vez que refletido em saídas potenciais de ouro, ocasionavam respostas do Banco da Inglaterra

teoria da estabilidade hegemônica que procura a estabilidade do sistema econômico internacional, incluído o monetário, na distribuição de poderes entre países, em detrimento do estudo da natureza historicamente específica da internacionalização do capital. A seção seguinte propõe uma revisão crítica dessa teoria.

no sentido de elevação da taxa bancária, freando o desconto dos títulos. Essa espécie de “mecanismo de ajustamento” tornava os credores seguros, em oposição ao padrão dólar-ouro.

1.2. Ascensão e Crise da Teoria da Estabilidade Hegemônica

Essa seção tem por objetivo descrever as origens e as proposições da teoria da estabilidade hegemônica, assim como sistematizar as críticas mais importantes que lhe foram dirigidas na literatura. Se comprovada a pertinência dessas críticas, haverá a necessidade de buscar arcabouço mais apropriado para o estudo das relações monetárias internacionais.

O debate entre realistas e liberais

O estudo de “economia política internacional” como disciplina específica no mundo acadêmico anglo-saxão nasceu justamente com as primeiras formulações, no início da década de 1970, daquilo que seria posteriormente denominado “teoria da estabilidade hegemônica” (Walter, 1991, p.18; Krasner, 1996, p.109).²⁷ Essa teoria, por sua vez, proveio da polêmica entre realistas e liberais (ou pluralistas), dentro do campo mais geral de teoria das relações internacionais, polêmica que se desenrolou por cerca de duas décadas a partir de meados dos anos 1960. O primeiro passo da nossa análise deve ser, portanto, uma análise do debate entre realistas e liberais.

O *realismo* não era, de fato, uma teoria “científica”, mas provia ferramentas flexíveis para a compreensão da dinâmica das relações internacionais. Sua origem é remota, buscando-a a maioria dos autores em Tucídides (c.460 - c.400 a.C).²⁸ De acordo com Keohane (1986b, p.163), o realismo parte de três premissas fundamentais: a existência de Estados soberanos e concorrentes no sistema mundial, como unidades básicas de ação, sem a presença

²⁷ Ao que consta, a expressão “teoria da estabilidade hegemônica” foi originariamente cunhada por Keohane (1980, p.132).

²⁸ É vastíssima a bibliografia sobre o realismo. Autores considerados “realistas clássicos” incluem não somente Tucídides, mas Maquiavel, Hobbes e E. H. Carr (1981). Os realistas mais representativos do pós-II Guerra são Morgenthau (1993) e Waltz (1959). Para exposições mais sintéticas da abordagem realista, ver Bull (1972), Wight (1991) e Fonseca (1998). Uma bela defesa do realismo clássico pode ser encontrada em Gilpin (1986). Desdobramento particular do realismo, por vezes denominada “escola inglesa”, ressaltando a necessidade de valores comuns entre os Estados, está magistralmente exposto em Bull (1977).

de um governo mundial; a busca de poder pelos Estados, seja como um fim em si mesmo, seja como meio para outros fins; e o comportamento racional dos Estados (as premissas Estado-cêntrica, de poder e de racionalidade). Mais rigorosamente, as definições e os instrumentos de poder podem ser vistos como o centro do realismo; a importância do Estado seria decorrente de sua característica de usuário dominante de poder no sistema internacional (Buzan, 1996, p.51).²⁹

No mundo acadêmico anglo-saxão, o realismo passou a dominar o vocabulário político a partir da Segunda Guerra Mundial, sobretudo após o início da Guerra Fria. Os problemas práticos oriundos dos confrontos com o nazismo, primeiro, e com a União Soviética, em seguida, enfraqueceram as abordagens baseadas no direito internacional, colocando no primeiro plano as questões relativas ao poder. Nomes como Hans Morgenthau e Kenneth N. Waltz questionavam o “legalismo” e o “idealismo”, identificados com escritores liberais (Keohane, 1986a, p.7-10). Para os realistas, o idealismo, em particular, era visto como parcialmente responsável pelo desastre do período entreguerras. Por essa razão, queriam dar “prioridade à necessidade de estudar o sistema internacional como era, e não como se gostaria que fosse” (Buzan, 1996, p.48).

Como tentativa de construção de uma teoria das relações internacionais, o realismo tinha claros limites. Em primeiro lugar, o conceito de poder era ambíguo. Se o poder era apenas a capacidade de influenciar o comportamento dos outros, então “*any effective action in world politics will necessarily involve power; but since this is a tautology, we will have learned nothing about the capabilities that create such influence*” (Keohane, 1986a, p.11). Além disso, o estudo das questões de cunho econômico somente surgia quando fortemente relacionado a questões de segurança, o crescimento econômico sendo necessário na medida em

²⁹ As premissas de Keohane representam uma versão sintética dos “seis princípios do realismo político” de Morgenthau (1993, p.3-15): a existência de leis objetivas que governam a política e que têm suas raízes na natureza humana; o conceito-chave de interesse definido em termos de poder; esse conceito-chave como categoria universal; o significado moral na ação política; a não-identidade entre as aspirações morais de um país particular e as leis morais que regem o universo; e a autonomia da esfera política.

que gera riqueza para a preservação da independência nacional.³⁰ Finalmente, a idéia do Estado como agente racional unificado, tomando decisões que maximizam poder e segurança numa ordem anárquica caracterizada pela ausência de um poder supraestatal, também suscita críticas. Em períodos de guerra, nos quais está em jogo a própria sobrevivência do Estado, tal visão pode ser exata. Mas, em períodos de paz, a geração do “interesse nacional” é fenômeno complexo, sobretudo porque os interesses particulares são heterogêneos, concorrentes e pouco coordenados no âmbito político doméstico.

Em resumo, o realismo do pós-II Guerra concentrava-se nas questões de política internacional, em detrimento das questões tanto econômicas quanto domésticas. A temática referia-se à luta pelo poder e pela conquista de equilíbrio que garantisse a ordem internacional. Não atentava para as eventuais relações entre a política internacional e os interesses materiais internos; a política internacional tornava-se um mundo à parte.

O *liberalismo americano* do pós-guerra pressupunha a possibilidade racional de harmonizar os interesses dos indivíduos em comunidade, por meio da ação socializadora e reguladora de interesses divergentes.³¹ Na âmbito do estudo das relações internacionais, essa pressuposição se consubstancia na integração social de todos os atores relevantes (Estados, empresas multinacionais, organizações não-governamentais etc.), com papel relevante desempenhado por regras e instituições.

A maioria dos autores concebe o início da abordagem liberal em relações internacionais a partir dos anos 1950, em particular com o desenvolvimento da “teoria da

³⁰ Não são poucos os autores que argumentam que essa limitação não se refere à corrente realista como um todo, mas apenas ao realismo americano dos anos 1940 a 1960. O realismo “clássico” sempre teria destacado a importância dos fatores econômicos - a ressalva é de Gilpin (1986, p.308 e seq.). Booth (1996, p. 328 e seq.), por sua vez, também questiona o triunfo, “num sentido mais profundo”, das idéias realistas sobre as idealistas após a Segunda Guerra Mundial: os realistas teriam apenas convencido as elites políticas de que suas proposições lhes eram mais úteis naquele momento, razão por que “o poder acadêmico desviou-se para sua direção”. Booth conclui que o realismo do pós-II Guerra constituía-se em doutrina meramente funcional, que perdeu os elementos normativos de antigos autores realistas, como E. H. Carr (um “realista utópico”, de acordo com o autor).

³¹ Os liberais americanos do pós-guerra ressaltam a importância da ação política, mas é preciso notar que “política” significa aqui a busca de consenso em nome do bem comum, e não poder e conflito como no realismo e nas teorias críticas.

integração” de Karl Deutsch e do “neofuncionalismo” de Ernest Haas e L. N. Lindberg (Underhill, 1994; Walter, 1991; Krasner, 1996).³² A teoria da integração argumentava que o adensamento das relações econômicas entre os Estados Unidos e a Europa Ocidental inevitavelmente criava interesses comuns, os quais transbordavam os espaços políticos domésticos; o neofuncionalismo ressaltava o papel das organizações supranacionais na superação das soberanias domésticas, ainda que essas organizações não tivessem sido, em sua origem, criadas com propósitos integracionistas. Ambos, entretanto, baseavam-se na possibilidade de a própria intensificação das relações entre países afetar suas ações, sobretudo em direção ao enfraquecimento do próprio Estado como ator.³³

Na medida em que não se verificou, historicamente, a diminuição do papel político dos Estados nacionais, a abordagem liberal passou a se concentrar nas questões econômicas internacionais. Os Estados nacionais não perderiam sua soberania política, mas novos fenômenos e novos atores transnacionais deveriam ser objeto de pesquisa. O trabalho de Keohane e Nye (1989) é uma síntese das abordagens liberais; ele supera as versões liberais radicais, que apontavam o fim do Estado territorial em direção a uma “aldeia global” de atores transnacionais (como, por exemplo, Brown, 1972).

Keohane e Nye argumentam que o realismo não pode explicar todas as situações internacionais, em particular porque a interdependência afeta a política mundial e o comportamento dos Estados; assim, procuram desenvolver “a coherent theoretical framework for the political analysis of interdependence” (p.4). A interdependência ocorre quando há custos recíprocos (embora não necessariamente simétricos) nas transações entre países,

³² Little (1996) representa postura diversa. Para o autor, a abordagem liberal remonta às primeiras décadas do século XX, quando autores como Norman Angell já indicavam os limites dos estudos internacionais que se resumiam às relações interestatais. Nos anos 1930 e 1940, além disso, uma série de cientistas políticos identificados com a “abordagem pluralista” de concepção do Estado no âmbito doméstico analisavam também questões internacionais. O despertar da Guerra Fria, contudo, terminaria por conferir peso desproporcional às tradicionais questões de diplomacia e de segurança. As abordagens políticas de cunho liberal restringiram-se, pois, a questões de âmbito doméstico (Little, 1996, p.72 e seq.). Esforços iniciais de retomar um arcabouço liberal nas questões internacionais, de acordo com o autor, somente seriam retomados mais tarde, a partir do final dos anos 1960, com a literatura da interdependência.

³³ Para uma análise crítica da teoria da integração e do neofuncionalismo, ver Milward (1994, p.10 e seq.) e Milward e Sorensen (1993).

geralmente associados à perda de autonomia envolvida nessas transações. Assim, a interdependência assimétrica (ou seja, aquela em que um país é menos vulnerável que outro) é fonte de poder: os atores menos dependentes podem usar a relação de interdependência para barganhar sobre determinada questão.

O ponto mais importante do trabalho de Keohane e Nye, entretanto, é a constatação de que há múltiplos canais conectando as sociedades - interestatais, transgovernamentais e transnacionais:

Interstate relations are the normal channels assumed by realists. Transgovernmental applies when we relax the realist assumption that states act coherently as units; transnational applies when we relax the assumption that states are the only units. (Keohane e Nye, 1989, p.25).

A expansão econômica gera padrões de interdependência, os quais criam (e recriam) instituições para a sustentação da economia global e incentivam a cooperação entre Estados.³⁴ De qualquer modo, embora não neguem a importância dos Estados, os liberais afirmam que as relações econômicas internacionais são resolvidas em diversas áreas temáticas (*issue-areas*), dentro das quais os resultados dependem de uma série de fatores. Não há hierarquia definida entre tais áreas temáticas e, portanto, as questões de segurança não são necessariamente determinantes. Finalmente, os diversos atores possuem diferentes graus de influência em cada área temática, podendo pressionar em algumas delas, mas não em outras (Krasner, 1996, p.110). Além disso, os autores esclarecem que a força militar envolve custos demasiado elevados para ser utilizada com frequência;³⁵ pode, portanto, ser irrelevante em uma série de situações.

O liberalismo foi importante no estudo de relações internacionais ao trazer à tona temas de natureza sócio-econômica, desprezados pela visão realista de poder internacional; a interdependência constituía novo ambiente estratégico nas relações

³⁴ Algumas vezes, o liberalismo é denominado *institucionalismo internacional*.

³⁵ Os custos da ação militar seriam de quatro ordens: (a) riscos de escalada nuclear; (b) resistência dos habitantes de países pobres ou fracos; (c) efeitos incertos e possivelmente negativos em relação à conquista de objetivos econômicos; e (d) opinião doméstica que se opõe aos custos humanos da utilização da força (Keohane e Nye, 1989, p.246).

internacionais, e a questão das limitações da ação dos Estados vinha para o primeiro plano (Little, 1996, p.76-77).

As abordagens liberais, contudo, padecem de várias fraquezas. Em primeiro lugar, e paradoxalmente, o liberalismo comete o mesmo erro do realismo, ao separar a política da economia: “Students of international relations have multinationalized, transnationalized, bureaucratized, and transgovernmentalized the state until it has virtually ceased to exist as an analytic construct” (Krasner, 1976, p.317). O mercado é visto como fenômeno natural, resultante da interação espontânea dos indivíduos; como uma forma de obtenção de consensos sociais básicos, e não como uma série de arranjos temporários e conflituosos, que podem ser contestados por grupos sociais (Underhill, 1994). Em segundo lugar, o mercado não é analisado como instituição histórica, no qual o comportamento dos agentes mudasse *pari passu* o contexto mais amplo. Assim, as abordagens liberais não conseguem visualizar os padrões cambiantes das instituições de mercado e das preferências políticas dos atores. Finalmente, as questões de segurança não são estudadas, e nem mesmo aparecem nas definições liberais de hegemonia.³⁶

A polêmica entre realistas e liberais já foi classificada por Waeber (1996) como o “terceiro debate” na história dos estudos de relações internacionais.³⁷ Tal debate foi diverso dos anteriores sob um importante aspecto. Nos debates anteriores, o confronto era às vezes político, às vezes metodológico, mas sempre antagônico - o confronto era para ser “vencido”. O “terceiro debate”, por sua vez, tornou-se explicitamente “inter-paradigmático”: as abordagens agora tendiam a abordar problemas diferentes, com o uso de diferentes linguagens. Era a *natureza* do estudo das relações internacionais que passava a ser objeto de discussão: o que era? quais os agentes relevantes? quais as perguntas importantes?³⁸

³⁶ Na opinião de Leaver (1994, p.135), a causa dessa desconsideração está no fato de as questões de segurança implicarem jogo de soma-zero (e não de soma-positiva, como as questões econômicas).

³⁷ O “primeiro debate” teria sido aquele entre realistas e idealistas nos anos 1940 e o “segundo debate” entre behavioristas e tradicionalistas nas duas décadas seguintes (Waeber, 1996, p.150 e 155-157).

³⁸ O caráter “inter-paradigmático” do “terceiro debate” provinha de uma “crise de identidade” no estudo das relações internacionais nos Estados Unidos, devido à Guerra do Vietnã, às revoltas estudantis e ao choque do petróleo, fenômenos que ameaçavam o *status quo* das pesquisas “puras” de defesa e de estratégia

É nesse contexto que a teoria da estabilidade hegemônica surgiu: não como síntese de posições antagônicas sobre o mesmo objeto, mas como o nascimento de um campo de estudos que englobava abordagens não-contraditórias. Como seria de se esperar nessas circunstâncias, a nova teoria tanto representaria avanço de substância sobre antigas questões quanto carregaria consigo as insuficiências teóricas das abordagens que procurava reunir.

O realismo estrutural e a teoria da estabilidade hegemônica

Vimos que o realismo, ou ao menos seus expoentes americanos da Guerra Fria, concentrava-se nas questões político-militares internacionais (*high politics*), elegendo o equilíbrio de poder como principal objeto teórico. Entretanto, os temas econômicos e de interdependência (*low politics*) eram incapazes de penetrar nesses arcabouços teóricos, a não ser de modo superficial. Por essa razão, as abordagens liberais passaram a ameaçar a supremacia do realismo, estudando fenômenos (comércio mundial, interdependência, integração econômica) que se tornavam crescentemente pertinentes às questões internacionais. Tais abordagens, entretanto, colocavam o movimento da economia internacional em esfera parcialmente autônoma às relações interestatais. O desenvolvimento extraordinário da economia internacional a partir da Segunda Guerra Mundial levou os liberais a questionar a primazia, se não a relevância, dos Estados nacionais como atores internacionais.

O passo seguinte na literatura veio justamente com a teoria da estabilidade hegemônica, a qual, ao menos no âmbito do estudo das relações *econômicas* internacionais, pode ser analisada como tentativa de síntese do debate entre realistas e liberais. A teoria da estabilidade hegemônica fôra originariamente lançada por Robert Gilpin (1971) e Charles Kindleberger (1986). Vários autores, contudo, projetaram-na para o trabalho seminal de K. Waltz (1986). Waltz fundou o realismo estrutural (ou neorealismo), provendo uma abordagem sistêmica das relações internacionais. Convém, portanto, resumir as idéias de Waltz, para em seguida analisar a teoria da estabilidade hegemônica, a qual, embora tenha de fato surgido antes

geopolítica (Waever, 1996, p.156). A incorporação de diferentes abordagens era um modo relativamente eficaz de evitar o desaparecimento de uma disciplina que, diga-se de passagem, sempre teve dificuldade em se fazer autônoma.

do neorealismo, também pode ser considerada uma teoria estrutural das relações econômicas internacionais. Se assim o fazemos, é porque várias críticas à teoria da estabilidade hegemônica são, a rigor, críticas mais gerais ao realismo estrutural.

A publicação do trabalho de Waltz reformulou o realismo, ao conceder primazia ao nível de análise sistêmico.³⁹ “Sistema internacional” é a soma da “estrutura” e das “unidades” (os países que o compõem). Para o autor, a estrutura do sistema internacional deveria ser definida independentemente dos atributos e das interações das unidades; é a *posição* das unidades umas em relação às outras. É o arranjo das partes, uma abstração que não tem características materiais. Seriam três os elementos que definiriam uma determinada estrutura. Em primeiro lugar, o princípio ordenador (hierarquia) das unidades. Em segundo lugar, a diferenciação funcional entre as unidades. Finalmente, a distribuição das capacidades (*capabilities*) entre as unidades: grandes potências têm maior capacidade de realizar seus objetivos. Tais elementos podem descrever de que forma as unidades do sistema estão arranjadas ou posicionadas; esse arranjo – a estrutura – restringe sua interação. A estrutura, portanto, é um conjunto de condições restritivas.

O importante é a distinção de Waltz entre as explicações reducionistas (ou explicações *inside-out*) e as explicações sistêmicas. Nas primeiras, as restrições estruturais são fixas, e variam-se os atributos das unidades. Nas explicações sistêmicas, ao contrário, os atributos das unidades são fixos, alterando-se as restrições com que se deparam.⁴⁰ Para Waltz, a teoria de política internacional (*international politics*) deveria estar preocupada com a

³⁹ Já em obra anterior (Waltz, 1959), ao diferenciar três níveis de explicação em relações internacionais, lançavam-se as bases do realismo estrutural. As explicações de primeira-imagem seriam aquelas que encontravam as causas dos fenômenos internacionais na natureza e no comportamento dos indivíduos. As explicações de segunda-imagem buscavam tais causas na estrutura interna dos Estados participantes; e as explicações de terceira-imagem ressaltavam que as estratégias ótimas de cada ator dependem das estratégias dos outros atores, numa situação de interdependência estratégica. Para Waltz, as explicações de terceira-imagem são simultaneamente as menos complexas e as mais frutíferas; devem, portanto, ser privilegiadas no estudo da política internacional. É necessário analisar as restrições que definem o cenário estratégico no qual os atores interagem: as causas devem ser encontradas no *sistema* de Estados.

⁴⁰ As explicações reducionistas e sistêmicas correspondem, respectivamente, às explicações de segunda e de terceira imagens de Waltz (1959); na classificação de 1979, entretanto, a distinção entre aquilo que é fixo e aquilo que é variável fornece-lhe maior rigor teórico.

estrutura (explicações sistêmicas); a maioria dos trabalhos de relações internacionais estaria estudando política externa (*foreign policy*), ou seja, mudanças das unidades dentro da mesma estrutura (explicações reducionistas).

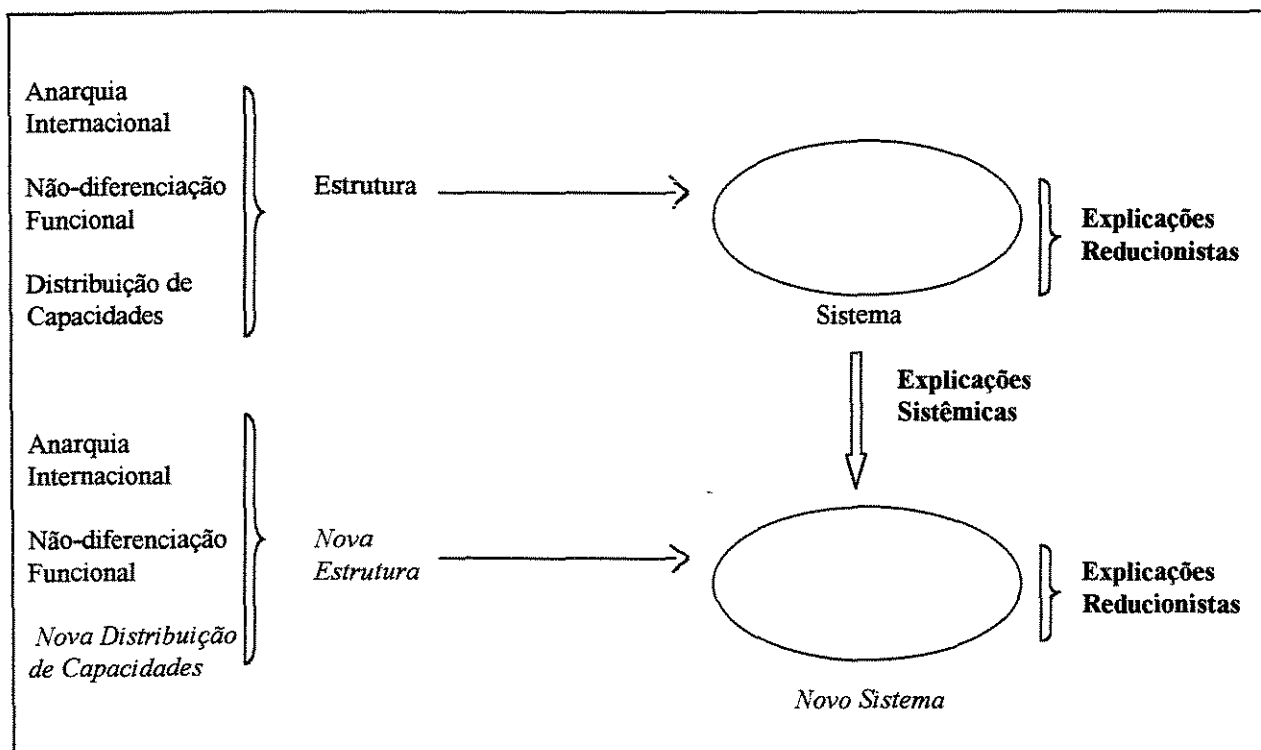
O problema das explicações reducionistas é que, se tentarmos explicar os resultados a partir dos atributos das unidades, “então seríamos forçados para trás, para o nível descritivo; e a partir de simples descrições, nenhuma generalização válida pode ser logicamente extraída” (Waltz, 1986, p.52). Haveria proliferação infinita de variáveis. O realismo “tradicional” padeceria desta limitação, pois apenas *descrevia* os sistemas internacionais, sem buscar sua estrutura. Na verdade, Waltz termina por afirmar que os realistas sempre recorriam a explicações que enfatizavam as percepções subjetivas dos agentes individuais ou a organização de Estados particulares, impedindo-os de conceder à estrutura determinações objetivas próprias, independentes das unidades. “[O realismo estrutural] abandonou as premissas conservadoras acerca da natureza humana que sustentavam o realismo clássico, e reafirmou a lógica da política de poder sobre a fundação mais firme da estrutura”; nesse sentido, a conjuntura da “Segunda Guerra Fria”, a partir do mesmo ano de publicação da obra de Waltz, forneceria o ambiente para seu triunfo sobre as abordagens liberais da interdependência (Buzan, 1996, p.49).

Mudanças nos atributos das unidades muitas vezes não implicam mudanças nos resultados, porque as estruturas são estáveis. Outras vezes, ao contrário, houve mudanças nos resultados sem concomitantes mudanças nos atributos das unidades: mudanças no nível sistêmico estariam em jogo. “Uma teoria do sistema explica mudanças entre sistemas, não dentro deles” (Waltz, 1986, p.60). *Dentro* dos sistemas, as descontinuidades seriam explicadas por mudanças nas unidades. O objetivo é “ser capaz de distinguir mudanças dos sistemas de mudanças em seu interior, algo que candidatos à teorização dos sistemas consideraram excessivamente difícil” (Waltz, 1986, p.96).

Vimos que a estrutura é definida como um conjunto de condições restritivas. No caso da política internacional dos últimos quatro séculos, Waltz acredita que os dois primeiros elementos que a caracterizam não se alteraram. O princípio ordenador é o mesmo: a anarquia internacional, ou seja, a não-subordinação dos Estados (soberanos) a qualquer forma de poder

supranacional. Também a diferenciação funcional entre as unidades não sofrera modificações: todas as unidades devem buscar sua sobrevivência, não havendo, de fato, diferenciação funcional. Assim, nos últimos quatro séculos, as mudanças estruturais devem ser buscadas em alterações no terceiro elemento que a caracteriza: a distribuição de capacidades entre as unidades. Alterações na configuração relativa de poder entre as unidades denotariam nova estrutura e, portanto, novo sistema. Este deveria ser o objeto das explicações sistêmicas. A Figura 1.2 resume o pensamento de Waltz.

Figura 1.2: Síntese da teoria estrutural de Waltz (1979)



A abordagem estrutural de Waltz – em que a estrutura, particularmente a configuração de poder entre as unidades, determina os resultados – é perfeitamente compatível com a teoria da estabilidade hegemônica. Resta, finalmente, analisar esta teoria.

Antes de tudo, vale afirmar que a teoria da estabilidade hegemônica não é *uma* teoria; são várias versões de um mesmo tema. É preciso evitar aquilo que um de seus maiores

expoentes chama de “análises bastante simplificadoras da relação entre hegemonia política e economia internacional liberal” (Gilpin, 1986, p.311). É possível, entretanto, encontrar algumas generalizações válidas para todas as variantes.

A definição mais sucinta é de Keohane (1980, p.132), no mesmo texto em que batiza a teoria de “estabilidade hegemônica”:

Specifically, it holds that hegemonic structures of power, dominated by a single country, are most conducive to the development of strong international regimes whose rules are relatively precise and well obeyed. According to the theory, the decline of hegemonic structures of power can be expected to presage a decline in the strength of corresponding international regimes.

O conceito de “regime internacional”⁴¹ permitia conciliar a velha imagem realista de “jogo pelo poder” com a existência de períodos de ampla cooperação internacional (Gale, 1998, p.254). A manutenção de “regimes liberais” (isto é, regimes internacionais caracterizados pela abertura econômica dos países participantes) é explicada pela presença de um poder hegemônico. O significado dessa explicação é claro: a teoria da estabilidade hegemônica subordinava o próprio movimento de integração dos mercados, que era o objeto dos liberais, à distribuição de poder entre os Estados nacionais. Tratava-se, portanto, de uma economia *política* da interdependência. Ao fazê-lo, encontrava uma ligação lógica entre a configuração da estrutura de poder internacional (conservando, pois, o papel dos Estados no estudo das relações internacionais) e a ordem econômica.

São necessárias, entretanto, duas observações. Em primeiro lugar, a definição de Keohane acertadamente não afirma que a hegemonia conduz a regimes *liberais*. Para tanto, seria necessário elemento adicional: a maior eficiência econômica do poder hegemônico. Caso contrário, a tendência é a hegemonia associar-se à forma de impérios, não de ordens liberais (Gilpin, 1986, p. 311).⁴² Em segundo lugar, a teoria da estabilidade hegemônica afirma que a

⁴¹ Os “regimes internacionais” não são necessariamente regras explícitas de comportamento entre os atores, mas constituem definição mais elástica: “padrões de comportamento cooperativo regularizado na política mundial” (Keohane, 1980, p.133), ou seja, conjunto de regras, regulamentos, acordos e expectativas, aceito por um grupo de Estados.

⁴² Esse ponto foi reiterado por Keohane (1984, p.33), quando, ao descrever os poderes “especialmente importantes” para definir hegemonia, incluiu as “vantagens comparativas na produção de bens de alto valor adicionado”.

hegemonia é mais propícia para a criação de regimes internacionais - mas não é elemento necessário. Gilpin (1986, p.311-312; 1987, p.91-92) esclarece que em nenhum momento a teoria da estabilidade hegemônica sustenta que uma estrutura hegemônica é condição *sine qua non* para o surgimento de regimes internacionais. Se os interesses e propósitos sociais das maiores potências econômicas são congruentes, é possível a instituição de regimes internacionais sem hegemonia.

A teoria da estabilidade hegemônica, entretanto, nunca encontrou uma fórmula que representasse uma síntese teórica entre o realismo e o liberalismo. Prova disso é a sobrevivência, até hoje, do que poderiam ser denominadas “duas variantes genéricas da teoria da estabilidade hegemônica”: a variante neorealista e a variante neoliberal.

A variante neorealista, liderada por Robert Gilpin e Stephen D. Krasner, ressalta os interesses do poder hegemônico e, conseqüentemente, os aspectos de dominação (e subordinação) envolvidos nos processos de abertura econômica internacional. Tal variante observa limites à possibilidade de manutenção dos regimes. “Hegemonia” é, portanto, uma relação de coerção ou dominância, fundada na distribuição desigual de poder militar ou econômico, fruto apenas das capacidades materiais do poder hegemônico. Esse conceito, na esfera internacional, associa forças sociais com entidades territoriais (Gill, 1993, p.42).

O trabalho seminal é de Gilpin (1971)⁴³, uma notável crítica às tradições liberais e ao determinismo marxista, os quais, segundo o autor, teriam colocado o movimento da economia numa esfera autônoma em relação ao plano político; o Estado, portanto, representaria ou obstáculo ou adaptação ao poder do mercado. A partir dos estudos de Jacob Viner e de E. H. Carr, entretanto, Gilpin concluiria que os valores políticos e os interesses econômicos nacionais são determinantes cruciais das relações econômicas internacionais; a economia internacional, longe de ser esfera autônoma ou mesmo determinante, funcionava num contexto de enfrentamento entre nações (ver também Gilpin, 1986, p.310).

⁴³ Stein (1984, p.355) afirma, contudo, que o trabalho de Organski (1968), embora trabalhando fundamentalmente no plano político, já afirmava que o desequilíbrio de poder (ali entendido como um sistema sob condições hegemônicas) é mais estável e pacífico que um sistema com real equilíbrio de poder.

Mais especificamente, Gilpin procurava criticar as teorias liberais, então em voga, para as quais os atores transnacionais estariam minando o papel do Estado-nação como *locus* de poder. O fortalecimento destes atores, segundo o autor, dependeria justamente de padrões particulares de relações interestatais, estando atrelado aos interesses do Estado politicamente mais poderoso. A conclusão era clara: as vicissitudes da economia mundial eram o resultado do processo histórico de ascensão e declínio das grandes potências nacionais. Gilpin já traçaria as linhas gerais comparativas entre a *Pax Britannica*, o entreguerras⁴⁴ e a *Pax Americana*.

Mais tarde, a posição é reforçada:

The modern nation-state is first and foremost a war-making machine that is the product of the exigencies of group survival in the condition of international anarchy. The security and political interests of states are primary and determine the international context within which economic forces must operate. (Gilpin, 1987, p.85).

Em 1976, artigo de Krasner na *World Politics* reafirmaria as idéias de Gilpin sob formulações mais rigorosas. O caminho escolhido por Krasner foi diverso. O ponto de partida era o de que países em diferentes posições no sistema internacional defendem interesses diversos. Em particular, a preferência dos Estados pela abertura comercial⁴⁵ dependeria de quatro fatores: do nível da renda nacional do país; de sua taxa de crescimento econômico; de seu poder político (em termos dos custos relativos de oportunidade de fechar o mercado); e sua estabilidade social. Em geral, países grandes, com baixas taxas de crescimento, pouco poderosos politicamente e socialmente instáveis preferem baixos níveis de abertura comercial. Mas o resultado no *sistema* internacional iria depender de sua estrutura. Um sistema de Estados grandes, de aproximadamente mesmo tamanho, mas com níveis desiguais de desenvolvimento econômico, deveria tender para o fechamento comercial. Em contrapartida, num sistema *hegemônico* ascendente, o poder dominante demonstra interesse na abertura

⁴⁴ Já em 1971, Gilpin afirmava que a instabilidade do período entreguerras relacionava-se à “failure of the United States to assume leadership of the world economy, a role Great Britain could no longer perform” (p.407).

⁴⁵ Krasner analisa apenas o movimento internacional das mercadorias; como veremos à frente, a inclusão da mobilidade de capitais é problemática na teoria da estabilidade hegemônica.

comercial, sendo acompanhado pelos Estados dinâmicos de menor porte. O poder hegemônico deveria utilizar-se de incentivos e punições para convencer os Estados médios a aceitarem a abertura do sistema (Krasner, 1976, p.322-323).⁴⁶

A variante neoliberal da teoria da estabilidade hegemônica tem raízes mais próximas do arcabouço liberal, em particular da teoria do *public choice*. Ressalta as preferências dos Estados pelo crescimento e bem-estar econômicos; as questões de segurança e estabilidade social são menos relevantes. Assim, a configuração da estrutura depende apenas do peso econômico das nações envolvidas, e não (também) de seu poder político-militar ou de seu dinamismo de produtividade (ganhos *relativos* com a abertura do sistema) (Lake, 1984, p.145). Esta variante é “liberal” ao defender a idéia de que os regimes liberais constituem bem público para todas as nações, porque provêem os maiores benefícios para o maior número de países. Mas, simultaneamente, reconhece que há problemas de coordenação e de *free-riding*: maiores benefícios podem ser adquiridos por Estados individuais que burlam o esquema, protegendo seus próprios mercados enquanto tentam penetrar nos mercados vizinhos.⁴⁷ O

⁴⁶ Ao confrontar as predições de sua análise teórica com os dados históricos do comércio internacional, Krasner conclui que o modelo apresenta bons resultados para os períodos 1820-1879 (hegemonia britânica ascendente e abertura comercial), 1880-1900 (hegemonia declinante e fechamento) e 1945-1960 (hegemonia americana ascendente e abertura). Os períodos 1900-1913 e 1960-1975 são simétricos, no sentido de que as hegemonias eram declinantes, mas o sistema conheceu abertura comercial (o que seria incompatível com os interesses do poder hegemônico). Inversamente, o período entreguerras denotava a ascensão da hegemonia americana, mas o protecionismo comercial era a regra. Para Krasner, é necessário acrescentar outro fator explicativo na análise. Haveria certa tendência da política econômica em refletir estruturas passadas, ou seja, as instituições e as decisões não acompanhariam coetaneamente as mudanças estruturais. São necessários “eventos externos catalíticos” (guerras, grandes depressões) a fim de que as autoridades percebam as novas realidades e adotem políticas condizentes com sua posição na estrutura internacional.

⁴⁷ O problema de *free-riding* (“carona”) é bastante comum na literatura de bens públicos. Os bens públicos são geralmente definidos por sua dupla característica de não-exclusividade (ou seja, é impossível impedir que não-contribuintes usufruam do bem) e de não-rivalidade no consumo (ou seja, a possibilidade acima não retira os incentivos para que os outros continuem a oferecer o bem). O *free-rider* é justamente aquela unidade (indivíduo, firma etc.) que, apesar de não contribuir para a produção do bem (público), consome-o, na medida em que tem conhecimento de que os outros não o podem impedir. O problema de *free-riding* aparece quando o custo para a produção do bem é maior que o benefício trazido para cada unidade. Sob tal circunstância, nenhuma unidade individual encontrará os incentivos necessários para a produção do bem, o qual, de resto, traria benefícios a todos. Nesse sentido, resulta um resultado subótimo para os participantes, tornando-os coletivamente piores do que poderiam estar caso cooperassem.

poder hegemônico teria portanto a função de disciplinar o sistema para evitar *free-riders* e trazer o melhor resultado coletivo em termos de bem-estar econômico.⁴⁸

O clássico *World in Depression* de Kindleberger, de 1973, já trazia os fundamentos dessa variante da teoria da estabilidade hegemônica. Para oferecer “uma” (e não a “única”) explicação das causas e da profundidade da Grande Depressão dos anos 1930, Kindleberger ressaltaria a ausência de um país que tivesse “capacidade e disposição” para atuar como estabilizador do sistema internacional, cumprindo cinco funções:

- (1) manutenção de mercado relativamente aberto para bens em apuros (*distress goods*); (2) provisão de empréstimos de longo prazo contra-cíclicos, ou pelo menos estáveis; (3) policiamento de um sistema relativamente estável de taxas de câmbio; (4) asseguramento da coordenação das políticas macroeconômicas; (5) atuação como prestador de última instância, através de descontos ou então da provisão de liquidez, em crises financeiras. (Kindleberger, 1986, p.289).⁴⁹

O objetivo da obra era criticar as explicações unicasais da Grande Depressão, especialmente aquelas que ressaltavam as políticas econômicas eventualmente errôneas de um único país (em particular dos Estados Unidos, seguindo o caminho aberto por Friedman e Schwartz, 1971). Kindleberger, deste modo, deslocava o debate para a estrutura do sistema *internacional*. Concluía que, para os anos 1980 e 1990 (a primeira edição do livro é de 1973, mas a reedição de 1986 incorporava este aspecto), as escaramuças entre os Estados Unidos, a

⁴⁸ A teoria dos bens públicos internacionais não aparece como coincidência nos anos 1970. O objetivo americano era socializar os custos militares no exterior. Nos anos 1940 e 1950, como veremos, não havia outra alternativa para os Estados Unidos senão exportar capital e abrir seus mercados. Não era um “custo” para os Estados Unidos; era uma necessidade de sua economia na conjuntura do imediato pós-guerra (Leaver, 1994). Ver também Russett (1985, p.226): “True, the postwar reconstruction entailed immediate large-scale costs to the United States, in the Marshall Plan and in trade concessions to Japan that in large part substituted for heavy grant assistance, but the United States had large amounts of surplus productive capacity after World War II, making the costs of overseas economic assistance not really very onerous. Furthermore, that excess capacity made postwar American prosperity dependent on foreign economic expansion in worldwide prosperity. Had the European or former colonial economies been allowed to stagnate, almost surely the American economy would have done likewise”. Outra seria a situação a partir do final da década de 1960. Há, portanto, um componente ideológico na transformação, pela teoria dos bens públicos internacionais, do conceito de hegemonia de um “privilegio exorbitante” para uma “lógica de ação coletiva” (Snidal, 1985, p.588). Insistir na questão dos bens públicos internacionais implicava que os esforços pelo dividendo da paz deveriam vir apenas das outras nações, dado que os Estados Unidos os teriam fornecido de forma “benevolente” (Leaver, 1994, pp.136 e ss.).

⁴⁹ As funções 3 e 4 foram adicionadas às edições de *World in Depression* subsequentes ao artigo do autor na *International Studies Quarterly*, em 1981.

Europa Ocidental e o Japão eram prejudiciais a todos, sendo necessária alguma liderança por parte de um único país.⁵⁰

Mais tarde, Kindleberger (1976) novamente contribui para a análise centrada na provisão dos bens públicos internacionais, alegando que um sistema internacional de regras e instituições aparentemente estáveis apresenta tendência à desorganização. Haveria assimetrias entre as análises econômicas nos âmbito nacional e internacional:

In the international economy, it has long been recognized that the world of the benign invisible hand does not obtain. Unlike the households and firms in the national economy, countries in the international economy and especially in the international polity have power. (Kindleberger, 1976, p.16).

Na ausência de um governo mundial, a única solução possível para a estabilidade sistêmica seria a *liderança* por parte de um país, o qual assumiria os custos da provisão dos bens públicos internacionais. Mas essa liderança tem de ser “legítima”, isso é, baseada na “persuasão” e não na “dominância” (Kindleberger, 1976, p.34; ver também 1986, p.289n). Quando o líder passa a explorar o sistema, a instabilidade é iminente. Subjacente a toda a análise está o princípio de que a estabilidade do sistema internacional requer gerenciamento constante - não pode se basear apenas nos interesses das unidades participantes (Kindleberger, 1976, p.20-22).

A grande novidade da formulação de Kindleberger e, portanto, dos autores subseqüentes que se debruçaram sobre a questão dos bens públicos internacionais, não era que o poder hegemônico poderia impor, e ocasionalmente impunha, uma ordem global estável para o seu próprio benefício. Os realistas “tradicionais” já o afirmavam há muito. A novidade era que o regime beneficiava a *todos* os Estados participantes, particularmente aos membros mais fracos do sistema internacional (Snidal, 1985, p. 581-582). Diversa é a variante neorealista da teoria da estabilidade hegemônica, na qual não se estipula que os outros Estados

⁵⁰ O Brasil (*sic*), como país insuspeito, seria uma das alternativas (Kindleberger, 1986, p.305).

necessariamente se beneficiam das decisões racionais do poder hegemônico.⁵¹ Em relação à análise de Kindleberger, “o foco da teoria [...] muda da capacidade de prover um bem público para a capacidade de coagir outros Estados” (Snidal, 1985, p.588). Mas também a variante neorealista da teoria da estabilidade hegemônica é diferente do realismo, pois ressalta que o poder hegemônico, se dotado de dinamismo econômico, provê regimes liberais, e cobra pela sua defesa. Os outros Estados, notadamente os menores, sucumbem, reconhecem a liderança hegemônica e reforçam seu desempenho e posição.

Declínio da teoria da estabilidade hegemônica

A teoria da estabilidade hegemônica, acima resumida, representou indubitável avanço nos estudos de instituição e manutenção dos regimes liberais. Seu caráter parcimonioso e sua aparente capacidade de explicar a história da economia internacional dotaram-na de grande popularidade na literatura especializada.

Mesmo seus críticos reconhecem sua importância. Andrew Walter (1996, p.126), talvez o crítico mais sistemático, não nega que “the theory [of hegemonic stability] provides a stepping-stone towards a deeper understanding of the dynamics of the international political economy”. Robert Keohane, representante das abordagens liberais, admite que as premissas da teoria da estabilidade hegemônica devem ser levadas a sério.⁵² Em uma passagem curiosamente pouco citada na literatura, Keohane descreve sua posição em relação à teoria da estabilidade hegemônica:

Regarding tendencies rather than particular decisions, [basic force models] are especially useful in establishing a baseline, a measure of what can be accounted for by the very parsimonious theory that tangible resources are directly related to outcomes, in this case to the

⁵¹ Interessante nesse sentido é a crítica positiva que Gilpin (1987) faz às teorias dos “sistemas-mundiais” e da “dependência”, as quais defendem que os benefícios do poder hegemônico não se estendem necessariamente aos países mais fracos.

⁵² As concessões de Keohane à teoria da estabilidade hegemônica foram tamanhas que muitos autores o classificam como representante daquela (Russett, 1985, p.208; Walter, 1991 e 1996). Outros, entretanto, pensam que Keohane, ao enfatizar a possibilidade de cooperação por meio de regras e instituições internacionais, está demasiado distante do arcabouço realista. Por este motivo, os trabalhos de Keohane mais espalharam confusão intelectual do que proviram eventual síntese entre as abordagens neorealistas e neoliberais (Little, 1996, p.80-83).

nature of international regimes. The hegemonic stability theory, which is systemic and parsimonious, therefore seems to constitute a useful starting point for analysis, on the assumption that it is valuable to see how much can be learned from simple explanations before proceeding to more complex theoretical formulations. (Keohane, 1980, p.138).

Duncan Snidal, autor que, assim como Keohane, tentou mostrar por meio de estudos de teoria dos jogos que a cooperação “pós-hegemonia americana” é possível (ao menos quando o número de países poderosos é pequeno), conclui seu artigo de 1985 afirmando que...

[...] viewed as a beginning rather than as a reliable conclusion about international politics [...] the theory of hegemonic stability and its limitations may provoke us toward a better understanding of the bases of international cooperation. (Snidal, 1985, p.614).

Nos últimos quinze anos, contudo, a teoria da estabilidade hegemônica tem sido objeto de uma série de críticas, tão variadas e diversas, que uma classificação torna-se indispensável; na realidade, é surpreendente que esta tarefa de sistematização não tenha sido realizada. As páginas que seguem procuram superar esta lacuna.

As críticas à teoria da estabilidade hegemônica podem ser divididas em três grandes grupos: (i) críticas ao poder explicativo da teoria da estabilidade hegemônica; (ii) críticas internas, isto é, que questionam sua coerência lógica; e (iii) críticas externas, isto é, que põem em questão a verossimilhança e/ou relevância de suas premissas.

O *primeiro* grupo de críticas refere-se ao insuficiente poder explicativo da teoria da estabilidade hegemônica.⁵³ Stein (1984) talvez represente o trabalho mais sistemático na área do comércio internacional. O autor percorre rapidamente a historiografia dos acordos e das estatísticas do comércio mundial desde as Guerras Napoleônicas, para verificar se realmente o livre comércio era fruto das políticas do poder hegemônico. Sua pesquisa não encontra provas para esta afirmação. Em nenhum momento o poder hegemônico “impunha” o livre comércio sobre países médios (embora o fizesse, ocasionalmente, sobre países pequenos).

⁵³ Críticas à capacidade de a teoria da estabilidade hegemônica explicar a história da economia internacional podem ser encontradas em Keohane (1980); McKeown (1983); Stein (1984); Russett (1985); Strange (1987); Giovannini (1988); Gowa (1989a); Eichengreen (1990); Walter (1991); Lake (1991); Eichengreen (1996); e Walter (1996).

Muitas vezes, o poder hegemônico reduzia unilateralmente suas tarifas (fenômeno mais comum na *Pax Britannica* que na *Pax Americana*), mas os outros raramente o seguiam. Havia, portanto, “barganhas de tarifas assimétricas” (p.366, 380 e 383). Além disso, o autor questiona precisamente a existência de períodos de “livre comércio global”. O máximo que houvera foi “comércio *mais* livre, subsistêmico”, sempre baseado em uma teia de acordos bilaterais. Stein mostra que, mesmo em períodos considerados de “regime liberal”, como nos 1860s ou nos 1960s, havia liberalização discriminatória (p.366 e 378).

No período da hegemonia britânica, os estudos de McKeown (1983) haviam mostrado que a abertura e o fechamento do mercado dependiam não tanto do poder da Grã-Bretanha, mas de seu nível de atividade. Além disso, a Grã-Bretanha possuía um Império sobre o qual podia despejar seus produtos, evitando barganhas permanentes pelo livre comércio global (Keohane, 1984, p.37). No período da hegemonia americana, Strange (1987) resume a historiografia para mostrar que o próprio liberalismo americano do quarto de século após a Segunda Guerra Mundial é menos uma doutrina geral que uma ideologia, isto é, “uma doutrina para ser usada quando fosse conveniente e combinasse com a percepção corrente do interesse nacional, mas para ser desdenhada e esquecida quando não o fosse” (p.562).

O *segundo* grupo de críticas desafia a coerência lógica da variante neoliberal da teoria da estabilidade hegemônica. São duas as principais críticas internas encontradas na literatura. A primeira foi originariamente levantada por Conybeare (1984). Partindo de uma nota de rodapé de Keohane (1980, p.158n), Conybeare nota que há, na variante neoliberal da teoria da estabilidade hegemônica, pelo menos no que se refere ao livre comércio, certa confusão entre os conceitos de bem público e de dilema dos prisioneiros.⁵⁴ O autor reconhece que ambos produzem resultado subótimo para os participantes, tornando-os coletivamente piores do que poderiam estar caso cooperassem. Mas os bens públicos devem possuir as

⁵⁴ Sobre os bens públicos, ver nota 47. O dilema dos prisioneiros, surgido com a teoria dos jogos, ocorre quando aos participantes a melhor alternativa seria a cooperação de todos, mas a eventual não-cooperação por parte de um deles levaria os outros à pior situação possível. Neste caso, os participantes terminam por não cooperar, com receio da atitude dos outros.

características de não-exclusividade e não-rivalidade no consumo. Nenhuma das características é compartilhada pelo comércio internacional (ver também Russett, 1985, p.224-228), pois seus benefícios são excludentes (penalizações para aqueles que impõem tarifas)⁵⁵ e há rivalidade no consumo (a distribuição dos ganhos com o comércio é objeto de rivalidade, pois os bens têm oferta e demanda limitadas, ao menos no curto prazo). A possibilidade de haver ganhos absolutos para todos não significa que os ganhos de um país sejam independentes dos prejuízos dos outros.

A natureza do livre comércio, portanto, está mais próxima do dilema de prisioneiro do que do bem público internacional. Ainda que o livre comércio fosse a melhor solução para todos, é sempre possível a um país individual não cooperar e aumentar as tarifas. Os outros países (e não há motivos para excetuar o país hegemônico), caso não aumentem suas próprias tarifas em resposta ao primeiro, estariam em pior situação. O objetivo de Conybeare é mostrar que mesmo o poder hegemônico não tem incentivos econômicos *racionais* para desempenhar as funções descritas por Kindleberger: países médios podem recorrer a tarifas e diminuir o bem-estar econômico do poder hegemônico. Por que, então, os períodos de hegemonia da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos conheceram o fenômeno da abertura comercial? A explicação é que tais países não queriam liderar a adoção de políticas restritivas, pois seriam seguidos pelos países médios. O argumento de Conybeare significa que a solução foi cooperativa, e não hegemônica; os países deixam voluntariamente de tomar iniciativas unilaterais de elevação de tarifas.

Keohane parte do princípio de que muitas situações de política internacional tomam a forma do “dilema do prisioneiro com repetição” (Keohane, 1984, p.68): sabe-se que resultados mutuamente cooperativos podem ocorrer num dilema do prisioneiro infinitamente repetido, caso os atores não descontem demasiadamente o futuro (teorema de Folk), ou seja, caso esperem contínuas interações no futuro e a tais expectativas é conferido peso razoável em seus cálculos (Keohane, 1986b, p.196). Keohane estava, de fato, retirando o argumento

⁵⁵ Snidal (1985, p.593) afirma que “indeed, much international effort is directed toward finding means of exclusion”, embora Gowa (1989a, p.314-316) afirme que os custos do policiamento e da imposição de sanções do livre comércio podem ser altos e não-excludentes, devido a informações imperfeitas.

subiata causa, tollitur effectus da teoria da estabilidade hegemônica: era possível pensar na estabilidade do sistema internacional após o declínio da hegemonia americana.

Este raciocínio, entretanto, exige o pressuposto da inexistência de “falhas de mercado” entre as unidades: custos de transação, informação assimétrica, risco moral, ausência de mecanismos legais de obrigação etc. Mas falhas de mercados existem, sobretudo no sistema internacional. É necessária, portanto, a presença de instituições que cumpram o papel de solucionar - ou, mais precisamente, minimizar - os problemas decorrentes das falhas de mercado; instituições que ofereçam algum mecanismo de retaliação contra transgressores de normas, que reduzam os custos de transação, que publiquem informações, que monitorem as ações das unidades envolvidas (Keohane, 1984, p.75-76 e 85-98). A conclusão geral é clara: “Whether a hegemon exists or not, international regimes depend on the existence of patterns of common or complementary interests that are perceived by political actors” (Keohane, 1984, p.78).⁵⁶

A segunda crítica interna à teoria da estabilidade hegemônica procura mostrar que a assimetria do sistema internacional pode significar que os países mais poderosos não aceitarão restrições sobre suas políticas domésticas, contribuindo para o desequilíbrio.

No caso do intercâmbio internacional de bens, a visão liberal afirma que o livre comércio traz benefícios para todos, inclusive para o poder hegemônico. Nesse sentido, a abertura comercial não seria “restrição”, mas “avanço”. (Esta é, aliás, a resposta da variante neoliberal da teoria da estabilidade hegemônica à primeira crítica interna acima). Mas, no caso das finanças internacionais, mesmo as abordagens liberais reconhecem que qualquer sistema

⁵⁶ A crítica neoliberal à teoria da estabilidade hegemônica somente é válida justamente em relação à sua variante neoliberal. Grieco (1990) pensa que Keohane, ao fazer a analogia com o dilema do prisioneiro, utiliza o conceito de ganhos absolutos. Mas, no que se refere à variante neorealista da teoria da estabilidade hegemônica, a verdadeira preocupação dos Estados é com os ganhos relativos. O pessimismo neorealista em relação à possibilidade de cooperação sem hegemonia tem, nessas circunstâncias, fundamento. A cooperação é apenas tática, e não deve levar à superação das rivalidades nacionais no longo prazo (Gilpin, 1987, p.85). Ver também Waltz, 1986, p.101: “Specialization in a system of divided labor works to everyone’s advantage, though not equally so. Inequality in the expected distribution of the increased product works strongly against extension of the division of labor internationally. When faced with the possibility of cooperating for mutual gains, states that fell insecure must ask how the gain will be divided. They are compelled to ask not ‘Will both of us gain?’ but ‘Who will gain more?’”.

apresenta custos de ajustamento, os quais precisam ser repartidos. Assim, a presença de assimetria de poder internacional, em si, constituiria fator sistêmico desestabilizador.

O livro de Andrew Walter (1991) é exemplo dessa crítica. Para o autor, a eventual presença de um poder monetário-financeiro centralizado manifestaria uma contradição inerente entre suas funções privadas (“banqueiro do mundo”, com lucros de senhoriagem e de intermediação financeira internacional) e suas funções públicas (“administrador” do sistema monetário internacional, fornecendo liquidez em situações emergenciais e fluxos de capital de longo prazo de caráter anti-cíclico). A existência das funções privadas do poder hegemônico retira sua legitimidade para, frente aos inevitáveis desequilíbrios de pagamentos internacionais, possuir o necessário grau de arbítrio nas decisões de financiamento/ajustamento. No âmbito nacional, a resolução foi encontrada por meio da centralização das operações de criação de liquidez num Banco Central público, ao qual todo o sistema financeiro doméstico deve se adequar. No âmbito internacional, entretanto, o máximo que se pôde admitir foi a existência de um padrão câmbio-ouro, o qual, se economicamente “irracional”, solucionava o problema político do arbítrio por meio de constrangimentos externos à autonomia monetária do país central.

É por essa razão que Walter afirma que, historicamente, a ineficácia da coordenação de políticas macroeconômicas em momentos de crise deveu-se não apenas aos interesses “mercantilistas” de alguns países (França nos anos 1920 e 1960, Alemanha e Japão mais recentemente), mas também ao modo pelo qual a Grã-Bretanha nos anos 1920, e os Estados Unidos desde a década de 1950, evitaram ajustamentos a desequilíbrios fundamentais, em parte devido às suas próprias posições dominantes.

O *terceiro* grupo de críticas à teoria da estabilidade hegemônica surgiu quando vários autores passaram a questionar o estudo de economia política internacional em geral, e a teoria da estabilidade hegemônica em particular, a partir de suas premissas. Estes autores, oriundos de tradições desde marxistas até pós-modernas, não formam nem de longe uma posição coerente, e de modo algum podem ser vistos como “escola” alternativa. O que os une é a insatisfação com a premissa de que as unidades (Estados, instituições, grupos sociais,

indivíduos) podem ser estudadas com base em categoria tão abstrata como “interesse”, a qual determinaria suas preferências e ações; sobre seu arcabouço “estrutural”, a teoria da estabilidade hegemônica não permite averiguar a possibilidade de as unidades influenciarem, e serem influenciadas por, as preferências e ações umas das outras. Esta concepção “reflexiva” implica, como veremos, ruptura radical com o *mainstream* de economia política internacional - e pode significar, no nosso caso, um ponto de partida mais interessante para o estudo histórico do sistema monetário internacional.

As críticas externas à teoria da estabilidade hegemônica são de diversas ordens. Assim, procuraremos oferecer uma sistematização particular dessas críticas, ao nos concentrarmos no papel teórico desempenhado pela “estrutura do sistema internacional” nas duas variantes da teoria da estabilidade hegemônica e, conseqüentemente, em seus conceitos subjacentes de “hegemonia”. Para tanto, dividiremos as críticas externas em dois grandes conjuntos, utilizando, como critério de classificação, as variantes da teoria da estabilidade hegemônica que são o objeto de crítica em cada caso. Como veremos à frente, dependendo de sua variante a teoria da estabilidade hegemônica utiliza-se do conceito de estrutura ou de forma excessiva (variante neorealista) ou de forma limitadora (variante neoliberal). Uma das consequências dessa utilização errônea é, em ambos os casos, a emergência de conceitos insatisfatórios de “hegemonia”.

O primeiro conjunto de críticas externas dirige-se à variante neorealista da teoria da estabilidade hegemônica. Relaciona-se à complexa questão referida na literatura como “níveis de análise”. Para seus críticos, a teoria da estabilidade hegemônica estaria privilegiando o *locus* de conflitos interestatais (a “estrutura”), em detrimento do nível doméstico (as “unidades”). Trata-se do papel *excessivo* do conceito de estrutura.

Na variante neorealista da teoria da estabilidade hegemônica, pode-se aplicar a idéia de “causa” (Cox, 1996c, p.51): a estrutura é a característica causal básica do sistema, determinando, mediante a distribuição interestatal do poder, os comportamentos dos Estados. Waltz, como visto acima, deixara claro que era preciso isolar as causas encontradas no sistema das causas encontradas dentro das unidades:

Structure has to be studied in its own right as do units [...] Blurring the distinction between the different levels of a system has, I believe, been the major impediment to the development of theories about international politics. (Waltz, 1986, p.68).

Mas a estrutura não pode determinar-se a si própria sem algum processo interventor de transformação. John G. Ruggie (1986) notara esta limitação, ao afirmar que o problema do neorealismo é a distinção radical de Waltz entre sistema e unidades, focalizando na primazia da estrutura sistêmica (estática). Não há mecanismos endógenos de explicação das mudanças de sistema. Somente a mudança estrutural pode causar mudança sistêmica; na ausência de uma teoria da transformação estrutural, contudo, isso é uma tautologia.⁵⁷ É por isso que seus críticos dizem que o modelo estrutural é basicamente estático; a estrutura em si explica apenas a permanência:

[Waltz] adopts what is supposed to be a methodological principle, and turns it an ontological one [...] [I]n his model, continuity - at least in part - is a product of premise even before it is hypothesized as an outcome. (Ruggie, 1986, p.151-152).⁵⁸

Na teoria da estabilidade hegemônica, o Estado aparece como uma premissa básica que não é objeto de análise nem de qualquer falsificação (Ashley, 1986, p.269 e seq.). Há uma visão exagerada de que, dentro do Estado, reina a paz e a ordem e, no sistema internacional, a desordem e a anarquia (Buzan, 1996, p.53). Portanto, no primeiro caso há espaço para teorias sociológicas e até mesmo normativas, mas, no segundo caso, o

⁵⁷ Gilpin (1987, p.92-117) tenta estabelecer um modelo endógeno de transformação estrutural da ascensão e queda das hegemonias. Os mecanismos pelos quais o pólo dominante perde posição hegemônica são: a perda do dinamismo e das vantagens comparativas (devido a “uma variedade de razões, tais como o custo crescente do trabalho e os retornos marginais declinantes sobre o investimento”), a qual desloca espacialmente o poder e a riqueza para novos espaços; o protecionismo dos países periféricos, que inicialmente querem contrabalançar os efeitos concentradores das forças de mercado; e os “ciclos do produto”, mediante os quais os setores dinâmicos da economia perdem posição com o tempo e outros produtos, fabricados em outros espaços nacionais, passam a ser o núcleo dinâmico. Ver também Kindleberger (1976, p.34); e Stein (1984, p.383-386). Note-se que a maioria dos mecanismos de mudança ocorrem no nível das unidades, e não da estrutura (Keohane, 1986b, p.178-9). Keohane pensa que, ao desenvolver estas idéias, Gilpin está se afastando do realismo estrutural em direção ao realismo clássico. Realmente, o próprio Gilpin (1986) manifestou suas maiores afinidades com autores como Maquiavel, Carr e Morgenthau.

⁵⁸ Ruggie propõe o estudo de outros atributos do sistema (e não apenas a estrutura de poder internacional) para a compreensão da mudança estrutural, tais como o caráter das interações transnacionais e das instituições internacionais.

pragmatismo e a preocupação com a sobrevivência devem ser prioritários (Jackson, 1996, p.204-205).⁵⁹

Se a estrutura e as unidades interagem, então deveria haver um processo realimentador entre ambos que possibilitasse o estudo da evolução da própria estrutura (e das unidades). A estrutura deveria ser apenas o “meio de atividade” que, em princípio, pode ser alterado através da ação. A estrutura molda a ação e a ação molda a estrutura; há mudanças estruturais a partir da interação dos Estados.⁶⁰

Como os interesses econômicos envolvidos no mercado transnacional tornam-se articulados nas políticas do Estado (que é o principal tomador de decisões)? É preciso desagregar o Estado para compreender sua política, o modo pelo qual os interesses são articulados politicamente (Underhill, 1994, p.32).

A estrutura e as unidades devem ser vistas como “co-determinadas”, ou seja, mutuamente constitutivas. “Na realidade da economia política internacional”, afirma S. Strange (1987, p.553), “os jogadores [...] estão envolvidos simultaneamente em toda uma série de jogos de barganha, alguns domésticos outros internacionais, e são motivados por uma teia complexa e cambiante de motivações interativas, algumas vezes contraditórias”.

Em resumo, a utilização excessiva do conceito de “estrutura” como origem e fim dos estudos na variante neorealista da teoria da estabilidade hegemônica conduz a um conceito estático de “hegemonia”. Não se responde como o poder hegemônico se fundou ou como se desvaneceu, a não ser que se abandone a primazia do nível estrutural, rejeitando, conseqüentemente, as próprias premissas da teoria.

⁵⁹ Ashley (1986, p.279-280) nota que, se no nível internacional os neorealistas adotam uma postura utilitarista (unidades lutam por poder), por que não observamos o mesmo no nível doméstico (onde, contraditoriamente, há uma postura “personalista” do Estado, acima dos interesses dos agentes)? Falta um conceito geral de poder, que valha para ambos os níveis. Um conceito de poder *social*, ou seja, definido não somente como um conjunto de qualidades inerentes à entidade, mas também como *reconhecimento* por parte dos outros agentes de que a entidade é capaz de ter poder.

⁶⁰ O próprio Waltz reconhece que o estudo das relações internacionais deve preocupar-se basicamente com as ações das “grandes potências”; reconhece, portanto, que algumas unidades tem maior capacidade de determinar o funcionamento do sistema. Ver Wendt (1992); e Linklater (1996).

O segundo conjunto de críticas externas à teoria da estabilidade hegemônica dirige-se à sua variante neoliberal. Refere-se às relações entre autoridade e mercado. A teoria da estabilidade hegemônica aponta para uma abordagem política do mercado, provida pelo poder hegemônico; mas o mercado é visto apenas como provendo os maiores benefícios para o maior número e não como instituição política. Se pensarmos bem, na variante neoliberal da teoria da estabilidade hegemônica o conceito de estrutura do sistema internacional limita-se às relações econômicas internacionais providas pelo mercado.

Mesmo que as críticas de Keohane à insustentabilidade lógica da teoria da estabilidade hegemônica seja um avanço, é preciso notar em seu trabalho a noção subjacente de que a presença de instituições internacionais pode eventualmente resolver a distribuição dos custos de ajustamento interestatais, levando à satisfação de todos os interesses - a ausência de uma teoria crítica do próprio Estado, que ressalte o papel das classes sociais e das relações entre o Estado e o mercado, aponta nesse sentido.⁶¹

Portanto, para conceituar “hegemonia” dentro da variante neoliberal da teoria da estabilidade hegemônica, o poder internacional tem de ser descolado de suas bases sociais para ser definido a partir de vantagens ou posições privilegiadas em várias áreas do sistema interestatal. “Hegemonia” é então descrita não como poder social, mas atribuída a um conjunto de componentes independentes entre si: determinação dos preços das matérias primas, dos fluxos de capitais, vantagens competitivas na produção dos bens mais sofisticados (Keohane, 1984, p.32). Precisamente o que as outras abordagens estavam tentando fazer era encontrar um “meta-argumento”, o qual estabelecesse alguma relação entre esses componentes (Leaver, 1994, p.135).⁶²

Esse ponto é importante e merece maior atenção. Ruggie (1998) representa uma síntese seminal dessa crítica. Os regimes seriam manifestação da internacionalização da

⁶¹ Ver, por exemplo, Keohane (1984, p.243-247), quando resume suas posições.

⁶² Num sentido parecido com esse comentário, a crítica de Gilpin (1987, p.91) soa interessante: “The theory of hegemonic stability (at least in its more crude forms) has tended to overemphasize the role of state and of political factors in the existence and operation of the international market economy. It has underemphasized the importance of motivating ideologies and domestic factors, of social forces and technological developments, and of the market itself in determining outcomes”.

autoridade política. A autoridade política, por sua vez, representa uma fusão de poder com “propósito social legítimo”. A teoria da estabilidade hegemônica focalizaria apenas o elemento de poder, ou seja, a existência de um país com recursos econômicos superiores aos demais. Mas o propósito social é fundamental, na medida em que fornece o *conteúdo* da ordem internacional. É o estudo do propósito social que pode explicar as diferenças de conteúdo entre diversos períodos hegemônicos na história. Somente a partir desse referencial é que se podem compreender, por exemplo, as diferenças entre o liberalismo de livre-comércio do século XIX e o “liberalismo enraizado” do pós-II Guerra.⁶³

Este enfoque permite encontrar “meta-argumentos” que relacionam poder e propósito social, fornecendo uma análise da ordem internacional que desloca o estudo das simples relações entre Estados para as interações entre Estado e sociedade ou, mais propriamente, entre autoridade e mercado.

A obra notável de Karl Polanyi, *A Grande Transformação* (1944), é o exemplo conspícuo desse tipo de análise. Polanyi não comenta a ascensão e o declínio do liberalismo do livre-comércio a partir da evolução da hegemonia britânica. Seu estudo concentra-se nas interações entre as políticas domésticas e o mercado. A ascensão do livre-comércio representou um novo equilíbrio, ainda que instável, entre a autoridade e o mercado, onde a sociedade passou a acreditar na possibilidade de regulação automática dos mercados. Essa “doutrina”, entretanto, ocasionou um segundo movimento de reação social contra seus efeitos indesejáveis. Neste novo ambiente, o padrão-ouro (mesmo que ouro-câmbio⁶⁴) não poderia mais florescer.

O trabalho de Eichengreen (1996), referindo-se explicitamente a Polanyi, também procura encontrar um “meta-argumento” para os ciclos de estabilidade/instabilidade do sistema monetário internacional. Eichengreen propõe a tese de que, historicamente, os sistemas

⁶³ Este ponto será desenvolvido no Capítulo II.

⁶⁴ O padrão ouro-câmbio (*gold-exchange standard*) é aquele em que há a regra da convertibilidade-ouro, mas as reservas internacionais não se restringem ao metal, ao incluírem também títulos denominados em divisas internacionais. Foi o padrão por excelência da segunda metade da década de 1920, embora, a rigor, o padrão-ouro clássico do século XIX também o fosse, como será visto na seção 2.1.

de câmbio fixo dependeram, para sua estabilidade no tempo, da insulação dos governos às pressões de mercado capazes de produzir crises cambiais. Tal insulação assumiu não só a feição de limites à mobilidade de capital, mas também, no caso do padrão-ouro clássico, a forma de limites à extensão da democracia, ao permitir ajustamentos monetários que prejudicavam grande parte da população. Isso significa que a estabilidade do sistema monetário internacional depende não apenas da mobilidade de capital, mas sobretudo da prioridade (política) concedida à estabilidade cambial.

Superar o debate entre realistas e liberais

O que devemos concluir, após a descrição e análise de todas as críticas acima? Mesmo se desconsiderarmos as críticas ao poder explicativo e à coerência lógica da teoria da estabilidade hegemônica, ainda assim estamos diante de um impasse. Ou bem nos restringimos exclusivamente ao nível estrutural das relações internacionais e então resulta um conceito estático de hegemonia; ou limitamos a estrutura ao mercado internacional e então resulta um conceito meramente descritivo de hegemonia.

Surge, pois, um triplo desafio. Em primeiro lugar, tanto o Estado quanto a estrutura internacional devem ser objetos de análise. O Estado deve ser encarado como palco de lutas de classes, as quais influenciam o grau de internacionalização do capital; a estrutura internacional não é um “dado”, mas apresenta uma dinâmica no tempo. Em segundo lugar, viu-se que nenhum sistema econômico pode existir sem algum arcabouço político. Obviamente, a lógica do Estado e a do mercado são contraditórias, e a tendência foi separá-las em campos teóricos distintos; o desafio é combiná-las. Para isso, não basta uma simples união da ciência política e da ciência econômica, mas a criação de estruturas teóricas dentro das quais a economia e a política se movam. Finalmente, se o sistema internacional não pode se apoiar exclusivamente na coerção de um Estado sobre os outros, tem-se de melhor conceituar “hegemonia”. Embora a teoria da estabilidade hegemônica não forneça elementos adequados para a compreensão das alternâncias de estabilidade e crise no sistema internacional, tem-se de explicar por que e de que forma os períodos de “hegemonia” relacionam-se, grosso modo, com a estabilidade do sistema monetário internacional.

1.3. Por uma nova abordagem ao estudo do padrão dólar-ouro

A presente seção procura sistematizar as linhas gerais de uma abordagem de economia política que responde aos desafios levantados na seção anterior - a abordagem neogramsciana. Em seguida, mostra que a análise do período do padrão dólar-ouro desenvolvida pelo principal representante dessa abordagem, Robert W. Cox, é insuficiente, sugerindo a necessidade de uma contribuição.

A abordagem neogramsciana das relações internacionais

Desde o início da década de 1980, vários autores, em particular Robert W. Cox e Stephen Gill, vêm desenvolvendo a abordagem neogramsciana das relações internacionais. Para se compreender esta abordagem, torna-se necessário observar três aspectos que lhe são subjacentes: o conceito de economia política; a crítica à idéia de “natureza humana”; e o papel da ideologia e das instituições.

Para Cox (1996b), tanto a ciência econômica quanto a ciência política partem de algumas hipóteses fixas acerca dos parâmetros dentro dos quais as ações ocorrem. Dentro desses parâmetros, podem oferecer respostas precisas para questões específicas. A *economia política*, em contraste, preocupa-se com a constituição histórica destes parâmetros, dentro dos quais as atividades políticas e econômicas ocorrem. Recua da aparente fixidez do presente para perguntar como as estruturas existentes surgiram e como podem mudar.

As estruturas, portanto, são vistas como historicamente específicas; não podem ser adequadamente explicadas com o uso de generalizações transhistóricas. Esta é talvez a maior ruptura da abordagem neogramsciana com as abordagens tradicionais, o ponto acerca do qual parece difícil qualquer conciliação. A abordagem neogramsciana é essencial e metodologicamente distinta daquelas que pensam a “ciência como uma racionalidade a ser descoberta na forma de regularidades nas relações entre fenômenos externamente observados” (Cox, 1996a, p.63).

De acordo com Cox (1993, p.49 e ss.), os conceitos na obra de Gramsci são sempre derivados da história. Um conceito é uma entidade elástica, ganha precisão somente quando defrontado com uma situação específica. Ao mesmo tempo e de modo dialético, este contato também desenvolve o significado do conceito.⁶⁵

O segundo ponto importante deve ser o afastamento das discussões acerca da “*natureza humana*”. O debate realismo/liberalismo representa hipóteses diferentes acerca das naturezas do homem, dos Estados e dos sistemas de Estados (o liberalismo sendo mais simpático à idéia de bem comum e direito natural). É preciso superar este debate, entendendo a natureza do homem e de suas instituições como uma contínua criação de novas formas, delineadas pelas relações sociais.

Na abordagem neogramsciana, a unidade de análise não é agente individual (individualismo metodológico), mas o conjunto de relações sociais configurada pelas estruturas sociais. Um dos pontos centrais de Rupert (1993) é que em Gramsci, assim como em Marx, há uma relação interna (isto é, as definições das entidades não podem ser compreendidas fora dessa relação) entre o ser social e a natureza que lhe circunda. Os homens não podem ser compreendidos isoladamente da sociedade e da natureza, as quais são continuamente mediadas por meio da criação consciente de um mundo de objetos, pela atividade produtiva socialmente organizada. Nesse processo, a “*natureza humana*” é recorrentemente transformada pela própria atividade criadora. “One must conceive of man as a series of active relationships (a process) in which individuality, though perhaps the most important, is not, however, the only element to be taken into account” (Gramsci *apud* Rupert, 1993, p.77).

Finalmente, é preciso notar o papel fundamental que a abordagem neogramsciana confere à *ideologia* e às *instituições*. Para Rupert (1993), Gramsci haveria desenvolvido de forma mais acabada que Marx as funções e contradições do Estado moderno.

⁶⁵ A abordagem neogramsciana é uma espécie de “*historicismo*”, embora muitas vezes mal interpretada. É “*historicista*” no mesmo sentido em que o era a alusão de Marx ao modo capitalista de produção como especificidade histórica. O Estado também é uma criação histórica, uma resposta a certas condições - ainda que pareça imutável. Para as abordagens tradicionais, a forma constitutiva anárquica do sistema internacional é algo próximo de uma abstração sociológica, invariável. Para Cox, entretanto, há diferentes formas de Estado e de ordens mundiais, cujas instituições e condições de existência variam no tempo.

Em Gramsci, os conceitos de “ideologia”, “sociedade civil” e “Estado” são utilizados num sentido mais amplo.⁶⁶ O ponto que interessa ao presente trabalho é metodológico: Gramsci haveria ressaltado os aspectos constitutivos e potencialmente revolucionários da ideologia e das instituições.

O próprio conceito de “regime internacional”, associado às abordagens realistas e/ou liberais, fôra originariamente concebido para ressaltar a importância das esferas ideológica e institucional. O autor que deu origem ao conceito, John G. Ruggie, não guarda estreitos vínculos com nenhuma das abordagens tradicionais. Ao rever o artigo seminal de Ruggie de 1975, Gale (1998, p.258 e seq.) nota com precisão que havia ali duas preocupações. Em primeiro lugar, Ruggie colocava as instituições internacionais como entidades intermediárias entre a estrutura do sistema interestatal e os Estados independentes que compõem o sistema. Tais instituições modificam tanto o sistema quanto o comportamento dos Estados. Ao delinear essa posição, Ruggie estava deslocando o centro de análise tanto dos neorealistas (que partem da estrutura do sistema interestatal) quanto dos neoliberais (que partem dos cálculos utilitários dos Estados).

Em segundo lugar, transparecia no trabalho de Ruggie a visão de que a existência de um regime internacional “não era um fato objetivo, mas dependia criticamente do significado compartilhado que os indivíduos atribuem às suas próprias ações e às ações dos outros” (Gale, 1998, p.259). Se os regimes internacionais são entidades intersubjetivas, a explicação dos fenômenos sociais dependia da interpretação de significados veiculados a partir de certo regime. Em outras palavras, uma análise objetiva das ações dos Estados não era suficiente, pois elas são condicionadas pela própria estrutura de significados por eles criados. Necessário se fazia indagar de que modo os governos criavam arcabouços de significado intersubjetivo - qual o significado que aquelas ações têm para o Estado?; como são interpretadas pelos outros Estados?

Compreendidos esses três elementos subjacentes à abordagem neogramsciana, é possível analisar suas linhas gerais. O primeiro passo é o conceito de “estrutura”. Para Cox

⁶⁶ Para tais conceitos, ver Rupert (1993, p.78 e seq.).

(1996b), uma estrutura é constituída por pressões ou forças sociais de três ordens: (a) capacidades materiais e configuração de forças (poder de classe, tecnologia, recursos acumulados); (b) idéias (significados intersubjetivos definidos por cada classe social); e (c) instituições. Essas forças são inter-relacionadas: as instituições são uma espécie de amálgama de idéias e poder material; ao mesmo tempo, influenciam o desenvolvimento ideológico e das capacidades materiais.

A estrutura é apenas uma parte da teoria da economia política internacional. É uma foto da realidade, do mundo, do ambiente de ação (Cox, 1995). Essa foto, dividida entre várias pessoas, define-lhes a realidade: e como eles pensam a realidade do mesmo modo, suas ações e palavras tendem a reproduzi-la. As estruturas são padrões de comportamento repetidos, derivados de longos anos de experiência humana, que existem na linguagem, nos modos de pensar, nas práticas de mercado.⁶⁷

Mas a estrutura, que parece “natural” aos indivíduos que de fato lhe dão vida, pode tornar-se problemática, pode não confrontar um novo conjunto de problemas. Nesse momento, a estrutura revela sua verdadeira face: uma construção intersubjetiva que pode ser transformada (Cox, 1992, p.145).

Assim, a estrutura não é um “dado”; é um “fato”. Ela não é uma variável causal, não explica os resultados por si só - apenas informa os termos sob os quais as interações políticas de agentes particulares ocorrem num determinado momento. Os atores podem evidentemente resistir e se opor à configuração de forças determinada pela estrutura; o que não podem é ignorá-la. Ela configura os “limites do possível” para diferentes grupos, classes e

⁶⁷ A abordagem neogramsciana não provém do idealismo filosófico, embora o possa parecer à primeira vista. A sociedade é concebida como uma totalidade primariamente constituída por modos de produção. O que há é uma dialética entre as dimensões materiais e normativas (éticas e ideológicas). “O método do materialismo histórico [...] é encontrar as conexões entre os esquemas mentais através dos quais as pessoas concebem a ação e o mundo material que restringe tanto o que as pessoas podem fazer quanto o modo pelo qual pensam sobre essa ação” (Cox, 1996c, p.52). Nesse sentido - e somente nesse -, não há uma separação seca entre objetividade e subjetividade. O que chamamos objetividade é o fruto da “subjetividade coletiva”, do desdobramento das idéias no mundo social. De acordo com Gill (1994, p.76), “as estruturas de conhecimento da economia política são *uma parte do* objeto de [...] análise. Como as pessoas compreendem, interpretam, e explicam o mundo são um aspecto deste mundo: as estruturas de conhecimento simplesmente não se posicionam fora dele.”

nações (Gill, 1995, p.68). Esses limites não são fixos. Embora a ação social esteja restringida por, e constituída dentro da, estrutura social prevalecente, esta é transformada pela ação. A política molda a estrutura, ao mesmo tempo em que a estrutura molda e restringe as opções dos atores políticos detentores de interesses. A estrutura não é importante por suas qualidades inerentes, mas pelo modo através do qual uma estrutura específica num momento histórico específico auxilia algumas posições de poder a prevalecerem sobre outras.

A abordagem neogramsciana, pois, opõe-se ao estruturalismo de Waltz, na medida em que a mudança histórica é compreendida como consequência da atividade humana coletiva. As abordagens estruturalistas não podem oferecer explicações endógenas de mudança. A História torna-se então um amontoado de dados, ilustrando as combinações possíveis dentro de uma estrutura essencialmente imutável.⁶⁸

As estruturas históricas podem ser analisadas nos âmbitos da produção, das formas de Estado e das ordens mundiais (Cox, 1996b).

A esfera da produção deve ser a primeira do ponto de vista lógico.⁶⁹ Há, na verdade, uma variedade de estruturas de produção. A hierarquia estabelecida entre elas, numa determinada sociedade, fornece a base para a estrutura de classes. Mudanças nos processos de produção exercem impactos sobre a hierarquia das forças sociais dentro das comunidades e, portanto, no equilíbrio de poder político e social em nível global (Bernard, 1994, p.227).

⁶⁸ Diga-se de passagem que a abordagem neogramsciana também se opõe ao estruturalismo de L. Althusser. Uma excelente crítica metodológica ao estruturalismo althusseriano encontra-se em Thompson (1981). Embora o escopo do trabalho de Thompson (polêmica no interior do marxismo) seja diverso de nosso trabalho, e sua profundidade infinitamente maior, concordamos com suas críticas de que o estruturalismo, quando aplicado às Humanidades, implica uma reificação do processo histórico. A história é vista como um “processo sem sujeito”, absorvido pela estrutura e sobrevivendo apenas como o desenvolvimento das formas dessa estrutura. A ação humana consciente é expulsa do sistema. Preferimos a própria concepção de Thompson de que “os homens são considerados como agentes sempre frustrados e sempre ressurgentes de uma história que não dominam” (p.101). Para uma aplicação da crítica de Thompson ao estruturalismo de Waltz, ver Ashley, 1986. Para uma crítica que aponta a concepção de “ação humana” de Thompson como mais adequada para os estudos dos movimentos operários dos últimos séculos, mas talvez menos apropriada para outros períodos e esferas da vida social, ver Anderson (1985, p.17-64).

⁶⁹ Cox abre seu notável *Production, Power, and World Order* (1987) da seguinte forma: “A produção cria a base material para todas formas de existência social, e os modos pelos quais os esforços humanos são combinados nos processos produtivos afetam todos os outros aspectos da vida social, incluindo a política”.

Daqui decorre a natureza do Estado. As ações do Estado são restringidas pela estrutura de classes sociais. As lutas de classes que levam à transformação do Estado assumem forma política; são lutas pela inclusão dos grupos sociais no processo político de decisões (Cox, 1987, p.148). Mas as diferentes formas pelas quais o Estado é organizado também influem nas estruturas de produção: os Estados são os principais criadores de novas formas de relações sociais de produção e coordenam suas configurações. Na verdade, a criação e transformação dessas configurações não poderiam ser explicadas por si, pois dependem da ação do Estado. O Estado fornece aparato legal e institucional que define os parâmetros do desenvolvimento das relações de produção.

Finalmente, as estruturas de relações de produção e as formas de Estado interagem no âmbito mundial. Os sistemas interestatais, portanto, são dinâmicos. Suas diferenças no tempo podem ser analisadas como diferenças nas relações de produção e nas relações de poder dentro do Estado e de suas formas de intervenção na sociedade. Mais uma vez, as relações são bicausais: as estruturas estáveis de ordem mundial provêem arcabouço favorável a determinadas relações de produção e determinadas organizações do Estado.

As inter-relações entre esses três âmbitos de estruturas históricas mostram que não se trata de conceder autonomia à economia e/ou ao campo doméstico; trata-se de compreender *como a estrutura das relações sociais (global e doméstica, política e econômica) produziu a realidade social contemporânea*. O poder do Estado no sistema interestatal não pode, portanto, ser o ponto de partida; deve ser objeto de questão.

Os “níveis de análise” são aparato interessante apenas para denotar diferentes padrões de arranjos institucionais (local, regional, interestatal) existentes; não podem ser considerados fonte de explicação. O Estado, como foco primário do conflito político do complexo Estado-sociedade, administra os interesses nos domínios doméstico e internacional por meio de políticas domésticas e de negociações intergovernamentais (Underhill, 1994, p.32).

Hegemonia

Hegemony is like a pillow: it absorbs blows
and sooner or later the would-be
assailant will find it comfortable to rest upon.
(Cox, 1993, p.63).

As diferenças entre as abordagens tradicionais e a abordagem neogramsciana tornam-se mais claras nas respectivas definições de “hegemonia”. Para a abordagem neogramsciana, um Estado não pode explorar diretamente os outros sem que surjam oposições violentas. Pode-se definir “hegemonia” como uma estrutura preponderante de relações sociais que tende a absorver ou subordinar todas as demais. Uma compreensão intersubjetiva do mundo submete as outras e parece tornar-se universal (Cox, 1995, p.43). Para Gill (1995, p.65), hegemonia é a fundação e o estabelecimento de um sistema com apelo relativamente universal, dotado de mecanismos que permitem, num acordo político transnacional, a institucionalização do conflito e a hierarquização dos interesses subordinados.

Evidentemente, o conceito remonta a Gramsci, embora tal autor estudasse, em geral, a esfera política doméstica. Em seus estudos sobre os aparatos e mecanismos da hegemonia burguesa nos países da Europa setentrional, Gramsci (1978) notara que a posição hegemônica envolvia concessões às classes subordinadas, em contrapartida do reconhecimento da liderança burguesa. Tratava-se de transcender os interesses de grupos específicos, ou mesmo de uma classe, para a incorporação de outros interesses, na forma de uma ideologia expressa em termos universais. O movimento em direção à hegemonia é uma passagem da infraestrutura à complexa esfera das superestruturas; procura trazer uma unidade não apenas de objetivos econômicos e políticos, mas também moral e intelectual.

O ponto central de Gramsci é que, naqueles países, a hegemonia estava firmemente enraizada na sociedade civil, muito mais desenvolvida e assumindo formas muito

mais variadas que em outros países. Nesse caso, o Estado não precisava ser gerido de forma direta pela burguesia.⁷⁰

Daqui deriva a noção gramsciana, que remonta a Maquiavel, de que hegemonia é mais consentimento que coerção. A coerção, embora sempre latente, só é aplicada em casos desviantes e marginais, e corresponde à esfera “pública” da sociedade política, ou seja, ao Estado *strictu sensu*. O consentimento, por outro lado, correspondente à sua esfera “privada”, justamente a sociedade civil.⁷¹

A abordagem neogramsciana das relações internacionais desdobra os estudos de Gramsci, que se voltavam para o espaço doméstico, para as relações de ordem mundial. A afirmação de Russett (1985, p.230) soa interessante:

The international institutionalization associated with regime-building [...] helps spread common cultural and political norms, especially among governing elites, helping to achieve consensus on what problems must be solved and how [...] Cultural hegemony provides long-run influence that persists, and persists deeply, to this day.

Esta noção também fôra captada por Ikenberry e Kupchan (1990), ao distinguirem os mecanismos através dos quais o poder hegemônico pode exercer sua liderança: de um lado, “incentivos materiais”; de outro, “crenças substantivas”, que ocorrem “when foreign elites buy into the hegemon’s vision of international order and accept it as their own - that is, when they internalize the norms and value orientations espoused by the hegemon and accept its normative claims about the nature of the international system” (Ikenberry e Kupchan, 1990, p.285).

Nesse sentido, Cox (1996b) conclui que a estabilidade do sistema mundial pode ser definida a partir de um conceito de hegemonia baseado na *conjunção ou adequação coerente entre os elementos da estrutura na esfera mundial: poder material do Estado*

⁷⁰ O “Estado” não era apenas os aparatos administrativos, executivos e coercitivos; sua verdadeira noção deveria incluir os fundamentos das estruturas políticas imbutidos na sociedade civil. A Igreja, a imprensa, a maçonaria, eram todas instituições que ajudavam a criar nos indivíduos determinados modos de comportamento e determinadas expectativas, consistentes com a ordem social hegemônica. “The State is the entire complex of practical and theoretical activities with which the ruling class not only justifies and maintains its dominance, but manages to win the active consent of those over whom it rules” (Gramsci *apud* Rupert, 1993, p.79).

⁷¹ Para esses conceitos, ver Gill (1990, p.42-43).

dominante; imagem coletiva da ordem mundial; e instituições que administram a ordem com um certo semblante de universalidade:

Hegemonia em nível internacional não é pois meramente uma ordem entre Estados. É uma ordem dentro da economia mundial com um modo de produção [*leia-se: regime de acumulação*] dominante que penetra em todos os países e se liga a outros modos de produção. Também é um complexo de relações sociais internacionais que conectam as classes sociais de diferentes países. Hegemonia mundial é descritível como uma estrutura social, uma estrutura econômica, e uma estrutura política; e não pode ser simplesmente uma dessas coisas, mas deve ser todas as três. Hegemonia mundial, além disso, é expressa em normas, instituições e mecanismos universais que descrevem regras gerais de comportamento para os Estados e para aquelas forças da sociedade civil que atuam através das fronteiras nacionais – regras que dão suporte ao modo de produção dominante. (Cox, 1993, p. 61-62).

Não somente a ideologia, mas as instituições internacionais contêm regras que facilitam a expansão das forças sociais dominantes, permitindo, ao mesmo tempo, o ajustamento a desequilíbrios internacionais com o mínimo de custos. As instituições internacionais são o produto da iniciativa do poder hegemônico, reproduzindo ideologicamente sua ordem social.⁷²

Assim, é verdade que a hegemonia mundial repousa sobre uma dada estrutura de poder e tende a reproduzi-la. Mas não basta apenas o poder material do Estado dominante. O período entreguerras, aliás, pode ser estudado como aquele em que o poder material dos Estados Unidos não era acompanhado por ideologia e instituições correspondentes; pelo contrário, havia uma nostalgia do século XIX, materializada em tentativas frustradas de restabelecer uma ordem fundada no *laissez-faire*.⁷³

Para se instituir a hegemonia mundial, é preciso conceber e colocar em prática uma ordem mundial universal (em concepção), em que os outros países compatibilizem seus

⁷² Vimos que a abordagem institucionalista, mesmo quando aceitando as premissas realistas dos Estados como atores básicos do sistema internacional, apresenta problemas. Mas, no que se refere ao papel dos Estados Unidos na formação das instituições internacionais que deram suporte à hegemonia americana, Keohane (1984, especialmente p.135-150) é uma boa referência.

⁷³ Mesmo Keohane aceita tal argumento, ao propor “uma versão refinada da teoria da estabilidade hegemônica [que] não declara uma ligação automática entre poder e liderança. Hegemonia é definida como uma situação na qual um Estado é poderoso o bastante para manter as regras essenciais que governam as relações interestatais, e *disposto a assim fazê-lo*” (Keohane, 1984, p.34-5). Também é coerente com a abordagem gramsciana a afirmação de Keohane, tantas vezes encontrada neste mesmo texto, de que “hegemonia e cooperação não são contraditórios, mas têm uma relação simbiótica”.

interesses. Isso não pode ser encontrado apenas na esfera interestatal, na regulação de conflitos internacionais; deve ser buscado em uma sociedade civil concebida globalmente, ou seja, em um *regime de acumulação de extensão global que origina vínculos entre classes sociais dos países envolvidos*, a partir da circulação do capital (Cox, 1993, p.61). Esse regime cria as oportunidades para as forças da sociedade civil operarem em escala global. Como notaram Ikenberry e Kupchan (1990, p.285-286), cria-se um “processo de socialização entre elites”, o qual delinea tanto a agenda de questões a ser enfrentada quanto as “orientações de valor moral” dessas elites. O próprio fato de uma hegemonia ser questionada já indica enfraquecimento de suas dimensões ideológicas (Cox, 1992).

Vimos, portanto, que o conceito de hegemonia é encontrado na harmonia entre os elementos constitutivos da estrutura na esfera mundial. Entretanto, esta descrição não explica como ela se fundou, como se reproduz e como eventualmente se contradiz. Para tanto, é necessário analisar as inter-relações com as outras duas esferas: das forças sociais de produção e das formas de Estado.

As forças sociais não são exclusivamente domésticas. Forças sociais particulares extravasam as fronteiras nacionais:

O mundo pode ser representado como um padrão de forças sociais interativas, no qual os Estados desempenham um papel intermediário, embora autônomo, entre a estrutura global das forças sociais e as configurações locais das forças sociais dentro de países particulares. (Cox, 1996b, p.105).

Gramsci esclarecera que as relações sociais domésticas têm precedência lógica sobre as internacionais. Mudanças nas relações de poder internacional podem ser encontradas em mudanças nas relações sociais internas. É claro que os Estados permanecem como o *locus* básico de poder nas relações internacionais, mas trata-se aqui de um complexo Estado-sociedade, o qual não pode ser estudado apenas a partir das negociações diplomáticas ou das capacidades militares.

Os Estados hegemônicos são aqueles que apresentaram uma revolução sócio-econômica, observando de forma mais ampla suas consequências na forma de Estado e nas relações sociais. A hegemonia mundial só pode ser alcançada quando já se atingiu uma hegemonia social doméstica. São essas formações que liberam as energias para a expansão em

escala mundial (Cox, 1987, p.149-150). A hegemonia mundial é a contrapartida de complexos Estado-sociedade hegemônicos domésticos.

Os “regimes internacionais”, portanto, devem ser concebidos como a formulação e exportação de um conjunto de significados que, por um lado, *originam a hegemonia* e, por outro, promovem determinados *interesses de classe*. Os regimes não são consequência do poder hegemônico de um Estado, como o quer o neorealismo, mas justamente é a capacidade de instaurar regimes um dos requisitos para a constituição da hegemonia no cenário internacional. Não são apenas as capacidades materiais de certo Estado que o fazem hegemônico, mas sua habilidade em projetar para o cenário internacional um conjunto de imagens coletivas compatíveis com os interesses não apenas de certos grupos nacionais, mas também de outros Estados. Nem são os regimes a expressão consensual dos interesses da comunidade internacional como um todo, como o quer o neoliberalismo, mas favorecem a reprodução de uma ordem que beneficia determinadas classes. As decisões dos Estados na arena internacional não ocorrem num vácuo político, mas respondem a pressões de grupos sociais para a elaboração de normas e princípios que articulam seus interesses.

O “poder” do Estado hegemônico é muito mais amplo do que aquele configurado por seu território. A produção de mercadorias orienta-se para a internacionalização e a ordem torna-se liberal. Aqui está a chave para a ligação entre hegemonia e estabilidade do sistema econômico internacional, muito mais complexa do que supõe a teoria da estabilidade hegemônica. As instituições econômicas e sociais, a tecnologia, a cultura associadas com essa hegemonia nacional tornam-se padrões para imitação no exterior. Os outros países, periféricos em particular, adotam uma revolução passiva; neles, a hegemonia é menos consistente e intensa que no país hegemônico.⁷⁴

⁷⁴ Ikenberry e Kupchan (1990) argumentam que a expansão dos interesses da classe dominante do poder hegemônico para os outros países (que eles denominam “socialização no sistema internacional”) pode acontecer por meio de diversas formas. Entretanto, sustentam que isso somente tem a possibilidade de ocorrer durante “períodos históricos críticos, nos quais a mudança internacional coincide com crises domésticas nos países secundários” (p.292). Nesses períodos, há uma fragmentação social interna que torna as elites locais mais receptivas à importação de novas idéias e à reorganização da ordem internacional. A importância dos fatores normativos é destacada, pois “o processo de socialização pode conduzir a resultados que não são explicáveis simplesmente em termos do exercício do poder coercitivo”, embora concedam que “a

Hegemonia americana e autonomia relativa das políticas monetárias

A teoria da estabilidade hegemônica tem no período da *Pax Americana* seu ponto alto; mesmo neoliberais não divergem de neorealistas neste ponto. Para seus adeptos, a configuração de um regime liberal nas décadas de 1950 e 1960 baseava-se na estrutura internacional de poder: a presença de um poder hegemônico, mais que um movimento irresistível do mercado, permitia a abertura do sistema.

O artigo de Gilpin (1971) foi o primeiro a estabelecer as bases dessas afirmações. A idéia central do artigo era a de que a intensificação das relações econômicas internacionais, especialmente entre os Estados Unidos, de um lado, e a Europa Ocidental, do outro, com as firmas transnacionais em seu epicentro, era o resultado de uma configuração política muito particular. A Segunda Guerra Mundial tinha deixado consequências desastrosas para seus participantes, criando um vácuo político e econômico que poderia ser preenchido pelo avanço soviético. Para evitar a perda de sua esfera de influência, os Estados Unidos viram-se obrigados a alterar seus planos de reconstrução do pós-guerra, os quais se baseavam no multilateralismo e no livre-comércio, há muito presentes nas tradições americanas de política exterior. Agora, os Estados Unidos permitiriam discriminações contra produtos americanos, em nome da recuperação da Europa. Obviamente,

[...] the economic impact of economic regionalism in Western Europe was not [...] completely detrimental to United States-European trade. One can in fact argue that regionalism gave Europe the courage and security to depart from traditions of economic colonialism. (Gilpin, 1971, p.412).

A partir do Plano Marshall e da Organização para a Cooperação Econômica Européia (OCEE), os Estados Unidos puderam lentamente estabelecer o dólar como moeda-referência e expandir o papel de suas empresas transnacionais naquelas regiões.

A conclusão do artigo não deixava margem para dúvidas: a expansão das empresas transnacionais tinha suas raízes em questões políticas e de defesa. Elas não estavam

substituindo o Estado-nação na política internacional; eram antes um instrumento dos interesses políticos do Estado-nação mais poderoso, com a conivência dos outros:

Contrary to the argument that the multinational corporation will somehow supplant the nation-state, I think it is closer to the truth to argue that the role of the nation-state in economic as well in political life is increasing and that the multinational corporation is actually a stimulant to the further extension of state power in the economic realm. (p.419).

Do mesmo modo, e inversamente, qualquer sintoma de enfraquecimento da ameaça soviética poderia muito bem reverter a expansão das empresas transnacionais: essa havia sido a tentativa, infrutífera porém, de De Gaulle em 1963.

A análise de Gilpin, reforçada em seu notável *U.S. and the Multinational Corporation* (1975), é extremamente valiosa. Ela é corroborada por uma série de estudos posteriores.⁷⁵ Mas o próprio autor reconhece que a ascensão da estrutura coerente que viria a ser identificada como “hegemonia americana” não ocorreu apenas na esfera mundial. É preciso pensar logicamente antes o conjunto de forças sociais que é produzido a partir das relações capitalistas de produção em determinado momento nos países centrais, em particular nos Estados Unidos, que posteriormente pressionariam para a internacionalização do capital.

A internacionalização do capital não ocorreu num vácuo político doméstico. Empresas com estratégias “multinacionais” encontraram expressão política no governo norte-americano. Esse é o impacto real da hegemonia americana - os interesses do capital produtivo expansionista foram bem articulados politicamente dentro do Estado e pressionaram por determinados regimes internacionais. Esses interesses, oriundos de grupos e indivíduos politicamente bem posicionados no interior das burocracias dos Estados mais poderosos, são

⁷⁵ Martin (1994) mostra que mesmo a teoria da estabilidade hegemônica, embora possa explicar as diretrizes liberais que emergiram a partir da hegemonia americana, não explica a implementação diversa a partir do final dos 1940s. A lacuna são elementos geopolíticos, ou seja, “a severa deslocação social que teria resultado da implementação do desenho original americano para uma ordem econômica, precipitando conflitos políticos e tornando a Europa Ocidental vulnerável a aquilo que era percebido como uma crescente ameaça da dominação soviética” (p.68). Ou, como bem colocam Calleo e Rowland (1973, p.43), “free trade was not the link which actually brought together postwar America and Europe. On the contrary, it was the issue that divided them. [...] The postwar Atlantic Community came into being only after the United States, prompted by its fear of Russian and domestic European communism, suppressed its liberal economic scruples in the interest of “mutual security” and Europe’s rapid recovery. [...] Economics was subordinated to politics. Trade took directions from the flag. [...] Harry Dexter White made way for General Eisenhower”.

projetados para o domínio internacional; há então uma reestruturação dos mercados e das instituições de administração econômica internacional, rebatendo nas políticas domésticas dos países do sistema.

Ao se enfatizar não somente as pressões sociais, no interior dos países centrais, para a expansão internacional do capital, mas também a articulação dessas pressões nas políticas governamentais, ressaltam-se as interações doméstico/internacionais e político/econômicas. É preciso, portanto, descrever as origens e a reprodução da hegemonia americana sob este ponto de vista.

É a partir do arcabouço teórico neogramsciano que a tese procurará explicar a ascensão de um novo sistema monetário internacional após a Segunda Guerra Mundial. Não se pode, portanto, explicar tal estabilidade simplesmente a partir da estrutura mundial de poder econômico, ou seja, a partir do diferencial do tamanho ou da produtividade entre os Estados Unidos e o resto do mundo. É preciso compreender o surgimento e a dinâmica de uma formação social coerente (relações de produção, ideologia e instituições), a partir do núcleo da economia norte-americana até o momento em que extravasa suas fronteiras, “conectando as classes sociais de diferentes países”. O que caracterizava tal formação social?

O interessante a ser observado é que a resposta do próprio Cox não é adequada. Para Cox, a hegemonia americana pode ser explicada a partir do conceito de “internacionalização do Estado” nos países mais avançados:

[Out of World War II] emerged a new hegemonic era in which the United States assumed the same kind of leadership that Britain had exercised during the mid-nineteenth century [...] The new hegemonic order was brought about through a change in power relations among the major states, reflecting a decisive shift in their relative economic-productive powers - a change that gave the United States an opportunity for unquestioned leadership outside the Soviet sphere. The putting into place of the new order involved the transformation of state structures - the emergence in the countries of more advanced capitalist development of a neoliberal *[sic]* form of state attuned to the hegemonic order and in peripheral economies of forms of state geared to the linking of these peripheral zones to the world economy. (Cox, 1987, p.211-212).

A principal peculiaridade desta forma de “Estado neoliberal” era o ajustamento das políticas econômicas nacionais à dinâmica da economia mundial:

States became accountable to agencies of an international economic order - the International Monetary Fund (IMF), the World Bank, and the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) - in regard to trade liberalization and exchange-rate stability and convertibility, and were also granted facilities and time to make adjustments in their national economic practices so as not to have to sacrifice the welfare of domestic groups. (Cox, 1994, p.45-46).

Ainda:

The world economy was the external constraint upon the neoliberal state. Whereas the welfare-nationalist state had sought to create its own protected autonomous sphere within which national goals could be pursued, the neoliberal state flourished or languished with the world economy. [...] The nation state becomes part of a larger and more complex political structure that is the counterpart to international production. [...] The center of gravity shifted from national economies to the world economy, but states were recognised as having a responsibility to both. The prospect of open contradiction between the two was obscure in a confidence that time and resources would be adequate to effect a reconciliation. The compromise worked as long as the world economy was indeed expanding. (Cox, 1987, p.223, 253, 255).

A última observação é interessante, porque mostra que Cox não vislumbra uma conciliação entre nacionalismo econômico e regime internacional liberal, a não ser sob condições de crescimento. A hegemonia mundial tem de oferecer uma ordem aberta inclusive e principalmente na esfera financeira, como afirma na conclusão de seu capítulo sobre a *Pax Americana*:

International finance is the preeminent agency of conformity to world-hegemonic order and the principal regulator of the political and productive organization of a hegemonic world economy. (Cox, 1987, p.267).

Muitos são os historiadores e economistas que discordariam do conteúdo das passagens acima. Uma das principais características do período do padrão dólar-ouro foi justamente o papel desempenhado pelas políticas fiscais e monetárias domésticas nos países capitalistas mais avançados. Todo o livro de Milward (1994) é dedicado a esse ponto; Helleiner (1994) fala da “ordem restritiva de Bretton Woods”, ao enfatizar o papel dos controles à movimentação dos capitais financeiros; com o mesmo objetivo, Eichengreen (1996) mostra como tais controles eram realmente eficientes para a obtenção de diferenciais de taxas de juros não explicados por expectativas de variação cambial; Ikenberry e Kupchan (1990) mostram como emergiu um “sistema frouxo de multilateralismo liberal”, onde os Estados Unidos aceitaram exceções nos arranjos comerciais e financeiros, implicando uma medida muito maior

de autonomia econômica nacional que o previamente planejado; numa visão ainda mais radical, Stubbs e Underhill (1994, p.157) afirmam que “o período de maior dominância americana é o mais iliberal”.

Esses estudos constatarem a existência de uma autonomia, ainda que relativa, das políticas macroeconômicas dos Estados europeus, em particular das políticas monetárias.⁷⁶ É verdade que a ordem política mundial, caracterizada pela bipolaridade, condicionava tanto as formas de Estado quanto o estabelecimento de um regime liberal *no que tange à esfera do comércio internacional*. Mas também é verdade que, *no que tange à esfera das finanças*, o regime estava longe de ser liberal.⁷⁷ A autonomia relativa das políticas monetárias dos principais bancos centrais europeus é um elemento que deve estar presente em qualquer análise do período.

Segundo os adeptos da teoria da estabilidade hegemônica, o sistema econômico internacional era “liberal”, mas é preciso esclarecer o significado dessa afirmação. Em primeiro lugar, ele era constituído, e podia ser identificado, por suas partes constituintes: as economias nacionais. Não havia semelhante, em importância e função, a um espaço desregulado de valorização do capital. Em segundo lugar, a influência do capital financeiro transnacional era bastante limitada. A restrição ao poder político das finanças internacionais implicava liberdade dos governos à condução de políticas macroeconômicas menos comprometidas com a “moeda forte”.

O erro de Cox, de fato, foi analisar o período de montagem da economia mundial no pós-II Guerra com a hipótese já implícita de que resultaria no liberalismo das décadas de 1980 e 1990, o que lhe reserva um certo determinismo injustificado. De fato, o

⁷⁶ A expressão “autonomia relativa das políticas monetárias domésticas” é aqui compreendida como a capacidade de os outros países (que não os Estados Unidos) utilizarem, dentro de certos limites, os instrumentos monetários para a administração dos ciclos econômicos. Pode ser mensurada pelos diferenciais de taxas de juros não explicados por expectativas de variação cambial.

⁷⁷ O trabalho empírico de Giovannini (1988) não deixa margem para dúvidas: os Estados nacionais europeus mais importantes tinham capacidade, dentro de certos limites, de possuir política monetária diversa dos Estados Unidos.

próprio autor, em seu artigo seminal de 1981, caracterizara o período em questão com destaque para a política econômica doméstica:

As bases gêmeas da hegemonia social do pós-guerra foram, primeiro, um contrato social, e, segundo, o crescimento econômico. O contrato social garantia emprego, rendas adequadas, e auxílios de bem-estar para o grosso da população trabalhadora, em retorno ao seu apoio ou aceitação de um sistema econômico de capitalismo regulado. [...] O Estado regulava a economia através da administração keynesiana da demanda e de transferências sociais. (Cox, 1996b, p.247).

Cox (1987, p.215) assume que “houve um período de transição, aproximadamente de 1946 a 1958, durante o qual os principais Estados participantes, que não os Estados Unidos, ajustaram suas próprias estruturas e suas economias nacionais aos requisitos da nova ordem mundial”. Mas isso cobre a metade do período compreendido como “apogeu da hegemonia americana”! Além disso, após 1963, já parecia claro que o dilema de Triffin ameaçava a supremacia monetária americana (Aglietta, 1985).

Em texto mais recente, a “internacionalização do Estado” é acertadamente vista como fenômeno mais recente, que justamente substituiria a ordem do pós-guerra:

A crise da ordem do pós-guerra expandiu o fôlego e a profundidade da economia global que existe ao lado da [...] economia internacional clássica. [...] O impacto estrutural sobre os governos nacionais dessa centralização global da influência sobre as políticas econômicas pode ser chamado de internacionalização do Estado. Sua característica comum é converter o Estado em uma agência de ajustamento das práticas e políticas econômicas nacionais às exigências da economia global. O Estado torna-se um canal de transmissão da economia global à nacional, onde até então tinha atuado como o baluarte da defesa do bem-estar doméstico contra os distúrbios externos. (Cox, 1994, p.48-9).

Ainda:

Durante a maior parte deste século, o papel dos Estados foi concebido como um amortecedor que protegia a economia nacional das forças disruptivas estrangeiras, a fim de possibilitar o encorajamento de níveis internos de atividade econômica suficientes para sustentar o emprego e o bem-estar domésticos adequados. A prioridade do Estado era o bem-estar doméstico. Nas últimas duas décadas, a prioridade alterou-se para a adaptação das economias domésticas às exigências da economia mundial. (Cox, 1996a, p.193).

O que tem de ser explicado, portanto, é por que e de que modo a hegemonia americana compatibilizava-se com a autonomia relativa das políticas fiscais e monetárias domésticas dos principais países capitalistas. A ordem financeira internacional “restritiva” do período era um dos elementos da hegemonia americana - diferentemente, portanto, do período

conhecido como de hegemonia britânica. O restante da tese procurará investigar as origens e a dinâmica desta compatibilidade.⁷⁸

⁷⁸ Devemos retornar às afirmações mais precisas de Cox em outro texto (1996b), em que afirma que “a separação no século XIX entre a política e a economia foi obscurecida pela experiência da Grande Depressão e pela ascensão das doutrinas keynesianas. Como os Estados tinham agora um claro papel, legítimo e necessário, no gerenciamento econômico nacional, tornou-se necessário tanto multilateralizar o gerenciamento administrativo da economia internacional, como fornecer-lhe uma qualidade intergovernamental” (p.104). Aqui o problema está bem melhor colocado, e será nosso ponto de partida.

1.4. Conclusão

O capítulo acima tentou mostrar, em primeiro lugar, a importância da teoria da estabilidade hegemônica na literatura de teoria monetária internacional. Para tanto, elegeu dois representantes de escolas bastante diversas de economia: Ronald McKinnon e Michel Aglietta.

Tanto a proposta de reformulação do sistema monetário internacional de McKinnon na direção de um sistema de taxas fixas de câmbio, quanto a de Aglietta rumo à cooperação institucionalizada de políticas monetárias, quando investigadas as suas premissas mais elementares, elegem as interações entre Estados como objeto central de análise. Particularmente, ambos os autores entendem que a instabilidade do sistema decorre de alguma forma de desajuste entre as políticas monetárias dos principais bancos centrais. O problema deve ser buscado na esfera das relações interestatais. Não por outro motivo, ambos os autores apostam em alguma forma de cooperação entre bancos centrais - bem mais estrita e menos flexível no caso de McKinnon, é verdade - como ponto de partida para uma eventual estabilidade do sistema monetário internacional.

Vimos que Aglietta, diferentemente de McKinnon, não propõe a total submissão das políticas macroeconômicas domésticas a um princípio monetário internacional. Pelo contrário, o autor mostra que o desafio é conciliar a soberania monetária nacional e a organização de divisas no plano internacional. Entretanto, Aglietta não oferece um estudo sistemático do movimento histórico de internacionalização dos fluxos de capital. Como em McKinnon, a integração entre os mercados financeiros nacionais é um problema subordinado à análise mais geral e, portanto, solucionável na esfera das relações interestatais.

É por essa razão que ambos consideram a estabilidade do padrão dólar-ouro como decorrente da subordinação mundial à política monetária dos Estados Unidos. A ênfase na esfera das relações interestatais não poderia ser mais explícita. A distribuição de poder entre bancos centrais, e não a natureza da expansão do capital, foi a fonte de estabilidade do sistema.

A hierarquia internacional (no limite, a hegemonia) permitia o aparecimento de regras que, em última análise, conferiam regularidade às transações financeiras internacionais.

Esta idéia geral nada mais é do que a essência da teoria da estabilidade hegemônica. No estudo dos fenômenos econômicos internacionais, esta teoria representou indubitavelmente um avanço sobre as antigas abordagens realistas e liberais. Ainda carrega, entretanto, as insuficiências teóricas das abordagens que lhe serviram de ponto de partida. Em particular, as críticas externas que lhe foram dirigidas não encontraram resposta adequada dentro de seu próprio arcabouço estrutural.

É possível encontrar o viés realista da teoria da estabilidade hegemônica no modo pelo qual se concebe o Estado: um ator unitário e racional. Não há espaço para o estudo das lutas de classes sociais como fatores determinantes da estrutura internacional. Para a teoria da estabilidade hegemônica, a dinâmica da economia internacional não depende das relações de classe, mas apenas da distribuição de poder entre Estados, os quais não são, em si, objeto de análise.

Além disso, a variante neorealista da teoria da estabilidade hegemônica, ao concentrar-se excessivamente na esfera das relações interestatais, adota conceito imóvel de hegemonia, não explicando a ascensão e a queda das potências hegemônicas dentro de seu arcabouço. Emerge uma teoria estática, importante para organizar conceitos, mas incapaz de analisar a dinâmica histórica do sistema econômico internacional.

O liberalismo também contribuiu para as insuficiências da teoria da estabilidade hegemônica, principalmente de sua variante neoliberal. Essa variante limita o conceito de estrutura ao mercado internacional. Nesse caso, o conceito de hegemonia é, por um lado, uma lista arbitrária de vantagens comparativas do poder hegemônico, inexistindo um argumento que ofereça a ligação destes elementos. Por outro lado, está subjacente uma concepção duvidosa em que todos os Estados beneficiam-se da presença do poder hegemônico.

A variante neoliberal da teoria da estabilidade hegemônica não estuda o conteúdo da ordem internacional, o qual somente pode ser compreendido a partir da análise do “propósito social” que sustenta os regimes. Não basta concentrar-se na ascensão e no declínio do poder internacional; é preciso também refletir acerca das interações entre a autoridade

política e o mercado, ou seja, acerca do grau de aceitabilidade social, num momento histórico, às vicissitudes produzidas pelo funcionamento do mercado. O montante de regulação econômica desejado pela sociedade não é função apenas da concentração de poder internacional num determinado país.

A abordagem neogramsciana de economia política internacional supera essas deficiências, pois representa alternativa teórica que considera simultaneamente as esferas política e econômica e os níveis internacional e doméstico. Seu conceito de estrutura, representado por forças sociais de três tipos (poder material, instituições e ideologia), além de atentar para os aspectos normativos, representa uma totalidade que pode ser alterada por meio da ação política.

O domínio internacional reflete o equilíbrio específico das forças sociais dos Estados mais poderosos (representados num regime específico de acumulação, numa forma específica de Estado e em instituições e ideologia correspondentes), enquanto este equilíbrio é projetado no sistema internacional. Para estudar as ordens econômicas internacionais, temos de olhar para como o poder e o propósito social legítimo se fundem para projetar a autoridade política no sistema internacional.

As raízes da estrutura internacional das relações sociais têm de ser encontradas não em aspectos isolados do sistema interestatal, mas na dialética entre forças sociais que querem se apropriar do Estado. Ou seja, não é uma simples questão de partir do “doméstico” para chegar ao “internacional”; trata-se de analisar as relações entre forças sociais que atuam tanto nos âmbitos domésticos quanto no internacional.

Desta abordagem, resulta um conceito de “hegemonia” mais interessante para estudar a evolução do sistema monetário internacional. É evidente que a estrutura hegemônica de significados é sustentada por uma estrutura de poder, onde um Estado é dominante. Mas essa dominância não é suficiente para criar a hegemonia. A hegemonia deriva dos estratos sociais dominantes dos Estados dominantes, na medida em que esses modos de fazer e de pensar ganham aquiescência dos estratos sociais dominantes dos outros Estados.

Finalmente, notou-se que a análise do principal representante da abordagem gramsciana, Robert Cox, acerca do padrão dólar-ouro desconsidera o papel das políticas

monetárias nacionais no período. Em lugar de verificar que o papel do Estado-Nação no sistema econômico foi fundamental para a estabilidade do sistema monetário internacional, Cox vislumbra, já nas décadas que se seguiram à Segunda Guerra Mundial, a existência de governos que funcionavam como mero agentes da ordem econômica internacional. Diferentemente da pesquisa histórica de Cox, mas partindo de seu próprio arcabouço teórico, os capítulos seguintes procuram encontrar os mecanismos político-institucionais que sustentaram o equilíbrio sensível entre a internacionalização do capital produtivo e a autonomia relativa das políticas monetárias dos países centrais, do qual a estabilidade do sistema monetário internacional foi um dos frutos.

Assim, a Parte II discute os Acordos de Bretton Woods e o imediato pós-guerra (até a instituição da União Européia de Pagamentos, em 1950), tentando corroborar as seguintes hipóteses:

- as mudanças nos processos de produção influenciam a hierarquia das forças sociais dentro das comunidades e, portanto, no equilíbrio sócio-político em nível global;
- os Estados coordenam as configurações de novas formas de relações sociais e administra os conflitos nos níveis doméstico e internacional por meio de políticas internas e de negociações interestatais;
- as estruturas de relações de produção e as organizações dos Estados interagem no âmbito mundial, o qual, por sua vez, provê arcabouço compatível com determinados regimes de acumulações e determinadas formas de Estado;
- a estrutura de relações sociais (global e doméstica, política e econômica) produz a realidade social; e
- as origens da hegemonia mundial têm de ser buscadas nas transformações do regime de acumulação e da organização do Estado no interior da nação hegemônica. Em seu início, a hegemonia mundial é uma expansão para fora da hegemonia nacional estabelecida por uma fração dominante do capital.

PARTE II

A ASCENSÃO DO PADRÃO DÓLAR-OURO

CAPÍTULO II

DO NEW DEAL AOS ACORDOS DE BRETTON WOODS

Recentemente, compreendemos, de modo mais claro que antes, que o emprego e a criação de renda nova a partir de produção nova somente podem ser mantidos por meio do gasto, em bens e serviços, da renda previamente adquirida. Isto é igualmente verdadeiro para o comércio doméstico e para o comércio exterior.
(Discurso de John Maynard Keynes na Câmara dos Lordes, 18 de maio de 1943, *apud* Keynes, CW, XXV, p.273).

O objetivo deste capítulo é, em primeiro lugar, descrever a ascensão da hegemonia americana como o movimento histórico de internacionalização de um regime específico de acumulação. A partir da década de 1930, sobretudo após o fim da Segunda Guerra Mundial, partindo dos Estados Unidos, houve o espraiamento, nos países centrais, de nova estrutura de relações de trabalho, de nova ideologia e de novas instituições, todas coerentes com aquilo que Kees van der Pijl (1984) denominou *síntese liberal-corporativa*. A montagem de um sistema monetário internacional compatível com esse regime de acumulação – que resultou no padrão dólar-ouro – foi, em nosso entender, um capítulo daquele movimento histórico, o qual, portanto, deve ser o ponto de partida de nossa investigação.

O trabalho de van der Pijl é pouco debatido na literatura especializada, tornando-se necessário resgatá-lo para o que interessa ao âmbito do presente trabalho. Como será visto, o objeto de van der Pijl é muito mais amplo que o nosso, tanto no sentido temporal quanto temático. Entretanto, suas idéias podem, com algumas modificações, em muito contribuir para nosso tema mais específico.

O período entreguerras é identificado como um processo contínuo de redefinição das regras burguesas em resposta e em antecipação à dinâmica de internacionalização do capital. A hegemonia americana reestruturou, *sobre novas bases*, o “circuito atlântico”, isto é, o fenômeno de internacionalização do capital que sustentava a posição hegemônica da burguesia na área do Atlântico Norte.

A nova situação hegemônica exigia, pelo seu próprio conteúdo, a reconstrução de um sistema multilateral de comércio e de pagamentos e a estabilidade macroeconômica dos Estados nacionais, se possível com crescimento. Para o âmbito do presente trabalho, o principal significado destas exigências é que a instituição de um sistema monetário internacional não poderia mais se basear nos mecanismos deflacionários de ajustamento do padrão-ouro.

A teoria monetária internacional de John Maynard Keynes pode ser analisada sob esta perspectiva: como tentativa de encontrar regras de ajustamento, de criação de liquidez internacional e de credibilidade do padrão monetário compatíveis com o novo equilíbrio das relações entre a autoridade política e o mercado, no qual a primeira ganhara força. Mais que teórico abstrato, formulador de princípios universais, Keynes foi um representante de seu próprio tempo.

A última seção deste capítulo analisa algumas características dos Acordos de Bretton Woods, em 1944. O intuito é mostrar as deficiências dos estudos que se concentram apenas no jogo de interesses econômicos entre os dois principais países envolvidos (Estados Unidos e Grã-Bretanha), em detrimento da análise do conteúdo sócio-político que os Acordos refletiam.

2.1. A síntese liberal-corporativa e a ascensão da hegemonia americana

O objetivo de van der Pijl (1984) é analisar o processo de formação de uma classe capitalista internacional entre a “cruzada pela democracia” de Woodrow Wilson (1917) e a crise da economia mundial de 1974-75. A forma específica e o conteúdo da internacionalização do capital permitiram à burguesia “atlântica” desenvolver uma série de “conceitos abrangentes de controle”¹, por meio dos quais reforçava sua posição hegemônica nacional e internacionalmente.

Para o autor, a hegemonia americana originou-se como uma síntese de dois movimentos anteriores contraditórios entre si: o internacionalismo liberal do capital financeiro e a tendência estatal-monopolista. Os dois conceitos procuram capturar os elementos antagônicos a partir dos quais os capitalistas se engajavam na circulação internacional de capital: como agentes do processo de circulação de capital (funcionários do capital fictício); ou como administradores do capital real (representantes do capital produtivo). São tipos ideais de estratégias para o ajustamento da dominação burguesa e das relações internacionais, a partir dos quais as experiências concretas são derivadas.

Essa seção desenvolve criticamente as idéias de van der Pijl, complementando-as com outros trabalhos e analisando seus possíveis desdobramentos sobre a história do sistema monetário internacional.

O internacionalismo liberal do capital financeiro

O primeiro movimento histórico que serviu de substrato à síntese representada pela hegemonia americana foi aquele identificado como o desenvolvimento de um “circuito

¹ Um “conceito abrangente de controle” significa, para van der Pijl, “um projeto para a condução dos negócios públicos e para o controle social, que aspira ser uma aproximação legítima do interesse geral aos olhos da classe dominante e, ao mesmo tempo, da maioria da população, pelo menos por um período específico” (van der Pijl, 1984, p.7). Combina estratégias de relações de trabalho, de competição e de políticas doméstica e internacional.

atlântico de capital financeiro”, entre meados do século XIX e a Primeira Guerra Mundial. Nesse período, a fração liberal-internacionalista da burguesia constituiu conceitos de controle que refletiam o ponto de vista do capital financeiro. Esses conceitos eram representados pelos princípios do liberalismo econômico, pela busca do mercado auto-regulador e, mais especificamente, pela apologia do livre-comércio.

Desde o último quartel do século XVIII até as revoluções de 1848, o mundo ocidental presenciou aquilo que Giovanni Arrighi (1996) denominou de “caos sistêmico”. As guerras desse período solaparam as bases que haviam sustentado o equilíbrio de poder inaugurado com o Tratado de Vestfália (1648). De modo esquemático, pode-se afirmar que tais guerras manifestavam a emergência de novos interesses surgidos com a expansão da grande indústria e do comércio mundial. As classes médias metropolitanas e os colonos do Novo Mundo sublevaram-se contra as forças dinásticas do Antigo Regime, exigindo o fim dos privilégios e a superação do mercantilismo como política oficial de Estado.

A nação a que coube a reestruturação do sistema interestatal foi a Grã-Bretanha, justamente aquela que, no momento anterior, havia levado mais longe a acumulação de capital baseada no mercantilismo, na escravatura capitalista e no nacionalismo econômico. Mais precisamente, a Grã-Bretanha pôde fundir, com maior intensidade que todos os outros países, a lógica capitalista de acumulação e a lógica territorialista de poder.² Essa fusão era representada sobretudo pelo caráter aparentemente contraditório de uma nação que, ao mesmo tempo em que expandiu seu Império no mundo não-ocidental, encarnava os princípios do mercado auto-regulador no hemisfério ocidental. A compreensão dessa especificidade é fundamental; ela pode explicar um século da política externa britânica, premida entre a disposição para instituir um sistema multilateral de comércio e de pagamentos, de um lado, e os esforços para a manutenção das preferências imperiais e da área esterlina, de outro. A expressão originariamente cunhada por Gallagher e Robinson (1953) é bastante apropriada para descrever a ambigüidade: *imperialismo do livre-comércio*.

² Sobre os conceitos de “lógica capitalista de acumulação” e “lógica territorialista de poder”, ver Arrighi, 1996, p.33 e seq.

A base de sustentação do imperialismo do livre-comércio, ao menos no que se refere ao mundo ocidental, eram as classes médias proprietárias, cujos interesses, os quais se relacionavam ao valor monetário de seus bens e não ao poder autônomo de seus soberanos, a Grã-Bretanha pôde representar com legitimidade (Arrighi, 1996, p.56). O liberalismo econômico era a ideologia correspondente.

Somente a interconexão histórica entre a navegação britânica, as rotas comerciais e a estratégia naval pode explicar a presença paradoxal do liberalismo econômico e do colonialismo intransigente, sobretudo em relação à Índia (van der Pijl, 1984, p.36):

A racionalidade pecuniária do capitalismo de mercado britânico foi expressão das funções imperiais e de entrepostos do Estado britânico. A lucratividade das unidades componentes do sistema dependia fortemente de elas serem abastecidas pelo mundo inteiro, de modo a abastecer o mundo inteiro novamente, e também do controle político de um império territorial que fornecia os meios - a liquidez, os mercados ou os insumos materiais, conforme o caso - necessários para manter o mundo vinculado ao entreposto britânico. (Arrighi, 1996, p.294).³

Este paradoxo da política externa britânica dotou-a de movimentos pendulares, incapaz de definir uma linha predeterminada de ação por muito tempo. Assim, em meados do século XIX, a política externa britânica encontrava-se dominada por uma visão cosmopolita dos negócios estrangeiros, centrada no livre intercâmbio de mercadorias e no capital comercial.

Neste período, foi a ideologia do livre comércio o maior representante da hegemonia britânica. O equilíbrio entre a autoridade e o mercado transformaram as relações Estado-sociedade, redefinindo o papel do governo sobre a economia doméstica (Ruggie, 1998, p.67). O Estado deveria somente instituir e garantir o mercado, mas não o regular; como será visto abaixo, esse equilíbrio particular entre a autoridade e o mercado foi elemento fundamental para o funcionamento do sistema monetário internacional do período.

Houve o surgimento de um novo princípio na esfera internacional: as normas que vigoravam dentro das nações, e entre elas, estavam sujeitas à autoridade superior de uma nova entidade, o mercado mundial. Este princípio permitiu a ampliação do poder dos principais países europeus, e da Inglaterra em particular. As "leis" do mercado mundial, sistematizadas

³ O maior representante da fração marítimo-colonial britânica foi, como será visto adiante, Winston Churchill, o mesmo indivíduo que, em 1925, trouxe a Grã-Bretanha de volta ao padrão-ouro e que, paradoxalmente, em 1941, resistia às pretensões de F. D. Roosevelt de acabar com as preferências imperiais.

pela então nascente Economia Política, permitiram uma nova estruturação das relações sociais:

El liberalismo económico fue el principio organizador de una sociedad empenada en la creación de un sistema de mercado. Nacido como una mera preferencia por los métodos no burocráticos, evolucionó hasta convertirse en una verdadera fe en la salvación secular del hombre a través de un mercado autorregulado [...] El credo liberal asumió su fervor evangélico sólo en respuesta a las necesidades de una economía de mercado plenamente instalada [...] El libre comercio internacional involucraba un acto de fe. (Polanyi, 1992, p.141, 143).

O livre comércio podia minar a soberania dos governantes, mas aumentava a “riqueza das nações”. Essa distinção foi fundamental para a hegemonia britânica; ela permitia com que os ingleses regulassem as relações entre os cidadãos de diferentes jurisdições políticas, “como instrumentos invisíveis de dominação sobre outros Estados soberanos” (Arrighi, 1996, p.57).

De fato, parece difícil exagerar a rapidez com que a crença nos benefícios do livre comércio espalhou-se pelas elites políticas e econômicas naquele período: “[D]e certa forma, a tendência mais impressionante [entre 1848 e 1871] era o movimento em direção à total liberdade de comércio [...] Uma série de ‘tratados de livre comércio’ derrubou sistematicamente as barreiras de tarifas entre as nações industriais líderes na década de 1860” (Hobsbawn, 1996, p.63).

Mas os britânicos também tinham que defender interesses industriais e imperiais, os quais pressionavam por uma política externa mais ativa, sobretudo após 1870, quando as entradas de capitais provenientes dos investimentos de portfólio ultrapassaram aquelas advindas da navegação e do comércio exterior (van der Pijl, 1984, p.11). Nesse momento, como afirmaram Calleo e Rowland (1973, p.30), “a Grã-Bretanha foi obrigada, de modo bastante involuntário, a reverter o livre comércio em imperialismo político”.

Dentro deste contexto, fazia sentido o “esquema” mercantilista de Joseph Chamberlain, que pregava por um sistema de preferências imperiais em direção a uma única economia multinacional, ligada por raízes culturais e políticas comuns. Este “esquema” nunca foi adotado, por uma série de motivos (Calleo e Rowland, 1973, p.31); ilustrava, entretanto, uma passagem no topo da elite política da Grã-Bretanha. Os banqueiros, mais que os

comerciantes, passam a ser a encarnação do internacionalismo na política exterior britânica, transformando o antigo liberalismo em ideologia mais abrangente, que também incorporava, de modo subordinado, os interesses industriais. O capital financeiro, de qualquer modo, mantinha a conotação radicalmente liberal do período anterior, adotando visão rentista do investimento produtivo, desprovida de qualquer função social (van der Pijl, 1984, p.12).

O imperialismo do livre comércio poderia, agora, ser definido como:

[a] dominant economic power penetrates and controls important aspects of foreign economies, but without formal political control [...] The liberal imperialists [...] wanted to continue economic hegemony without direct political responsibility. Britain's empire was to remain essentially economic rather than political - a privileged position in the world's developing economies, built on the early penetration of British capital. Moreover, it was to depend essentially on capital and services rather than trade in goods. (Calleo e Rowland, 1973, p.11, 32).

Dentro desse ambiente ideológico, a Inglaterra podia alegar com credibilidade que servia não apenas a seu interesse nacional, mas a um interesse universal. As classes sociais dominantes dos outros países podiam encontrar espaços de legitimação de seus interesses nessa nova estrutura internacional. É nesse sentido, coerente com as definições do Capítulo I, que a Inglaterra tornou-se “hegemônica”.

Traçadas as características essenciais da hegemonia britânica, resta analisar o funcionamento do sistema monetário internacional. Não pertence ao âmbito do presente trabalho uma análise sistemática do funcionamento do padrão-ouro clássico. O objetivo aqui será apenas: (i) melhor qualificar a “estabilidade” do sistema monetário internacional do período; (ii) mostrar as insuficiências das explicações das duas abordagens mais encontradas na literatura; e (iii) oferecer os argumentos gerais de uma abordagem compatível com o instrumental teórico desenvolvido no Capítulo I.

É preciso definir o que se entende por “estabilidade” do padrão-ouro clássico. Medida pela variabilidade das taxas nominais de câmbio ou pela aderência à regra da conversibilidade-ouro, a estabilidade do período salta aos olhos. Entretanto, se por “estabilidade” entendemos a pouca variabilidade dos níveis de renda nominal, preços e salários, então é difícil classificar o padrão-ouro clássico como estável. As oscilações da renda agregada

foram maiores entre 1870 e 1913 do que no período que se seguiu à Segunda Guerra Mundial, mesmo depois do abandono das taxas fixas de câmbio em 1973 (Walter, 1991, p.93 e seq.).⁴

Quanto ao funcionamento do sistema, as duas abordagens mais encontradas na literatura são as “tradicionais” e a teoria da estabilidade hegemônica.

As explicações “tradicionais” provêm, em última instância, de alguma variante do *price-specie flow mechanism*. Países com superávits nas transações correntes receberiam fluxos de ouro, elevando preços e renda (via teoria quantitativa da moeda), e perdendo competitividade externa num momento posterior, restaurando o equilíbrio. Esta abordagem, entretanto, não é corroborada pelos fatos. Triffin (1972, p.26 e seq.) já mostrou o paralelismo, e não o antagonismo, dos movimentos de preços e de taxas de juros entre os países europeus. Além disso, o trabalho seminal de Bloomfield (1959) atestara que os bancos centrais não cumpriam as regras do jogo em seu sentido “positivo”, isto é, não reforçavam os fluxos de entrada e saída de ouro com ajustamentos de política monetária. Restam as regras do jogo em seu sentido “passivo”: os bancos centrais permitiam que as variações na quantidade de ouro refletissem sobre as reservas dos bancos comerciais? Também nesse sentido, ao menos o Banco da Inglaterra não as cumpria. Em momentos de pressão de liquidez, o Banco fornecia a acomodação monetária requerida pelos bancos comerciais, embora a taxas por ele escolhidas (Goodhart, 1972).⁵

A teoria da estabilidade hegemônica oferece explicações mais sofisticadas para o funcionamento do padrão-ouro clássico. Em geral, a teoria assenta-se sobre dois fundamentos: a presença hegemônica da Grã-Bretanha para impor as “regras do jogo”; e a posição central do Banco da Inglaterra, cujas variações da *bank rate* permitiam a defesa da convertibilidade da libra esterlina. A autonomia do Banco da Inglaterra na manipulação da *bank rate*, por sua vez,

⁴ Para uma comparação dos principais dados macroeconômicos entre diferentes regimes internacionais desde 1870, ver Bordo (1993b).

⁵ A escolha das taxas era algo importante, porque a intervenção de liquidez contraria as regras do jogo para a sustentação da convertibilidade externa. Daí o surgimento da “regra de Bagehot”: descontar livremente títulos para salvar o sistema financeiro, mas a taxas mais altas caso a convertibilidade externa esteja sob ameaça.

provinha tanto da posição confortável da Grã-Bretanha nas transações correntes do balanço de pagamentos quanto da hegemonia do Banco sobre o sistema financeiro doméstico.

Assim, a crise do padrão-ouro clássico teria sido uma consequência lógica de dois fatores. Por um lado, o declínio da posição industrial e comercial britânica não somente prejudicou sua capacidade de imposição das “regras do jogo” como também ameaçou os superávits nas transações correntes do balanço de pagamentos. Por outro lado, inovações das instituições financeiras privadas foram minando a capacidade de o Banco da Inglaterra manipular a *bank rate*; exemplo conspícuo foi o crescimento dos *joint-stock banks*, os quais não eram obrigados a reter depósitos ou reservas junto ao banco central. Esses bancos, antes de 1914, já dominavam o mercado monetário (De Cecco, 1974, p.86 e seq.).

A explicação oferecida pela teoria da estabilidade hegemônica, embora mais complexa que as abordagens “tradicionais”, contém algumas insuficiências. Em primeiro lugar, é duvidoso que a Grã-Bretanha tenha de fato imposto as “regras do jogo”. A adoção do padrão-ouro, particularmente generalizada após a adesão da Alemanha no início da década de 1870, foi fruto de decisões espontâneas dos governos. Essas decisões não refletiam uma opção pela estabilidade dos preços e das taxas de câmbio. O trabalho de Alan Milward (1996) não deixa margem para dúvidas: o padrão-ouro oferecia vantagens para o comércio exterior e simbolizava as aspirações de “modernização”:

Contrary to much of what was written later, the choice of gold was not inspired by the constraints on domestic monetary policy which it theoretically implied, but by the promise of increased foreign trade, and in less developed economies the increase in foreign capital inflows which it seemed to offer. [...] The choice of the gold standard was not, in short, in the international economy as a whole, a conservative but a dynamic one. (Milward, 1996, p.89-90).

Em segundo lugar, a teoria da estabilidade hegemônica não ressalta a contradição inerente às funções atribuídas ao Banco da Inglaterra. Por um lado, o Banco é visto como “banco central do mundo”, oferecendo empréstimos de última instância aos países em dificuldades para defender a convertibilidade. Por outro lado, as funções domésticas do Banco são ressaltadas, em particular a defesa da convertibilidade da própria libra esterlina. Pesquisas mais recentes mostram que as funções domésticas eram prioritárias, existindo poucos indícios de que o Banco da Inglaterra provia recursos de curto prazo para o resto do mundo.

Mais exatamente, em tempos de crise, o Banco usualmente tomava créditos emprestados, sobretudo da França, que apresentava uma relação ouro/ativos denominados em moeda doméstica muito maior em todo o período. O Banco da Inglaterra era uma instituição com mentalidade privada, buscando sempre a rentabilidade de curto prazo; ao menor sinal de dificuldades, mesmo que generalizadas também em outros países, a tendência caminhava no sentido de *redução* de suas obrigações estrangeiras. Aliás, precisamente esse comportamento garantia-lhe confiabilidade aos olhos do público:

The Bank of England never showed any interest in developing connections with other central banks and in systematically planning in advance for collaboration in case of need. [...] [It] was completely unenterprising and unimaginative. [...] It contented itself with looking after convertibility of its notes, and left it to other countries to keep their monetary affairs in order in the same narrow sense. (Jacob Viner *apud* Walter, 1991, p.107).

Em terceiro lugar, a teoria da estabilidade hegemônica não esclarece de que forma a estratégia de “seguir o líder”, no que se refere à manipulação da *bank rate*, poderia funcionar. Essa estratégia significa que todos os países acompanhavam as variações das taxas promovidas pelo Banco da Inglaterra; entretanto, os movimentos de capitais respondem justamente às alterações no *diferencial* de taxas de juros. Convém aqui distinguir os momentos de estabilidade dos momentos de crise de liquidez.

Mesmo em momentos de estabilidade, havia a necessidade de alguma harmonização de políticas; caso contrário, haveria competição pelo ouro. Em termos ideais, as taxas de desconto mundiais deveriam ser altas quando as economias estivessem superaquecidas, e vice-versa. Normalmente, o Banco da Inglaterra, assumia a liderança e assinalava a taxa de desconto para a harmonização de políticas monetárias (Triffin, 1972). Essa é justamente a essência da explicação da teoria da estabilidade hegemônica e, nesse sentido, parece incontestável. O papel da libra como moeda internacional permitia à Grã-Bretanha definir as condições monetárias internacionais no resto do mundo.

Em tempos de crise de liquidez, entretanto, o problema era diverso. Nesse caso, a estratégia de “seguir o líder” não funcionava. Em termos meramente lógicos, pode-se notar que, se todos os países adotassem a mesma variação da taxa bancária, não haveria movimento algum de capitais – os bancos centrais continuariam então a elevar as taxas, e o resultado final

seria apenas uma espiral deflacionária. Na prática, contudo, já se notou que, quando as taxas de desconto subiam simultaneamente, os capitais privados tendiam a migrar para os maiores centros financeiros, os quais apresentavam maior *pulling power*. Havia, de fato, uma verdadeira hierarquia de centros financeiros: Londres atraía capital de Paris e Berlim, os quais, por sua vez, recebiam fundos de Amsterdã, Milão, Zurique, Viena, Bruxelas e outros (Cleveland, 1976, p.25; Walter, 1991, p.102-103). A “geografia do padrão-ouro” incluía vários centros e várias periferias (Eichengreen e Flandreau, 1994), ao contrário da explicação simplista da teoria da estabilidade hegemônica. A existência dessa estrutura hierarquizada impedia a espiral deflacionária, embora às custas dos centros financeiros de menor importância.

O funcionamento do padrão-ouro, portanto, ocorria sobre bases algo diversas do convencionalmente aceito. O fundamento último da “estabilidade” do período estava justamente no compromisso dos bancos centrais em manter a convertibilidade-ouro.⁶

Esse era um “ato de fé”, o qual transmitia confiança aos agentes privados do sistema. A função dos bancos centrais não era a defesa do nível de renda, nem mesmo dos preços: a macroeconomia ainda não havia sido fundada. As flutuações da renda agregada não eram contestadas, dado o ambiente sócio-político em que eram vistas com certa naturalidade.⁷ Como afirmou Fiori (1997, p.100):

Foi sobre esse pano de fundo de paz ou impotência, que as classes dominantes inglesas puderam sustentar, política e ideologicamente, o consenso interno em torno à função do Estado liberal. A preservação da política econômica vitoriana de sustentação de “uma moeda sadia e mercados livres” não enfrentava ainda a resistência organizada de sua população aos custos dos ajustamentos periódicos da economia.

Sobre a crença na permanência da convertibilidade-ouro, os agentes privados moviam seus capitais em resposta a pequenos diferenciais de taxas de juros ou mínimas variações fora dos *gold points*. Era o que se convencionou chamar de “especulação

⁶ Recorde-se que mesmo a convertibilidade era suspensa em períodos especialmente críticos: eram as *escape clauses*. O retorno à convertibilidade, entretanto, ocorria sempre ao preço original da moeda doméstica em termos de ouro.

⁷ “Fundamentalmente, a capacidade de o Banco da Inglaterra conduzir a orquestra do padrão-ouro dependia da doutrina e da prática do *laissez-faire*. Exceto em tempos de guerra, o controle da oferta monetária era considerado um assunto privado, um negócio de banqueiros e não de governos. A opinião pública considerava natural que os banqueiros centrais e os banqueiros privados devessem buscar seus próprios interesses” (Cleveland, 1976, p.25).

estabilizadora”: o movimento do mercado em defesa das paridades estabelecidas pelos bancos centrais. A confiabilidade nas paridades-ouro era tamanha que permitia com que, no curto prazo, os bancos centrais esterilizassem as saídas de reservas, violando as regras do jogo no sentido “passivo”: “Central banks possessed the capacity to violate the rules of the game in the short run because there was no question about obeying them in the long run” (Eichengreen, 1996, p.32).

Deve-se ainda salientar a importância da coordenação entre bancos centrais. Quando a crise de liquidez manifestava-se de modo mais crítico num país particular (ou num grupo de países), poderia realmente haver necessidade de ouro em quantidade superior ao resto do mundo. A solução era o auxílio direto por parte dos outros bancos centrais: (i) descontando títulos em favor do país afetado; e (ii) emprestando ouro diretamente. Tais mecanismos foram ativados em 1890, 1893, 1898, 1906, 1907, 1909 e 1910 (Eichengreen, 1996).

Assim, é verdade que o Banco da Inglaterra era o centro do sistema financeiro internacional, sobretudo devido à quantidade de títulos denominados em libra nas mãos de estrangeiros. Mas o funcionamento do sistema repousava, em última instância, sobre uma estrutura político-social específica, na qual grandes oscilações macroeconômicas eram aceitas como conseqüências “naturais” de um mercado mundial que deveria tender à auto-regulação. A hegemonia britânica existia somente no sentido específico a que fizemos referência no Capítulo I: como um regime específico de acumulação, em que a concentração de poder econômico num único país é apenas um dos elementos, ao lado de fatores ideológicos e institucionais, que contribuem para a internacionalização da produção capitalista de valores.

A tendência estatal-monopolista

A Primeira Guerra Mundial representou o fim de uma era de relativa estabilidade política na Europa Ocidental. A intensidade e a duração dos conflitos assinalava o fim da política européia do equilíbrio de poder e da eficácia da diplomacia, embora a maioria dos contemporâneos tenha demorado para percebê-lo (Ninkovich, 1999, p.14). Simultaneamente à Guerra, os Estados Unidos reestruturaram a marinha, organizaram seu sistema industrial e passaram a ser o maior país credor do mundo; a Rússia czarista desmorona

para dar lugar à Revolução Bolchevique. O sistema internacional dava os primeiros passos em direção à política mundial da bipolaridade (Barracclough, 1990, p.93 e seq.). Na terminologia de E. Hobsbawn (1995), encerrava-se o “longo século XIX” e se iniciava o “breve século XX”. O imperialismo do livre comércio chegava ao seu fim.

O período entreguerras é bastante rico para o historiador econômico, tendo sido objeto de inúmeros estudos na literatura. A principal razão desta riqueza encontra-se na diversidade de situações da economia mundial num espaço de tempo relativamente curto. Houve um curto *boom* no imediato pós-guerra, seguido de recessão em 1920-21, com crises bancárias em diversos países. A primeira metade dos anos 1920 experimentou um sistema de taxas de câmbio flutuantes, apresentando hiperinflação em algumas nações. Em seguida, houve um interlúdio de relativa estabilidade e crescimento (embora a Grã-Bretanha fosse a notável exceção), interrompendo as experiências hiperinflacionárias e inaugurando um sistema monetário internacional baseado no padrão câmbio-ouro. Entretanto, já em meados da década os preços agrícolas, sobretudo trigo e açúcar, despencavam e em 1928 os sinais de recessão na Alemanha eram evidentes. Em 1929, houve o início de uma série de crises bancárias, que culminou no colapso do maior banco austríaco, o Creditanstalt, em 1931, dois anos após a falência do segundo maior banco do país, o Bodencreditanstalt. Em setembro daquele ano, a Grã-Bretanha abandona a convertibilidade-ouro, sendo seguida por vários países. O mundo foi dividido em vários blocos economicamente hostis, como será visto abaixo, e a Depressão atingiu o seu ponto máximo. Após alguns anos, houve lenta recuperação na maioria dos países centrais, sobretudo naqueles que haviam se libertado das amarras do câmbio fixo. Mas, nesse momento, o mundo caminhava para a Segunda Guerra.⁸

Seguindo o arcabouço teórico desenvolvido no Capítulo I, nosso enfoque será direcionado para as transformações ocorridas no regime de acumulação, em particular nas relações Estado-mercado.

No período entreguerras, houve uma espécie de reação social, nos países centrais, contra a “racionalidade” dos mercados. Esta reação ocorreu em tempos diversos e assumiu formas diversas nos diferentes países: no New Deal americano, no “corporativismo”

da Itália fascista, nos planos quinquenais soviéticos, na “nova ordem econômica” da Alemanha nazista. Todas essas formas, entretanto, refletiam de algum modo a ascensão política de novas classes sociais, manifestada no sufrágio universal. A demanda geral era, em uma palavra, pela imposição de controles sociais mais diretos e mais amplos sobre as forças do mercado (Polanyi, 1992; Ruggie, 1998; Eichengreen, 1996).

Condições materiais contribuíram para a mudança. A crescente concentração do capital e a aplicação integrada de “mecanismos científicos” na produção significavam que os trabalhadores passavam a constituir uma classe mais homogênea, embora num certo sentido menos qualificada. Mas a menor qualificação também auxiliou na consciência de que somente de modo coletivo poderiam influir sobre o processo de produção.

Além disso, a própria Guerra colaborou para tais transformações. Eichengreen (1992a, p.378) nota que não era viável mandar membros da classe trabalhadora para os conflitos sem também lhes fornecer direitos políticos. O crescimento dos partidos trabalhistas nos parlamentos europeus ensejou pressões contra políticas monetárias que apresentassem apenas objetivos financeiros. A redução do desemprego começa a ser incorporada como objetivo da política econômica.

A flexibilidade do mercado do trabalho também passa a ser objeto de críticas e de pressões para sua redução. O movimento sindical ganha força e coesão, em parte devido à solidariedade gerada pela experiência de luta nas trincheiras (Feinstein, Temin e Toniolo, 1995, p.15). Mais importante parece o fato de que a Guerra estimulou diretamente barganhas com as classes trabalhadoras. As pressões sobre a produção industrial, ocasionadas pela Guerra, eram enormes; as insatisfações dos trabalhadores deveriam ser mínimas. Algumas vezes, líderes sindicais requeriam postos governamentais em troca de cooperação (Maier, 1984, p.43).

A Revolução Bolchevique também colaborou para estas pressões, na medida em que se consolidava uma alternativa ao próprio modo capitalista de produção. Após a Guerra, a manutenção do poder de barganha dos trabalhadores deveria encontrar outro motivo. A ameaça revolucionária foi este motivo, sobretudo na França e na Alemanha (Maier, 1984, p.44).

⁸ Para uma boa síntese do período entreguerras, ver Feinstein (1995).

Todas essas transformações constituíram, na Europa Ocidental, um movimento da economia política em direção oposta ao internacionalismo liberal do período anterior. A fração do capital produtivo nacional fortaleceu-se, constituindo aquilo que van der Pijl denominou “tendência estatal-monopolista”, seguindo o termo cunhado por Lênin em seu panfleto *A Catástrofe Iminente e Como Combatê-la* (1917).

A tendência estatal-monopolista surgiu paralelamente à acentuação da rivalidade nacionalista e como uma necessidade da indústria de grande escala, que não mais suportava as vicissitudes ocasionadas pelos princípios operativos do internacionalismo liberal. Os representantes do capital monopolista perceberam o quanto poderiam ganhar com a intervenção estatal sistemática. A Depressão dos anos 1930 trouxe-os para a posição de liderança.

Num certo sentido, já eram antigas as críticas ao capital financeiro. Setores conservadores das sociedades européias, sobretudo no campo, há muito atacavam a função dos banqueiros, compreendidos como egoístas e anti-sociais. Algumas vezes, tais críticas mesclavam-se com observações religiosas sobre a usura. Durante a Depressão, é interessante notar como sentimentos arcaicos podem ser revividos, o exemplo conspícuo tendo sido o anti-semitismo na Alemanha nazista.

Entretanto, nas primeiras décadas do século XX, esboçava-se uma crítica não-reacionária ao internacionalismo liberal. Esta crítica nasce com os trabalhos de J. A. Hobson, em especial no *Imperialismo*, no qual o socialista fabiano inglês notava as formas através das quais a classe financeira, situada no coração do capitalismo moderno, podia manipular a política das nações (van der Pijl, 1984, p.16).

Coube a John Maynard Keynes a sistematização dessa crítica. Em *O Fim do Laissez-Faire* (1926), Keynes abandona o ponto de vista do capitalista individual e analisa o sistema a partir de uma perspectiva (mais tarde denominada) macroeconômica. Na conferência *National Self-Sufficiency* (1933), Keynes desenvolve a idéia de que as interconexões

econômicas entre as nações poderiam levar ao imperialismo, à busca de mercados externos, aos conflitos armados.⁹

Na década de 1930, sobretudo na *Teoria Geral*, nota-se de que forma as finanças conservadoras implicam aumento da poupança agregada e, portanto, um empobrecimento da sociedade.

O problema dessa crítica é que, levada ao limite, significa a estatização crescente da economia e o compromisso sistemático com as classes trabalhadoras:

As Kalecki argued in a well-know article of 1943 [*Os Aspectos Políticos do Pleno Emprego*], a democratic full-employment policy would always entail unacceptable consequences for the capitalist class. Keynes, too, was aware that the full realization of his programme risked endangering the capitalist form it intended to save and could only be attempted under emergency or wartime conditions. In a 1940 article, he conceded that "it seems politically impossible for a capitalist democracy to organize expenditure on the scale necessary to make the grand experiment which would prove my case – except in war conditions". (van der Pijl, 1984, p.18).¹⁰

É justamente por esse motivo que van der Pijl denomina este movimento da economia política como *tendência* estatal-monopolista: o total monopólio estatal significaria o fim do próprio capitalismo como modo de produção.

⁹ É verdade que esta tese já havia sido aventada pelos marxistas do começo do século, sobretudo os russos e alemães, no interior do debate sobre a "questão nacional". A novidade de Keynes era a saída "burguesa" ou "reformista" para uma situação que não lhe parecia, pois, inexorável: "I sympathise, therefore, with those who would minimise, rather than those who would maximise, economic entanglement between nations. Ideas, knowledge, art, hospitality, travel – these are the things which should of their nature be international. But let goods be homespun whenever it is reasonable and conveniently possible; and, above all, *let finance be primarily national* [sem grifo no original]". (Keynes, CW, XXI, p.236). Na mesma ocasião, Keynes aproveita para tecer críticas extra-econômicas, por assim dizer, ao internacionalismo do século XIX. Assim, o excesso de racionalidade econômica estaria destruindo a beleza do campo e das cidades e sacrificando outros valores que não os pecuniários (Keynes, CW, XXI, p.241 e seq.). Vale também notar o comentário de Moggridge (1992, p.575) de que os experimentos desenhados por Keynes implicariam *menos* proteção do que aquela já existente na Grã-Bretanha: "Those who have been inclined to cite Keynes in support of their protectionist views should do so with caution".

¹⁰ De fato, algumas vezes as idéias de Keynes eram elogiadas por grupos avessos aos seus ideais políticos. Após a conferência sobre *National Self-Sufficiency*, "the fascist leader Oswald Mosley congratulated him on his conversion. Keynes replied that he wrote as he did 'not to embrace you, but to save the country from you.'" (Skidelsky, 1994, p.478). Na edição alemã da *Teoria Geral*, publicada em 1936 por Dunckler e Humblot, há um prefácio, escrito por Keynes, em que afirma: "For I confess that much of the following book is illustrated and expounded mainly with reference to the conditions existing in the Anglo-Saxon countries. Nevertheless the theory of output as a whole, which is what the following book purports to provide, is much more easily adapted to the conditions of a totalitarian state, than is the theory of production and distribution of a given output produced under conditions of free competition and a large measure of *laissez-faire*" (*apud* Schefold, 1994, p.52).

Na Europa Ocidental, a tendência estatal-monopolista foi representada pelas indústrias de petróleo, química e eletricidade. Estes setores lideravam as críticas ao internacionalismo liberal, aproximando-se rapidamente da elite política a fim de regular os mercados nacionais e substituir o multilateralismo por acordos bilaterais de comércio (van der Pijl, 1984, p.84 e seq.).

Embora as formas concretas da tendência estatal-monopolista variassem entre os diferentes países da Europa Ocidental, elas sempre incluíam: a reestruturação corporativa¹¹ das relações de classe; a “domesticação” do circuito do capital financeiro sob os auspícios do Estado; e a cristalização de arranjos de esfera-de-interesse no campo internacional:

Rationalization was a concept that comprised market-sharing agreements across frontiers and within domestic economies plus parallel efforts to lower the burden of wages and other costs through investment, technical improvements and mergers. At the same time industrial leaders sought legitimation for their power, whether they derived from the right to lay off workers on a cyclical downturn or from a collaboration with an authoritarian regime as in Italy. The managerial mystique evoked widespread enthusiasm, assumed a truly cultic importance precisely because it was a modern and supposedly class-neutral alternative to the immediately preceding socialist attack on industrial hierarchies. (Maier, 1987, p.166).

Também Robert Cox (1987) analisa os acontecimentos do período nessa perspectiva, ao definir o “Estado nacionalista de bem-estar”. Tratava-se de um Estado que preservava os direitos de propriedade e alguns princípios do mercado, mas para o qual o desemprego era um desafio a ser enfrentado.¹² O desemprego não mais poderia ser encarado como fracasso individual, mas como inerente ao processo de produção:

The central issue of unemployment, the most politically dangerous of social contingencies, thus provides a thread connecting all the major innovations of the welfare-nationalist state: social insurance, relief works, public investment and the creation of a state sector in the economy, the organisation of the labour market through employment services and other agencies, the expansion of education and the linking of education and training to employment, measures to protect and/or aid in the transformation of declining industries, measures for the development of depressed regions, and still others. All of these measures impinge upon another in their effects; their use requires coordination, in other words, planning. (Cox, 1987, p.167).

¹¹ “Corporativismo” é aqui compreendido no sentido de Maier (1984, p.40): “A broad concertation between employer and employee representatives across industries, which is usually established and sometimes continually supervised under state auspices”.

¹² Sobre este ponto, ver também Bernard, 1994, p.218-219.

Para Cox, planejamento e políticas de bem-estar implicavam, no período entreguerras, nacionalismo. Caso contrário, os efeitos da economia mundial poderiam ser perversos para os objetivos domésticos.¹³

Resta analisar o sistema monetário internacional do período.

Há várias explicações, nem sempre contraditórias, para a profundidade das crises que assolaram o sistema monetário internacional no entreguerras. Kindleberger (1986) inaugurou a proposição de que o problema central encontrava-se na ausência de liderança por parte de um país hegemônico, o qual pudesse desempenhar as funções descritas pela variante neoliberal da teoria da estabilidade hegemônica, conforme notado no Capítulo I. A Grã-Bretanha não mais teria condições de o fazer, e os Estados Unidos, embora o pudessem, estariam dominados por uma elite política de cunho isolacionista.

Parece haver poucas dúvidas de que, no período entreguerras, a Grã-Bretanha perdeu sua posição hegemônica para os norte-americanos. Nas décadas de 1920 e 1930, tanto o PNB como a produção industrial dos Estados Unidos eram superiores à soma dos agregados das três outras maiores economias (Grã-Bretanha, Alemanha e França) – uma posição relativa que a própria Grã-Bretanha nunca havia alcançado em 1880-1914 (Walter, 1991, p.119 e seq.).

Entretanto, esses dados não encerram a questão. Se quisermos discutir a capacidade e a disposição de um país para exercer as funções do poder hegemônico, então o peso relativo do PNB ou da produção industrial são insuficientes. Deve-se atentar, também, para o peso relativo do país no comércio internacional, pois este dado oferece com maior exatidão a dependência – e, portanto, a disposição – do país para estabilizar a economia internacional. No período entreguerras, as exportações norte-americanas jamais superaram as britânicas e, em vários momentos, eram equivalentes às da Alemanha (principalmente se tomarmos em consideração apenas as exportações de produtos industriais) (Walter, 1991, p.119 e seq.). Os empréstimos de longo prazo de portfólio dos Estados Unidos ao exterior

¹³ Cox também pensa que essa forma de Estado encontrava seus limites rapidamente. O planejamento tinha que conciliar interesses que se mostravam antagônicos em tempos de recessão. Além disso, tanto trabalhadores quanto corporações colocavam limites à intervenção estatal. O corporativismo, que almeja a superação dos conflitos de classe, termina por criar distinção rígida entre aqueles que estão “integrados” ao sistema e os que não o estão. No limite, não consegue implementar a justiça social – os grupos de forte pressão terminam por ter suas reivindicações atendidas em maior grau.

eram bastante elevados em alguns anos (como, por exemplo, em 1927-28), mas em outros períodos eram negativos, isto é, os Estados Unidos absorviam capital (1929 e 1931). Os empréstimos de curto prazo quase nunca eram maiores que as entradas. A Grã-Bretanha ainda era uma fonte mais estável de recursos.¹⁴ A economia norte-americana, devido não somente ao tamanho de seu mercado interno mas também à sua natureza, era menos aberta ao exterior. Surge, então, o problema de como reciclar os dólares norte-americanos - problema pouco importante durante o padrão-ouro clássico, dada a tradição britânica de investimentos no exterior.¹⁵

Outra explicação para as dificuldades do período entreguerras reside na ausência, ou ao menos insuficiência, de coordenação de políticas econômicas entre os países centrais. Stephen Clarke (1967) sistematizou a proposição, já presente no *Treatise on Money*, de J. M. Keynes, de que o padrão câmbio-ouro requeria a ação coordenada dos principais bancos centrais. De acordo com Clarke, o principal problema residiu na morte, em 1928, do Presidente do Federal Reserve Bank of New York, Benjamin Strong, o qual mantinha boas relações com os outros banqueiros centrais, particularmente com Montague Norman, do Banco da Inglaterra. Seu sucessor, Benjamin Harrison, passou a administrar a política monetária norte-americana com maior independência em relação aos outros países. O resultado teria sido o colapso internacional de 1929-31.

Eichengreen (1992a) considera a hipótese de Clarke plausível (embora insuficiente). Os Estados Unidos e a França apresentavam demandas desproporcionais de ouro, e freqüentemente manipulavam suas políticas monetárias para atrair o metal. A situação poderia ser comparada a de um jogo não-cooperativo, em que os resultados são piores, para todos os países envolvidos, do que o seriam na hipótese de cooperação. A solução cooperativa

¹⁴ Para uma comparação das contas financeiras externas entre os Estados Unidos e a Grã-Bretanha no período entreguerras, ver Eichengreen, 1992b, p.224, 281.

¹⁵ Esse ponto será melhor discutido na seção 3.1. Por enquanto, basta apenas notar que a teoria da estabilidade hegemônica não explora este tipo de questão com profundidade. Os problemas do entreguerras são atribuídos a uma suposta "indisposição" norte-americana para atuar no cenário internacional, quando de fato refletiam características estruturais da economia dos Estados Unidos, que somente serão aliviadas, e de forma contraditória, no pós-Segunda Guerra Mundial. Caso não se atente para tais características estruturais, não se compreende a essência do "dilema de Triffin".

seria aquela em que todos os países diminuíssem suas taxas de juros; nesse caso, haveria pressão expansionista sobre todos, sem alterar a distribuição do ouro. A presença de um país hegemônico seria importante justamente para liderar a coordenação; num mundo multipolar, as dificuldades são maiores. Eichengreen conclui que a teoria da estabilidade hegemônica, com esta retificação, pode explicar a instabilidade de 1929-31.

Já foi analisada a importância da cooperação no período do padrão ouro-clássico, sobretudo nos momentos de crise. Entretanto, também observamos que a presença de um país hegemônico tinha pouca relação direta com a coordenação – pelo contrário, o Banco da Inglaterra era receptor de créditos internacionais nos momentos críticos, devido a seu maior *pulling power*. A elevação da *Bank rate* não somente reduzia as tomadas de capital e os descontos de títulos denominados em libra como também elevava as aplicações bancárias na *City*, de tal sorte que a perda de reservas era mínima. Nesse caso, podemos concluir que a ausência de hegemonia não explica, por si só, as dificuldades de coordenação.¹⁶

Mais importante ainda parece ser que os instrumentos à disposição das autoridades monetárias não mais eram suficientes para lidar com tantas variáveis. Na Grã-Bretanha, a elevação dos empréstimos governamentais descontrolaram o mercado de títulos; as notas comerciais foram sendo substituídas, em importância, pelos títulos do Tesouro, pouco sensíveis à *Bank Rate*. Nos Estados Unidos, a estrutura descentralizada do Federal Reserve System o impedia de desenvolver instrumentos ágeis de controle do mercado monetário. Quanto aos outros bancos centrais, estes não podiam nem mesmo realizar operações de mercado aberto, sendo o acúmulo de reservas estrangeiras o único instrumento à sua disposição para enfrentar períodos de turbulência. Nesse sentido, Walter (1991, p.136 e seq.) acredita que os problemas de administração e controle monetários *domésticos* foram mais importantes para o colapso de 1929-31 do que a eventual ausência de coordenação

¹⁶ Além disso, os historiadores econômicos notam que houve muito mais coordenação de políticas monetárias na década de 1920 do que antes. O Banco da Inglaterra pressionava recorrentemente contra uma espiral deflacionária. O maior problema era de outra natureza: a ausência de consenso acerca de qual a política econômica apropriada para superar as dificuldades. Na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos, muitos acreditavam que deveria haver um aperto da política monetária, a fim de evitar maior sobrevalorização das ações na Bolsa de Nova York (Moggridge, 1992, p.492-493; Walter, 1991, p.135). Quanto à política fiscal,

internacional. Seria difícil imaginar cooperação entre bancos centrais que não tinham capacidade institucional de controlar os seus próprios mercados monetários.

Uma terceira explicação para a profundidade da crise do sistema monetário internacional no período entreguerras reside na presença de desequilíbrios estruturais na economia mundial. Em primeiro lugar, a própria natureza do padrão câmbio-ouro era problemática. Este padrão possibilitava mudanças espontâneas e abruptas de portfólio entre os diferentes ativos de reserva, sendo portanto bastante sensível a choques desestabilizadores, ao contrário do padrão-ouro clássico do século XIX.¹⁷

Em segundo lugar, o Tratado de Versalhes havia ocasionado desequilíbrios de difícil superação. O Tratado não lançou um plano de reconstrução baseado na interdependência das economias europeias. Pelo contrário, despejou sobre a Alemanha a obrigação de enormes transferências de reparação, originando uma situação de concorrência por divisas estrangeiras no coração do continente europeu, como já notava John Maynard Keynes em seu magistral *The Economic Consequences of the Peace*, de 1919. A reciclagem de reservas entre os países europeus, notadamente entre a Alemanha e a Grã-Bretanha, tão comum antes da Primeira Guerra Mundial, estava suspensa.

Além disso, os fluxos de capitais privados de longo prazo continuavam sendo pró-cíclicos, e isto também era verdade para os capitais norte-americanos, os únicos que poderiam substituir os fluxos de endividamento público do período da guerra. As excelentes oportunidades de investimento na própria economia norte-americana na década de 1920 foram diminuindo o excedente de capital privado para fora dos Estados Unidos, lançando dúvidas sobre a possibilidade de este país ser realmente um sólido exportador líquido de capital, como o era a Grã-Bretanha antes da guerra:

basta notar que, até 1938, em pleno New Deal, o presidente Franklin D. Roosevelt tentava recorrentemente equilibrar as contas públicas, com receio de insolvência (Brinkley, 1998, p.20).

¹⁷ O exemplo mais claro foram as corridas bancárias da Alemanha e da Áustria no início da década de 1930, quando o mercado passou a temer a sustentabilidade da libra esterlina. Os bancos centrais passaram a vender títulos denominados em libra em grande quantidade, forçando o abandono de sua convertibilidade. “A lei de Gresham operava ao revés, com a boa reserva eliminando a ruim” (Eichengreen, 1992a, p.385).

If so, Europe's dependence upon American capital after 1918 was a structural weakness which proved to be disastrous from all points of view. It derived from the inability of the major powers to solve the intimately connected problems of French security, German power in Europe and the reconstruction and recovery of the European economy as a whole. With the British and the American unwilling to give the French the security guarantee they wanted and with all major creditor countries preferring private market rather than governmental approaches to the problem of European economic reconstruction, the inadequacy of economic policy cooperation was only the tip of the iceberg. (Walter, 1991, p.143).

As explicações acima contêm uma série de elementos importantes para a análise do sistema monetário internacional do período. Entretanto, não ressaltam uma característica fundamental assinalada anteriormente: as novas relações Estado-mercado, ou seja, a emergência da tendência estatal-monopolista. De que forma esta característica contribui para explicar o colapso do sistema monetário internacional?

Na medida em que à política monetária é atribuída a função de estabilizar a economia doméstica, a questão da estabilidade do sistema internacional é colocada num segundo plano. Mais precisamente, os bancos centrais devem recorrer às flutuações das taxas de câmbio ou aos controles de capital para enfrentar crises de balanço de pagamentos. Esta é, aliás, a síntese da “Santa Trindade” na teoria monetária internacional: a impossibilidade de compatibilizar, simultaneamente, estabilidade cambial, movimentos de capitais e estabilidade da renda agregada. Se a última é uma prioridade, um dos dois primeiros deve ser sacrificado.

Vários trabalhos de Eichengreen (1990, 1992a, 1996), assim como o de Simmons (1994), apontam nessa direção. Outros autores, entretanto, preferem evitar generalizações, ressaltando a existência de quatro grandes blocos monetários (libra; dólar; nazista; e ouro), cada um recorrendo a instrumentos diversos de ajustamento. Nos países do padrão-ouro (França, Tchecoslováquia, Suíça, Holanda, Bélgica e, formalmente, Itália), por exemplo, a deflação permanecia como instrumento necessário para a correção de desequilíbrios externos, embora freqüentemente combinada com barreiras tarifárias e não-tarifárias ao comércio (Cleveland, 1976; Kindleberger, 1984, cap.21; Walter, 1991, cap.5; Feinstein, Temin e Toniolo, 1995). De qualquer modo, a década de 1930 foi marcada por sucessivas desvalorizações de moedas e, independentemente do bloco monetário, pela imposição de uma vasta gama de barreiras ao comércio multilateral.

Em resumo, as explicações para a instabilidade monetária internacional do entreguerras, qualquer que seja o elemento a ser ressaltado, não podem desconsiderar o maior papel das políticas governamentais sobre as economias domésticas. É esse fator que, em última instância, explica as tentativas (frutíferas, nos casos dos Estados Unidos e da França) de acúmulo de ouro e a menor confiança na convertibilidade das moedas nacionais. As novas relações Estado-mercado oferecem o elo de ligação entre todos os outros fatores.

De resto, a própria natureza da tendência estatal-monopolista era avessa à instituição de sistemas multilaterais de pagamentos e de comércio. Entretanto, presas ainda à ideologia e às instituições do padrão-ouro, as elites políticas e intelectuais do período não se mostravam capazes de oferecer alternativas para a reprodução do capital em escala internacional. No sentido delineado pelo Capítulo I, não havia qualquer vetor social capaz de oferecer uma estrutura coerente entre as forças sociais, ideologia e instituições. A passagem de concentração relativa de poder internacional da Grã-Bretanha para os Estados Unidos foi, como será visto abaixo, apenas um capítulo desse desajuste mais amplo.

Assim, o impasse entre o capital e o trabalho, na Europa continental, levou ao revigoração das críticas reacionárias ao capital financeiro; na Alemanha, por exemplo, o nazismo solapou os sindicatos organizados. O relativo atraso das forças produtivas conferia aspecto retrógrado à tendência estatal-monopolista. Também na Itália, o fascismo mais conservava o *status quo* que representava um mecanismo de mudança; muitos grupos da fração do capital financeiro apoiavam suas medidas, vistas como necessárias para a conservação do regime capitalista.¹⁸

A internacionalização do capital produtivo e o liberalismo corporativo

Nos Estados Unidos, o movimento histórico foi diverso da Europa Ocidental. O desenvolvimento das grandes corporações permitiu a superação do impasse que, no continente

¹⁸ O caso da Inglaterra merece algum destaque, para compreender os acontecimentos posteriores. A conservação dos salários reais na Depressão e o desligamento do marxismo no seio do movimento sindicalista conferiram aos trabalhistas uma posição de preferência por intervenções estatais em linhas reformistas, compatíveis com o corporativismo liberal que ia se delineando nos Estados Unidos. Isso explica a repercussão das idéias progressistas de Keynes e o apoio posterior dos trabalhistas à influência e intervenção americanas no pós-guerra da Europa Ocidental.

européu, havia surgido com a ascensão da tendência estatal-monopolista. Os mecanismos de reprodução internacional do capital produtivo possibilitariam uma onda expansiva, por meio de nova integração entre as economias domésticas dos países centrais.

Na visão de van der Pijl (1984), o contexto da hegemonia americana, liderada pelo “capital financeiro”, delinearía uma síntese entre as frações liberal-internacionalista e estatal-monopolista do capital.¹⁹ Esta análise não é desprovida de fundamento. A internacionalização do capital que acompanhou a expansão das empresas transnacionais norte-americanas permitiu nova expansão do capitalismo em escala global, restaurando os circuitos atlânticos das finanças internacionais.

Entretanto, como será visto ao longo desta seção, a noção de que a fração liberal-internacionalista do capital bancário colaborou para essa expansão parece exagerada. O topo da pirâmide do capitalismo mundial passa ao comando do capital produtivo, embora, é verdade, numa concepção bastante diversa da tendência estatal-monopolista.

De fato, foi justamente a expansão internacional das grandes corporações que permitiu a superação do impasse que se desenhava nos Estados Unidos e já assolava a Europa Ocidental. Em resposta a Lênin, que vislumbrava no imperialismo, dominado pelos grandes bancos, o estágio superior do capitalismo, e a Steindl, que apostava na estagnação do capital oligopolístico, L. Coutinho argumentou que a internacionalização do capital produtivo ofereceu a base para nova expansão do capitalismo:

In fact, the international reproduction of money capital continued to dominate the capital export process *pari passu* with the development of oligopolization up to the Great Depression. But with the strengthening of oligopolization, new forms of direct reproduction of *productive* units of capital in foreign countries started to emerge as the dominant feature of capital export. [...] Since the early 20th century, the U.S. capital export has had a rising component of *direct* export of productive units to service foreign markets. (Coutinho, 1975, p.6-7).

Esta tendência acentuou-se após a Segunda Guerra Mundial, quando os fluxos internacionais de capital de portfólio tornaram-se componente modesto das transações

¹⁹ Nesse momento, é preciso melhor definir os conceitos. O autor utiliza-se da expressão “capital financeiro” como a fusão dos interesses do capital bancário e do capital produtivo. Esta fusão teria permitido a integração dos circuitos de acumulação do Atlântico Norte a partir da Segunda Guerra Mundial. No presente trabalho, entretanto, a expressão “capital financeiro” deve ser compreendida, como o foi até então, no sentido de capital bancário, isto é, da fração liberal-internacionalista da burguesia.

econômicas internacionais (Coutinho, 1975, p.45). Assim, é fundamental colocar o capital produtivo internacional no primeiro plano de análise.

A relação entre as empresas “multinacionais” norte-americanas e a integração do mercado mundial já foi demonstrada por Hymer (1978, p.12 e seq.).²⁰ Desde o final do século XIX até a Primeira Guerra Mundial, inovações tecnológicas e o crescimento da economia norte-americana incentivaram movimentos de fusões, dando origem às grandes corporações nacionais. Como notou Arrighi, a partir dos trabalhos de Richard Coase e de Alfred Chandler, as corporações internalizaram os custos de transação, retirando os elementos de incerteza associados às operações de compra e venda de insumos e bens intermediários.

A rivalidade oligopolista ensejou o movimento de internacionalização das grandes corporações (Coutinho, 1975, p.79). O acesso aos mercados estrangeiros foi um instrumento da concorrência entre os grandes capitais:

Em lugar de se unirem, formando cartéis (proibidos pela legislação americana), investiam em clientes, fornecedores e concorrentes no estrangeiro. Algumas empresas, por exemplo, compradoras oligopolistas de matérias-primas produzidas em muitos países estrangeiros, temiam enfrentar uma monopolização das fontes de abastecimento. Através do investimento direto nas empresas produtoras estrangeiras, podiam conquistar a segurança implícita no controle de suas encomendas de matérias-primas. Outras empresas investiam no exterior para controlar as saídas na comercialização e maximizar as quase-rendas provenientes de suas descobertas tecnológicas e da diferenciação de produtos. Algumas dirigiram-se ao exterior simplesmente para prevenir a possível concorrência (Hymer, 1978, p.47).

O movimento de expansão internacional das grandes corporações norte-americanas iria delinear o conteúdo das relações Estado-mercado durante o período da hegemonia americana do pós-Segunda Guerra. Como vimos acima, a hegemonia britânica caracterizou-se pela inclusão dos interesses das classes médias proprietárias, após intenso período de desarticulação do sistema internacional. A hegemonia americana, por outro lado, provém de conflitos de natureza diversa.

Giovanni Arrighi (1996) já notou que os conflitos da primeira metade do século XX trazem para o primeiro plano os interesses de dois grupos excluídos do imperialismo do livre comércio: os povos não-ocidentais e as massas não-proprietárias ocidentais. A Segunda Guerra Mundial funcionou como uma poderosa correia de transmissão para a revolução social,

²⁰ A expressão “empresa multinacional”, menos freqüente atualmente, é utilizada por Hymer.

que, durante e depois da guerra, espalhou-se por todo o mundo, sob a forma tanto de movimentos nacionalistas de libertação quanto de demanda das classes trabalhadoras por inclusão social.

Nesse contexto, os Estados Unidos passam a defender, por um lado, o direito de auto-determinação dos povos; e, por outro, a provisão de subsistência a todos os cidadãos, acima dos direitos absolutos da propriedade. Como nota Arthur Burns, com sutil irritação, as décadas de 1930 e 1940 representaram uma ruptura nas expectativas dos cidadãos norte-americanos em relação ao governo federal. Até então, a idéia do progresso era associada ao longo prazo, ao desenvolvimento da sociedade industrial, o papel do Estado sendo marginal. O New Deal transformou esse sentimento; os cidadãos sentiram-se no direito de receber rendimentos crescentes no espaço temporal de suas vidas. Em 1946, o Employment Act declarou que o “máximo de emprego” é uma responsabilidade do governo federal, revertendo a tendência histórica de prioridade da estabilidade de preços (Burns, 1987, p.151 e seq.).

A economia internacional, portanto, não mais poderia ser regulada pelos movimentos erráticos do capital financeiro. Tampouco às grandes corporações interessavam as recorrentes oscilações da renda ocasionadas pela hegemonia do capital financeiro. A estratégia política dos Estados Unidos e os interesses econômicos das grandes corporações apontavam na mesma direção: delineava-se, portanto, uma nova situação de hegemonia.

A descrição desses componentes, entretanto, não explica as origens da hegemonia americana. Como visto no Capítulo I, a hegemonia internacional provém de uma hegemonia no cenário nacional, quando as forças sociais comprometidas com um regime específico de acumulação encontram idéias e instituições que permitem incorporar os interesses dos outros grupos de forma legítima, para, num momento posterior, associarem-se a forças sociais de outros países. Resta analisar o modo pelo qual as grandes corporações norte-americanas encaminharam essas questões no espaço doméstico, até se apropriarem dos instrumentos do Estado a fim de alcançar seus objetivos.

As forças sociais do capital produtivo internacional puderam reunir dois componentes mobilizados pelo New Deal: o *fordismo* e o *universalismo democrático* (van der

Pijl, 1984). Até então, estes componentes permaneciam separados entre si, embora aos dois fosse atribuída a capacidade de deter o avanço das idéias socialistas.

O fordismo foi fundamental para romper com a ortodoxia do capital financeiro na administração “macroeconômica”.²¹ Em linhas gerais, baseava-se na produção em massa por trabalhadores semi-qualificados; no consumo de massa, sendo os salários um componente da demanda; e na padronização de todas as esferas da vida do trabalhador. Este último aspecto é importante: Ford pregava que não somente as relações de trabalho, *mas também o próprio trabalhador* tinha de ser padronizado. Por meio de sua estrutura “racional” de classes, o fordismo permitiu quebrar a resistência da força de trabalho qualificada e abrir o reservatório dos semi-qualificados.

Ao contrário do convencionalmente aceito, o fordismo constituiu ideologia mais conservadora que o taylorismo, o qual se compatibilizava com a elevação permanente dos salários. Os problemas sociais, no fordismo, são encarados como desafios técnicos. De acordo com Maier (1987, p.50), a visão tecnocrática do processo social foi mobilizada por uma elite governante que não sabia como lidar com os movimentos radicais do início do século.

Já o universalismo democrático de Woodrow Wilson foi utilizado por F. D. Roosevelt para reorientar o New Deal de seu formato nacional-corporativo para uma estratégia internacionalista.

Desde o final do século XIX, um pequeno grupo da elite norte-americana, em particular Henry Adams, John Hay e Theodore Roosevelt, vinha desenvolvendo idéias que podem ser definidas como uma “visão de mundo imperialista”: “In their view, the US, having filled its continental destiny, must press on to a commanding world role. [...] All tended, moreover, to see the US as the eventual heir to Britain’s world position” (Calleo e Rowland, 1973, p.47). Nas primeiras décadas do século XX, sob a égide do Progressismo e da Reforma, os americanos encontraram arcabouço ainda mais positivo, o estabelecimento de um imperialismo informal que perpassava os limites formais dos Impérios. De fato, os imperialistas norte-americanos não reservavam grandes posições para os britânicos na nova ordem:

²¹ Henry Ford já havia criticado os rentistas muitos anos antes de Keynes (van der Pijl, 1984, p.19).

“American behavior was so outrageous that it is hard to see how the British stood it... There was no need for excessive deference to British interests or sensibilities” (Calleo e Rowland, 1973, p.52) Os pilares dessa ideologia, que culminou no universalismo, eram a democracia internacional, a auto-determinação dos povos e a Open Door. Todas as nações eram vistas como detentoras de um interesse “universal”.

O objetivo não era a defesa do estado existente de imperialismo, mas sua reestruturação numa configuração mais dinâmica, capaz de lidar com os problemas emergentes do nacionalismo e do socialismo:

In many ways the most significant feature both of Wilson's programme and of Lenin's is that they were not European-centred but world-embracing: that is to say, both set out to appeal to all peoples of the world, irrespective of race and colour. Both implied a negation of the preceding European system, whether it was confined to Europe or whether it spread (as it had done during the preceding generation) over the whole world. (Barraclough, 1990, p.121).

Estes novos problemas jogaram os reformistas europeus para os braços de Wilson. Após conseguir o apoio político para as reformas domésticas, Wilson também o consegue para a entrada dos Estados Unidos na guerra, incentivando a noção de que os americanos deveriam levar o Progresso para o mundo: “Wilson envisaged an open and integrated liberal-capitalist world system in which America, with her maturing power and exceptional virtue, would naturally take the leading role. Indeed, American power would create this world. The world's suppressed nation-states were to be set free. [...] Power politics were to be eliminated” (Calleo e Rowland, 1973, p.58).

Entretanto, a constelação de forças sociais do período não permitiu o sucesso de sua estratégia. Mesmo nos Estados Unidos, o consenso dos anos da guerra, também estimulado pelo pleno emprego, começa a desmoronar, com questões sociais emergindo ao primeiro plano. Estudo recente sobre o internacionalismo de Wilson, entretanto, revela que não se tratava de um idealismo ingênuo. O caráter reformista do programa constituiu resposta coerente para os enormes problemas colocados pelo desmoronamento do mundo político do século XIX. Deste ponto de vista, suas influências serão sentidas na política externa norte-americana de todo o século XX (Ninkovich, 1999, p.48 e seq.).

Os dois elementos - o fordismo e o universalismo wilsoniano - em conjunto materializaram o processo de internacionalização do capital produtivo, reestruturando as relações de classe nos moldes do modelo norte-americano, até eventualmente eliminar os hiatos que separavam os padrões de acumulação e internacionalização de capital entre os Estados Unidos e a Europa Ocidental. Como Hymer já afirmava em 1970, “o sistema de empresas multinacionais não é mais um sistema norte-americano, mas é, em última instância, um sistema do Atlântico Norte, tanto no sentido de que os europeus se incorporaram às suas fileiras como no sentido de que as empresas norte-americanas se tornaram menos presas aos Estados Unidos” (Hymer, 1978, p.72).

A circunstância histórica em que a expansão internacional do capital produtivo norte-americano encontrou seu formato político-institucional foi o New Deal. A descrição e análise do significado do New Deal ultrapassa os objetivos do presente trabalho. O programa pode ser dividido em várias fases, desde os projetos iniciais de alívio ao desemprego até os esforços de guerra, passando por períodos mais radicais de ocupação de fábricas. Aliás, é bastante difícil sistematizar o New Deal, dado o seu caráter essencialmente pragmático e a multiplicidade de visões estratégicas, exemplificada pela heterogeneidade de seus formuladores, os *New-Dealers*.²²

O importante a reter aqui é que o New Deal permitiu a conformação de nova coalizão hegemônica nos Estados Unidos, apropriando-se do fordismo, mas com transformações profundas. Em 1936-38, chegou a um momento crítico, incapaz de superar o impasse entre os capitalistas e o movimento sindicalista. A solução encontrada foi a da “política da produtividade”, que remontava ao republicano Herbert Hoover. Nessa concepção, supostamente apolítica, os conflitos sociais deveriam ser eclipsados pelo crescimento econômico. Assim, a expansão macroeconômica deveria ser fruto do enriquecimento de todos,

²² Na verdade, a única visão consensual entre os *New-Dealers* era a necessidade de atuação vigorosa por parte do Estado. Parte da explicação para esta mudança de atitude frente à Depressão pode estar na experiência prévia de Roosevelt no Departamento da Marinha, durante a Primeira Guerra Mundial, quando os Estados Unidos adotam política agressiva de reestruturação militar. Mesmo assim, é preciso lembrar que atuação vigorosa não significava, até 1938, política fiscal expansiva nos termos em que hoje a compreendemos. Roosevelt, que já em sua campanha de 1932 combatia o desequilíbrio das contas públicas da gestão de Herbert Hoover, permaneceu por vários anos buscando equilíbrio fiscal. Ver Brinkley (1998).

e não do redirecionamento da riqueza entre classes sociais. De qualquer forma, era “uma crença no poder da racionalidade econômica” (Maier, 1987, p.130).

Roosevelt também resgatou o universalismo democrático de Wilson. Nos primeiros anos do New Deal, a maioria dos burocratas norte-americanos associava a Depressão nos Estados Unidos com causas domésticas, e não internacionais. A perspectiva de Roosevelt era sempre interna (Vernon, 1996, p.53), constituindo a razão de fundo para sua ausência na Conferência de Londres de 1933.

A Segunda Guerra Mundial alterou o cenário. O total comprometimento dos Estados Unidos permitiu a Roosevelt pensar num universalismo efetivamente global, incluindo - talvez sobretudo, como nos faz crer Gardner (1994, p.77) - a União Soviética.²³ A realidade, porém, como será visto no Capítulo III, obrigou os Estados Unidos a descartar esta estratégia, em favor de outra que não incorporasse a área soviética.

De qualquer forma, ao menos dentro da região do Atlântico Norte, a internacionalização do capital e a reestruturação das relações de classe que lhe eram compatíveis tomaram forma. A expansão das grandes corporações norte-americanas, dentro do arcabouço ideológico-institucional do *liberalismo corporativo*, permitiria a reprodução do capital em escala internacional:

This consensus [...] combined industrial Fordism and state intervention with a reaffirmation of the free international economy dear to the protagonists of the money-capital concept. [...] The material basis of this extrapolation of the New Deal was the American ability to sustain a high rate of real fixed-capital accumulation, complemented by trade and payments liberalization and increased military expenditure. (van der Pijl, 1984, p.107).

Os Estados Unidos inseriram o intervencionismo estatal num novo internacionalismo, transcendendo as restrições das economias domésticas. É claro que a situação política européia, após a Segunda Guerra Mundial, foi fundamental nesse processo. Os efeitos ideológicos da Segunda Guerra Mundial foram diversos daqueles herdados dos conflitos

²³ Até a assinatura da Carta Atlântica, em 1941, aos soviéticos não eram imputadas muitas credenciais, pressionados que estavam pelo avanço nazista. Stalin, ao mesmo tempo, não conferia grande apoio ao acordo, visto por ele como programa imperialista anglo-saxão. Gradualmente, entretanto, o esquema de Roosevelt viria a incluir a União Soviética como uma das áreas às quais a estratégia do Open Door era aplicável (van der Pijl, 1984, p.132). A partir dos últimos meses de 1943, havia documentos no Departamento de Estado refletindo sobre o papel da União Soviética num mundo de livre comércio.

de 1914-18. A Primeira Guerra Mundial criara nítida distinção entre combatentes e civis: apenas aproximadamente 5% dos mortos eram civis, comparados aos cerca de 50% na Segunda Guerra (*apud* Maier, 1987, p.157). Nessas circunstâncias, o espaço estava aberto, em 1918, para movimentos de direita radical, apoiados no impacto psicológico das batalhas nas trincheiras. Também a esquerda européia pendeu para o internacionalismo após a Primeira Guerra. Por um lado, a Revolução Bolchevique ainda ocorria, havendo fortes esperanças de seu espraiamento rumo a uma revolução internacional, sobretudo na Alemanha. Por outro lado, a disciplina industrial imposta pela guerra auxiliou a organização sindical e obscureceu os objetivos nacionais dos conflitos.

Nada disso ocorreu durante ou após a Segunda Guerra. Os rápidos movimentos das tropas, os ataques aéreos, a situação das ocupações - tudo contribuía para o enfraquecimento da distinção entre combatentes e civis.²⁴ Os movimentos de esquerda ressaltaram, e não enfraqueceram, o caráter nacionalista da resistência contra a ocupação nazista, insistindo inclusive nos aumentos de produção industrial. O espaço estava aberto, embora de modo algum trilhado, para a suspensão das demandas radicais em nome (apenas) da nacionalização de algumas indústrias. Nesse ambiente, a ascensão política dos democratas-critãos e dos social-democratas foi mais fácil que no período entreguerras.

O desafio era a estabilização, mas estabilização agora não significava apenas a manutenção do modo capitalista de produção e da propriedade privada; significava também a manutenção do bem-estar econômico, através da criação ininterrupta de novos postos de trabalho.

O movimento de internacionalização do capital produtivo norte-americano aproveitou-se deste contexto político. O movimento sindicalista de cunho radical ou marxista é combatido na Europa Ocidental; as outras facções garantem sua fidelidade ao capital produtivo internacional. Um intervencionismo estatal “progressista” inseria-se num liberalismo internacionalista revitalizado. Em meio à gênese dessa nova ordem social, há nova coalisão de interesses, onde várias frações do capital financeiro, e mesmo da tendência estatal-monopolista,

²⁴ Os elementos conservadores do regime de Vichy, na França, já pensavam num novo papel do Estado na economia e nas relações futuras entre capital e trabalho (Maier, 1987, p.158).

são crescentemente colocadas para fora. Os vários atos de separação das funções de investimento produtivo e financeiro (o Banking Act de 1933, por exemplo) e de controle estatal dos riscos de investimento estrangeiro (criação do Export-Import Bank) vão delineando uma nova abordagem das relações sociais de produção e abrindo o espaço para a internacionalização das grandes corporações. A este movimento de síntese subordinou-se a fração liberal-internacionalista do capital. Em 1971, Hymer mostrava que o desenvolvimento das finanças internacionais havia-se originado a partir dos fluxos de investimento direto estrangeiro e dos serviços dele decorrentes:

A formação de empresas multinacionais e a criação do mercado internacional de capitais deveriam ser vistas como desenvolvimentos paralelos ou simbióticos. As necessidades de empréstimo a curto prazo e de investimentos por parte da empresa internacional, derivadas das constantes entradas e saídas de dinheiro provenientes de todos os países, as quais nunca se equilibram perfeitamente, estimulou o sistema bancário internacional e contribuiu para integrar os mercados monetários de curto prazo; suas exigências financeiras a longo prazo e sua excelente capacidade creditícia ampliaram a demanda de capital internacional em títulos e ações (Hymer, 1978, p.104).

Descrito o panorama sócio-político da ascensão da hegemonia americana, resta analisar a questão específica do sistema monetário internacional.

2.2. A síntese liberal-corporativa na teoria monetária internacional: John Maynard Keynes

John Maynard Keynes (1883-1946) foi o economista que melhor representou o que denominamos síntese liberal-corporativa no âmbito da teoria monetária internacional. Dotado simultaneamente de racionalidade sistematizadora e percepção política, Keynes pôde notar, ao longo de sua vida, que o equilíbrio entre a autoridade política e o mercado havia-se deslocado em direção à primeira e que, portanto, os governos deveriam assumir responsabilidade mais direta pela estabilidade dos agregados macroeconômicos.²⁵

Sua obra mais discutida tem sido, até hoje, a *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda* (1936), a qual, paradoxalmente, dizia muito pouco a respeito de um assunto que o perseguiu durante quase toda a vida acadêmica e profissional: a teoria monetária internacional. Essa seção procura sistematizar as idéias de Keynes a respeito da taxa de câmbio e da teoria macroeconômica para economias abertas, focalizando em outros escritos que não a *Teoria Geral*.

A década de 1920

Em sua notável biografia sobre Keynes, Robert Skidelsky faz o seguinte comentário introdutório:

[Keynes] had a civil-service mind [...] The Keynesian Revolution has been so exclusively presented as a revolution in economic theory that it is easy to forget that it was part of a continuing revolution in government, a return to the medieval practice of involving the clergy in the affairs of the state. As a result of the increasing absorption of academics into government service, political and intellectual authority started to merge. [...] There was more of a disposition to look to government to solve problems, less to look to the market or private enterprise. [...] From this perspective the Keynesian Revolution in economics is a key episode in the takeover of the governing function, as well as of the agenda of government, by the universities. [...] The reality of much of the interwar years is not of a right-wing orthodoxy,

²⁵ “[Keynes] brought in the State to redress the failings of society, not because he loved it, but because he saw it as the last resource. His genius was to have developed an analysis of economic disorder which justified forms of state intervention compatible with traditional liberal values. He was the last of the great English Liberals” (Skidelsky, 1994, p.xv).

deeply entrenched, but of a political Middle Way looking for an economic doctrine to fit its socially appeasing inclinations. This Keynes eventually supplied. (Skidelsky, 1994, p.23-24).

Esta citação é bastante interessante, pois revela a importância da atividade pública em Keynes, de seu engajamento nos negócios do Estado britânico. Sua teoria monetária internacional, mais que conjunto de demonstrações teóricas inacessíveis ao mundo não-acadêmico, foi um corolário de suas preocupações governamentais. Seus primeiros livros sobre o assunto (*Indian Currency and Finance*, 1913; e *The Economic Consequences of the Peace*, 1919) são resultados de sua experiência pública, respectivamente como funcionário do *Indian Office* e como representante do Tesouro britânico na Conferência de Versalhes.

A publicação das *Consequências Econômicas da Paz* levantava a polêmica sobre o problema das reparações da guerra. Keynes argumentava que o sistema econômico europeu não poderia depender de transferências unilaterais de renda dos países devedores aos credores, mas desenvolver mecanismos eficientes de reciclagem de créditos e de acumulação de capital produtivo.²⁶ No final das contas, o Plano Dawes iria aliviar a questão, mas são os banqueiros privados norte-americanos, e não os governos europeus, que preenchem o hiato entre as exigências francesas e a capacidade alemã de efetuar pagamentos em moeda estrangeira. O importante aqui é notar que Keynes começava a perceber a importância da reciclagem dos créditos internacionais, para os quais não havia em princípio nenhuma espécie de automatismo.

Em seguida, inicia-se, na Grã-Bretanha, o debate sobre o retorno ao padrão-ouro.²⁷ Entre 1920 e 1922, houve uma depressão na Grã-Bretanha, a que muitos relacionavam com os altos salários reais. Keynes foi o primeiro a observar que, com o intuito de reverter este quadro, uma pequena inflação seria mais apropriada do que insistir na queda dos salários nominais. Embora restrito ao âmbito doméstico, será visto de que forma este raciocínio constituirá um dos alicerces do pensamento de Keynes acerca do sistema internacional.

²⁶ É interessante notar o raciocínio persuasivo de Keynes no Oitavo Suplemento do *Manchester Guardian*, de 28/09/1922: "European civilization requires support from every quarter, to escape decline. The young republic of Germany may still prove one of its good friends. Western Europe has need of the German republic, of reconciliation with her, and of joint defence against the dark forces" (Keynes, CW, XVIII, p.43). Palavras que poderiam ser do General Marshall em 1947.

²⁷ A convertibilidade-ouro estava suspensa na Grã-Bretanha desde 1914.

O *Tract on Monetary Reform*, de 1923, era a síntese dos argumentos que Keynes vinha desenvolvendo na imprensa, especialmente em *The Nation*. Naquela obra, Keynes argumentava que a teoria quantitativa da moeda era pouco mais que uma tautologia que se verificava no “longo prazo”. Para o que interessa ao mundo dos negócios, entretanto, a mera estabilidade da oferta de moeda e das reservas bancárias não garante a estabilidade de preços; ambas devem ser constantemente *administradas*. A raiz da explicação jazia na instabilidade da demanda por moeda, expressa pela variabilidade de sua velocidade de circulação. As proporções *moeda/renda retida pelos agentes* e *reservas/depósitos retidos pelos bancos* apresentavam, empiricamente, flutuações significativas.²⁸

Aqui nos deparamos, finalmente, com a posição de Keynes em relação ao padrão monetário internacional - mais especificamente, em relação ao padrão-ouro. Muito já se debateu muito acerca da posição de Keynes perante a polêmica, então importante, entre “deflação” (isto é, o retorno à paridade-ouro do pré-guerra) e “desvalorização” (estabilidade da taxa de câmbio nos níveis correntes). Era claro que Keynes defendia a segunda alternativa, sob a alegação de que a maior parte dos contratos nominais havia sido feita após as desvalorizações *de facto*; a “deflação” representaria golpe nas expectativas, com maior efeito sobre os negócios e o emprego (Keynes, 1992, p.161 e seq.). Qualquer que seja a alternativa adotada, entretanto, não se discutem os benefícios e os custos da adoção de um padrão monetário internacional *após* a decisão. Mas, para os objetivos do presente trabalho, é justamente essa discussão que interessa.

O argumento de Keynes no *Tract* frente a um eventual padrão monetário internacional pode ser sintetizado da seguinte forma. A estabilidade monetária de qualquer país depende de dois elementos: da estabilidade de sua moeda nacional em relação ao padrão internacional de valores e da estabilidade do próprio padrão internacional de valores em termos

²⁸ O argumento de Keynes era ainda mais completo, pois insistia que mesmo a demanda de moeda poderia, e deveria, ser administrada. Como o volume dos depósitos bancários apresenta flutuações incontestáveis (ainda que por vezes passageiras), devem ser contrabalanceados por variações nos custos dos empréstimos. “O método usual para exercer uma influência estabilizadora em k e k' [respectivamente a proporção de moeda retida pelo público e pelos bancos] [...] é a taxa bancária, já que uma maior facilidade creditícia reduz a vantagem de manter uma margem de efetivo para contingências” (Keynes, 1992, p.98).] De acordo com Skidelsky (1994, p.157), “this was the crux of the modern ‘scientific’ theory of monetary policy.”

de poder aquisitivo (Keynes, 1992, p.160). Se supusermos que o padrão internacional de valores seja estável em termos de poder aquisitivo, então o objetivo das autoridades monetárias deve ser a manutenção da estabilidade de sua moeda nacional em termos daquele - a estabilidade monetária sendo decorrente. Não há, nesse caso, dilema entre estabilidade de preços e estabilidade da taxa de câmbio. A política monetária, ao regular a oferta de crédito com o fim de preservar a taxa de câmbio, estaria consequentemente preservando a estabilidade de preços.

Talvez fosse esse o caso do padrão-ouro clássico. O “progresso no descobrimento de minas de ouro a um ritmo mais ou menos similar ao do progresso nas outras direções” e o fato de que “o valor do ouro [...] era a resultante [...] das decisões de inúmeras autoridades e indivíduos que atuavam independentemente” tornavam o ouro um padrão monetário internacional relativamente estável em termos de poder aquisitivo (Keynes, 1992, p.177-178). Mas outra era a situação nos anos 1920, pois nenhuma das duas condições acima permaneciam. Os descobrimentos de minas de ouro haviam diminuído em definitivo; e o metal possuía agora um valor “artificial”, determinado basicamente pelas autoridades monetárias de “três ou quatro países”, fundamentalmente dos Estados Unidos e da França. “O próprio ouro converteu-se numa moeda ‘regulada’” (Keynes, 1992, p.178). Esse último ponto é ressaltado por Keynes mais de uma vez:

A confiança na estabilidade futura do valor do ouro [...] depende de que os Estados Unidos sejam suficientemente néscios para continuar aceitando um ouro de que não necessitam, mas suficientemente sábios para que, havendo-o aceito, mantenham seu valor fixo. Essa dupla exigência poderia cumprir-se com a colaboração de um público que nada entendesse e de um Federal Reserve que tudo entendesse. A situação, contudo, é precária, e não o bastante atraente para qualquer nação que ainda esteja em posição de escolher seu futuro padrão. (Keynes, 1992, p.179).

Mais especificamente, Keynes estava argumentando que o acúmulo de ouro nos cofres de alguns bancos centrais destruíra uma convenção básica do sistema do pré-guerra (a “não-esterilização”), retirando qualquer significado da regulação das taxas de desconto como função de alguma proporção entre as reservas de ouro e as notas em circulação.²⁹

²⁹ Keynes reconhecia que “já antes da guerra [sua] artificialidade estava tornando o sistema precário. Com o passar do tempo, a ‘proporção’ perdeu sua vinculação com a realidade e se tornou virtualmente convencional” (Keynes, 1992, p.180).

A conclusão era a de que não havia nenhum - nem mesmo o ouro - padrão não-regulado ou “natural”; era forçoso recorrer a alguma administração do padrão monetário internacional, como aliás estava explícito nas propostas de um “padrão-ouro regulado” da Conferência de Gênova (1922).

Mas então, pergunta-se Keynes, qual a necessidade do ouro? Sua distribuição internacional naquele momento significaria a submissão dos níveis de preços internacionais (e o manejo do ciclo de crédito) ao Federal Reserve dos Estados Unidos. Situação pouco desejável, primeiro porque “ainda não possuímos experiência suficiente acerca da capacidade [do Federal Reserve] para atuar com valentia e independência nos momentos de tensão”; mas também (e isso parecia mais fundamental) porque “temos razões para esperar de antemão que haveria muito receio entre os americanos (porque tal é sua disposição) ante qualquer suposto intento por parte do Banco da Inglaterra de ditar a política dos Estados Unidos ou influir nas taxas de desconto desse país em benefício da Grã-Bretanha” (Keynes, 1992, p. 183).³⁰

Essas questões - expostas no item 3 do capítulo 4 do *Tract* - são as de ordem mais geral. Keynes, como se pode observar, *não está necessariamente defendendo um sistema monetário internacional baseado em taxas de câmbio flutuantes*. Rigorosamente falando, ele está apenas criticando um sistema de câmbio fixo baseado no ouro, ainda que “regulado”. Implícita em sua análise está a aceitação de um sistema de taxas fixas de câmbio baseado na cooperação internacional e na administração racional da liquidez internacional, de tal forma que mantenha estável, em termos de poder aquisitivo, o padrão internacional de valores:

Os padrões não metálicos que conhecemos foram tudo menos experimentos científicos levados a cabo serenamente. Foram recursos de última instância, adotados involuntariamente, como resultados de guerras ou imposições inflacionárias, quando as finanças públicas já se encontravam em quebra ou a situação estava fora de controle. Naturalmente, nessas circunstâncias, tais práticas foram o acompanhamento e o prelúdio do desastre. Mas não é válido inferir disto o que se pode conseguir em épocas normais. Não vejo que a regulação do padrão de valores seja algo essencialmente mais difícil que muitos outros objetivos de menor urgência social que alcançamos com êxito. (Keynes, 1992, p. 179-180).

³⁰ Essa última razão, como será visto, era um exemplo da consciência de Keynes a respeito do “nacionalismo econômico” que se delineava após a Primeira Guerra Mundial e que teria de ser enfrentada a partir da concepção de um sistema monetário internacional inteiramente novo.

Agora, se *tal sistema internacional ideal não é viável*, o melhor dos mundos não é um padrão-ouro (de qualquer tipo), mas sim assumir a instabilidade do padrão monetário internacional. O melhor dos mundos, vale dizer, é repassar para cada país a responsabilidade de preservar a estabilidade de preços, em lugar de todos dependerem das decisões de um seletivo grupo de bancos centrais. Nesse caso, baixamos à segunda polêmica - exposta no item 2 do capítulo 4 do *Tract* -, àquela entre estabilidade de preços e estabilidade do câmbio *em de cada economia nacional*.³¹ Aqui, Keynes opta pela primeira, pois “os contratos e as expectativas empresariais que pressupõem um câmbio estável são muito menos numerosos, inclusive num país comercial como a Inglaterra, que os que pressupõem um nível estável de preços internos” (Keynes, 1992, p.170). Se ainda assim optamos pela estabilidade do câmbio, é melhor realizá-la nos níveis dos anos 1920, e não no nível anterior à Primeira Guerra - e esta é a polêmica do item 1 do capítulo 4.

A conclusão é que, para melhor definição dos conceitos, o capítulo 4 do *Tract* deve ser lido de trás para frente, do problema mais geral para o mais específico. Sob padrões monetários internacionais instáveis, é melhor a estabilidade de preços que a estabilidade cambial. Mas o ideal seria a *superação deste dilema*, por meio da criação e manutenção de um padrão monetário internacional estável.³²

Poucos meses após a publicação do *Tract*, o próprio Keynes admitiria que a flutuação cambial, embora desejável como alternativa à instabilidade dos preços internos, poderia não solucionar o *problema do ajustamento*, pois o esquema pressuporia, em última

³¹ Não é outra a disposição de Keynes quando afirma, em outra passagem mais à frente, que “chegamos a uma etapa da evolução do dinheiro na qual uma moeda ‘regulada’ é inevitável, mas ainda não alcançamos o ponto no qual a administração possa se confiar a uma só autoridade” (Keynes, 1992, p.202).

³² Para reforçar nossa argumentação, é interessante notar a conferência de Keynes ao *Institute of Bankers*, em novembro de 1922. Keynes afirmava explicitamente a necessidade da estabilização do câmbio. Seu principal argumento referia-se justamente às necessidades de cobrir desequilíbrios sazonais no balanço de pagamentos, por meio de movimentos de capitais de curto prazo. Ora, enquanto houvesse estabilidade cambial, tais necessidades seriam satisfeitas pelo capital bancário, que se satisfazia com os diferenciais dos “gold points”. Com o posterior risco cambial, somente o capital especulativo tem interesse no “negócio” - e requer altas remunerações, realimentando o desequilíbrio. “Não é bom imaginar, portanto, [...] que você deva primeiro que tudo esperar o câmbio ser estável, e depois de sua estabilidade por um ou dois anos, fixá-lo. Ele nunca será estável até que você fixe-o; você tem de agir antes” (Keynes, CW, XIX, p.54). Observe as semelhanças com o raciocínio de McKinnon, embora, como será visto adiante, a trajetória de Keynes o distanciaria destas simplificações.

análise e de modo irrealista, a possibilidade de variação do poder aquisitivo dos trabalhadores (porque as importações ficariam mais caras), a fim de tornar as exportações mais competitivas.

Em outras palavras, a variação cambial, como Friedman (1953) argumentaria mais tarde, era instrumento alternativo, e mais eficiente, à deflação para reduzir os custos internos de produção. Mas, no caso em que os salários nominais acompanham as flutuações cambiais, a taxa real de câmbio não se altera. A solução do problema requer alguma forma de empréstimos externos e/ou controle à saída de capitais.³³ Nesse momento, os argumentos de Keynes retomavam as idéias das *Consequências Econômicas da Paz*, agora sobre bases teóricas mais sofisticadas. Os aspectos mais técnicos dessas idéias, contudo, somente ficariam mais claros na polêmica entre Keynes e Bertil Ohlin, em 1929, acerca das “transferências” das reparações alemãs (Skidelsky, 1994, p.183 e seq.; p.309 e seq.). Esse ponto é importante, e deve ser explicitado.

No *Tract*, Keynes indica que a autonomia monetária nacional seria, na ausência de um padrão monetário internacional “regulado”, a melhor opção. A estabilidade de preços internos resultaria, por meio da paridade de poder de compra, na estabilidade das taxas entre moedas, as quais, nesse caso, não devem ser o objetivo primordial da política monetária:

Sustento, portanto, que a mesma política que é adequada para a Grã-Bretanha o é também para os Estados Unidos, ou seja, procurar a estabilidade do valor de dólar em termos de mercadorias, mais que a estabilidade do valor do dólar em termos de ouro, e conseguir o primeiro, se necessário for, variando o valor-ouro do dólar. Se tanto a Grã-Bretanha como os Estados Unidos embarcassem nessa política e tivessem êxito, então o conseguinte resultado será nosso segundo desiderato: a estabilidade do padrão de câmbio/dólar. (Keynes, 1992, p.201).

Agora, entretanto, Keynes começa a perceber que certas “rigidezes” do sistema econômico impedem o funcionamento adequado deste mecanismo. Seria necessário instrumento adicional, qual seja o recurso a créditos externos, para resolver o problema do ajustamento de curto prazo.³⁴ Nesse sentido, a análise keynesiana afasta-se da posição que mais tarde seria sistematizada por Milton Friedman (1953) (para o qual a estabilidade monetária de

³³ A não ser que o ajustamento seja dado pelo lado das importações apenas, por meio da recessão. Nesse caso, entretanto, abandona-se o pleno emprego.

³⁴ Para a Grã-Bretanha de meados dos anos 1920, Keynes clama pelo controle à saída de capitais para outros países, em particular para os Domínios.

cada país garante a - logicamente posterior - estabilidade cambial), em direção à necessidade do financiamento externo como complemento (ou alternativa) à flutuação cambial.³⁵

Keynes, portanto, condena a insistência dos países credores em receber reparações alemãs a qualquer custo, fundando sua análise na constatação de que os termos de troca (e não a mera taxa de câmbio) precisariam necessariamente se voltar contra a Alemanha, ou seja, suas exportações precisariam ser mais baratas e as importações mais caras. Assim, os custos de produção não poderiam se elevar no mesmo montante da desvalorização cambial, implicando custos adicionais à sociedade alemã (na forma de recessão), além dos custos diretos de maior esforço fiscal:

The argument of the article [*The German Transfer Problem*, 1929] started from the distinction [...] between the budgetary problem of raising reparations in marks from the German people and the transfer problem of converting these marks into foreign exchange. While in theory solving the budgetary problem might solve the transfer problem, in practice, Keynes suggested, the transfer problem was the more serious. [...] The only available course was deflation through the usual route of higher unemployment reducing money wages. He wondered whether such a reduction was politically or humanly feasible, especially as the resulting disorders might lead to withdraws of short-term capital. (Moggridge, 1992, p.477).

A análise de Keynes, portanto, baseava-se nas elasticidades-preço das exportações e importações. Ohlin, por outro lado, pensava em termos de transferência de demanda. As transferências alemãs diminuiriam seu poder de compra, transferindo-o para os outros países. O resultado seriam menores importações por parte da Alemanha e maiores importações por parte dos outros países. Era o prelúdio da abordagem monetária do balanço de pagamentos.

A objeção de Keynes referia-se à não-automaticidade deste mecanismo. Não poderiam os outros países esterilizar os influxos de capital, como o fizeram os Estados Unidos na década de 1920? Além disso, havia elementos técnicos, inerentes à estrutura industrial e ao comércio internacional, que não permitiriam que a recessão desviasse automaticamente o “excesso” para as exportações:

³⁵ Pode-se assim melhor entender o *mix* posterior de Bretton Woods entre financiamento e flutuação cambial. A segunda, sem o primeiro, obriga ao retorno dos infortúnios do padrão-ouro, ao necessitar da recessão como instrumento de ajuste dos custos internos.

My own view is that at a given time the economic structure of a country, in relation to the economic structures of its neighbours, permits a certain 'natural' level of exports, and that arbitrarily to effect a material alteration of this level by deliberate devices [for example, reducing wage costs] is extremely difficult. Historically, the volume of foreign investment has tended, I think, to adjust itself [...] to the balance of trade, rather than the other way round, the former being the sensitive and the latter the insensitive factor. [...] Those who see no difficulty in this - like those who saw no difficulty in Great Britain's return to the gold standard - are applying the theory of liquids to what is, if not a solid, at least a sticky mass with strong internal resistances. (*apud* Skidelsky, 1994, p.300).

Nesse ponto, a análise de Keynes começa a se afastar explicitamente do *laissez-faire*: "Economies were sticky, not fluid; it was to the wastage of the short run that economists must pay attention" (Skidelsky, 1994, p.187).

Isto basta para nossa conclusão: a de que Keynes representa a crítica teórica ao capital financeiro, e na polêmica sobre o retorno à paridade-ouro do pré-guerra sua posição já não tinha ambigüidades. Os defensores do retorno à antiga paridade, em que pesem os argumentos mais técnicos, fundavam suas análises no pressuposto de que não havia diferenças nos interesses de longo prazo entre a City e a indústria - nesse sentido, o retorno ao antigo padrão-ouro também era uma política de emprego (Skidelsky, 1994, p.190 e 199). Mesmo Churchill terminou por aceitar o retorno à antiga paridade, mas sob argumento sutilmente diverso. Representando a fração marítimo-comercial do capital financeiro, Churchill aponta para os interesses coloniais em jogo naquela decisão:

If we had not taken this action the whole of the rest of the British Empire would have taken it without us, and it would have come to a gold standard, not on the basis of the pound sterling, but a gold standard of the dollar. (*apud* Skidelsky, 1994, p.200).

A posição de Keynes, entretanto, não aceitava tais argumentos de "longo prazo". Quando os trabalhadores das minas britânicas de carvão resistiram à baixa dos salários nominais proposta pelos proprietários, em julho de 1925, Keynes veio publicamente em sua defesa. É difícil exagerar o quanto tais argumentos se afastavam do liberal-internacionalismo. Keynes estava afirmando que a estabilidade das relações econômicas internas eram o pré-requisito, e não a consequência, da estabilidade social:

Nineteenth-century economists had looked to a liberal political system - one dominated by the business class - to underwrite economic prosperity. Keynes was the first economist to argue that economic prosperity was the only secure guarantee of a liberal political system. (Skidelsky, 1994, p.221).

A essência da teoria monetária internacional de Keynes na década de 1920 pode ser sintetizada como, primeiro, uma tentativa de mostrar que o ouro não era um padrão monetário “racional”; e, segundo, uma crítica aos ajustamentos supostamente automáticos de balanço de pagamentos, seja por meio da taxa de câmbio, seja por meio de políticas abertamente deflacionárias. A reciclagem internacional de liquidez é elemento fundamental para o funcionamento estável do sistema.

Rumo à regulação do padrão monetário internacional: o *Treatise on Money*

Todos os argumentos de Keynes em favor da estabilidade econômica doméstica e internacional foram sistematizados no Livro VII do *Treatise on Money* (Keynes, CW, VI), publicado originalmente em 1930. No *Tract*, Keynes baseara suas críticas ao padrão-ouro nos argumentos de que a quantidade de metal disponível não era mais suficiente para as necessidades das transações internacionais e de que sua concentração nos Estados Unidos tornavam a administração monetária dos outros países dependentes das decisões do Federal Reserve. Na impossibilidade política de criação e manutenção de um padrão internacional estável, como vimos, a análise apontava para a flutuação cambial como resposta a tal situação, embora mais tarde Keynes considerasse este mecanismo insuficiente.

No *Treatise*, entretanto, os argumentos são refinados e melhor colocados. Keynes procura mostrar que o banco central pode exercer influência preponderante sobre o nível agregado dos preços, embora não diretamente. Pode fazê-lo por meio do controle sobre a taxa de desconto. A taxa de desconto é um dos fatores que regulam a taxa de investimento, embora esta relação seja bastante complexa no *Treatise*.³⁶ Para o que interessa a este trabalho, entretanto, basta concluir que a estabilidade monetária nacional requer a administração da taxa de desconto, e que essa administração, no âmbito doméstico, decorre do controle que deve possuir o banco central sobre as reservas monetárias dos bancos-membros.

³⁶ Não é claro, inclusive, se a taxa de desconto afeta a *oferta* de recursos para investimento (através das reservas dos bancos), como parecem sugerir as p.201-203; sua *demand*a (através dos custos de empréstimo), assim indicado na p.189; ou *ambos*.

Ao analisar as relações entre bancos centrais, entretanto, Keynes observa que, individualmente, nenhum deles poderia praticar políticas monetárias diversas dos outros, sob o risco de observar alterações súbitas em suas reservas de divisas estrangeiras. Nesse ponto, há uma analogia entre o sistema internacional e o sistema nacional de bancos-membros.³⁷ Tanto os coeficientes de reservas quanto os efeitos de sua política monetária sobre a conta corrente e sobre os movimentos de capital do balanço de pagamentos são elementos que devem ser levados em consideração na formulação das políticas domésticas.

A autonomia dos bancos centrais reduz-se ainda mais substancialmente na presença daquilo que Keynes denominava no *Treatise* “sistema internacional” (cuja denominação atual seria um sistema monetário internacional com taxas fixas de câmbio). Nesse caso, o padrão internacional assegura uniformidade às políticas dos diferentes países, restringindo o raio de manobra de cada banco central na administração de suas políticas nacionais. Cada banco central deve-se comportar de acordo com a “política média”, que é a soma das políticas nacionais ponderada pela posse de reservas estrangeiras.

A vantagem deste sistema é a prevenção contra políticas nacionais “estúpidas ou excêntricas”. Entretanto, Keynes oferece duas razões para conferir maior autonomia às políticas domésticas. Em primeiro lugar, é possível que a taxa de juros prevalecente no mercado internacional não seja idêntica àquela em que se alcança o “equilíbrio dos investimentos” num determinado país. Isto pode ocorrer devido à inelasticidade-preço do balanço de transações correntes e/ou à inflexibilidade dos custos monetários de produção (Keynes, CW, VI, p.271). Em segundo lugar, há um fator político:

³⁷ Entretanto, há três diferenças entre ambos os sistemas. A primeira diferença é que as taxas de reserva dos bancos centrais são muito menos rígidas que a dos bancos-membros. Primeiro, porque os bancos centrais não possuem acesso tão seguro e imediato a reservas adicionais em casos de emergência; segundo, porque não se guiam apenas por critérios de lucratividade. A segunda diferença é que os bancos centrais esperam com que uma proporção maior de novas emissões retornem aos cofres de seu próprio sistema bancário (ao invés de dirigir-se a outro país). No caso de um sistema nacional, um banco-membro teme com que parcelas significativas de seus empréstimos transborde para outros. Finalmente, Keynes observava que a competição entre bancos-membros por depósitos, através dos manejos das taxas de juros, era muito baixa, pois havia um consenso (implícito) de que tal competição teria efeitos devastadores para todos. Mas a luta para atrair investidores era comum entre bancos centrais - aliás, esse era um dos objetivos das políticas das taxas de desconto. Dadas essas diferenças, conclui-se que os bancos centrais possuem, ao menos durante prazos mais curtos, maior controle sobre a criação de moeda bancária.

We should, I think, be somewhat cautious in criticising a central bank for exercising in the interests of its own national powers which every central bank would like to possess and have an unfettered discretion to exercise if it chose. [...] We must recognise, I think, that there can be a real divergence of interest; and we must not expect of central banks a degree of international disinterestedness far in advance of national sentiment and of the behaviour of the other organs of national government. (Keynes, CW, VI, p.257).

Um dos problemas do padrão-ouro clássico seria justamente a inobservância destes argumentos. Keynes lembra que, na medida em que o padrão-ouro colocava, recorrentemente, as economias nacionais sob pressão, ele era suspenso em momentos mais severos (Keynes, CW, VI, p.267). Após a Primeira Guerra Mundial, tornou-se cada vez mais difícil subordinar a economia doméstica aos movimentos do sistema internacional, tendência que não passou despercebida por Keynes: “I fancy that some advocates of the general return to gold after the war did not fully foresee how great the urge would be towards local autonomy and independent action” (Keynes, CW, VI, p.272).

É evidente que um padrão monetário internacional traz vantagens, especialmente aquelas relacionadas à estabilidade das expectativas. *Mas existe um dilema entre a adoção deste padrão e as vantagens da preservação de um grau “adequado” de autonomia nacional para regular as taxas de juros e os empréstimos externos.* A solução consiste numa conciliação (*compromise*) entre estas alternativas.

Vários são os mecanismos oferecidos no *Treatise* para tal compatibilização. Em primeiro lugar, os bancos centrais devem manter o comando sobre reservas líquidas estrangeiras, para amortizar flutuações indesejadas nos empréstimos externos: em ouro, em contas nos outros bancos centrais (inclusive saques a descoberto) etc. Em segundo lugar, os bancos centrais devem tentar influenciar o mercado, por meio da regulação das taxas de empréstimos estrangeiros: participação pequena de títulos estrangeiros nos mercados internos de ações, taxaço discriminatória, controles das taxas de juros dos títulos estrangeiros de curto prazo etc. Finalmente, é necessário criar elemento de incerteza nas transações entre moedas, de tal sorte que pequenos diferenciais temporários de juros entre países não estimule, necessariamente, fluxos de capitais. Keynes propõe a instituição de *gold points*, ou seja, de

intervalos entre as taxas correntes de câmbio (ouro-divisas) e as expectativas de taxas de câmbio no futuro próximo.

Após revelar os mecanismos de preservação da autonomia local, o *Treatise* encerra com uma proposta de administração supranacional do padrão monetário. O ouro poderia ser o padrão, desde que regulado por uma instituição internacional. Quanto à mobilidade de capitais de curto prazo, a famosa citação é bastante ilustrativa:

Can we afford to allow a disproportionate degree of mobility to a single element in an economic system which we leave extremely rigid in several other respects? If there was the same mobility internationally in all other respects as there is nationally, it might be a different matter. But to introduce a mobile element, highly sensitive to outside influences, as a connected part of a machine of which the other parts are much more rigid, may invite breakages. (Keynes, CW, VI, p.299).

A tentativa frustrada da Conferência de Londres

Após a publicação do *Treatise* e o fim do padrão câmbio-ouro na Grã-Bretanha (seguido por vários países), as atenções de Keynes voltaram-se, evidentemente, para a recessão internacional. Em sua argumentação, a Depressão fôra iniciada, entre outros, pela cessação dos empréstimos internacionais, os quais poderiam compensar desequilíbrios de balanços de pagamentos. Nessas circunstâncias, os países encontravam dificuldades em saldar suas obrigações estrangeiras, tomando então diferentes medidas de redução dos gastos: desvalorização, tarifas, barreiras ao comércio etc. Os efeitos destas medidas seriam auto-alimentadores, dentro dos países e entre eles, espalhando-se a tensão por todo o globo (Keynes, CW, XXI, p.211 e seq.). A solução ideal seria então o aumento do gasto agregado simultaneamente por todas as nações; a cooperação internacional era fundamental, pois evitaria a concentração das dificuldades nos países que justamente estariam elevando a demanda de forma isolada.

A fim de estimular esta solução, Keynes, já em 1932, pensava na emissão de cinco bilhões de dólares de *gold certificates*, isto é, títulos aceitos universalmente como ouro. “We have long printed money nationally. Why should we not print it internationally?” (Keynes, CW, XXI, p.216). Sempre buscando a conciliação, Keynes imaginava que este plano satisfaria tanto os adeptos de um retorno ao padrão-ouro, como aqueles que buscavam a administração

internacional do padrão de valores. Em sua opinião, isto era politicamente mais plausível do que imaginar a distribuição voluntária do ouro por parte dos Estados Unidos e da França.

Na véspera da abertura da Conferência Econômica Mundial, em Londres (junho-julho de 1933), Keynes afirmava que ao menos a taxa de câmbio libra-dólar deveria ser estabilizada, mas “we hold ourselves free to alter by agreement the gold value of our currencies whilst keeping the relation between them the same [and] each country should retain the right to ask for a change in the relation between the currencies if the future course of prices is different in the two countries” (Keynes, CW, XXI, p.256). Durante a Conferência, seus argumentos eram os mesmos: taxas de câmbio estáveis, mas “elásticas” dentro de uma margem de 5%, o que implicava coordenação de políticas monetárias. Ao mesmo tempo, “there is nothing [...] to interfere with the devaluation of currencies in terms of gold” (Keynes, CW, XXI, p.262-263). Mais precisamente, Keynes propunha uma desvalorização de todas as moedas, em relação ao ouro, entre 20% e 33%. Os lucros dos bancos centrais, provenientes dessa alteração no preço de seus estoques de ouro, deveriam ser repassados aos Tesouros, para serem colocados em circulação, por meio da diminuição de impostos ou implementação de obras públicas. Essa era a essência do Plano Keynes-Henderson,³⁸ as semelhanças com as propostas posteriores de um Fundo Monetário Internacional são evidentes.³⁹

Para Keynes, o objetivo maior era a elevação dos preços dos ativos. É por este motivo que elogiava as políticas de Roosevelt, embora a maioria dos europeus considerasse a ausência do presidente norte-americano na Conferência como “sabotagem” à cooperação internacional. Roosevelt havia enviado uma mensagem à Conferência, em 3 de julho, rejeitando a proposta de retorno ao padrão câmbio-ouro e qualquer tentativa de acordo de estabilização no curto prazo. Sua justificativa era agressiva, referindo-se aos “velhos fetiches dos assim-

³⁸ Hubert Douglas Henderson, então Secretário-Adjunto do *Economic Advisory Council*, sustentava proposta bastante similar a de Keynes, embora houvesse diferenças marginais (Moggridge, 1992, p.572-573).

³⁹ “Muitos dos traços essenciais do Fundo Monetário Internacional já estavam previstos neste plano” (Harrod, 1985, p.510); “All this, of course, looked forward to the International Monetary Fund and the Bretton Woods system. Did Harry Dexter White read the American edition of the ‘Means to Prosperity’?” (Skidelsky, 1994, p.472).

chamados banqueiros internacionais” (Moggridge, 1992, p.577). Keynes não discordava de Roosevelt:

We are all talking as though that man is defeating the alleged objects of the Conference; who, in fact, is the only one to take definite measures to accomplish them. [...] The President's message has an importance which transcends its origins. It is, in substance, a challenge to us to decide whether we propose to tread the old, unfortunate ways, or to explore new paths; paths new to statesmen and to bankers, but not new to thought. For they lead to the managed currency of the future” (Keynes, *CW*, *XXI*, p.264-274).

De qualquer modo, a Conferência terminou em fracasso.

2.3. O movimento histórico rumo ao padrão dólar-ouro: (i) Os acordos de Bretton Woods

Em geral, os estudos sobre a Conferência de Bretton Woods (julho de 1944) começam com descrição minuciosa da evolução das propostas de Harry Dexter White e de John Maynard Keynes, com ênfase em suas diferenças; depois mostram as concessões recíprocas que foram sendo feitas nos últimos meses; e terminam com um resumo dos artigos do Acordo do Fundo Monetário Internacional. No meio do caminho, há às vezes espaço para relatos curiosos.⁴⁰

Nesta seção, procederemos de maneira diversa. Em primeiro lugar, não começaremos pelas propostas de White e de Keynes, pois daria a falsa impressão de que havia, ao menos nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, consenso sobre vários pontos gerais. A seção inicia-se com a proposta alternativa das “reservas-chave” de John H. Williams, sustentada sobre princípios bastante diversos dos de Bretton Woods. Em segundo lugar, serão ressaltadas mais as convergências do que as divergências entre as propostas de Keynes e de White, cuja comparação com as idéias de Williams pode em muito auxiliar. Finalmente, não interessa ao âmbito do presente trabalho uma exposição exaustiva das discussões que conduziram a Bretton Woods; atenção especial será concedida ao problema da conciliação entre um sistema multilateral de pagamentos e a autonomia das políticas monetárias domésticas.

A proposta das “reservas-chave” de John H. Williams

Em 1943-4, o então vice-presidente do Federal Reserve Bank of New York e professor de Harvard, John Henry Williams, publicou uma série de artigos, dois dos quais na

⁴⁰ Apreendemos, por exemplo, que o sistema de aquecimento do Mount Washington Hotel não funcionou adequadamente (de Vries, 1996, p.13); ou que Keynes sofreu ataque de coração, sem gravidade, no dia 19 de julho, quando subia as escadas apressadamente em direção ao seu comitê (Harrod, 1985, p.668).

Foreign Affairs,⁴¹ lançando proposta genérica para a organização do sistema monetário internacional após a guerra.

Antes de tudo, é preciso notar que Williams não considerava apropriado lidar, na mesma conferência, com as questões referentes à reconstrução da guerra e com os problemas de longo prazo do sistema monetário internacional. A reconstrução exigiria esforços muito maiores que os usuais, sendo provável que uma instituição internacional fosse incapaz de lidar com tais desafios, prejudicando sua credibilidade logo de saída (Williams, 1949, p.157 e seq.).⁴²

O argumento central de Williams era o de que os planos monetários internacionais existentes eram avançados sob a ótica tanto da proteção das economias domésticas aos distúrbios internacionais quanto da maximização das forças expansivas mundiais. Isso significava, no limite, a desistência de uma abordagem “internacional” ao problema da estabilização econômica. A posição da Grã-Bretanha era o objeto das críticas:

Pergunto-me, ao ler alguns comentários britânicos, se o que eles querem é a capacidade de isolamento da pressão internacional durante uma depressão, a proteção daquelas que se originam no exterior e as mãos livres para lidarem com aquelas que surgem no espaço doméstico. Supondo [...] que há às vezes fortes motivos para tal curso, isto claramente não pode ser chamado de uma solução *internacional* para o problema da estabilidade. Levado tão longe, corresponderia a desistir da busca. Seria irônico se, em nome da estabilização monetária internacional, atingíssemos tal resultado. (Williams, 1949, p.175).

De acordo com Williams, as propostas de reformulação do sistema monetário internacional estariam fugindo da questão central: a necessidade de ajustamento frente a distúrbios internacionais. Ajustamentos são necessários, a não ser que se queira transferir seu custo para o resto do mundo – e isso era exatamente o corolário das propostas de Keynes e White. Os ajustamentos que não prejudicam os outros países são políticas deflacionárias; e tampouco prejudicam a economia interna se houver “flexibilidade de custos/salários”.

⁴¹ Estes dois artigos são “Currency Stabilization: The Keynes and White Plans” (julho de 1943) e “Currency Stabilization: American and British Attitudes” (janeiro de 1944). Estão reunidos, com vários outros, em Williams (1949).

⁴² Como será visto no Capítulo III, o receio de Williams concretizou-se; mas também veremos que a Conferência de Bretton Woods foi bem-sucedida *justamente* porque, entre outros, a estreita associação dos países aliados, em tempos de guerra, permitiu compromissos tão profundos, nos quais a tarefa de reconstrução fornecia forte apelo.

Williams não acreditava na eficiência dos controles cambiais, exceto *talvez* dos fluxos de *hot money* (Williams, 1949, p.191). A melhor solução seria assumir que a maior parte do comércio internacional era realizada em “moedas-chave”, especialmente dólar e libra. Os Estados Unidos deveriam concentrar seus esforços na estabilidade da taxa de câmbio entre as duas moedas e, num momento posterior, estabilizar outras taxas de câmbio relevantes. Os fluxos de capitais são indispensáveis para tais tarefas.

Em linhas gerais, portanto, Williams considerava que as propostas que levariam a Bretton Woods não estavam estabelecendo um sistema internacional, no mesmo sentido que o padrão-ouro, com todos os seus problemas, o era. Esse ponto é retomado por McKinnon (1996k, p.491):

Remembering the failure of the international gold standard in the inter-war period, Keynes did not want to establish any common monetary standard. Nor, because of his concern with “hot” money flows in the 1920s and 1930s, did he want an unrestricted world capital market. He and his intellectual heirs subscribe to the principle of national macroeconomic *autonomy*.

Também Eichengreen e Kenen (1994, p.34-35) compartilham da idéia:

A primazia do compromisso com o pleno emprego, a importância que Keynes e outros atribuíam à ajustabilidade das taxas de câmbio e o receio amplamente expresso de que os Estados Unidos poderiam cair em recessão depois da Segunda Guerra Mundial, tudo faz-nos lembrar que os arquitetos do sistema de Bretton Woods buscavam conferir autonomia às políticas nacionais, não impor uma disciplina comum. Entretanto, o tamanho da economia norte-americana, combinado à prática de *pegging to the dollar*, produziu um sistema assimétrico.

Veremos, mais à frente, que as opiniões acima são verdadeiras apenas quando comparamos os acordos de Bretton Woods ao padrão-ouro; frente à realidade do nacionalismo econômico do período da Segunda Guerra Mundial, os acordos eram relativamente liberais ou, mais precisamente, ofereciam instrumentos adequados de conciliação entre autonomia doméstica e mecanismos multilaterais de pagamentos.

O importante a ressaltar aqui é que a proposta de Williams foi bem recebida pela comunidade financeira, sobretudo a de Nova York (Harrod, 1985, p.636; Gardner, 1994, p.251). Colocar a cooperação anglo-norte-americana no centro do sistema e abolir controles cambiais (sem falar da pressão para a flexibilidade de custos/preços), nada poderia ser mais compatível com os interesses dos grandes bancos. No final das contas, a proposta foi

rechaçada, não sem oposição por parte de alguns representantes do Congresso dos Estados Unidos (Gardner, 1994, p.258 e seq.).

White, Keynes e o papel da autonomia monetária nacional

À primeira vista, poderia parecer impossível qualquer acordo entre as delegações norte-americana e britânica, a começar pelas personalidades de seus chefes. Harry Dexter White e John Maynard Keynes eram indivíduos que não gostavam de ser contestados teoricamente, pouco afeitos a idéias diferentes das suas próprias. White era truculento e arrogante, beirando a agressividade em momentos sensíveis; Keynes, vaidoso e irônico, visto muitas vezes como típico representante do pernosticismo inglês. Essa conjunção de qualidades trazia momentos de tensão nas negociações.⁴³

Acima das personalidades, entretanto, existia forte convergência ideológica. A tese de PhD de White, em Harvard, intitulada *The French International Accounts, 1880-1913* (1933) e orientada por F. W. Taussig, já questionava a teoria do ajustamento ortodoxo do balanço de pagamentos, colocando ênfase nos mecanismos de controle de câmbio (Moggridge, 1992, p.683). White era, certamente, dentro do governo norte-americano, um dos que mais apoiava as teses keynesianas (Gardner, 1994, p.223).⁴⁴

O consenso intelectual entre *policy-makers* é uma das explicações para o sucesso das negociações relacionadas ao sistema monetário internacional (Ikenberry, 1993). Mas é preciso melhor qualificar esta afirmação. No campo comercial, divergências sempre existiram. No período entreguerras, americanos e britânicos discordavam acerca das causas da instabilidade monetária internacional. Os americanos ressaltavam a falência do comércio

⁴³ A descrição de Gardner (1994, p.223-224) é bastante ilustrativa: “Às vezes, filtrava-se um fio de amargura, e Keynes levava White para águas demasiado profundas, o qual, sem admiti-lo, sentia sua inferioridade intelectual. Nessa hipótese, White expressava algo que fosse capaz de recordar a seu rival que era ele, e não Keynes, a parte mais forte nas negociações. Pronunciavam-se então palavras amargas, papéis voavam pelo ar e pelo piso, e algum dos dois saía da sala com passo majestoso. Os outros participantes ficavam então em seus lugares para tratar de apaziguar os ânimos. No dia seguinte, repetia-se a mesma cena. Finalmente, conseguia-se algum acordo provisório, que mais tarde era levado aos respectivos governos para aprovação. Deste modo, lenta, quase imperceptivelmente, surgiram os termos do acordo comercial [*sic*].”

⁴⁴ “[...] tomando tudo em consideração, Harry White é provável e simplesmente o melhor homem aqui [em Washington], e o mais prestativo de todos” (*Carta de Keynes para o vice-secretário do Tesouro britânico, Sir Wilfrid Eady, em 10/10/1943, Keynes, CW, XXV, p.373*).

internacional, o secretário de Estado Cordell Hull sendo a encarnação das críticas às práticas restritivas. Os britânicos, por outro lado, achavam que a Depressão era o resultado da importação de políticas deflacionárias:

O principal objetivo era evitar a recaída rumo a uma depressão mundial. A receita mais fortemente recomendada por uma escola de pensamento era prevenir com que as nações voltassem ao protecionismo mortal. [...] A outra escola punha maior ênfase na necessidade de planos compartilhados de desenvolvimento. (Harrod, 1972, p.14).

Nesse ambiente, qualquer discussão bilateral relacionada ao comércio estava fadada ao fracasso. A volta de W. Churchill ao poder, em 1939, significava o retorno dos interesses liberais-marítimos, fortemente ligados ao comércio com a *Commonwealth*. A oposição entre os governos britânico e norte-americano, nesse momento, pode ser visualizada pelas diferentes interpretações da Carta Atlântica (agosto de 1941) e do Acordo de Ajuda Mútua (fevereiro de 1942).

A Carta Atlântica nascera do interesse de Roosevelt em aprofundar a participação americana na guerra e em demonstrar para seus cidadãos que a Grã-Bretanha lutava pelos mesmos ideais defendidos pelos Estados Unidos. Churchill aproveitou a oportunidade para firmar acordo com aquele país. Alguns acessores de Roosevelt, provenientes do Departamento de Estado, queriam que a Carta fosse mais que mero leque de princípios políticos gerais - queriam compromissos objetivos no terreno econômico, em particular com o multilateralismo.⁴⁵ Havia especial preocupação com os Acordos de Ottawa, de 1932, os quais criaram o complexo sistema de preferências imperiais centrado na Grã-Bretanha.

No final, o quarto dos oito parágrafos da Carta afirmava, de forma ambígua, que os dois países “tratariam de favorecer, para todos os povos, o acesso ao comércio e às matérias-primas que aqueles necessitassem para sua prosperidade econômica, em igualdade de condições e com o devido respeito às obrigações existentes”. A questão das preferências imperiais era contraditória à Carta, ou estava incluída nas “obrigações existentes”? Churchill

⁴⁵ De acordo com Gardner (1994, p.125 e seq.), tais funcionários haviam-se assombrado com as declarações anteriores de Keynes, como será visto abaixo, de que os acordos bilaterais e as discriminações seriam mantidos pela Grã-Bretanha após a guerra, devido à gravidade esperada dos problemas econômicos. Assim, desejavam que a Carta significasse compromisso mais sério da Grã-Bretanha para com o multilateralismo.

tinha fortes restrições à extensão da Carta Atlântica para a Ásia e a África, considerando-a apenas um instrumento provisório da situação particular da guerra.

De modo semelhante, o Acordo de Ajuda Mútua (fevereiro de 1942) também era ambíguo quanto às questões do sistema de preferências imperiais. O Acordo procurava evitar com que os pagamentos de dívidas da guerra viessem a constituir sério obstáculo ao funcionamento da economia mundial em tempos de paz, como o haviam sido após a Guerra de 1914-18. O artigo VII do Acordo, talvez o mais importante, versava sobre as contrapartidas que a Grã-Bretanha deveria assumir para que os Estados Unidos fossem condescendentes nos recebimentos de seus créditos; continha a cláusula de “eliminação de todas as formas de modalidades discriminatórias no comércio internacional”. Enquanto alguns membros do governo britânico observavam que isso não incluía as preferências imperiais, a interpretação geral dos americanos era a de que elas eram justamente a razão de ser do Acordo (Gardner, 1994, p.155 e seq.).

Por causa destas divergências, as discussões deslocavam-se lentamente, entre 1941 e 1942, da área comercial para a monetária, onde o consenso era mais provável (Eichengreen, 1993b).

O próprio Keynes acreditava, ainda em abril de 1941, que o *Commonwealth* seria importante para proteger o balanço de pagamentos britânico (“Meu desejo seria um sistema monetário que abrangesse toda a área esterlina existente e possivelmente outros países”, Keynes, CW, XXV, p.17-18). Meses antes, Keynes havia manifestado simpatia com as linhas gerais da proposta do Dr. Walther Funk, então Presidente do Reichsbank, de uma “Nova Ordem Econômica”. A proposta de Funk preservava os acordos regionais, mas permitia compensações multilaterais, nas quais o ouro não teria nenhum papel. Harold Nicholson, do Ministério das Informações britânico, havia sugerido a Keynes a preparação de contra-argumentos a Funk, baseados nas vantagens do livre comércio. Keynes realizou a tarefa, sem deixar de afirmar:

Assumo que continuaremos com os controles cambiais existentes depois da guerra, e que não propomos o retorno aos arranjos monetários do *laissez-faire* nas linhas do pré-guerra, por meio dos quais os bens eram comprados e vendidos livremente no âmbito internacional em termos de ouro ou seu equivalente. [...] Tomei, portanto, a linha de que aquilo que oferecemos é o mesmo que Dr. Funk oferece, exceto que o faremos melhor e mais honestamente. (Keynes, CW, XXV, p.8).

O memorando de Keynes não foi, evidentemente, divulgado. Mas, em sua primeira visita aos Estados Unidos durante a guerra, em 1941, levou-o o autor consigo, mostrando-o a vários burocratas norte-americanos (Harrod, 1972, p.10). A estratégia surtiu o efeito desejado: os norte-americanos ficaram preocupados com a possibilidade de a reconstrução da guerra basear-se em acordos restritivos de comércio e de pagamentos, resolvendo “colaborar” com os britânicos nessa tarefa.

Seis meses mais tarde, e também devido às resistências norte-americanas em relação aos controles das transações correntes do balanço de pagamentos, Keynes voltou-se a sua idéia, já lançada no penúltimo capítulo do *Treatise on Money*, de uma instituição supranacional para lidar com desequilíbrios de balanço de pagamentos:

Seria um erro, na aproximação com os Estados Unidos, colocar na linha de frente propostas para solidariedade e significado crescentes para o *Commonwealth* britânico ou para a área esterlina isoladamente do resto do mundo, o que iria levantar preconceito e suspeitas. Tais propostas devem ser ancilares a, e parte de, um esquema internacional mais geral. (Keynes, CW, XXV, p.43).

O raciocínio de Keynes conduzia-o em direção à cooperação internacional, inclusive por sua preocupação com o setor externo da economia britânica após a guerra. Há várias interpretações que apontam este fato como reversão radical do “nacionalismo econômico” de Keynes da década de 1930. Mas somente na aparência a proposta de cooperação internacional institucionalizada rompia totalmente com a administração da economia nacional. Keynes percebia que, do outro lado do Atlântico, suas idéias sobre o combate ao desemprego haviam sido bem recebidas pelos *new-dealers* e por grupos da comunidade acadêmica norte-americana.⁴⁶ Como visto na seção 2.1, o New Deal vislumbrava

⁴⁶ “[Keynes] contava com partidários de suas idéias nos Estados Unidos; por certo, recordava que, conversando com um grupo de especialistas que se reuniram com ele na época de sua primeira visita aos

no crescimento econômico a resposta para os conflitos de classe; a expansão internacional das grandes corporações era parte essencial da estratégia. A proposta britânica de uma União Internacional de Compensações,⁴⁷ suspendendo a questão do livre comércio (também cara aos norte-americanos nesse momento), fôra desenhada para evitar a espiral deflacionária ocasionada por padrões internacionais que incentivam ajustes recessivos por parte dos países deficitários:

Se, realmente, não possuímos a capacidade produtiva para manter nosso padrão de vida, então uma redução deste padrão não é evitável. Se nossos níveis de preços estão desafortunadamente errados, uma alteração na taxa de câmbio é inevitável. Mas se possuímos a capacidade produtiva e a dificuldade é a ausência de mercados como resultado das políticas restritivas no mundo inteiro, então o remédio reside na expansão das oportunidades de exportação por meio da remoção da pressão restritiva, e não na contração das importações. Não vejo nenhum meio de oferecer um incentivo à expansão geral do comércio internacional no grau necessário, exceto através de uma organização internacional de base ampla. (Keynes, CW, XXV, p.48).

Com o objetivo de “substituir a pressão contracionista do comércio mundial por outra expansionista”, entretanto, a proposta colocava pressão significativa sobre os países superavitários. Como os países deficitários fariam saques em *bancor* (a moeda internacional da proposta) até o limite de suas cotas, os países superavitários teriam de aceitá-los. Imaginando situação de apenas um país superavitário contra o resto do mundo, o primeiro deveria aceitar *bancors* até a soma dos máximos das posições dos países deficitários (Genberg e Swoboda, 1993). Esse esquema já era conhecido na época como “obrigações ilimitadas” dos países superavitários.⁴⁸ Além disso, os rascunhos iniciais implicavam *cobrança* de juros sobre as posições credoras. A proposta, de modo geral, não foi aceita pelos Estados Unidos, basicamente pelo grande poder que seria concedido à União. De fato, ao determinar a quantidade de *bancors* a ser emitida, a União decidiria automaticamente sobre a divisão dos custos de ajustamento entre países superavitários e deficitários.

Estados Unidos durante a guerra, disse-lhes que eram mais keynesianos que ele mesmo.” (Harrod, 1985, p.603-604).

⁴⁷ A União Internacional de Compensações emitiria uma moeda bancária, o *bancor*, à qual estariam referidas as moedas nacionais. Os déficits e superávits dos países corresponderiam a reduções e aumentos das contas dos bancos centrais em *bancor* junto à União.

⁴⁸ Embora, evidentemente, não fossem ilimitadas; apenas não se restringiam às suas próprias cotas, mas à soma das cotas de todos os deficitários.

Quanto à movimentação de capitais, Keynes não deixava margem para dúvidas:

Compartilho da visão de que o controle central dos movimentos de capitais, tanto para dentro como para fora, deva ser uma característica permanente do sistema do pós-guerra. Para ser efetivo, envolve a *machinery* dos controles cambiais para *todas* as transações, mesmo que seja concedida uma licença geral aberta para todas as remessas em relação ao comércio corrente [*current trade*]. [...] Mas um controle deste tipo será muito mais difícil de funcionar, especialmente na ausência de censura postal, pela ação unilateral do que como parte de um acordo multilateral uniforme por meio do qual os movimentos de capitais possam ser controlados *nos dois extremos*. (Keynes, CW, XXV, p.52).

O Plano White, por outro lado, sustentava-se numa concepção diferente de instituição internacional. O Fundo de Estabilização das Nações Unidas⁴⁹ não emprestaria a descoberto, como a instituição concebida por Keynes; mas venderia a moeda apropriada ao país com problemas de pagamentos. O limite até o qual um país superavitário financiaria os deficitários (isto é, a máxima posição credora de um país no Fundo) seria, pois, determinado por sua própria cota - e não pelos saques totais dos últimos. O Plano White colocava, portanto, maior pressão sobre os países deficitários. Mais precisamente, os países superavitários iriam concentrar suas negociações na questão do montante de suas próprias cotas, pois essa lhes seria a variável relevante. Como se sabe, essa proposta - que eliminava o princípio da “obrigação ilimitada” dos países superavitários - saiu-se vencedora.⁵⁰

Seria possível continuar apresentando as diferenças conceituais e técnicas entre as propostas originais de Keynes e de White. É evidente que a proposta de White era muito menos radical: sua concepção do que seria o futuro “Fundo” significava que nenhuma moeda internacional seria criada; a obrigação dos credores era limitada por suas cotas; o ouro tinha papel mais pronunciado, na medida em que haveria convertibilidade das moedas (dadas certas

⁴⁹ O Fundo de Estabilização era apenas uma das instituições internacionais sugeridas no Plano White; a outra, aliás mais ambiciosa, era o Banco Internacional, que iria dispor de depósitos dos bancos centrais para estabilizar a economia mundial. Keynes ironizaria, mais tarde, que o Fundo deveria se chamar banco, e o Banco, fundo (Harrod, 1985, p.620).

⁵⁰ Em contrapartida, os norte-americanos ofereceram a cláusula da “moeda escassa”: se os créditos de determinada nação junto ao Fundo ultrapassassem certo limite, os outros países poderiam discriminar contra seus produtos. Na verdade, este mecanismo foi imaginado por White para evitar com que o Fundo se tornasse “ilíquido”: se a demanda de dólares superasse em muito a cota dos Estados Unidos, o Fundo acumularia apenas moedas não-conversíveis. É por este motivo que White preferia limites aos saques em moedas que estavam se tornando escassas. Esta posição pode ter influenciado as hesitações do Fundo em permitir saques de dólares no imediato pós-guerra (Mikesell, 1996, p.24). Embora aprovada no Acordo do Fundo (art. VII), a cláusula nunca foi acionada.

condições); as taxas de câmbio somente poderiam ser alteradas por maioria de 4/5 do Fundo; os recursos destinados ao Fundo eram bem menores do que no Plano Keynes etc. Entretanto, o espírito da proposta de White convergia com as idéias de Keynes. Ambos tentavam conciliar um sistema multilateral de pagamentos com mecanismos que garantissem autonomia às políticas domésticas.

Quando Keynes recebeu, pela primeira vez, em agosto de 1942, o memorando de White sobre o Fundo de Estabilização, comunicou ao Secretário do Tesouro britânico, Sir Richard Hopkins, que “[o esquema de White] obviamente não funcionará. Mas nada poderia ser mais encorajador que a atitude geral demonstrada e a linha de abordagem indicada” (Keynes, CW, XXV, p.158). O memorando continha um trecho que parecia escrito pelo próprio Keynes:

As bases teóricas para a crença tão amplamente difundida de que a interferência no comércio exterior e nos movimentos de capital e de ouro etc. são prejudiciais, são resquícios de uma fé econômica do século XIX, a qual sustentava que os ajustamentos econômicos internacionais, se deixados sozinhos, formariam um “equilíbrio” com mínimo de danos ao comércio e à prosperidade mundiais. (White *apud* Keynes, CW, XXV, p.165-166).

Em primeiro lugar, a própria concepção de uma instituição internacional deve ser levada em consideração. Em princípio, é evidente que instituições internacionais diminuem a soberania dos países-membros. Entretanto, quais eram as alternativas para a reformulação do sistema monetário internacional? Num extremo, havia a possibilidade de manutenção das restrições cambiais, inclusive para transações correntes. Nesse caso, não se pode falar de um sistema *internacional*, já que os países teriam total liberdade para regular suas relações econômicas com o resto do mundo. No outro extremo, havia (ao menos teoricamente) a alternativa de um padrão rígido, ao qual todas as políticas domésticas deveriam se submeter. Essa era a posição de Williams e da comunidade financeira norte-americana, que levantavam profundas suspeitas em relação a instituições internacionais. A presença de um Fundo de Estabilização permitia encontrar um meio-termo entre as alternativas. White (seguindo a linha do Presidente Roosevelt) imaginava que instituições internacionais aumentavam, e não diminuam, a soberania nacional, na medida em que todos poderiam contar (dentro de certos limites) com o aporte de divisas, em tempos de emergência, de modo *racional*. Como afirma

Ruggie (1998) tratava-se de um “liberalismo enraizado” (*embedded liberalism*), na medida em que o multilateralismo existia na proposta, mas contingente à expansão da produção e do consumo domésticos.

É verdade que a proposta original americana previa um Fundo com recursos de 5 bilhões de dólares, muito menos que os 25 bilhões imaginados por Keynes, e que o montante final (8,8 bilhões) mostrou-se insuficiente para estabilizar a economia mundial. Mas a instituição estava montada; os recursos poderiam ser ampliados ao longo do tempo.⁵¹

Em segundo lugar, havia a questão dos controles de fluxos de capitais. No início dos anos 1930, White preocupava-se com o problema de isolar as economias nacionais dos distúrbios externos, sem sacrificar o comércio multilateral. “Suspeito que o caminho possa estar na direção do controle centralizado sobre o câmbio e o comércio exteriores.” (*apud* van Dormael, 1978, p.41). No início da década de 1940, o controle centralizado sobre o câmbio para transações *correntes* havia desaparecido de seus escritos, mas sua proposta tornava proibitiva a utilização das cotas para qualquer remessa relacionada a transações de *capital*.

Em terceiro lugar, a “cláusula da moeda escassa”, proposta pelos norte-americanos, tinha um significado bastante importante. Harrod (1985, p.626) a considerava “a grande obra”, pois significava que os Estados Unidos admitiam o princípio da responsabilidade conjunta nos casos de desequilíbrio.

Finalmente, resta analisar a possibilidade de variações cambiais e o papel do ouro no sistema. Estas questões estão interligadas. O sistema monetário internacional deveria basear-se em taxas estáveis de câmbio, com as reservas internacionais funcionando como amortecedores (*buffer-stocks*) frente a problemas temporários de balanços de pagamentos.

O tema da estabilidade cambial era comum nos debates do entreguerras. Ainda que os governos norte-americano e britânico sustentassem posições diversas quanto às causas da Depressão dos anos 1930, ambos associavam-na às flutuações cambiais do período.⁵² O

⁵¹ A proposta de Keynes previa a expansão automática dos recursos da instituição, conforme o crescimento do comércio mundial. Também este mecanismo foi derrotado em Bretton Woods: a expansão das cotas do FMI deveria ser precedida de longa discussão.

⁵² Ainda hoje, há debate na literatura sobre esse ponto. Nurkse (1944) foi o primeiro trabalho sistemático e influente argumentando que a instabilidade cambial provoca movimentos desestabilizadores de

Plano White previa um sistema de taxas fixas de câmbio; o Plano Keynes, por outro lado, previa maior flexibilidade cambial, embora fosse necessária a permissão do Comitê Executivo da União de Compensações (Keynes, CW, XXV, p.172). No Acordo final, o espaço reservado à autonomia doméstica foi ainda maior. Alterações cambiais eram permitidas sempre que necessárias para corrigir um “desequilíbrio fundamental”, termo suficientemente impreciso para não levantar objeções de outros países. Para alterações menores que 10%, o Fundo deveria ser avisado, mas não poderia objetar; somente poderia fazê-lo para alterações maiores que 10%, em 72 horas (até 20%) ou no tempo necessário (mais de 20%). Além disso, somente o próprio membro poderia propor a alteração cambial de sua moeda (artigo IV, seção 5b).

A questão das reservas internacionais também foi favorável à autonomia das políticas monetárias domésticas. McKinnon (1996j) argumenta que, dentro do “espírito dos Acordos de Bretton Woods”, procurava-se, ao menos no curto prazo, exogeneizar a oferta monetária doméstica, ou seja, afastar-se do padrão-ouro, no qual a quantidade do metal nos cofres de um banco central era a base (*backing*) da quantidade de sua moeda.⁵³

É por essa razão que os acordos de Bretton Woods previam a elevação do preço do ouro ou, em sua linguagem mais técnica, “uma alteração uniforme nos valores de todas as moedas” (artigo IV, seção 7). Esta elevação requeria a maioria dos votos do Fundo e, simultaneamente, a aprovação por parte de todos os países com mais de 10% das cotas totais. Nessas circunstâncias, é de se indagar por que o ouro fazia parte do sistema. Uma possível resposta está na versão final da proposta de Keynes de uma União de Compensações:

capital e políticas domésticas instáveis; Friedman (1953), por outro lado, inverte a relação de causalidade: são as políticas domésticas erráticas que incentivam movimentos abruptos de capitais. Grosso modo, a posição de Friedman foi sistematizada nos modelos de crises cambiais da “primeira geração” (Krugman, 1979); os modelos da “segunda geração” (Obstfeld, 1986) são mais compatíveis com os argumentos de Nurkse.

⁵³ É necessário qualificar o argumento de McKinnon. Os estudos sobre o padrão-ouro clássico, como visto, mostram-nos que, naquele período, houve justamente a ampliação do papel-moeda; em 1913, a relação estimada entre moeda fiduciária e moeda mercadoria (ouro mais prata), para o mundo, era de 4,88 (Triffin, 1972, p.49). Assim, o ouro não era a restrição *imediata* à ampliação da liquidez internacional; os títulos denominados em libra esterlina (e, em menor medida, aqueles denominados em franco francês e marco alemão) apresentavam ampla aceitação nos mercados internacionais, funcionando como reservas em vários bancos centrais. O raciocínio de McKinnon está correto, entretanto, em afirmar que, na ausência da expansão da quantidade de ouro, havia *algum* limite à expansão de liquidez. O sistema era sustentado pela confiança na regra da conversibilidade, em especial na Grã-Bretanha.

O ouro ainda possui grande valor psicológico, o qual não está diminuindo com os eventos atuais; e é provável que o desejo de possuir uma reserva em ouro contra contingências imprevisíveis se mantenha. O ouro também tem o mérito de prover (quaisquer que sejam as realidades subjacentes) um padrão incontestável de valores para propósitos internacionais, para o qual não seria fácil encontrar substituto adequado. (Keynes, CW, XXV, p.183).

Outra resposta possível, mais realista, é a de que, em 1944, os Estados Unidos possuíam 2/3 das reservas mundiais de ouro. Como afirmou Adolf A. Berle Jr., do Departamento de Estado, em reunião entre burocratas norte-americanos e britânicos em setembro de 1943, em Washington, qualquer acordo sobre o sistema monetário internacional deveria “assure the United States that a share in their production was not claimable by tender of a new ‘trick’ currency, and that the economic power represented by the United States gold reserves would not be substantially diminished” (*apud* Keynes, CW, XXV, p.349).⁵⁴

Insuficiências dos Acordos de Bretton Woods

Vimos que, a fim de se encontrar algum consenso nas negociações bilaterais entre os Estados Unidos e a Grã-Bretanha, os temas comerciais foram dando espaço às questões estritamente monetárias. Havia, entretanto, um problema prático neste deslocamento. O Fundo era responsável apenas pela supervisão das restrições cambiais sobre transações correntes; o Acordo não lhe dava competência para gerir as restrições comerciais propriamente ditas. Estas deveriam ser lidadas no âmbito das instituições internacionais correspondentes (a natimorta Organização Internacional do Comércio). Como será visto na seção 3.1, sem liberalização comercial a liberdade de câmbio para transações correntes não faz qualquer sentido; é um avanço ilusório (Triffin, 1957).

⁵⁴ A assimetria entre o dólar e as outras moedas era compatível com os artigos do Fundo, os quais afirmavam: “Será aceito que um membro cujas autoridades monetárias, a fim de saldar as transações internacionais, de fato comprem e vendem ouro livremente, dentro dos limites prescritos pelo Fundo [...], esteja cumprindo este Acordo” (artigo IV, seção 4b). Esta cláusula livrava os Estados Unidos da obrigação de intervir nos mercados cambiais. Entretanto, vale notar que os Acordos de Bretton Woods não mencionavam nada semelhante a uma “moeda de intervenção” (Mundell, 1993).

É claro que os formuladores dos Acordos estavam conscientes deste problema, mas era justamente o ponto de discordância entre os setores mais conservadores dos Estados Unidos, de um lado, e os britânicos, de outro. Pouco antes de sua assinatura, Keynes ainda apoiava as práticas restritivas de comércio. Debatendo com James Meade e Marcus Flemming, Keynes considerava que, em certas circunstâncias, as restrições às importações envolveriam menos custos que as variações cambiais. Acreditar que as últimas funcionassem em todas as ocasiões seria uma crença, ainda que inconsciente, nos princípios do *laissez-faire*, porque significava basear a análise em termos de preços; mas os preços não seriam índice satisfatório dos custos sociais reais (Carta a M. Fleming, em 13 de março de 1944 *apud* Keynes, CW, XXVI, p.288).

Mesmo após Bretton Woods, a posição de Keynes mantém-se firme e certamente sua interpretação do Acordo era a de que restrições às importações seriam possíveis. Em carta ao Secretário do Tesouro, Lord Edward Bridges, em 11 de julho de 1945, afirmava:

A discricionariedade que temos para regulação quantitativa é insuficiente. [...] Depois do período de transição, não nos será permitida qualquer regulação quantitativa, mesmo de caráter não-discriminatório, a não ser que o Fundo de Bretton Woods concorde. Evitam-se completamente as dificuldades. A expressão sugere que já havia uma cláusula no Acordo do Fundo lidando com isto, mas não há. [...] Sinto as maiores dúvidas quanto à possibilidade de aceitarmos a convertibilidade se nos é cortada totalmente a utilização discricionária de regulação quantitativa não-discriminatória. Mas é precisamente a convertibilidade que esperamos poder oferecer ao mundo. Deve haver algum meio de impedir [*shutting off*] as importações que não se podem pagar. Das diferentes alternativas, a regulação quantitativa é, ao mesmo tempo, a mais eficiente e a mais afinada com o mundo moderno. Criar um sistema internacional que exclua a regulação quantitativa é antiquado e, imagino, impraticável. (Keynes, CW, XXVI, p.325-326).

Outra ambigüidade do Acordo do Fundo Monetário Internacional referia-se ao problema da compensação multilateral. Na concepção original de Keynes, a União de Compensações emitiria, de fato, uma moeda internacional (o *bancor*). O problema da compensação multilateral já estaria resolvido de antemão. Um país saldaria seus déficits bilaterais por meio de seus superávits com terceiros. Essa era uma das virtudes do padrão-ouro, que Keynes queria conservar.

Dentro das linhas do Plano White, entretanto, havia espaço para o surgimento de dificuldades. Suponha que o país *A* apresente superávits recorrentes, até o momento em que

sua moeda não esteja disponível no Fundo, porque os outros países a teriam sacado. Ao mesmo tempo, o país *B* apresenta déficit bilateral com *A* e superávit com *C*. Como saldar os déficits com *A*? *B* não pode comprar a moeda *A* no Fundo; não pode tampouco comprar a moeda *A* em mercados livres, porque estes não existiriam. Uma solução possível seria converter a moeda *C* em ouro, em uma moeda conversível (dólar) ou na moeda *A*, mas o Plano White não exigia que *C* permitisse este mecanismo. Outra solução seria exigir o pagamento dos superávits com o país *C* em sua própria moeda (*B*) e requerer autorização para convertê-la, uma vez que fôra adquirida como resultado de transações correntes. Mais uma vez, o Plano White não previa essa possibilidade (Mikesell, 1996, p.21). Surgia pois o paradoxo de que, mesmo que um país apresentasse superávit global, poderia encontrar problemas nos pagamentos bilaterais, uma vez que as transações somente poderiam ser feitas na moeda doméstica do país superavitário, em ouro ou em moeda conversível.

No Acordo do Fundo Monetário Internacional, o problema não foi resolvido. O artigo VIII do Acordo, em sua seção 4(a), afirmava que:

Cada membro deverá comprar saldos em sua moeda retidos por outro membro se este último requerer a compra. [...] O membro comprador terá a opção de pagar ou na moeda do país do membro demandante ou em ouro.

Assim, no exemplo acima, o país *A*, que tem saldos na moeda *B*, poderá requerer que *B* as comprasse, pagando na moeda *A* ou em ouro. Entretanto, a seção 4(b) do mesmo artigo VIII ressaltava que:

A obrigação estabelecida em (a) acima não se aplicará: [...] (iv) quando a moeda do membro demandante foi declarada escassa sob o artigo VII, seção 3(a).

Nesse caso, o país *A* não pode requerer a conversão, e tampouco poderá o país *B* pagar em outra moeda que não a sua, ainda que obtenha superávit global. O país *B* pode requerer a conversão de seus saldos em moeda *C* (se esta não foi declarada escassa), mas *C* terá a opção de pagar na moeda *B*, em nada resolvendo o paradoxo. Em resumo, quando a moeda de determinado país fosse declarada escassa, haveria diminuição de seu comércio *vis-à-vis* todos os outros países, incluindo aqueles que não estariam numa posição devedora no Fundo.

Logo após a aprovação do Acordo, o economista britânico Dennis H. Robertson percebeu outras dificuldades nas cláusulas referentes à convertibilidade. Sua interpretação era a de que os membros tinham a obrigação de converter todos os saldos, denominados em suas próprias moedas, que se encontrassem no exterior, desde que oriundas de transações correntes. Na sua opinião, isto estaria estipulado no artigo VIII, seção 2(a):

[...] nenhum membro poderá, sem a aprovação do Fundo, impor restrições na realização de pagamentos e de transferências para fins de transações internacionais correntes.

No nosso exemplo, o país *B* teria que recomprar os saldos em moeda *B* que se encontrassem no território de *A*, pagando na moeda *A*; não estando esta disponível no Fundo, teria de encontrá-la nos mercados livres. Caso contrário, haveria restrições à convertibilidade das transações correntes (*apud* Keynes, CW, XXVI, p.114 e seq.).

A interpretação de Keynes, entretanto, era diversa. Temendo a conversão das libras esterlinas nas mãos dos estrangeiros, Keynes afirmou que o artigo VIII, 2(a) não envolvia uma obrigação de convertibilidade; apenas afirmava que o detentor de moeda estrangeira não poderia ser proibido de vendê-la, *caso encontrasse um comprador*. Mas não era necessário provê-lo com a moeda desejada, fosse a de seu país ou outra qualquer. A única obrigação de convertibilidade estava expressa no artigo VIII, 4 e referia-se unicamente a transações entre bancos centrais.

Assim, se um exportador canadense recebesse títulos denominados em libra esterlina e quisesse convertê-los em dólares canadenses, sua única alternativa era vendê-los ao banco central canadense, porque nesse caso o Banco da Inglaterra teria que convertê-los (caso tivesse créditos no Fundo e caso o banco central canadense o requeresse), de acordo com o artigo VIII, 4 (Gold, 1994, p.143). Nada, porém, obrigava o banco central canadense a comprar aqueles títulos, e nem ao Banco da Inglaterra vender dólares canadenses aos importadores britânicos.⁵⁵

O temor de Keynes era o de que, caso a interpretação mais “liberal” de Robertson fosse admitida, os bancos centrais teriam de intervir continuamente e em *todas* as

⁵⁵ Esta última posição seria retificada por Keynes, após haver sido convencido por Robertson em fevereiro de 1945: “4(a) deveria ser expresso de tal maneira que funcionasse nas duas direções e compelsse o Brasil, caso mantenha saldos em libra, a liberá-los para seus importadores” (Keynes, CW, XXVI, p.166).

circunstâncias nos mercados livres. Nesse caso, as moedas “indesejadas” nem chegariam a se acumular nos bancos centrais, tornando desnecessário o artigo VIII, 4:

A filosofia de todo o esquema depende da distinção entre os direitos de um indivíduo e os direitos de um banco central. O *único* direito concedido a um indivíduo é que suas libras, se adquiridas em transações correntes, não deveriam ser bloqueadas; - ele é livre para transferi-las ao seu banco central ou a qualquer outra pessoa, desde que não negocie a uma taxa fora da faixa permitida. Direitos de *convertibilidade* relacionam-se somente aos saldos dos bancos centrais. (Keynes, CW, XXVI, p.120-121).

A interpretação de Keynes significaria a centralização das operações cambiais pelos bancos centrais. Os Estados Unidos preferiam a interpretação mais “liberal”, pois nesse caso não acumulariam reservas indesejadas em moeda estrangeira, as quais não poderiam ser convertidas em dólares caso os outros bancos centrais não tivessem mais acesso a esta moeda no Fundo.

Com o tempo, a interpretação mais “liberal” triunfou. Desde o final dos anos 1950, os bancos centrais estimularam mercados livres de câmbio e não centralizaram as operações cambiais. O setor privado pôde converter moedas no mercado, independentemente da posição dos países no Fundo Monetário Internacional. O artigo VIII, seção 4, aliás, nunca foi invocado (Gold, 1994, p.144).

2.4. Conclusão

Num espaço temporal de meio século, entremeados de duas Guerras Mundiais e uma Depressão sem precedentes na história do capitalismo, o sistema internacional moveu-se da hegemonia britânica para a hegemonia americana. Este movimento não representou uma passagem apenas de país hegemônico. Representou, sobretudo, transformação nas relações Estado-mercado, frente às quais o respectivo país hegemônico representava o território a partir do qual o novo regime de acumulação se difundia.

A hegemonia britânica propagou ao mundo o regime de acumulação comandado pelas finanças internacionais. Ao Estado cabia a tarefa de organizar os mercados; a política monetária priorizava a convertibilidade-ouro das moedas domésticas. O equilíbrio de poder era a estratégia para a estabilidade da política internacional.

A hegemonia americana, por outro lado, representava os interesses do liberalismo corporativo. Seus pilares eram a liberalização comercial e a intervenção estatal; entre estes dois pilares a economia política do pós-Segunda Guerra iria se mover, ora encontrando soluções concretas, ora desarticulando-se em direção a um de seus extremos (liberalismo e intervencionismo). A conciliação entre, de um lado, a expansão de uma fração do capital que necessitava do comércio multilateral e, de outro, a demanda social por governos que garantissem a inclusão de todos os cidadãos no processo econômico - este foi o desafio da era dourada do capitalismo. Os Estados Unidos foram decisivos para liberar as forças para essa transformação e para ativar as frações da burguesia europeia envolvidas em sua evolução. As ofensivas americanas na Europa Ocidental tendiam a mobilizar os elementos menos ligados às configurações de classes especificamente nacionais e mais susceptíveis às oportunidades engendradas pela produção e consumo de massa.

A partir de então, a coalizão corporativo-liberal das indústrias de produção de massa, o capital bancário “reformado”, o aparato estatal, e, num nível subordinado, o sindicalismo de resultados, permaneceriam comprometidos aos arranjos da era da hegemonia

americana, através do qual o modo fordista de acumulação e os compromissos de classe sobre o qual ele restava foram extrapolados para o nível internacional.

Na teoria monetária internacional, ninguém melhor captou os desafios lançados por este movimento histórico que John Maynard Keynes. Em meados da década de 1930, as bases dos argumentos de Keynes em relação à necessidade de reformulação do sistema monetário internacional estavam completas. Estes argumentos talvez não constituíssem uma “teoria”, sendo objeto de contestação acadêmica em diversos pontos. Como visto, foram construídos ao sabor das necessidades do momento, moldando-se muitas vezes às vicissitudes dos ventos da política. Nessas circunstâncias, era possível encontrar lacunas, ou mesmo imprecisões, ao longo do pensamento.

Mas justamente pela natureza política e circunstancial de seus argumentos, Keynes pôde incorporar dois elementos essenciais, ausentes nas discussões teóricas até então, da economia política de seu tempo: a necessidade explícita de evitar desajustes abruptos dos níveis de preços e de emprego; e o espaço para a autonomia das políticas monetárias domésticas. A preocupação com estes dois aspectos permitiu que os argumentos de Keynes fossem rapidamente admitidos pelas forças sociais em expansão, sobretudo nos Estados Unidos, e que, ao seu autor, fosse oferecido papel preponderante nas negociações monetárias internacionais que envolvessem a Grã-Bretanha. O caminho para Bretton Woods estava aberto.

Já foi notado que os Acordos de Bretton Woods concederam muito menos poderes ao Fundo Monetário Internacional para intervir nas economias domésticas do que o previamente imaginado tanto por Keynes como por White (Bordo, 1993a).⁵⁶ A preservação da autonomia das políticas nacionais tem sido interpretada como ambigüidade inevitável, dados os diferentes interesses entre norte-americanos e britânicos.

Walter (1991) insiste que os Acordos eram ambíguos em vários pontos, sobretudo na divisão dos custos de ajustamento entre países superavitários e deficitários:

⁵⁶ Para ser mais preciso, Keynes queria que o Fundo interferisse nas políticas domésticas referentes ao pleno emprego. Mas, no esquema original da União Internacional de Compensações, os membros poderiam sacar em *bancor* incondicionalmente; o Plano White, por outro lado, requeria a aprovação do Fundo para a efetuação dos saques, verificando-se a existência de “sound financial policies” (Mikesell, 1996, p.25). No final, o Fundo deveria emprestar para transações correntes “consistentes com as provisões deste Acordo” (Artigo V, seção 3).

The common idea that what emerged from the breakdown of Bretton Woods system and the failure of the international monetary reform efforts [1972-4] was an international monetary “non-system” exaggerates the extent to which there was ever any agreement on the fundamental issue of adjustment responsibility (Walter, 1991, p.177).

Também Gardner (1994) ressalta a obscuridade dos artigos do Fundo:

Com a notável exceção da cláusula de “moeda escassa”, a maioria [das] referências à supervisão internacional das políticas econômicas dos países deficitários ou superavitários foram eliminadas durante a negociação dos Artigos do Fundo. [...] Assim, o acordo de Bretton Woods deixou atrás de si uma grande ambiguidade sobre as responsabilidades de ajuste dos países deficitários e superavitários. Excluía o ajuste mediante taxas de câmbio totalmente flutuantes e mediante controles sobre os pagamentos de transações correntes, visto que a estabilidade do câmbio e do comércio internacional eram dois objetivos principais de Bretton Woods. Mas dizia muito pouco sobre como deveria ocorrer o ajustamento. (Gardner, 1994, p.35-6).

Nessas circunstâncias, o papel dos Estados Unidos no sistema monetário internacional teria sido determinado *fora* das estruturas formais de Bretton Woods.

Mas foi a ambigüidade apenas o resultado inevitável de um acordo entre partes com interesses diversos? Ou ela também reproduzia as hesitações e as tentativas-e-erros de burocratas e acadêmicos que estavam formulando um sistema completamente novo, capaz de conciliar objetivos até então tidos como contraditórios? Ressaltar apenas as diferenças de peso e de interesse entre as nações envolvidas pode ser problemático. Para começar, não está claro que os representantes norte-americanos em Bretton Woods defendiam um “interesse nacional”.⁵⁷

A obscuridade das cláusulas referentes ao ajustamento não impediu com que Gardner, quinze anos após a primeira edição de seu livro, notasse que os Acordos de Bretton Woods representaram o fim do nacionalismo econômico radical do período do pré-guerra, que parecia recrudescer imediatamente após os conflitos. A afirmação de Gardner é parcialmente correta, pois falta acrescentar que esse objetivo fôra alcançado *sem um retorno aos mecanismos deflacionários do padrão-ouro*. Bretton Woods representou, como de resto todo

⁵⁷ “In the early stages of the negotiations over the Bretton Woods institutions, there was scarcely a pretense of consensus-building inside the executive branch, let alone in the larger forums of the U.S. government and the U.S. body politic. As is so commonly the case in U.S. negotiations, the early representations of the ‘U.S.’ position in discussions with the British were largely positions developed by a small coterie of Treasury officials, with some side discussions among a few carefully selected friends and allies in the State Department and in academia. In the two-level chess-game metaphor of political scientists, the domestic game had not yet really begun before the international game was launched.” (Vernon, 1996, p.57).

o pensamento de John Maynard Keynes, uma síntese entre o internacionalismo econômico e o intervencionismo estatal. Ao justificar, perante a Câmara dos Lordes, o pedido do Empréstimo Britânico, Keynes afirmou que “a característica notável dos planos é que eles representam a primeira tentativa elaborada e abrangente de combinar as vantagens da liberdade de comércio com salvaguardas contra as consequências desastrosas do *laissez-faire*” (*apud* Willoughby, 1994, p.200).

Além disso, continua Gardner, Bretton Woods teria selado o princípio da “cooperação americana na solução dos problemas econômicos”, afirmação tampouco precisa, porque o internacionalismo da política externa do pós-guerra representou, como visto na seção 2.1, uma estratégia de expansão do capital produtivo. O ideal universalista (o qual, como também visto, fôra herdado de W. Wilson) serviu a interesses específicos de classe e dentro dessa estratégia havia espaço reservado para a interferência estatal. Mais precisamente, multilateralismo e estabilidade doméstica caminhavam juntos, o primeiro não podendo prescindir do segundo (Ruggie, 1998, p.76).

Mas a análise de Gardner é interessante para este trabalho, na medida em que associa Bretton Woods com a política externa americana do imediato pós-guerra: “Tendo estabelecido este princípio [da cooperação] e tendo obtido a aceitação pública em seguida, o terreno estava pavimentado para o Empréstimo Britânico, os Fundos Marshall etc.” (Gardner, 1972, p.33). Esta noção de continuidade é rara na literatura; no entanto, abre-nos várias explicações e elucidam vários aspectos das relações internacionais entre os países centrais no período do imediato pós-guerra. O capítulo seguinte debruça-se sobre este tema.

CAPÍTULO III

DOS ACORDOS DE BRETTON WOODS À UNIÃO EUROPÉIA DE PAGAMENTOS

The central conflict defining the international political economy from World War I until about 1950 was not that between American and Soviet alternatives, between capitalism and socialism. [...] Viewed over the whole half century, the American international effort of the era of stabilization centered on overcoming British, Japanese, and especially German alternatives to a pluralist, market-economy liberalism. (Maier, 1987, p.182-183).

O desafio de colocar em prática o “espírito” estabelecido pelos Acordos de Bretton Woods foi tarefa tão complexa, repleta de ambigüidades e recuos, que a maioria dos autores sequer acredita em seu êxito, preferindo argumentar que o sistema implementado foi bastante diverso da nova arquitetura desenhada em 1944 (Walter, 1991; McKinnon, 1996j; Milward, 1995). Milward (1995) acredita que seria um avanço se essa constatação se tornasse, definitivamente, uma nova ortodoxia. De fato, o Fundo Monetário Internacional cumpriu papel marginal na regulação dos fluxos internacionais de pagamentos; além disso, mercados livres de câmbio foram sendo progressivamente estabelecidos nos países centrais, em detrimento da centralização das operações cambiais nos bancos centrais: a visão de Robertson triunfou sobre os preceitos de Keynes.

Entretanto, durante o período conhecido como padrão dólar-ouro, enquanto o comércio internacional crescia rapidamente, os fluxos internacionais de capitais financeiros de curto prazo não acompanharam esta aceleração. O “ambiente restritivo”, de que nos fala E. Helleiner em relação às finanças internacionais, duraria pelo menos até meados dos anos

sessenta, quando o aparecimento de transações denominadas em dólares fora dos Estados Unidos germinaria um novo sistema. Não era este “ambiente restritivo” um dos pilares da arquitetura de Bretton Woods, talvez o mais importante?

A seção 3.1 ressalta os elementos de continuidade entre os Acordos de Bretton Woods e o lento retorno da conversibilidade das moedas européias, sem deixar de enfatizar o papel preponderante desempenhado pelo governo norte-americano – isto sim, um desenrolar que não fôra vislumbrado por Keynes e White, embora mantivesse o caráter “público” da reciclagem internacional de liquidez. A seção 3.2 enfatiza os interesses nacionais europeus neste processo, tanto para ressaltar que o fortalecimento das funções governamentais era peça essencial do jogo político do período, quanto para relativizar a capacidade de a potência hegemônica impor unilateralmente as regras do jogo.

3.1. Autonomia Nacional & Sistema Multilateral de Pagamentos no Imediato Pós-Guerra

O objetivo dessa seção é analisar as restrições européias à formação de um sistema multilateral de comércio e de pagamentos na segunda metade da década de 1940. Controles quantitativos às importações de mercadorias e serviços eram, em última instância, a melhor alternativa aos governos da Europa Ocidental para regular as transações externas, dada sua disposição a amenizar flutuações macroeconômicas. Como já havia sido notado por Keynes, somente a administração racional da reciclagem internacional da liquidez poderia resolver o impasse. A magnitude da escassez de dólares, entretanto, impediu com que o Fundo Monetário Internacional realizasse a tarefa, que terminou por ser cumprida pelo governo norte-americano.

Os desequilíbrios potenciais das transações correntes dos países europeus e os acordos bilaterais de comércio

Terminada a Segunda Guerra Mundial na Europa Ocidental, emergia o problema da reconstrução. É difícil calcular as perdas humanas e materiais ocasionadas pelos conflitos. Pollard (1977, p.1 e seq.) oferece algumas estimativas: mais de 40 milhões de mortes e 15 milhões de “deslocados”; o estoque de locomotivas da França caíra de 17 mil para 3 mil; a Grã-Bretanha perdera 4,5 t. de navios, a Alemanha 3,8 t. e a Itália 2,7 t.; o PNB da Europa Ocidental caíra 13% entre 1938 e 1948. Para Eichengreen (1993a, p.11), o declínio das atividades industriais fôra impressionante: imediatamente após a guerra, a produção industrial da Alemanha e da Itália era de apenas 20% dos níveis do pré-guerra; para a França e a Bélgica, algo em torno de 30-40%.

A rapidez da recuperação econômica da Europa Ocidental foi notável. A tabela 3.1 mostra que, em 1951, o produto de vários países já superava o nível mais alto do pré-guerra.

Tabela 3.1: Evolução do PNB durante e após a II Guerra Mundial

	<i>Ano anterior à Guerra em que o PNB fôra igual ao de 1945</i>	<i>Ano em que o PNB recuperou o nível mais alto antes da Guerra</i>	<i>Taxa anual de crescimento do PNB durante o período de “reconstrução”*</i>
Austria	1886	1951	15.2
Bélgica	1924	1948	6.0
Dinamarca	1936	1946	13.5
França	1891	1949	19.0
Alemanha	1908	1951	13.5
Itália	1909	1950	11.2
Holanda	1912	1947	39.8

* Período de “reconstrução” = 1945 até o ano da coluna anterior.

Fonte: *Crafts e Toniolo (1996), p.4.*

É preciso notar que a recuperação econômica da Europa Ocidental foi tarefa menos difícil do que sugerem os dados quantitativos. Estudos históricos mais recentes mostram que a destruição da estrutura econômica durante os conflitos concentrou-se em elos importantes da cadeia produtiva, sobretudo de comunicações e transportes. Nessas circunstâncias, é evidente que a produção econômica teria de declinar abruptamente. A reconstituição desses elos, contudo, pôde ser realizada de modo mais rápido do que na hipótese de devastação de toda a estrutura. De fato, quando os “gargalos” foram suprimidos, a produção retornou rapidamente aos níveis pré-guerra. Wolf (1995, p.327-328) mostra que, no período 1945-50, a “reconversão” e a utilização dos fatores de produção existentes respondem por 95% do crescimento do PNB; apenas 5% deveram-se a incrementos de produtividade e expansão da capacidade produtiva.

A “reconstrução” não era, entretanto, apenas dos estragos ocasionados pela Segunda Guerra Mundial. Havia a necessidade de superar o colapso econômico de 1929-32 e, na medida que este colapso era atribuído à Primeira Guerra Mundial, o problema remontava a esta última.

Um dos grandes desafios era restabelecer um sistema multilateral de comércio e de pagamentos na Europa Ocidental, desativado desde a Depressão da década de 1930. A importância dos fluxos de comércio para a prosperidade da Europa remonta ao final da Idade Média. Intercâmbios de mercadorias e serviços entre a Holanda, a Bélgica e a Alemanha, ou entre os países escandinavos e a Grã-Bretanha, para citar os exemplos mais óbvios, não poderiam ser desativados sem graves implicações. A análise da importância dessas interconexões por um jovem e obscuro economista inglês, John Maynard Keynes, em *As Consequências Econômicas da Paz* (1919), era tão persuasiva que trouxe fama imediata ao seu autor.

No imediato pós-guerra, a estrutura emergente de comércio internacional era bastante diferente da anterior, com novos problemas. A proporção do comércio intra-europeu em relação ao total do comércio dos países europeus com o resto do mundo era menor que no período entreguerras.¹ A propensão a importar dos Estados Unidos (o maior fornecedor de máquinas e bens intermediários) e dos territórios fora da Europa (como modo de economizar divisas fortes na compra de produtos primários) havia aumentado consideravelmente. O principal motivo deste deslocamento, além da própria destruição da Guerra, era o rompimento do comércio com a Europa Oriental. Em 1948, as importações provenientes da Europa Oriental eram de apenas um terço do nível pré-guerra, e as exportações metade (Wood, 1994, p.204). Também as revoltas coloniais (Vietnã, Indonésia, Malásia) tanto ameaçavam as receitas de exportação das metrópoles quanto implicavam gastos militares europeus no exterior.

Além disso, esperava-se que as atividades de reconstrução elevassem a demanda por produtos primários e, conseqüentemente, seus preços. Este fenômeno implicaria reversão da tendência da década anterior, em que os termos de troca foram sempre desfavoráveis aos países exportadores de matérias-primas. O receio materializou-se de fato, e em proporções tão grandes que se estima que, caso não tivesse ocorrido, alguns países europeus não observariam sequer déficits em dólares (Wood, 1994, p.204).

¹ O comércio intra-europeu, em 1947, constituía apenas 56% dos níveis pré-guerra; as importações provenientes de fora do continente haviam aumentado em 6,5% (Diebold, 1952, p.17).

Finalmente, a Guerra implicara liquidações de investimentos europeus no exterior, sobretudo na América Latina. A perda destes rendimentos piorava a situação das transações correntes, dada a tendência histórica para déficits no comércio de bens.

Frente a essas circunstâncias, havia três alternativas para os países da Europa Ocidental.

A primeira alternativa era o declínio dos gastos agregados. É claro que, desde um ponto de vista neoclássico, o restabelecimento do comércio multilateral era problema essencialmente monetário. Os desequilíbrios potenciais dos países europeus eram o resultado das maiores taxas relativas de expansão de seus agregados monetários. Políticas deflacionárias na Europa levariam a taxas de crescimento da oferta de moeda semelhantes ao resto do mundo, eliminando os desequilíbrios nos pagamentos internacionais.

Como deveria ter sido esclarecido no Capítulo II, entretanto, esta alternativa contradizia a economia política do período. Desde a Primeira Guerra Mundial, os governos não estavam dispostos a reduzir os déficits nas transações correntes do balanço de pagamentos por meio de políticas deflacionárias.

Desequilíbrios potenciais nas transações correntes significam, por definição contábil, gastos domésticos maiores que os níveis de produção. A eventual opção por cortes nos gastos agregados significava, contudo, concentrar-se nos investimentos ou no consumo. A redução das taxas de investimento seria contraproducente, na medida em que, no médio prazo, o problema dos déficits não seria eliminado - dependendo da intensidade das medidas, poderia agravá-lo. A proposta de redução do consumo agregado no imediato pós-guerra, por outro lado, não tinha qualquer viabilidade política. Os governos europeus queriam elevar a oferta agregada, embora o desafio de financiamento das importações tivesse de ser previamente superado:

The peoples of the Allied countries would expect prompt satisfaction of yearnings for a much better life than the prewar period had provided – not only a higher standard of living, but also greater economic opportunity and more ample social justice. Any political leader who doubted the force of such earnings received a rude shock when the British electorate deposed their beloved wartime hero, Winston Churchill, only months after the surrender of Japan. (Kaplan, 1996, p.144).

Nesse mesmo sentido, o trabalho de Milward (1984) sugere que o verdadeiro desafio era superar os obstáculos existentes desde 1918. Os governos da Europa Ocidental procuraram impulsionar suas economias em direção a um setor industrial maior, mais moderno e mais competitivo:

Almost every country's investment plans included the mechanisation and rationalisation of agriculture, the modernisation and rationalisation (rather than the mere reconstruction) of railway and inland waterway systems, an increase in coal-mining capacity, an increase in power station capacity and oil refineries, and often an increase in the size and variety of steel-making capacity (Milward, 1984, p.481).²

A alternativa de deflação significaria um retorno aos mecanismos de ajustamento do padrão-ouro clássico que somente interessava à fração liberal-internacionalista do capital, agora ausente dos altos escalões dos governos europeus. A única exceção era a Itália.³

Em outras palavras, a tendência estatal-monopolista, ainda predominante na maioria dos países europeus, não se curvava às restrições de balanço de pagamentos para a

² Muitos historiadores argumentam que existiram duas fases distintas no crescimento econômico europeu do pós-guerra: uma primeira fase (1945-49) de “reconstrução” e uma segunda fase (1950-1973) de “crescimento sustentado”, iniciada com a Guerra da Coreia. Um dos corolários da análise de Milward é a negação dessa tese convencional. O pós-guerra teria observado crescimento contínuo, desde o início baseado no investimento privado e no comércio internacional, no qual os governos redefiniram seus papéis e atuaram como incentivadores persistentes da “política econômica da produtividade”, favorecendo o estado das expectativas do setor privado.

³ O caso da Itália, na segunda metade da década de 1940, merece atenção particular. Em 1947, o Banco Central, liderado por Luigi Einaudi, lançou programa de estabilização baseado no controle do crédito. As taxas de redesconto foram elevadas de 4 para 5,5%; as reservas compulsórias dos bancos comerciais aumentaram para 25%; gastos governamentais foram suprimidos. Embora as taxas de inflação observassem queda e houvesse unificação das taxas múltiplas de câmbio (numa taxa próxima a do mercado paralelo), a economia italiana observou dois anos de recessão. Entre 1948 e 1952, o governo promoveu política oficial de exportação de 2 milhões de trabalhadores, embora apenas 600 mil emigrassem de fato (Kogan, 1966). Além disso, a Itália foi menos favorecida pelo Plano Marshall, o qual apostava no crescimento econômico como mecanismo de restauração do comércio intra-europeu. As classes mais ricas foram beneficiadas em detrimento dos 40% que constituíam os trabalhadores rurais (De Cecco, 1972).

condução dos negócios domésticos. Esse é justamente o tema de Eichengreen (1993a) e, em certa medida, o de Milward (1984).⁴

A segunda alternativa aos desequilíbrios potenciais das contas externas européias seria a flutuação das taxas de câmbio. Esta possibilidade, entretanto, também apresentava inconvenientes. Em primeiro lugar, o recém-criado Fundo Monetário Internacional apostava no regime de taxas fixas, porém ajustáveis, de câmbio. A grande maioria dos economistas ainda atribuía os desequilíbrios da década de 1930 à volatilidade cambial. Além disso, as reservas internacionais pareciam insuficientes para lidar com a reconstrução, as vicissitudes da economia norte-americana e os distúrbios inesperados (Emminger *apud* Eichengreen, 1993a, p.43).⁵ A alternativa da flutuação, portanto, significaria desvalorizações abruptas das moedas européias, estabilizando-se num patamar muito mais baixo.

Alguns argumentavam que às desvalorizações seguiriam aumentos dos salários nominais, impedindo a necessária deterioração dos termos de troca (Kindleberger, 1950). Além disso, estimava-se que a demanda por importações apresentava baixa elasticidade-preço naquele momento, havendo certo pessimismo quanto aos efeitos quantitativos das desvalorizações.

⁴ Esta tensão entre economia internacional e doméstica, embora presente há muito, foi, no imediato pós-guerra, levada ao paroxismo e se manteve presente por pelo menos duas décadas. O dilema de Triffin (1960) pode ser analisado sob essa perspectiva. Embora bastante citado, o dilema parte de uma hipótese pouco debatida: por que uma economia mundial em expansão requer liquidez internacional crescente? Teoricamente, é possível conceber um padrão câmbio-ouro cujas taxas de comércio crescem, independentemente da quantidade de ouro. Esse é precisamente o resultado do modelo desenvolvido por Obstfeld (1993). Mas, evidentemente, os governos nesse caso obrigam-se às paridades cambiais a qualquer custo, sem relação com o desempenho de suas economias domésticas. Essa é a premissa subjacente que sustenta todos os resultados do modelo. A partir do momento em que os governos possuem objetivos macroeconômicos outros que não apenas as paridades cambiais, entretanto, acumulam-se reservas para funcionarem como “amortecedores”. Os governos provavelmente não permitirão que o recurso aos mercados privados de liquidez internacional seja a única saída para crises de balanço de pagamentos, pois seus custos podem ser incompatíveis com os objetivos internos, dado seu caráter pró-cíclico. E então surge o dilema de Triffin, em que a expansão da liquidez internacional deve ocorrer *pari passu* ao crescimento do comércio mundial.

⁵ Note-se que Eichengreen discorda deste argumento, sugerindo inclusive que a relação reservas/exportações dos países europeus era ligeiramente maior em 1950-55 do que em 1926-29 (“auge do padrão câmbio-ouro”). Os dados de Eichengreen, contudo, referem-se à *média* dos países europeus; alguns países (Áustria e Alemanha, em particular) não apresentavam reservas equivalentes à década de 1920.

Eichengreen (1993a) discorda dos argumentos acima. As taxas de câmbio poderiam tecnicamente atingir valores que equilibrassem as posições em conta corrente dos países europeus. O autor utiliza-se da análise de regressão para relacionar alterações na balança comercial, de um lado, e alterações nas taxas nominais de câmbio das moedas européias *vis-à-vis* o dólar e outros determinantes (crescimento do PNB e taxa de inflação), de outro lado. Os dados provêm das desvalorizações de 1949.⁶ Como a magnitude das desvalorizações variaram entre os países, é possível utilizar o procedimento de variação *cross-section*.

Os resultados mostram que a elasticidade-câmbio do volume das exportações foi de 0,46; do volume das importações, -0,23; e dos termos de troca, -0,26. A deterioração dos termos de troca não era suficiente para impedir a melhoria dos balanços comerciais. Assim, se todos os países tivessem desvalorizado suas moedas em 30% (como o fez a Grã-Bretanha), o volume das exportações européias em direção aos Estados Unidos e Canadá teria aumentado 13,8% ($0,46 \times 30\%$); as importações teriam diminuído 6,9% ($0,23 \times 30\%$); e a deterioração dos termos de troca seria de 7,7% ($0,26 \times 30\%$). Ainda nessa hipótese, dados os montantes de desequilíbrios iniciais, os déficits comerciais da Europa Ocidental em relação aos Estados Unidos e Canadá teriam sofrido queda de 66%. Uma desvalorização generalizada de 45%, por sua vez, corrigiria todo o desequilíbrio. A conclusão é que “desvalorizações algo maiores que aquelas efetivamente implementadas teriam sido suficientes para trazer a conta corrente da Europa ao equilíbrio” (Eichengreen, 1993a, p.50).⁷

Mas como garantir que maiores desvalorizações não afetariam os coeficientes encontrados na regressão, ocasionando efeitos quantitativamente menores? Eichengreen argumenta que não haveria esta possibilidade, porque “testes para efeitos não-lineares não denotam sua existência”. Tais testes, contudo, não levam em consideração componentes

⁶ As desvalorizações de 1949 serão analisadas com maior detalhe na seção 3.2.

⁷ Eichengreen concorda que maiores desvalorizações não eram politicamente viáveis, porque a conseqüente deterioração dos termos de troca acarretaria perda substancial do valor real dos salários, incompatível com o “pacto social pelo crescimento” do período. Essa é, aliás, a tese central de seu trabalho. O argumento aqui é que não haveria obstáculos *técnicos* para o reequilíbrio das transações correntes por meio de desvalorizações cambiais.

qualitativos na pauta do comércio exterior. No que se refere às exportações européias, a análise de Eichengreen faz sentido, sendo provável que os Estados Unidos absorvessem maior quantidade de produtos. Quanto às importações, a análise deve ser melhor fundamentada.

É possível que alguns países necessitassem, mais que outros, de importações “essenciais” à reconstrução. Estes gêneros são, por definição, menos elásticos a variações cambiais. Para estes países, maiores desvalorizações afetariam *menos* a quantidade importada. Ao mesmo tempo, é possível que estes países fossem aqueles que apresentaram desvalorizações de menor magnitude em 1949, justamente porque reconheciam a necessidade das importações. Nesse caso, os dados mostrariam que países com desvalorizações menores apresentaram menores diminuições nas importações (e vice-versa), sugerindo uma relação linear entre estas variáveis. Entretanto, seria apenas uma impressão: a quantidade importada por estes países pouco cairia a partir de certo ponto.

Os dados de importação de produtos norte-americanos pela Europa Ocidental são bastante desagregados. Podemos reunir parte deles, contudo, em três grandes grupos, todos supostamente indispensáveis para a atividade produtiva. A soma dos três grupos indica, grosso modo, as importações essenciais ao processo de reconstrução. A tabela 3.2 fornece os dados para o ano de 1948.⁸

⁸ Os países do Benelux (Bélgica, Holanda e Luxemburgo) e os escandinavos foram excluídos, porque nestes casos as desvalorizações de 1949 seguiram nitidamente o Reino Unido (todos desvalorizaram em 30%), o parceiro comercial relevante.

Tabela 3.2: Importações essenciais provenientes dos Estados Unidos por parte de países europeus, 1948 (% do total das importações provenientes dos Estados Unidos) e desvalorizações cambiais de setembro de 1949

	<i>Importações de categorias específicas (% das importações totais provenientes dos Estados Unidos)</i>				<i>Desvalorizações de 1949</i>
	<i>Grupo 1^(a)</i>	<i>Grupo 2^(b)</i>	<i>Grupo 3^(c)</i>	<i>1 + 2 + 3</i>	
Áustria	65.1	1.1	2.0	68.2	53
Grécia	35.6	3.4	20.8	59.8	33
Reino Unido	0.6	16.9	21.4	39.0	30.5
França	23.7	21.2	23.3	68.2	21.8
Alem. Ocidental	70.2	0.5	0.2	70.8	20.6
Portugal	33.5	10.1	25.8	69.5	13
Itália	44.6	14.4	11.1	70.1	8

^(a) Grãos, frutas, açúcar e bebidas.

^(b) Carvão, petróleo e minerais não-metálicos.

^(c) Máquinas elétricas, locomotivas, materiais de construção, máquinas hidráulicas, prensas e componentes das indústrias automobilística e aeronáutica.

Fonte: *US, Report FT420, Department of Commerce.*

Com exceção do caso austriaco, observa-se que nossa hipótese é aproximadamente confirmada pelos dados. Países com maiores proporções de importações essenciais provenientes dos Estados Unidos promoveram desvalorizações de menor magnitude em setembro de 1949. Não se pode supor, portanto, que desvalorizações mais acentuadas implicariam reduções lineares das quantidades importadas.⁹

A terceira alternativa para os desequilíbrios potenciais do comércio exterior dos países europeus foi a que triunfou. A resposta para as dificuldades materializou-se na instituição de um conjunto de restrições quantitativas e de discriminações às importações de

⁹ Note-se, para reforçar a validade dessa crítica, que os resultados de Eichengreen (1993a, tabela 3, p.23) são muito mais convincentes para as exportações (correlação entre os dados de exportações e as exportações calculadas pelo modelo, representada por R^2 , de 0,85) do que para as importações (R^2 entre 0,33 e 0,37, apenas).

mercadorias e serviços.¹⁰ No final da década de 1940, a Europa Ocidental apresentava cerca de 200 acordos bilaterais de comércio, alguns deles estipulando não somente quantidades, mas também preços (Eichengreen, 1993a, p.14).

Ao mesmo tempo, aos exportadores estrangeiros não era permitido converter a moeda nacional, recebida como receita de exportação, em divisas internacionais – as moedas européias não possuíam conversibilidade externa.¹¹ Somente o dólar e o franco suíço o eram, formando, junto com o ouro, as divisas internacionais.

Há uma forte relação entre os mecanismos de cotas e discriminação e a ausência de convertibilidade externa das moedas. Suponha que os países europeus adotassem a liberalização das transações correntes do balanço de pagamentos (fim das cotas), mas não a convertibilidade externa. A liberalização pode fazer com que, por exemplo, a França apresentasse déficits com a Grã-Bretanha e superávits com a Itália, ambos da mesma magnitude. Apesar do equilíbrio nas transações correntes francesas, a situação seria insustentável. A França não aceitaria as liras italianas, porque elas não poderiam ser convertidas em libras esterlinas. A liberalização precisaria ser acompanhada de convertibilidade externa; caso contrário, os países seriam pressionados a buscar equilíbrio em suas relações

¹⁰ Aqui, torna-se necessária uma explicação conceitual. Na segunda metade da década de 1940, os países europeus adotavam cotas e discriminação, mas os conceitos são diversos. A utilização de cotas de importação deve ser entendida como o mesmo que controles quantitativos, uma das espécies de barreiras não-tarifárias. É o oposto de liberalização das importações. Conceito diverso é o de discriminação, em que condições mais favoráveis são oferecidas a determinado país (ou grupo de países). O exemplo mais claro e extremo de discriminação são os acordos bilaterais de comércio. O oposto de discriminação é o multilateralismo. Assim, é possível imaginar situações de multilateralismo com a presença de cotas; nesse caso, as cotas funcionam como barreiras não-preferenciais. Também é possível imaginar situações de liberalização com discriminação; para os países discriminados, a liberalização é inócua, funcionando como cotas iguais a zero. Nesse trabalho, toda vez que a expressão “liberalização” das importações de bens e serviços (que é o mesmo que liberalização da conta corrente do balanço de pagamentos) for utilizada, entenda-se liberalização *multilateral*, ou seja, sem discriminação.

¹¹ Note-se que, na década de 1940, o conceito de convertibilidade significava o mero direito do exportador em converter a moeda estrangeira em moeda doméstica, independentemente da taxa de câmbio. Durante o padrão-ouro clássico, e mesmo no entreguerras, o conceito de convertibilidade era mais restrito. Referia-se à convertibilidade a taxas fixas de câmbio. Caso a moeda fosse permitida a flutuação cambial, dizia-se que era “inconvertível” (Eichengreen, 1993a, p.8). Duas guerras mundiais e uma depressão haviam tornado mais flexíveis, se não as taxas de câmbio, ao menos a mentalidade dos agentes e dos economistas.

bilaterais: “O passo crucial na direção do comércio e de pagamentos multilaterais é o estabelecimento da convertibilidade dos saldos em moeda estrangeira” (Hirschman, 1951, p.61).¹²

A ausência de conversibilidade externa impelia os exportadores a exigir divisas internacionais como forma de pagamento; ao mesmo tempo, os importadores não podiam utilizar suas moedas domésticas. Mas, como as divisas eram escassas, os exportadores passaram a aceitar também suas próprias moedas. É por este motivo que os países regulavam as importações provenientes de cada país de acordo com as exportações aos mesmos. O objetivo era minimizar a utilização de divisas internacionais.

Nesse ambiente, tornava-se necessária a instituição de mecanismos mais formais de comércio. Os acordos bilaterais surgiram com esse objetivo. A maior parte deles pode ser simplificada do seguinte modo: os importadores realizavam pagamentos em moeda doméstica, para seu banco central; os exportadores, por sua vez, recebiam em sua própria moeda, de seu banco central. Em seguida, ambos os bancos centrais realizavam compensação bilateral, anulando os créditos e obrigações mencionados. Os saldos líquidos remanescentes entre os bancos centrais eram financiados em termos previamente estipulados.

A existência de financiamento dos saldos líquidos devia-se à suposição de que haveria alternância temporal de déficits e superávits nas relações bilaterais. Daí o surgimento de direitos recíprocos de *overdraft*, que eram margens mútuas de crédito dentro das quais nenhum pagamento imediato era requerido. Caso contrário, as relações de comércio bilateral teriam de observar exato equilíbrio, o que reverteria o comércio intra-europeu para a prática do escambo.¹³

¹² Por outro lado, a conversibilidade externa sem liberalização das transações correntes não faz nenhum sentido. Os mecanismos restritivos fariam com que somente fossem conversíveis os saldos bilaterais previamente calculados, e recorrentemente corrigidos, pelas autoridades econômicas.

¹³ Quando os desequilíbrios bilaterais ultrapassavam as margens de crédito, os pagamentos deveriam ser realizados em divisa internacional ou, mais frequentemente, os acordos eram renegociados. A possibilidade de renegociação fazia com que as margens fossem definidas mais como “pontos de conversação” do que como *gold points* (Triffin, 1957, p.145).

Os acordos bilaterais auxiliaram, indubitavelmente, a expansão do comércio intra-europeu, especialmente devido à existência das margens de crédito (Eichengreen, 1993a, p.15; Milward, 1984). A tabela 3.3 revela o crescimento do comércio intra-europeu na segunda metade da década de 1940.

Tabela 3.3: Comércio exterior intra-europeu, 1938, 1947, 1951 (% do PNB)

	1938	1947	1951
Bélgica/Luxemburgo	19.2	17.3	23.6
Dinamarca	21.7	11.5	22.5
Holanda	14.5	12.8	28.3
Noruega	14.9	15.0	18.8
Suíça	10.5	11.2	14.1
Reino Unido	4.3	3.3	7.2
França	4.3	2.5	5.3

Fonte: *Milward (1984), p.227.*

Entretanto, já em finais da década de 1940, o sistema revelava sinais de exaustão. Havia tendências ao espraçamento e à perpetuidade das práticas discriminatórias. Um país que acumulasse créditos com outro, não poderia utilizá-los para saldar obrigações com terceiros.¹⁴ Nessas circunstâncias, o primeiro país tentaria discriminar contra aquele com que apresentasse déficits e em favor daquele com que apresentasse superávits. O objetivo era melhor equilibrar suas relações bilaterais, visto que a nenhum país interessava acumular créditos que se mostravam inócuos, nem atingir rapidamente os limites das margens. O sistema de acordos bilaterais chegava ao seu limite (Diebold, 1952).

Como notara Triffin (1957), havia dois conjuntos de problemas, na Europa Ocidental, na segunda metade dos anos 1940. O primeiro problema era a ausência de mecanismos multilaterais de comércio e de pagamentos entre os países europeus; o segundo era o desequilíbrio europeu em relação ao resto do mundo, particularmente com os Estados Unidos. A tabela 3.4 revela a gravidade da situação.

¹⁴ Como veremos na seção seguinte, o objetivo dos acordos multilaterais de pagamentos do período era justamente superar essa restrição.

Tabela 3.4: Saldos comerciais de países europeus com os Estados Unidos e com o resto do mundo, 1947-1950 (% do PNB)

	<i>Saldo comercial com os Estados Unidos</i>				<i>Saldo comercial global</i>			
	1947	1948	1949	1950	1947	1948	1949	1950
Bélgica/Luxemburgo	-7.7	-3.9	-3.5	-2.3	-9.2	-4.7	-0.3	-4.1
França	-4.0	-1.8	-1.7	-0.7	-6.1	-5.0	-1.8	0.0
Alemanha Ocidental	-4.3	-5.0	-3.8	-1.4	-3.9	-5.3	-5.5	-3.1
Itália	-5.5	-3.7	-3.6	-1.8	-7.1	-3.6	-3.0	-1.7
Holanda	-10.8	-6.4	-5.4	-3.4	-22.6	-18.2	-10.8	-12.5
Reino Unido	-2.8	-1.2	-1.6	-0.6	-7.2	-4.8	-4.2	-2.5

Fonte: O.E.E.C. *Foreign Trade Statistical Bulletin*.

Os dois problemas estavam relacionados. O sistema de discriminações incentivava importações de mercadorias produzidas por países que não eram necessariamente os mais competitivos naquele setor específico. A hipótese de Triffin era a de que a remoção das barreiras intra-europeias ao comércio conduziria a uma divisão mais eficiente do trabalho, a menores custos de produção e a maiores escalas nos setores mais competitivos. Uma das consequências seria a redução do déficit global europeu *vis-à-vis* o resto do mundo (especialmente os Estados Unidos), pois provavelmente a eficiência, em cada setor específico, dos países europeus mais competitivos era equivalente à norte-americana.¹⁵

A escassez de dólares: o tendão de Aquiles do “capitalismo das corporações”

Os recorrentes déficits dos países europeus com os Estados Unidos, o maior fornecedor potencial de equipamentos e de carvão, originaram as teorias da “escassez crônica

¹⁵ Esse ponto de vista era levantado pelos defensores de uma fase de transição entre um sistema intra-europeu de pagamentos e a instituição de um sistema global multilateral. Era o argumento central, por exemplo, dos formuladores da União Europeia de Pagamentos (seção 3.2), um dos quais o próprio Triffin. O ponto de vista antagônico, como será visto, era o de que a liberalização limitada à Europa Ocidental iria aumentar as barreiras entre o continente e o resto do mundo, prejudicando, mais que facilitando, a transição para um sistema global.

de dólares”. O argumento central era a existência de uma tendência permanente para o desequilíbrio entre os Estados Unidos e os países da Europa Ocidental.

Algumas variantes das teorias da escassez crônica de dólares concentravam-se nos superávits das transações correntes do balanço de pagamentos norte-americano: eram os estudos sobre o *dollar gap*. A maior produtividade da economia norte-americana, aliada à abundância de recursos, impediria a reversão desses resultados. Os fatos, entretanto, não corroboraram a hipótese. Dados para o período sobre as transações correntes entre os Estados Unidos e a Europa Ocidental são de difícil estimação. A tabela 3.5 fornece os dados disponíveis sobre as relações *comerciais* entre ambos.

Tabela 3.5: Exportações e importações dos Estados Unidos em relação aos países da O.E.E.C., 1947-1958 (% do PNB)

	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958
Export. (1)	2.0	1.6	1.5	1.0	1.3	1.1	0.8	0.9	1.1	1.3	1.5	1.0
Import. (2)	0.3	0.4	0.3	0.4	0.5	0.5	0.6	0.5	0.5	0.6	0.6	0.7
(1) – (2)	1.7	1.2	1.2	0.5	0.8	0.6	0.2	0.4	0.6	0.6	0.8	0.2
(1) + (2)	2.3	2.0	1.8	1.4	1.8	1.6	1.4	1.4	1.6	1.9	2.1	1.7

Fonte: O.E.E.C. *Foreign Trade Statistical Bulletin*.

É possível observar que houve tendência, embora não muito nítida, para a diminuição dos saldos comerciais norte-americanos em relação à Europa Ocidental. Assim, as teorias da escassez crônica de dólares tiveram de abandonar as variantes do *dollar gap*, passando a enfatizar a incapacidade da economia norte-americana em sustentar fluxos adequados de importação e de gastos no exterior. Esta incapacidade obrigaria o resto do mundo a contrair os gastos denominados em dólares. Nesse caso, o *dollar gap* fechava-se, mas não como consequência da redução do diferencial de produtividade entre a economia norte-americana e os outros países. A redução dos superávits em transações correntes dos Estados Unidos devia-se justamente à escassez de dólares no exterior.

Os desdobramentos da teoria acima significavam uma reversão do papel da escassez de dólares na relação de causalidade: antes compreendida como *consequência* de certos fatores (produtividade, dotação de fatores), a escassez de dólares passa a ser a *causa* das restrições ao comércio multilateral. Nesse caso, recomendavam-se ao governo norte-americano empréstimos de grande magnitude, investimentos e gastos no exterior etc.¹⁶

Como mostra a Tabela 3.5, as exportações norte-americanas à O.E.E.C. não ultrapassaram a faixa do 1,5% do PNB na década de 1950. Aliás, chama a atenção a estabilidade do total do comércio/PNB entre as duas regiões (última linha da tabela). Entre 1948 e 1958, o total do comércio oscilou apenas entre 1,4 e 2,1% do PNB norte-americano.

Embora mais compatível com os dados, a teoria da escassez de dólares não esclarecia os motivos pelos quais a economia norte-americana mostrava-se incapaz de reciclar internacionalmente os dólares. Algumas vezes, no temor da repetição da Depressão dos anos 30, apontava-se para as políticas deflacionárias nos Estados Unidos. O isolacionismo e as limitações intelectuais dos *policy-makers* norte-americanos, sustentava o raciocínio, haviam levado o mundo para a espiral deflacionária; sinais dessa ordem eram vistos novamente no horizonte. Nesse momento, tocava-se no âmago da questão.

A recessão americana de 1949 revelou-se fenômeno meramente transitório entre duas fases de expansão da economia dos Estados Unidos. Mesmo assim, pressionavam-se as autoridades daquele país para a expansão dos gastos no exterior e se ressaltavam os determinantes políticos e conjunturais da escassez de dólares. Entretanto, havia uma pergunta, logicamente anterior, pouco debatida na literatura do período. Por que as recomendações da teoria da escassez de dólares eram necessárias? Por que as autoridades públicas tinham de estimular a economia internacional? Pensando um pouco mais, perguntaremos – por que não havia, na esfera privada, mecanismos de reciclagem da liquidez internacional?

Para responder a esta questão, é necessário relembrar algumas observações do Capítulo II. Vimos que o regime de acumulação que triunfou nos Estados Unidos levou-o para

¹⁶ Adicione-se a informação de que, ao menos formalmente, o sistema estava baseado no ouro, e estavam plantadas as sementes do dilema que Triffin iria colher.

bem longe do internacionalismo liberal liderado pelo capital financeiro. Após processo acentuado de integração vertical, emergiu uma economia política baseada nas grandes corporações. Vimos também que essa particularidade permitiu o redesenho do Estado norte-americano nos moldes do corporativismo liberal, amortecendo os efeitos maléficos da volatilidade dos agregados macroeconômicos sobre os padrões de vida das classes trabalhadoras.

A natureza do capitalismo norte-americano ensejava outras consequências, entretanto. Os investimentos diretos no exterior tornaram-se a principal modalidade de reciclagem da liquidez privada. O capital financeiro norte-americano, ainda preso aos conceitos de controle da *Pax Britannica*, desempenhou papel pouco relevante nesta tarefa (Arrighi, 1996, p.303). Os investimentos diretos no exterior foram permitidos pelo Congresso dos Estados Unidos, mas não havia confiança quanto a sua capacidade de cumprir a missão de estabilizar a saída de dólares. A alocação e o volume dessa forma de fluxos de capital respondem a uma série de determinantes, a maioria dos quais associados à lucratividade de longo prazo (tamanho do mercado, proteções, recursos naturais etc.). Isto significa que estes fluxos não somente tendem a ser pró-cíclicos, como tampouco possuem a agilidade necessária em certas circunstâncias. Para os norte-americanos, o problema era que “não estava claro se os investidores privados estariam dispostos a investir o seu dinheiro em bônus estrangeiros nas quantidades necessárias para o financiamento do superávit de exportação” (Block, 1977, p.63-64).

Frente a esta realidade, era necessária uma atitude *pública* para reciclar a liquidez internacional nas magnitudes e prazos necessários. É evidente que os fundadores do Fundo Monetário Internacional, particularmente Keynes, estavam atentos para este problema. Estimativas mais recentes mostram que o Plano de Keynes para uma instituição internacional a dotaria dos recursos necessários para a reconstrução da Europa (Bordo, 1993a). Entretanto, recusada a proposta de dotação inicial de US\$ 25 bilhões, as instituições de Bretton Woods mostraram-se insuficientes para a tarefa:

Embora o automatismo do antigo padrão ouro não fosse reinstaurado, as instituições de Bretton Woods revelaram-se totalmente inaptas para a tarefa de reciclar a liquidez mundial numa nova expansão do comércio e da produção mundiais. (Arrighi, 1996, p.289).

Na realidade, nem mesmo os fundadores de Bretton Woods poderiam ter imaginado a gravidade dos desequilíbrios do pós-guerra ou a disposição dos governos para interferir diretamente na economia, particularmente no comércio exterior:

Nos acordos [de Bretton Woods], e também na mesma medida em todos os planos anteriores, rejeitados ou modificados, que haviam sido avançados no processo de negociação por Keynes e White, as hipóteses foram axiomáticas de que o conceito de equilíbrio no comércio e pagamentos mundiais era válido e de que, como a maior parte do comércio internacional no mundo pós-guerra seria negócio do setor privado, suas reações aos sinais econômicos sempre tenderiam a restaurar aquele equilíbrio. [...] Mas, com o comércio conduzido tão extensivamente pelos próprios governos, armados com controles de comércio e de câmbio, e, na maioria dos casos, relegando o balanço de pagamentos a um sinal econômico o menos importante possível, a maioria dos países europeus não respondia aos desequilíbrios de pagamentos. Qual então a relevância que os acordos de Bretton Woods tinham para o futuro? [...] Em Washington, os acordos de Bretton Woods eram considerados uma bela adormecida, com a vida suspensa e esperando o beijo da completa reconstrução europeia a fim de acordar para um futuro feliz; nas capitais da Europa Ocidental, eles eram ou moribundos ou um cadáver. (Milward, 1984, p.320-321).

A interpretação de Milward é algo exagerada. Como vimos na seção 2.3, os acordos de Bretton Woods permitiam graus consideráveis de intervenção estatal, sobretudo sobre os movimentos de capital. Entretanto, é interessante por chamar a atenção para o fato de que nem mesmo as transações correntes poderiam ser liberadas com facilidade. É por esse motivo que o Fundo Monetário Internacional, embora não houvesse absolutamente sido fruto da ideologia do capital financeiro, iria, nas décadas de 1940 e 1950, posicionar-se nas trincheiras mais liberais dos debates de política econômica.

Frente à falta de legitimidade política do capital financeiro e à incapacidade material do Fundo Monetário Internacional em resolver o problema da reciclagem dos dólares norte-americanos, a responsabilidade recaiu sobre o governo norte-americano:

Apesar da imponente arquitetura das instituições multilaterais (FMI e Banco Mundial) criadas em Bretton Woods, o papel principal de regulação da liquidez internacional foi desempenhado pelo Federal Reserve. O banco central americano funcionou, na verdade, como “regulador” do *sistema de crédito* em que se transformou o regime monetário internacional. Isto significa que os Estados Unidos cumpriram, simultaneamente, o papel de fonte autônoma de demanda efetiva e a função de prestador de última instância. (Belluzzo, 1997, p.168).

Em outras palavras, “o dinheiro mundial tornou-se um subproduto das atividades de gestão do Estado” (Arrighi, 1996, p.287).

O trabalho de Jeffry A. Frieden (1987) é notável sistematização da consciência crescente dos burocratas norte-americanos em relação à necessidade da interferência governamental nas questões internacionais. No final da década de 1930, vários membros da elite dos Estados Unidos procuravam superar os estragos ocasionados pela antiga crença de que os mercados privados solucionariam o problema:

An entire generation of American foreign-policy makers and shakers, many of them bankers, lawyers for bankers, and financial journalists, formed its view of the world in the turbulence of Versailles, the boom of the 1920s, and the disasters of the 1930s. Much of the powerful cohort of wartime and postwar leaders who would rebuild the world after 1945 came from Wall Street. Dean Acheson, John Foster Dulles, James Forrestal, W. Averell Harriman, Robert Lovett, John McCloy, and Edward Stettinius were all major Wall Street figures who molded American foreign policy after World War II, fired by a determination not to repeat the mistakes of the 1920s. (Frieden, 1987, p.49).

Esses indivíduos, embora provenientes da elite financeira, rapidamente perceberam a importância da sustentação pública dos “negócios” internacionais. Em 1939, o futuro Secretário de Estado, Dean Acheson, argumentava que “the economic and political system of the Nineteenth Century has been for many years in the obvious process of decline” e que “we [the US] can join in providing a stable international monetary system under which credits can be made and repaid and goods purchased and sold” (*apud* Frieden, 1987, p.58-59).

A Guerra Fria e o Plano Marshall

Devido ao caráter governamental das iniciativas para a reciclagem dos dólares, seus contornos se inseriam, quase que automaticamente, em uma perspectiva e em uma lógica geopolíticas. Para começar, os recursos que seriam colocados à disposição da Europa Ocidental não seriam intermediados por nenhuma organização internacional; o governo dos Estados Unidos endereçaram o problema por meio do caminho mais tradicional dos acordos intergovernamentais (Vernon, 1996, p.61). É nesse momento que a Guerra Fria deve entrar na análise. Seria, portanto, impreciso afirmar que a Guerra Fria foi o principal fator causal da

atitude positiva norte-americana em relação a um sistema multilateral de comércio e de pagamentos.

Como visto, naquele momento histórico específico, somente o governo norte-americano possuía os meios adequados para instituir um sistema multilateral estável de comércio e de pagamentos. A montagem de um arcabouço público de reciclagem da liquidez internacional era, aliás, perfeitamente compatível com a economia política do período, denominada de liberalismo corporativo no Capítulo II. Desde a década de 1930, havia esta preocupação nos círculos políticos de Washington, e os acordos de Bretton Woods haviam sido o primeiro fruto relevante da nova visão do sistema internacional. O papel da Guerra Fria foi acentuar essa tendência, convencer o Congresso norte-americano de sua necessidade e fornecer liquidez internacional adicional sob a forma de rearmamento.

Há uma corrente teórica que considera as questões de *segurança* como essenciais para compreender a reprodução da economia internacional. Joanne Gowa (1989a; 1989b) sustenta que o livre comércio traz ganhos diferenciais entre os países e que, portanto, por questões geopolíticas, eles evitarão o aprofundamento das relações econômicas com seus vizinhos. O poder hegemônico, em particular, teme que os incrementos de riqueza por parte dos outros países liberem recursos para serem investidos em segurança e, no futuro, ameacem sua própria posição dominante. Tende a adotar, portanto, estratégias conservadoras. Assim, a premissa básica do neorealismo - a estrutura anárquica do sistema internacional - pode levar a incentivos, por parte do poder hegemônico, para *não* adotar o livre comércio.

Tais incentivos, continua a autora, poderiam ser minimizados caso a estrutura internacional não seja multipolar, mas bipolar. Nessas circunstâncias, a presença de aliança militar fornece os requisitos para a abertura comercial *dentro* das fronteiras da aliança. Tanto os custos de saída da aliança quanto os incentivos para altruísmo dentro da aliança são maiores que os benefícios de não se adotar o livre comércio (Gowa, 1989b, p.1249-1251). A superioridade da *Pax Americana* em relação à *Pax Britannica* não teria decorrido somente do maior diferencial de produtividade dos Estados Unidos *vis-à-vis* os outros países; também é

preciso notar que os parceiros econômicos dos Estados Unidos eram seus aliados militares, e não rivais, como no caso da Grã-Bretanha.

O problema deste tipo de análise é sua ênfase excessiva na estrutura interestatal de poder. Na medida em que esta estrutura não se alterou desde pelo menos o século XVII, a teoria desconsidera alterações, ao longo do tempo, nas *forças sociais* que predominam em cada período hegemônico. Assim, não é verdade que os Estados Unidos, mesmo antes Segunda Guerra Mundial ou da Guerra Fria, não tinham incentivos para a adoção de um sistema multilateral de comércio e de pagamentos. Sistemas desta natureza podem favorecer os parceiros comerciais, mas a acumulação de capital em escala internacional pelas grandes corporações norte-americanas baseava-se justamente na existência desses sistemas. Os resultados podem ser paradoxais para o poder hegemônico (e de fato o foram), mas as alianças entre o capital e os Estados nem sempre são coerentes e desprovidas de atritos. Os Estados não são atores indivisíveis e homogêneos, mas refletem os interesses das forças sociais em ascensão, e os resultados podem ser contraditórios.¹⁷

Como nota Arrighi (1996), a Guerra Fria *acelerou* o processo de reorganização da economia capitalista mundial para atender às demandas dos povos não-ocidentais e das massas não proprietárias dentro do máximo das possibilidades do governo norte-americano. Ela pressionou para que os Estados Unidos “eliminasse seus escrúpulos liberais, a bem da

¹⁷ Krasner (1996, p.118), com propriedade, classifica a análise de Gowa como neorealista. De fato, tomar como parâmetro apenas as relações de força entre os Estados nacionais é característica central do neorealismo, como visto na seção 1.2. Deve-se notar que o estudo de Gilpin, como representante da variante neorealista da teoria da estabilidade hegemônica, é compatível com o de Gowa. Já em 1984, Gilpin resumiria os elementos políticos centrais da ordem liberal do pós-guerra como sendo “a hegemonia global americana, a aliança anti-soviética e uma ideologia keynesiana, do Estado de bem-estar” (1986, p.312, *nossa ênfase*). Depois, em *The Political Economy*, após aceitar as críticas à existência de bens “públicos” internacionais (p.87), ressalta os elementos de segurança mais uma vez: “(...) whereas Kindleberger tends to view the hegemon as motivated by cosmopolitan economic goals, I believe that the United States has been motivated more by enlightened self-interest and *security* objectives... [I]n the interest of *alliance solidarity*, the United States for most of the postwar period tolerated European and Japanese discrimination against its exports... For two decades following the Second World War, the United States, largely for political and *security* reasons, subordinated many of its parochial economic interests to the economic well-being of its *alliance partners*.” (Gilpin, 1987, p.88-90, *nossas ênfases*).

‘segurança mútua’ e da rápida recuperação da Europa... A economia ficou subordinada à política”, para usar expressões de Calleo e Rowland (1973, p.43).

Além disso, seria equivocado afirmar que os Estados Unidos promoveram, a todo custo, o livre comércio dentro da “aliança atlântica”. Central para a expansão do capital produtivo norte-americano era o investimento direto e não o livre intercâmbio de mercadorias – pelo menos não na medida em que este intercâmbio interferisse na responsabilidade governamental pela estabilidade econômica e pelo bem-estar dos cidadãos:

A ênfase no “liberalismo” das duas ordens hegemônicas [britânica e americana], comparado ao “mercantilismo” do período intermediário de luta pela hegemonia, tem obscurecido a divergência fundamental entre a nova ordem mundial norte-americana da Guerra Fria e as políticas e ideologias do livre comércio da Grã-Bretanha do século XIX. A verdade é que o governo norte-americano nunca chegou sequer a considerar a adoção do tipo de livre comércio *unilateral* que a Grã-Bretanha praticou desde a década de 1840 até 1931. O livre comércio ideologizado e praticado pelo governo dos Estados Unidos, em todo o período de seu domínio hegemônico, tem sido, antes, uma estratégia de negociação intergovernamental - bilateral e multilateral - sobre a liberalização do comércio, visando basicamente abrir as portas das outras nações aos produtos e empresas norte-americanos. As crenças do século XIX no “mercado auto-regulador” - no sentido de Polanyi - só se converteram na ideologia oficial do governo norte-americano na década de 1980, nas administrações de Reagan e Bush, em resposta à crise hegemônica da década de 1970. Mesmo nessa época, entretanto, foram muito limitadas as medidas unilaterais de liberalização do comércio efetivamente adotadas pelo governo dos Estados Unidos. (Arrighi, 1996, p.71).

Como será visto na seção seguinte, alguns setores do governo norte-americano pressionaram pela liberalização comercial na Europa; mas os setores políticos mais influentes, ligados ao Departamento de Estado, subordinavam estas exigências à estabilidade político-econômica do continente.

A análise crítica da historiografia sobre a Guerra Fria ultrapassa os objetivos do presente trabalho. Abordagens tradicionais, que responsabilizavam o internacionalismo de Stálin pela eclosão da rivalidade, foram substituídas, no final dos anos 1960 e nos anos 1970, pelos autores revisionistas, que ressaltavam a tradição expansionista do capitalismo norte-americano. Na década de 1980, os historiadores acrescentaram vários elementos à controvérsia, havendo quem falasse na emergência de um “consenso pós-revisionista” (Gaddis, 1993).

Apenas alguns resultados dessa imensa bibliografia devem ser retidos para o presente trabalho. Estudos mais recentes sobre a política externa norte-americana do imediato pós-guerra enfatizam a nítida preocupação existente em relação ao equilíbrio de poder na Europa e na Ásia. Ao mesmo tempo, documentos da época revelam que os burocratas norte-americanos acreditavam que a União Soviética não tinha condições materiais e militares de promover política expansionista, sendo os soviéticos conscientes de sua fragilidade (Leffler, 1994, p.22 e seq.). Entretanto, havia forte receio de que as disrupções políticas e econômicas ocasionadas pela Segunda Guerra Mundial pudessem desestabilizar a Europa e a Ásia, com os soviéticos trazendo tais regiões para sua esfera de influência. O governo norte-americano agiu com prontidão, ensejando respostas ativas por parte da União Soviética, e detonando uma espiral de desconfiança (Leffler, 1994, p.16).

Na medida em que as atitudes norte-americanas eram movidas pelo interesse de amenizar os conflitos políticos e a situação sócio-econômica na Europa Ocidental, as prioridades estabelecidas pelos governantes europeus não poderiam ser descartadas. Os europeus, é evidente, possuíam suas próprias estratégias para a superação de seus problemas e souberam persegui-las sob a proteção norte-americana. Como sintetiza Maier (1994, p.156),

[e]sta liberdade de ação não enfraqueceu as políticas de Washington. Pelo contrário, permitiu com que as ações dos Estados Unidos fossem vistas como menos dominadoras e menos limitadoras e assim provavelmente ajudou a formar uma política mais amplamente aceita. Precisamente esta possibilidade de divergência nacional tornou as políticas americanas mais flexíveis e mais atrativas do que seriam de outro modo. John Gaddis usou o termo “império por consentimento”, e eu usei “hegemonia consensual”.

Ao mesmo tempo, a necessidade de estabilizar a região tornava a política externa norte-americana bastante complexa. Vários objetivos foram estabelecidos, nem sempre compatíveis entre si. A recuperação do potencial econômico da Alemanha, a liderança da França no processo de integração, o solapamento dos movimentos comunistas na França e na Itália, o convencimento da Grã-Bretanha das vantagens da cooperação econômica – as prioridades eram muitas e diversas. Os europeus aproveitaram-se desta complexidade:

Precisamente porque os *policymakers* dos Estados Unidos vislumbravam uma matriz diferenciada de problemas e contribuições nacionais, proveu-se espaço para as estratégias políticas de cada país. São estas estratégias que fazem a história europeia durante a Guerra Fria, mais do que uma mera sombra do poder e motivação dos Estados Unidos. Os estadistas europeus compreenderam o que Washington queria deles e puderam extrair concessões em retorno. (Maier, 1994, p.164).

Convém não perder de vista nossa linha argumentativa. Vimos que a economia política do liberalismo corporativo, se por um lado era incompatível com políticas deflacionárias de ajuste de balanço de pagamentos, por outro apresentava dificuldades para a reciclagem estável e anti-cíclica da liquidez internacional. Vimos que as instituições de Bretton Woods não estavam materialmente aptas para tanto. Em seguida, sendo o Estado norte-americano responsável por esta tarefa, observamos os contornos geopolíticos sobre o qual se daria. Finalmente, notamos o espaço para a autonomia dos países europeus dentro da estratégia hegemônica norte-americana. O Plano Marshall ofereceu o elo de ligação entre todas estas características.

O Plano Marshall (ou, mais rigorosamente, *European Recovery Programme*, ERP) nasceu de um debate nos altos escalões de Washington sobre o destino das três áreas do território alemão sob ocupação aliada (respectivamente pelos americanos, ingleses e franceses). De um lado, o Departamento do Tesouro argumentava que as áreas liberadas da Europa Ocidental, sobretudo a França, deveriam substituir a Alemanha como centros industriais do continente. Os alemães deveriam realizar pagamentos de reparações e transferências de carvão aos aliados. A essência destas idéias estava contida no “Plano Morgenthau”. Por outro lado, o Departamento de Estado, alarmado com as disrupções econômicas e a desordem social na Europa, enfatizava a necessidade da revitalização alemã, qualquer reparação tendo de ser posterior à elevação das importações. O “Plano de 1946” resumia estas propostas.

Lentamente, o Departamento de Guerra aceita a idéia de que a Alemanha deveria ser a “locomotiva da Europa”. O problema do “Plano de 1946”, entretanto, era que os países vizinhos apresentavam exigências econômicas e de segurança em relação à Alemanha. Foi então que burocratas juniores do Departamento de Estado (Charles Kindleberger e Rostow, entre eles) desenvolveram uma “nova abordagem” sobre a questão (Hogan, 1987,

cap.1). Um sistema unificado e supranacional deveria ser instituído a fim de controlar o poder e os recursos alemães. Os Estados Unidos encorajariam o planejamento associado das economias européias, transcendendo o nacionalismo.¹⁸

Entre março e abril de 1947, tanto o Grupo de Planejamento de Políticas (liderado por George Kennan) quanto o Comitê de Coordenação Estado-Guerra-Marinha aceitam a proposta dos burocratas juniores. O subsecretário de Estado, William Clayton, torna-se defensor entusiasta de uma “federação econômica européia”. Quando o Secretário George Marshall proferiu o famoso discurso em Harvard, em 5 de junho, a posição já estava clara.¹⁹

Entre 1948 e 1951, o ERP transferiu 13 bilhões de dólares para vários países da Europa Ocidental. Formalmente interdepartamental, o Programa estava, na prática, nas mãos do Departamento de Estado, sendo operacionalizado pela poderosa Administração da Cooperação Econômica (*Economic Cooperation Administration*, ECA).

Desde o final da década de 1970, vários historiadores têm questionado a importância quantitativa do Plano Marshall. O trabalho de Milward (1984) representa a crítica mais sistemática. O autor admite que o volume de transferências, por meio do Plano Marshall, não foi desprezível, como mostra a Tabela 3.6.

¹⁸ Ao lado dos argumentos políticos, havia a hipótese de que o mercado europeu unificado seria grande o bastante para sustentar a moderna produção em massa.

¹⁹ De acordo com Hogan (1987), somente os burocratas juniores acreditavam realmente que o programa incluiria o leste europeu e a União Soviética. Nos altos escalões, a idéia era de integração da Europa Ocidental, justamente como instrumento de limitação da influência soviética. Discordando do programa nitidamente político (e não apenas técnico), em que os Estados Unidos poderiam interferir na alocação dos recursos, o chanceler soviético Vyacheslav Molotov retira-se da Conferência Tripartite de junho de 1947.

Tabela 3.6: Volume do ERP, 01/07/1948 – 30/06/1949 (% do PNB)

Áustria	14.0
Bélgica/Luxemburgo*	0.6
Dinamarca	3.3
França*	6.5
Alemanha Ocidental	2.9
Islândia	5.0
Irlanda	7.8
Itália	5.3
Holanda*	10.8
Noruega	5.8
Suécia	0.3
Reino Unido	2.4

* Incluindo auxílio aos territórios extra-continentais.

Fonte: *Milward, 1984, p.96.*

Entretanto, é preciso notar que as economias acima (com a possível exceção da Bélgica) vinham crescendo a taxas bastante altas. Neste caso, o efeito do Plano Marshall foi fornecer impulso adicional por um ano, a partir do verão de 1948, sobre taxas de crescimento já elevadas (Milward, 1984, p.96):

A maior razão para ceticismo em relação à importância global do ERP foi que as medidas quantitativas de seu impacto sobre as economias européias sugerem que sua contribuição foi muito exagerada pelos historiadores da Guerra Fria e que também trouxe poucas, se é que trouxe, das vantagens econômicas para os Estados Unidos que os historiadores “revisonistas” sugerem. Na soma total, os auxílios do Plano Marshall não parecem grandes em termos do comércio exterior ou investimento totais da Europa Ocidental. As exportações americanas para a Europa não cresceram, mas caíram, durante o ERP e as exportações americanas de capitais para a Europa Ocidental estavam num de seus níveis mais baixos. (Milward, 1984, p.91).

Os dados de Milward são tão sistemáticos que encerraram a controvérsia. Não resta dúvida de que a historiografia anterior exagerava a contribuição quantitativa do Programa. Entretanto, vários estudiosos têm ressaltado a importância *qualitativa* do Plano Marshall.

Já em 1984, artigo de Harold van B. Cleveland admitia que, mesmo na ausência do Plano Marshall, a Europa Ocidental teria apresentado crescimento econômico; entretanto, a

compressão salarial teria sido inevitável para a acumulação de capital. Nessa hipótese, o expansionismo keynesiano seria menos aparente e a ascensão política do sindicalismo social-democrata menos convincente como alternativa viável ao comunismo (Cleveland, 1984).

Há quem afirme que, em que pesassem a organização das esquerdas, sua capacidade de militância e sua repercussão no meio intelectual, o comunismo não aparecia como alternativa realista ou possível no contexto europeu do período. Mais fortes eram as pressões de nacionalismo econômico, que apostavam na manutenção das restrições quantitativas. O auxílio americano talvez não tenha ajudado na manutenção do modo capitalista de produção, que estava relativamente consolidado; mas sem o Plano Marshall, a expansão dos anos 1950 seria menos orientada para o mercado e os acontecimentos menos justificados pelo dinamismo econômico (Maier, 1987, p.173). Para o âmbito do presente trabalho, este aspecto é o mais importante. No início desta seção, comentavam-se os obstáculos europeus à instituição de um sistema de pagamentos multilaterais.

O trabalho de Hogan (1987) sistematizou a idéia de que o Plano Marshall representou estratégia bem-sucedida da política exterior norte-americana. Mais especificamente, o programa foi um meio-termo entre uma visão essencialmente liberal do processo econômico e a realidade do planejamento centralizado. A recuperação da Europa deveria ser liderada pelo setor privado, mas sob regulação permanente. As transferências governamentais, a administração macroeconômica, o apoio dos sindicatos – estes componentes eram essenciais para o sucesso do programa. Tratava-se de uma “versão conservadora da teoria keynesiana”, aplicada ao processo de integração da Europa. Vários estudos posteriores seguiram esta linha. Eichengreen e De Long (1993) ressaltam que o Plano Marshall alterou o “ambiente” no qual a política econômica era formulada. Até o lançamento do programa, a recuperação européia era dominada pelo burocratismo e pelas práticas restritivas de câmbio. O Plano Marshall fortaleceu a idéia das “economias mistas”, com orientação pró-mercado. Eichengreen e Kenen (1994, p.16-18) ressaltam a idéia do “consenso doméstico”:

O auxílio norte-americano ajudou a Europa a alcançar o consenso doméstico sobre o qual se baseou o crescimento subsequente e – não acidentalmente – o apoio às novas regras internacionais. [...] Este consenso doméstico apoiava-se em três pilares. O primeiro era o acordo distributivo entre o capital e o trabalho, lamentavelmente ausente após a Primeira Guerra Mundial. [...] O segundo era um acordo de que as economias europeias seriam baseadas no sistema de preços e na propriedade privada. [...] O terceiro pilar era o compromisso dos governos em promover o crescimento como a melhor medida para compensar aqueles que estavam fazendo os sacrifícios iniciais e para proteger aqueles que não poderiam se proteger por si mesmos dos ventos gelados do mercado. [...] Com estabilidade política em casa, os governos europeus estavam livres para assumir compromissos internacionais com credibilidade.

Finalmente, Reichlin (1995) nota que os formuladores do Plano Marshall não desejavam apenas prover capacidade produtiva adicional, mas incentivar os esforços governamentais de reestruturação da produção. A assistência técnica deveria ser utilizada para obtenção de incrementos permanentes de produtividade, por meio da adoção do modelo americano de relações industriais. Também Vernon (1996, p.65) nota que:

[...] ECA had recruited much of its leadership from U.S. industry, including such luminaries as Paul Hoffman and Clarence Randall. These proved natural allies for those in the State Department who saw the key European problem as one of technological backwardness and low productivity, to be dealt with by open markets and increased competition. In the end, this bent may have been the most enduring part of the U.S. contribution to Europe's recovery.²⁰

²⁰ É preciso também notar a observação de Maier (1991, p.36) de que os fundos do Plano Marshall foram importantes não por sua magnitude, mas pelo cumprimento da função estratégica de superar “gargalos” da economia. Em particular, o problema da energia elétrica era essencial. Sem a ajuda do Plano Marshall, o qual reconstruiu as instalações elétricas, o custo da energia teria sido maior, retardando a expansão industrial.

3.2. O movimento histórico rumo ao padrão dólar-ouro: (ii) a União Européia de Pagamentos

Na seção anterior, foram observados os empecilhos à instituição de um sistema multilateral de pagamentos na Europa Ocidental no imediato pós-guerra. Viu-se, também, de que forma o envolvimento direto do governo norte-americano nessa questão (em particular o Plano Marshall) colaborava para a definição de novo regime de acumulação, já antevisto nos acordos de Bretton Woods e cujas linhas gerais podem ser captadas pela expressão “liberalismo corporativo”. Resta analisar as manifestações concretas deste movimento histórico no sistema monetário internacional. A presente seção é um estudo crítico das negociações que conduziram à instituição mais importante na transição dos acordos bilaterais para a convertibilidade externa das moedas européias: a União Européia de Pagamentos.

Em primeiro lugar, serão estudados os acordos europeus de pagamentos multilaterais entre 1947 e 1950, seus alcances e seus limites. Em seguida, a proposta de uma união aduaneira na região, formulada pelo Departamento de Estado norte-americano (ou, mais precisamente, pela ECA), será contraposta aos interesses específicos dos países europeus. A resolução do impasse, materializada justamente na União Européia de Pagamentos, será então analisada, com destaque para os desafios políticos franceses e os desafios econômicos britânicos.

Acordos de pagamentos multilaterais na Europa Ocidental, 1947-1950

O Capítulo II argumentava que a expansão do capital produtivo norte-americano requeria a reorganização de um sistema multilateral de pagamentos, para romper com os constrangimentos ao comércio impostos pelos acordos bilaterais. O principal receio era o retorno à instabilidade do período entreguerras. Estudos históricos mais recentes debruçam-se sobre este tipo de questão:

If there is one thing more than any other which illustrates the proposition that reconstruction after 1945 was not reconstruction from the aftermath of the Second World War alone but from the problems left by the failure of reconstruction after 1918, it is the concentration of international effort on rebuilding a method of conducting international trade and payments which, for the developed economies at least, would function as easily and successfully as the one which had existed before 1914. (Milward, 1984, p.256).

A passagem acima é bastante interessante, embora deixe de registrar a impossibilidade de retorno a um sistema de pagamentos multilaterais nos moldes daquele existente no século XIX. As forças políticas em ascensão, na década de 1940, apresentavam interesses incompatíveis com esquemas que dependessem, em última instância, da recessão como instrumento necessário de ajustamento a desequilíbrios externos, como fôra o caso do padrão-ouro clássico.

Como visto na seção anterior, o Plano Marshall significava a disposição do governo norte-americano a auxiliar na transição para o multilateralismo de pagamentos, o objetivo maior dos acordos de Bretton Woods. As verbas do Plano Marshall, portanto, deveriam ser direcionadas para a superação das restrições à convertibilidade das moedas – daí a obsessão dos *Marshall planners* com a “integração européia”.

Entretanto, esta disposição não resolvia os conflitos de interesses, entre os países europeus, em relação ao *modo* pelo qual os recursos do Plano Marshall seriam distribuídos. Os países que apresentavam superávits nas relações intra-européias, por exemplo, pressionavam pelo retorno imediato a um sistema global (isto é, mundial) de pagamentos, sustentado pelas verbas do Plano Marshall. A posição da Bélgica era emblemática, dada sua situação confortável no comércio intra-europeu.²¹ O produto nacional belga havia sido reduzido em apenas 4% durante a Segunda Guerra (Diebold, 1952, p.325). Além disso, desde setembro de 1944, com a precoce liberação da ocupação nazista (excetuando-se o estuário de Scheldt), a Bélgica havia-se tornado uma espécie de “base aliada”, recebendo mercadorias e ativos monetários e produzindo bens para as tropas de combate a Hitler. Tampouco o Congo sofrera muito os impactos da guerra, mantendo suas exportações de produtos primários. Os

²¹ Mais precisamente, trata-se da União Econômica da Bélgica e Luxemburgo, existente desde 1921.

controles de importação da Bélgica eram os menores da Europa Ocidental (Diebold, 1952, p.324), sem falar na quase inexistência de controles de preços.

Nessas circunstâncias, era evidente que a Bélgica pressionasse por qualquer esquema no qual seus déficits com os Estados Unidos fossem compensados pelos seus superávits com a Europa. O Plano Marshall ofereceu a oportunidade para a manifestação pública das autoridades belgas. Já em agosto de 1947, o Comitê de Especialistas Financeiros, do Comitê para a Cooperação Econômica Européia (CCEE), fortemente influenciado pelos representantes da Bélgica e da Holanda, ofereceram uma proposta mediante a qual as margens de crédito dos acordos bilaterais da Europa Ocidental seriam “multilateralizadas”. Em outras palavras, créditos de um acordo bilateral poderiam ser utilizados para compensar futuros déficits com um terceiro país europeu. No final de cada período de cancelamento de créditos, resultaria uma situação de credores líquidos, de um lado, e devedores líquidos, de outro. O passo seguinte seria a liquidação dessas obrigações líquidas. Tantos credores líquidos quanto devedores líquidos eram deficitários em suas relações com a zona do dólar e, portanto, haveria a necessidade de moeda forte para a liquidação. A proposta previa a conversão dos créditos líquidos em dólares provenientes das verbas do Plano Marshall. Assim, exigia-se que, na alocação dos recursos do Plano Marshall, os créditos/débitos intra-europeus fossem levados em consideração.

Aparentemente, a proposta favorecia os países credores, já que os devedores teriam de limitar seus déficits intra-europeus à quantidade de dólares injetados pelo Plano Marshall. Os países devedores, portanto, não manifestaram interesse na proposta, sobretudo a Grã-Bretanha, cujo forte peso político permitia-lhe barganhas consideráveis nas negociações bilaterais referentes aos montantes das margens de crédito. A “multilateralização” das margens, prevista na proposta, enfraqueceria a importância destas negociações. Mas mesmo os países credores temiam que a proposta significasse, na prática, a perda do direito de escolher seus próprios devedores, de acordo com a “força” de suas respectivas moedas (Rees, 1963, p.68). Além disso, os Estados Unidos não estavam dispostos a apoiar um esquema que transferiria

maior poder de compra internacional justamente para os países que *menos* necessitavam da ajuda norte-americana (Triffin, 1957).

Dado o impasse, portanto, não seria possível senão a aprovação de acordo muito mais limitado. Em novembro de 1947, a França, a Itália, os países do Benelux e, logo em seguida, a (bi-zona) Alemanha assinaram o Primeiro Acordo de Compensação Monetária Multilateral (PACMM).²² Grosso modo, o PACMM significava apenas o cancelamento de dívida incorrida num acordo bilateral por meio de créditos adquiridos com terceiro país que também fosse membro do Acordo – eram as “compensações de primeira categoria”. A fim de registrar os balanços bilaterais de cada mês, designou-se o BIS como agente internacional; deste modo, “uma ligação direta com o mundo do pré-guerra foi estabelecida” (Milward, 1984, p.263).

Rigorosamente, as “compensações de primeira categoria” eram limitadas aos saldos *existentes* de débito/crédito, não oferecendo oportunidades para a potencial criação de outros (Triffin, 1957). Um país comprometia-se a compensar seu débito com outro país por meio do *abandono de seu crédito* com um terceiro; mas ele não poderia fazê-lo por meio do *aumento de seu débito* com um terceiro. O mecanismo somente funcionava quando havia um “circuito fechado” de endividamento: *A* deve a *B*, que deve a *C*, o qual, por sua vez, deve a *A*.

Entretanto, suponha a situação em que *A* tem débitos para com *B* e *C*; ao mesmo tempo, *B* apresenta débitos em relação a *C*. Também seria possível um mecanismo de compensação multilateral: *B* abandonaria seu débito para com *C* e seu crédito para com *A* e, simultaneamente, *A* elevaria o valor de sua dívida em relação a *C*. Esta situação estava prevista no PACMM, sob a denominação de “compensações de segunda categoria”; mas eram apenas *opcionais* para seus membros, embora sua possibilidade fosse entre cinco e nove vezes maior do que as de “primeira categoria” (Diebold, 1952, p.26). Não é difícil imaginar por que o PACMM não obrigava os países a realizarem as “compensações de segunda categoria”. A realização maciça deste tipo de compensação resultaria numa circunstância em que existiriam

²² Áustria, Portugal, Noruega, Suécia, Dinamarca, Reino Unido, Grécia e a Zona Francesa de ocupação alemã juntaram-se como “membros ocasionais”.

devedores líquidos, de um lado, e credores líquidos, de outro. Os últimos observariam a substituição de títulos sobre países com situações externas relativamente fortes por títulos sobre países em situações mais frágeis, observando portanto a deterioração da qualidade de seus créditos. Quanto aos devedores líquidos, não convinha tampouco apoiar mecanismos que concentrassem seus déficits em poucos países, pois nesse caso os limites das margens dos acordos bilaterais seriam atingidos rapidamente. Nem credores nem devedores, portanto, eram estimulados a realizar “compensações de segunda categoria”; a rigor, tratava-se do mesmo impasse manifestado após a proposta da CCEE. Mais uma vez, era a “multilateralização” das margens de crédito que encontrava dificuldades.

Além disso, o acordo não oferecia nenhuma resposta direta para o problema dos déficits da Europa Ocidental *vis-à-vis* os Estados Unidos. Ainda não estavam claros os critérios de alocação dos recursos do Plano Marshall.

Com essas limitações, o PACMM, em seus onze meses de vigência (novembro de 1947 a setembro de 1948), cobriu apenas 1,7 milhões de dólares, de um total de débitos de pagamentos de 762,1 milhões (Diebold, 1952, p.25).

Durante a vigência do PACMM, entretanto, o Departamento de Estado norte-americano progressivamente define a utilização dos dólares do Plano Marshall como base de um esquema de pagamentos multilaterais na Europa Ocidental. O problema eram os critérios desta alocação. Cada país europeu desejava uma quantidade de dólares na mesma proporção de seus déficits em moeda forte; mas, nesse caso, a soma das demandas nacionais superava em muito os recursos previstos para o Plano Marshall. O Departamento de Estado considerava essas demandas excessivas. Algumas das relações comerciais poderiam ser realizadas *entre* os países europeus, e não somente com os Estados Unidos. Se o comércio intra-europeu fosse intensificado, dólares poderiam ser economizados. O desafio era o recrudescimento das relações comerciais dentro do continente europeu.

Os governos europeus ofereciam resistências à visão do Departamento de Estado, sob a alegação de que a liberalização estava caminhando rápido demais. Mas o

Departamento de Estado, em sua tentativa de conciliação, também sofria críticas do outro extremo do espectro da economia política. Havia posições que criticavam o excesso de *cautela* do Departamento no processo de liberalização de pagamentos. O Tesouro norte-americano, por exemplo, sustentava que qualquer acordo de curto prazo, nos moldes previstos pelo Departamento de Estado, significaria a preservação de uma vasta gama de controles cambiais; seria “a Schachtian plan, designed to control by financial device the trade of Europe” (reunião do National Advisory Council nº 132, 02/06/1948). De modo similar, o FMI não desejava apoiar um esquema “which would create an additional mechanism that would divert attention from what European countries should do themselves” (Milward, 1984, p.269).

As negociações conduziram ao Esquema Intra-Europeu de Pagamentos e Compensação (EIPC), assinado, em outubro de 1948, por todos os países da Organização para a Cooperação Econômica Européia (OCEE), com exceção da Suíça e Portugal. Como no PACMM, os participantes comprometiam-se a realizar, de modo automático, as “compensações de primeira categoria”, ou seja, o cancelamento de débitos e créditos triangulares. Além disso (e esta era a novidade do EIPC), haveria cálculos de previsões de créditos líquidos (isto é, após as “compensações de primeira categoria”) entre cada par de países europeus. Estas previsões, calculadas em 78 negociações bilaterais, tornavam-se direitos de saque dos países devedores sobre os credores; em outras palavras, os primeiros poderiam receber mercadorias dos segundos.

Formalmente, os direitos de saque, quando utilizados, seriam apoiados pelos recursos do Plano Marshall: para os países credores, seriam somados os direitos de saque à alocação de dólares originalmente prevista; para os devedores, seriam descontados tais direitos. O objetivo do esquema era permitir que os devedores realizassem suas importações de outros países europeus sem a necessidade de realizar pagamentos em moeda forte, ao mesmo tempo em que aos credores fosse concedida a possibilidade de financiar importações extra-européias, principalmente em dólares.

Na prática, entretanto, os recursos do Plano Marshall não eram “condicionais” à utilização dos direitos de saque. Havia uma operação mediante a qual o montante de crédito utilizado era novamente descontado dos recursos originais, “incondicionais”, do Plano Marshall. Assim, a quantidade de auxílio norte-americano para os países credores não aumentava com o esquema, sendo definida *antes* do EIPC; não eram dólares adicionais, mas parte do auxílio original que os países credores receberiam de qualquer modo (Milward, 1984, p.271). Frente a este artifício, aos países credores eram apresentados poucos incentivos para oferecer direitos de saque: nas negociações bilaterais para suas previsões, os países europeus procuravam sempre argumentar que seus superávits bilaterais seriam menores (ou seus déficits maiores) do que indicaria o senso comum. As importações financiadas pelos direitos de saque correspondiam a uma doação.²³

Além disso, as previsões de direitos de saque provaram-se difíceis, principalmente num período de rápidas transformações. Nos 21 meses de vigência do EIPC (outubro de 1948 a junho de 1950), houve várias diferenças entre os resultados previstos e aqueles que ocorreram de fato, conforme atestado pela Tabela 3.7:

²³ Os únicos incentivos gerais para a concessão de direitos de saque, por parte dos países credores, eram a manutenção dos mercados europeus para seus produtos e a suposição de que, na ausência do esquema, as necessidades de dólares dos países devedores seriam maiores, sendo-lhes alocadas maiores fatias do Plano Marshall.

Tabela 3.7: Direitos de saque estabelecidos e utilizados, e seus efeitos sobre a posição líquida dos países da OCEE, outubro de 1948 a junho de 1950 (US\$ milhões)

	<i>Direitos de saque oferecidos estabelecidos(i) e utilizados (ii)</i>	<i>Direitos de saque recebidos estabelecidos(i) e utilizados (ii)</i>	<i>Efeito líquido dos direitos de saque [1 (ii) - 2 (ii)] *</i>	<i>Déficit (-) ou superávit (+) ANTES da utilização dos direitos de saque</i>	<i>Déficit (-) ou superávit (+) APÓS a utilização dos direitos de saque</i>
Bélgica	(i) 618 (ii) 494	(i) 11 (ii) 9	-486	+570	+85
Reino Unido	(i) 488 (ii) 382	(i) 122 (ii) 62	-320	+79	-241
Alemanha	(i) 238 (ii) 216	(i) 187 (ii) 118	-99	-50	-149
Itália	(i) 78 (ii) 82	(i) 27 (ii) -	-82	+305	+223
Suécia	(i) 86 (ii) 85	(i) 10 (ii) 8	-77	+157	+80
Portugal	(i) 1 (ii) 8	(i) 21 (ii) 18	+10	-93	-83
Dinamarca	(i) 12 (ii) 9	(i) 36 (ii) 35	+26	-28	-2
Turquia	(i) 43 (ii) 34	(i) 55 (ii) 85	+54	-78	-24
Noruega	(i) 24 (ii) 11	(i) 135 (ii) 134	+123	-218	-95
Áustria	(i) 6 (ii) 4	(i) 157 (ii) 157	+153	-158	-5
Holanda	(i) 31 (ii) 32	(i) 226 (ii) 226	+195	-254	-59
Grécia	(i) - (ii) -	(i) 210 (ii) 204	+206	-223	-28
França	(i) 51 (ii) 58	(i) 445 (ii) 358	+297	+1	+298
TOTAL	(i) 1.676 (ii) 1.415	(i) 1.676 (ii) 1.415	±1.063	±1.112	±686

* Sinal positivo indica recebimento líquido (previsão de déficit); sinal negativo indica contribuição líquida (previsão de superávit)

Fonte: Rees (1963), p.84.

A última coluna registra as diferenças entre os resultados externos previstos (antepenúltima coluna) e aqueles que efetivamente ocorreram (penúltima coluna). Os contrastes são marcantes; o caso da Alemanha é o mais expressivo: frente à expectativa de *superávit* de US\$99 milhões, houve *déficit* de US\$50 milhões. No geral, é surpreendente notar que US\$1.415 milhões de direitos de saque foram incapazes de lidar com US\$1.112 milhões de *déficits* e *superávits* líquidos.²⁴

O maior problema das previsões, contudo, era a impossibilidade de transferir os direitos de saque. Suponha que à França fosse concedido direito de saque sobre o Reino Unido, pois se esperava *desequilíbrio comercial* em favor do último. Suponha também que, com o correr do tempo, esse *desequilíbrio* seja muito menor do que o previsto. Caso houvesse possibilidade de transferência, a França poderia sacar bens da Bélgica (por exemplo) e pedir para que este país exercesse o direito sobre o Reino Unido. Nessa hipótese, mais uma vez, era possível que alguns países concentrassem todos seus direitos sobre um único devedor e, nesse caso, os débitos superariam as margens dos acordos bilaterais, tornando-se obrigações em moeda forte.

O Reino Unido era o grande opositor da possibilidade de transferência. Dado seu poder de barganha, o governo britânico preferia que as relações bilaterais fossem deixadas para negociações caso a caso, evitando o acúmulo de *déficits* numa só conta. Assim, os agraciados com direitos de saque tinham todo o interesse em utilizá-los, fato que reforçou o caráter bilateral das relações econômicas intra-europeias:

The whole structure still rested firmly on the basis of the bilateral agreements and indeed probably strengthened that basis by giving it greater flexibility and appropriateness to a period of rapidly expanding trade. It provided no incentive to reduce inflation and on balance favoured the deficit countries in the agreement. (Milward, 1984, p.272).

²⁴ Outra peculiaridade do EIPC era o fato de que nem todos os direitos de saque eram utilizados, atestado na Tabela 3.7 pelas diferenças entre (i) e (ii). Essa possibilidade existia porque, muitas vezes, os importadores deixavam de realizar suas compras de determinado país (principalmente do Reino Unido e da Bélgica), dados os altos preços. Direitos de saques não utilizados eram normalmente estendidos para o período seguinte.

A impossibilidade de transferência dos direitos de saque significava que a posição da balança comercial de cada país *vis-à-vis* o resto da Europa como um todo era um dado desnecessário; somente os resultados bilaterais tinham significado. A partir do início de 1949, alguns países, em particular a Bélgica, começaram a pressionar por algum esquema de transferência de direitos de saque. O objetivo destes países era justamente concentrar seus créditos sobre algumas economias, na esperança de que houvesse maiores pagamentos em ouro ou em dólares. O argumento contrário, cujo maior representante era o Reino Unido, era o de que os países que concedessem créditos iriam ficar expostos à saída de ouro ou dólares e, no limite, restringiriam as importações, a fim de compensar a vulnerabilidade. Em outras palavras, o comércio intra-europeu iria se tornar uma atividade de “caça de dólares”.

Em setembro de 1949, o EIPC foi prorrogado, agora prevendo a possibilidade de 25% de transferência de direitos de saque entre os países-membros. Uma parcela dos direitos era oferecida ao país receptor, mas poderia ser utilizada contra qualquer país-membro. Além disso, haveria a possibilidade de revisão dos direitos de saque, caso provassem errados muito antes do final do período.²⁵

Estados Unidos da Europa?

A breve descrição acima dos andamentos dos acordos de pagamentos multilaterais na Europa Ocidental no imediato pós-guerra foi feita apenas para ressaltar as resistências nacionais, muito mais eficazes do que sugere a literatura, à internacionalização do capital norte-americano. A “hegemonia” norte-americana não era, portanto, a supremacia irresistível de um país que ditasse as regras do jogo.

Desde o final da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos apresentavam planos ambiciosos de instituição de uma união aduaneira na Europa Ocidental. Isto significava não somente a remoção das restrições quantitativas e das barreiras tarifárias nas relações intra-europeias, mas também a imposição de tarifas externas comuns (regulando as importações

²⁵ A revisão mais importante foi o cancelamento, em abril de 1950, dos direitos de saque da França sobre o Reino Unido, no valor de US\$ 93 milhões.

provenientes do resto do mundo). A união aduaneira seria a face econômica dos “Estados Unidos da Europa”.

No verão de 1947, por exemplo, houve uma Conferência da CCEE em Paris, na qual foram discutidas as perspectivas de oferecer aos países europeus algo similar ao grande mercado interno dos Estados Unidos. No final, a Conferência sugeria um “Study Group for the purpose of examining the steps to be taken, in the formation of a Custom Union or Customs Unions between any or all of those governments invited to participate in the work of the Study Group” (CCEE, *Report*, §90 *apud* Diebold, 1952, p.305). Mas este grupo de estudos nunca avançaria mais do que na sistematização de nomenclaturas e em definições de valores; os países europeus não desejavam nem mesmo debater o assunto.

Mesmo no que se refere à união econômica mais famosa do período, o Benelux, as dificuldades eram imensas e as restrições muito mais comuns do que se costuma imaginar. As situações econômicas da União Econômica da Bélgica e Luxemburgo, de um lado, e da Holanda, de outro, eram bastante diversas. Já foi analisada a posição econômica confortável da Bélgica no imediato pós-guerra, sobretudo em suas contas externas. A Holanda, por sua vez, recuperava-se com dificuldades dos estragos ocasionados pelos conflitos, os quais destruíram cerca de um terço da riqueza nacional. As consequências do rompimento das relações comerciais com a Alemanha foram muito mais dramáticas para a economia holandesa.

Nessas circunstâncias, as mercadorias tendiam a fluir da Bélgica para a Holanda, gerando desequilíbrios insustentáveis. O acordo de 1º de janeiro de 1948 tornava o Benelux uma união *tarifária*, mas não *alfandegária*: apesar da tarifa externa comum, as restrições quantitativas nas relações entre os dois países não foram abolidas.²⁶

Se havia dificuldades desta ordem num espaço pequeno como o Benelux, o que dizer do resto da Europa? Os países escandinavos, que haviam formado uma união monetária desde a década de 1870 até a Primeira Guerra Mundial, abandonaram as discussões em 1948-

²⁶ Como afirmou o *New York Times*, em 31/07/1949, “as any traveller across the Belgian-Dutch frontier can certify, it has been the toughest border in Europe to move anything across since the two countries were in a customs union” (*apud* Diebold, 1952, p.332).

49, principalmente devido aos receios, por parte dos agricultores noruegueses e suecos, da competição dinamarquesa. A Itália, envolvida em políticas econômicas de cunho ortodoxo, representava uma ameaça para os países vizinhos; iniciativas de liberalização comercial *vis-à-vis* a França foram abandonadas em junho de 1949.

Em princípio, a maior força política européia que poderia apoiar o projeto de uma união aduaneira na Europa era representada pela Grã-Bretanha. Desde o final da Segunda Guerra Mundial, circulava entre a elite política britânica proposta de formação de uma *soft currency area*. Em junho de 1945, Sir Richard Clarke ofereceu uma alternativa ao plano de Keynes de retorno à conversibilidade da libra esterlina. Mas não representava o esquema idealizado pelo governo norte-americano; pelo contrário, o plano de Clarke visava à extensão da área esterlina para outros países europeus, de forma a economizar dólares nas relações comerciais.²⁷ Central para a proposta era a discriminação em relação aos produtos norte-americanos (Clarke, 1982, p.126 e seq.). Pressões por parte dos Estados Unidos e a discordância de Keynes impediram o desenvolvimento da proposta.

Em 1946-47, a idéia ressurgiu com a proposta do chanceler trabalhista Ernest Bevin de uma união aduaneira que incluiria a área esterlina e a Europa Ocidental e seus territórios extra-europeus. O objetivo era defender-se da dominação americana ou soviética e dos riscos, sobre a Europa, decorrentes de uma depressão nos Estados Unidos, ao mesmo tempo em que lançava as bases para uma “Terceira Força” entre as duas superpotências globais (Kent, 1993, p.214 e seq.). Bevin entusiasmava-se com a possibilidade de unir militarmente toda a Europa Ocidental, como meio de evitar futuros avanços imperialistas por parte de potências que avançassem na base da dominação sucessiva de nações isoladas, como o fizera Hitler em 1940 (Young, 1984, p.78). Mas o Gabinete opôs-se à proposta de Bevin, em parte porque acreditava que, de qualquer forma, nenhum movimento nesse sentido poderia ser materializado sem a participação decisiva da Grã-Bretanha, não havendo necessidade de

²⁷ Os mecanismos que regulavam a área esterlina serão discutidos mais à frente.

precipitação. Além disso, a questão da segurança militar britânica fôra solucionada pelo Pacto de Bruxelas,²⁸ enfraquecendo os motivos que haviam conduzido à proposta de Bevin.

Frente à inevitável presença norte-americana na Europa Ocidental, impedindo a preservação da Grã-Bretanha como superpotência, os argumentos políticos cederam espaço aos econômicos. A Grã-Bretanha passou a ser um dos maiores adversários à instituição de uma união aduaneira na Europa Ocidental. A visão do Tesouro britânico era a de que a cooperação nos marcos da OCEE, com liberalização gradual do comércio, era a melhor alternativa, pois o governo trabalhista mostrava-se refratário à perda de soberania econômica nacional. Pesquisas históricas do período mostram que a atitude britânica não era de forma alguma isolada; a existência de instrumentos de política econômica à disposição das autoridades econômicas era condição *sine qua non* para eventuais compromissos externos:

When the C.U.S.G. [Customs Union Study Group] meeting took place [December, 1948], Britain was not criticized for her reticent attitude. Many other members were becoming despondent about the work, and it was generally recognized that tariff abolition alone (the main purpose of a customs union) would not only be hard work, it would also be almost useless unless all other European trade restrictions, quantitative and financial, were also removed. A general policy of trade liberalization, such as the British economic ministries wanted, was now preferred by most C.U.S.G. members, and even the French agreed that this policy was best handled by the O.E.E.C. The Treasury were very pleased by this breakthrough: all their doubts seemed to be proved correct. [...] Bevin's grand vision of Western Union has now become narrower through the experience of the customs union and European Assembly, and a precise limit had been placed on how far she would go towards European co-operation. (Young, 1984, p.121-123).

As desvalorizações de setembro de 1949 marcaram o final de qualquer ilusão quanto à possibilidade de a Grã-Bretanha liderar o processo de união aduaneira européia. As desvalorizações foram o resultado das negociações tripartites entre os Estados Unidos, a Grã-Bretanha e o Canadá, de 27 de agosto a 15 de setembro, em Washington. Nestas negociações, o que estava realmente em jogo era a convertibilidade da libra esterlina, embora fosse difícil conciliar todas as variáveis: as imensas reservas denominadas em libra nas mãos de não-

²⁸ O Pacto de Bruxelas, de março de 1948, assinado pela Grã-Bretanha, França e os países do Benelux, estabelecia as bases da cooperação militar em caso de agressão externa. Ele fôra motivado pelo apoio soviético ao golpe comunista na Tchecoslováquia, semanas antes. Nesse sentido, o "inimigo" visado era a União Soviética e, de fato, os Estados Unidos acompanharam o Pacto de perto, impedindo com que representasse uma "Terceira Força" (Young, 1984, p.77 e seq.).

residentes; a intransigência do governo trabalhista quanto à necessidade de realizar políticas de pleno emprego; e a escassez generalizada de dólares. No final, a Grã-Bretanha aceitou a redução gradual das reservas em libra, bem como a participação nos programas de liberalização intra-européia. Entretanto, as rivalidades entre os países europeus aumentaram: “The suspicion was inevitably aroused in France that devaluation had been the result of an Anglo-American agreement in the talks and this suspicion continues to be voiced even now” (Milward, 1984, p.292).²⁹ Mesmo a Grã-Bretanha retirou a conclusão de que os dois anos anteriores de tensão eram agora substituídos por uma “relação especial” com os Estados Unidos.

O Departamento de Estado norte-americano, a contragosto, finalmente abandonou as pressões para que a Grã-Bretanha liderasse o movimento de integração européia. Somente restava ao Secretário Dean Acheson informar a Bevin de que não compreendia como as negociações tripartites “poderiam ser consideradas incompatíveis com quaisquer passos em direção a uma unidade européia mais estreita”; a Grã-Bretanha não deveria se opor e, na medida do possível, deveria encorajar tais passos (*apud* Milward, 1984, p.295).

As atenções norte-americanas voltaram-se para a França.

França, Alemanha e o Plano Schuman

A melhor maneira de se compreender o processo de integração européia, o qual formava as bases da UEP, é começar pela escassez de carvão para sustentar os planos nacionais de crescimento econômico.

Na França, o problema era mais explícito. A invasão nazista de 1940, frente à qual as forças francesas sucumbiram rapidamente, havia exposto a fragilidade da defesa nacional, atribuída principalmente ao fraco desempenho da indústria no período entreguerras. Assim, o fortalecimento da capacidade de defesa implicava, sem dúvida, a reestruturação de

²⁹ Também para Young (1984), as desvalorizações de 1949 marcaram a reversão da relações entre a Grã-Bretanha e a França: “The negative side of British policy towards Europe had been fully revealed in the devaluation and would not be forgotten” (p.125).

vários setores; a disposição ímpar de interferência estatal na economia, no caso da França, adveio desta percepção.

Na raiz do problema estavam os insumos industriais, notadamente as produções de ferro e aço. A França era grande produtora de aço, mas parte considerável do carvão utilizado nas usinas provinha da Alemanha. De acordo com Milward (1984), em 1928, a indústria francesa de aço, produzindo 11 milhões de toneladas, consumia 11 milhões de toneladas de coque, dos quais 3,9 milhões importados da Alemanha. Em 1950, a produção de aço era de 8,6 milhões de toneladas, consumindo 8,1 milhões de toneladas de coque, sendo 3,1 originários da Alemanha.

O Plano Monnet (formalmente: “Plano de Modernização e Reequipamento”), lançado em março de 1946, tinha como meta a produção de 15 milhões de toneladas de aço. Isto significaria o consumo de 13 milhões de toneladas de coque; mas a produção francesa não conseguiria ultrapassar a cifra de 8 milhões. Estavam implícitas nas contas, portanto, importações maciças de coque (ou de carvão para produzi-lo) e, mais que isso, as autoridades do *Commisariat au Plan* desejavam trazê-lo diretamente do vale do Ruhr e da região da Saarland.

Até 1948, a Alemanha estava dividida em quatro zonas de ocupação, geridas por Estados estrangeiros como economias independentes. A região da Saarland já estava ocupada pela França, que extraía a maior quantidade possível de carvão e de coque. O Ruhr, contudo, estava sob ocupação britânica e sua produção encontrava-se bem abaixo dos níveis históricos. Aqui jaziam os motivos das demandas francesas pela “internacionalização” do Ruhr: limitar drasticamente a produção de aço na região, com o intuito de produzir excedentes de coque para exportação.³⁰ A manutenção de baixos níveis de demanda na Alemanha era fundamental para evitar o consumo interno de carvão:

³⁰ Para ser mais exato, a internacionalização do Ruhr era a posição majoritária do governo francês, defendida pelos gaullistas e pelo Chanceler Bidault. O trabalho de Young (1984) mostra a importância política do “problema alemão”, que se tornou uma “questão emotiva na França” (p.30). Mas descreve, contudo, que também havia opiniões menos radicais na França, defensoras apenas de controles econômicos sobre o vale

Far from being based on a liberal internationalism, the Monnet Plan was based on the crudest possible expression of mercantilist principles. It was aimed at seizing German resources in order to capture German markets. (Milward, 1984, p.137).

Logo após seu lançamento, entretanto, os objetivos do Plano Monnet começaram a se chocar com a política norte-americana para as zonas alemãs de ocupação aliada. O governo dos Estados Unidos não estava interessado em manter a divisão administrativa da Alemanha, pois imaginava que tal divisão criaria um vácuo que os soviéticos poderiam eventualmente preencher. Além disso, o crescimento da economia alemã era encarado como essencial para suspender, no médio prazo, os auxílios provenientes dos Estados Unidos.

Quanto à Grã-Bretanha, seus interesses particulares sobre a Alemanha foram sendo progressivamente esmorecidos pelo alto custo da ocupação sobre as escassas reservas em moeda forte e pela aceitação da tese norte-americana de que a principal ameaça externa era representada pela União Soviética (Young, 1984, p.28). Desde o início de 1947, as zonas de ocupação britânica e norte-americana foram fundidas na Bi-Zona, sem o consentimento francês. Essa decisão separou definitivamente britânicos e franceses no que tangia ao “problema alemão” (Young, 1984, p.32).

Do fracasso do Conselho de Chanceleres, em Moscou (1947), adveio, entre outros, a percepção norte-americana de que os planos aliados de uma única entidade econômica alemã não seriam viáveis. O governo francês aproveitou a oportunidade para alterar suas propostas. Evidentemente, os franceses não mais poderiam sugerir a separação política do Ruhr, dada a disposição intransigente dos Estados Unidos na recuperação econômica das zonas ocidentais de ocupação (Young, 1984, p.132). Mais aceitável era expor os problemas “técnicos” do carvão e do coque na reconstrução da Europa Ocidental como um todo:

do Ruhr. Os britânicos tentavam se aproximar dessa corrente, pois consideravam que a independência política do Ruhr traria caos econômico na Alemanha e, conseqüentemente, na Europa.

In the months after Moscow, [the French Minister of Foreign Affairs] Bidault had gradually turned towards a new policy, cooperation with the Anglo-Americans [...], in the hope of inducing them to keep some strict controls on Germany. He hoped to gain some concessions to French wishes in Germany, in return for forming a tripartite "front" at the C. F. M. [Council of Foreign Ministers] and he was even willing, now, to accept economic controls on the Ruhr - as Britain had always wanted - rather than its political independence. (Young, 1984, p.76).

Milward (1984) argumenta que um dos aspectos mais importantes da história da reconstrução européia foi o modo pelo qual o governo francês, fraco e isolado, pôde lançar as bases da segurança e da prosperidade no continente europeu. O fato era que os Estados Unidos estimulavam a recuperação alemã por meio de auxílios diretos em dólares; o amplo acesso deste país a recursos e mão-de-obra de baixo custo inevitavelmente deixaria a França desprotegida - ou pelo menos essa era sua percepção. O governo francês tinha de pensar, e pensar rápido:

The German threat to France national security simply would not go away and, because it was always there, forced French policy-formulation to consider a more distant horizon. (Milward, 1984, p.501).

Se o governo francês insistisse em sua visão unilateral acerca do destino alemão, era provável que os Estados Unidos, com o consentimento britânico, o excluísse do processo de reconstrução da Alemanha. Neste caso, a França não teria nenhuma participação nas decisões envolvendo a produção de coque e aço, sem falar da perspectiva de que os alemães veriam os franceses como inimigos potenciais. Mas, se o objetivo era influenciar nessas decisões e acompanhar de perto o processo de reconstrução germânica, então a melhor alternativa era estreitar a associação política e a cooperação econômica com aquele país:

The fear of Germany's apparently inevitable revival led France to seek a "European" solution to the problem. It was clear that the remaining controls on Germany would disappear, but since early 1948 the possibility of controlling West Germany in a Western European framework had grown in appeal. German participation in the O.E.E.C. and Council of Europe* was very important to the French, and the Americans encouraged France along this line: [State Secretary] Dean Acheson said that Schuman should be responsible for framing a positive Allied policy towards Germany. (Young, 1984, p.137).

O Plano Marshall, nesse sentido, oferecia nova oportunidade para as ambições francesas, ao consolidar a convicção de que o governo norte-americano estava disposto a apoiar o processo de integração europeia. Uma forma muito mais limitada de internacionalização seria colocada em andamento: aquela em que o governo francês poderia influenciar, direta ainda que parcialmente, nos resultados.

Além disso, em paralelo ao problema específico da segurança, havia a percepção francesa de que os objetivos do Plano Monnet somente seriam atingíveis caso houvesse crescimento generalizado da economia europeia e, em particular, da Alemanha:

French objectives did not [...] merely depend on access to certain German resources to enable the planning targets to be met and on controls over German output to make them meaningful. They depend even more on French neighbours, Britain and West German above all, pursuing economic policies which did not make the Monnet Plan impossible or meaningless. [...] France's real problem, one that should have been much earlier visible and defined in view of the much clearer formulation of national economic reconstruction objectives after 1945 than 1918, was how to create, in western Europe at least, a framework for economic expansion and growth which would permit the successful realization of the wider objectives of the Monnet Plan. [...] [I]t is the economic objectives of French European policy after 1945 which were the true determinants of a more lasting western European settlement, for they would determine, just as the changing economic objectives of French policy after the signing of the Versailles Treaty did, the conjoint pattern of French and German economic recovery. It was out of this expression of French national interest that the first real steps towards "supra-nationality" in Europe were taken. (Milward, 1984, p.165-167).

Em agosto de 1949, houve as primeiras eleições gerais na recém-criada República Federativa da Alemanha, cujos resultados concederam a Konrad Adenauer o cargo de Chanceler. A política externa de Adenauer moveu-se no sentido da intensificação das

* O *Council of Europe* foi criado em 1949, após intensas negociações. Com sede em Estrasburgo, as reuniões da Assembléia eram anuais. A maioria dos Estados europeus juntou-se ao *Council* desde a sua fundação; a República Federativa da Alemanha filiou-se em 1950.

relações econômicas com a França. Para reforçar o peso político da Alemanha, sua estratégia foi trabalhar estreitamente com as potências ocidentais. Ao mesmo tempo, como visto, o Departamento de Estado norte-americano observava a impossibilidade de contar com a Grã-Bretanha como líder no processo de integração européia. A França deveria ocupar este papel, o que significava conceder um peso para o “planejamento” (em oposição às “forças de mercado”) muito maior do que o anteriormente vislumbrado. É nesse contexto que emerge o Plano Schuman.

Em 10 de maio de 1950, Robert Schuman, então Ministro das Relações Exteriores da França, propôs que “toda a produção franco-germânica de carvão e aço fosse colocada sob uma ‘joint High Authority’, dentro de uma organização aberta à participação de outros Estados europeus”; esta deveria ser “a primeira fundação concreta para uma federação européia, a qual é indispensável para a preservação da paz” (*apud* Milward, 1984, p.397). A instituição organizaria as exportações, forneceria carvão e aço em bases igualitárias e regularia preços.

Várias modificações foram feitas até a aprovação da Comunidade Européia do Carvão e do Aço (abril de 1951).³¹ Importante para o presente trabalho, entretanto, é notar que, se de um lado não houve a aprovação de uma “perspectiva de mercado”, pressionada pelos Estados Unidos, tampouco triunfaram as vozes dos cartéis privados.

Desde pelo menos a década de 1920, as indústrias de carvão e de aço eram dominadas pelas grandes empresas privadas. O Plano Schuman solapou suas iniciativas de retomar o controle do mercado; os poderes substantivos da *High Authority* permitiam a regulação estatal dos negócios privados: “The attitude adopted in the Schuman Plan has been inspired by an excessive suspicion of business agreements” (“US Proposes UN Action on Cartels”, Department of State, *Bulletin*, 8 de outubro de 1951, p.8 *apud* Diebold, 1952, p.290).

³¹ No final, foram permitidos subsídios para a mineração do carvão belga; as taxas de frete ferroviário nacional e internacional eram distintas; não houve equalização de salários; foi criado um Conselho de Ministros que poderia rever as decisões da instituição etc.

As forças do liberalismo corporativo finalmente triunfavam na Europa Ocidental, avançando sobre os resquícios da tendência estatal-monopolista. O intervencionismo governamental seria um dos pilares do novo regime de acumulação, mas não o protecionismo e o nacionalismo econômico do período entreguerras. Estava aberto o caminho para a internacionalização do capital produtivo norte-americano, regulada porém pelos governos europeus:

The tensions between government and industrial interests over who was in control of economic policy, which had emerged at the end of the war in various national battles over planning and nationalisation, spilled over into the international setting in the battle over the Schuman Plan. [...] The intentions of the Monnet Plan were not ultimately protectionist. [...] The [European Coal and Steel Community] represented the triumph of government in that struggle and the eventual reconciliation of the two industries to the domestic and international political realities of the post-war world. It was a major attribute of the importance of the Schuman proposals, as well as a decisive factor in their success, that they took a form which not only insisted of an international regulation of the future of the French and German economies, but that they were able to use the international framework to force a solution in government's own interest to the purely internal national struggle for control over the economy. (Milward, 1984, p.418-419).

A iniciativa norte-americana e o problema da libra esterlina

É dentro do panorama político acima descrito que devem ser compreendidas as reações à proposta inicial de Richard Bissel, em outubro de 1949. Já na fase de lançamento do Plano Marshall, o Departamento de Estado norte-americano preocupava-se com as perspectivas do continente europeu após o fim do sistema de transferências diretas de dólares. O Grupo de Planejamento (*Planning Group*) da ECA reiterava que a melhor alternativa para a recuperação sustentável da Europa seria a constituição de uma “federação supranacional”, capaz de gerir de forma global um mercado “interno” correspondente ao território do continente.³²

³² Como afirmou, em julho de 1949, Harlan Cleveland, do Grupo de Planejamento, a razão do baixo crescimento das economias européias era “the stifling effect on the process of economic growth, on competition and on the spirit of enterprise of the restrictive policies and practices of the participating countries, particularly economic nationalism” (*apud* Milward, 1984, p.286). Sobre as origens e o irrealismo do

O projeto do Grupo de Planejamento implicava o desenho de instituições supranacionais, de cunho burocrático e operado por atores não-políticos, os quais resolveriam problemas supostamente técnicos; seus membros não seriam, portanto, representantes de interesses nacionais. Pensava-se, inclusive, numa instituição financeira central, com poderes semelhantes ao do Federal Reserve, emitindo uma moeda comum. Mas a única idéia que apresentava alguma possibilidade de aceitação política era a de uma união central de compensações.³³

Em outubro de 1949, o administrador do Plano Marshall, Paul Hoffman, obcecado com a necessidade de construir um mercado único europeu, proferiu discurso junto à OCEE, alertando contra o perigo do “círculo vicioso do nacionalismo econômico”. De acordo com Milward (1984, p.303), “this was the first time that this insistence had been officially proclaimed in a public statement of policy by the American government”. É verdade que, atendendo a pedido de Acheson, Hoffman havia não somente eliminado os trechos mais radicais do discurso, relacionados ao banco central europeu, como também substituído a palavra “unificação” por “integração”, mais leve. Mas, por outro lado, “integração” aparecia 31 vezes no discurso.

Nesse momento, a ECA decide realmente utilizar parte dos fundos do Plano Marshall para estimular a eliminação das barreiras a um sistema europeu de pagamentos. Estas

pensamento federalista norte-americano, quando aplicado para o espaço da Europa Ocidental, ver Calleo e Rowland (1973, p.67-83).

³³ De acordo com Kaplan e Schleiminger (1989, Apêndice A), a proposta de uma instituição multilateral de compensações provinha do plano original de Keynes da década de 1940, ou seja, transferência de moedas como meio de economizar ouro (ou moedas fortes) nas transações correntes entre um grupo de países. É preciso notar, entretanto, que, quaisquer que fossem os méritos do Plano Keynes, sua aplicação em escala apenas regional poderia gerar inconsistências. Triffin (1957, p.219) não via lógica num sistema que poderia compelir países de menor desenvolvimento, como Itália ou Portugal, a emprestar para países mais ricos, como França ou Grã-Bretanha, apenas porque os primeiros apresentariam superávits *regionais* na Europa, independentemente da situação *global* de seus balanços de pagamentos. Em setembro de 1946, Theodore Geiger escreveu um memorando sobre uma União Européia de Compensações, mas as discussões nunca extravasaram os limites do Departamento de Estado. Em maio de 1948, Geiger, que continuava a estudar o assunto, publicou um texto para discussão da ECA, cuja repercussão fôra um pouco mais ampla. Simultaneamente, o Fundo Monetário Internacional considerava o tema. O jovem Robert Triffin, em setembro de 1947, propunha que o FMI utilizasse seus recursos para encorajar mecanismos multilaterais de pagamentos (Triffin, 1957, p.163-164).

reservas serviriam essencialmente para cobrir as diferenças, nas transações correntes intra-europeias, entre as quantidades recebidas em ouro pelos países superavitários e os pagamentos em ouro dos países devedores. Para este objetivo, seriam necessários US\$600 milhões, provenientes do Plano Marshall. Ao mesmo tempo, restrições quantitativas ao comércio intra-europeu deveriam ser eliminadas, para evitar retaliações por parte dos países deficitários. A disposição do governo norte-americano de utilizar dólares nesta direção era essencial, pois oferecia estímulos aos países superavitários, os quais, via de regra, não conseguiam transformar seus créditos intra-europeus em moeda forte.

Em dezembro de 1949, Bissel oferece a proposta completa. As moedas europeias deveriam ser plenamente transferíveis entre os países do continente, sem a necessidade de equilibrar as transações bilaterais. Em outras palavras, superávits com determinado país poderiam ser utilizados para saldar déficits com terceiros, em oposição ao esquema mais limitado do EIPC. Os créditos em dólares estariam à disposição para acomodar flutuações temporárias de balanços de pagamentos, frutos da “multilateralização” repentina dos créditos intra-europeus. Um dos corolários da proposta de Bissel era que os países não poderiam apresentar déficits recorrentes no montante total de suas transações correntes intra-europeias.³⁴

Seriam concedidas cotas para todos os países. Até uma certa proporção da cota, os países deficitários poderiam acumular débitos automaticamente, utilizando-se das margens de crédito. A partir de então, os débitos seriam pagos parcialmente em ouro (ou divisa forte) e parcialmente com crédito; a proporção de ouro deveria crescer conforme o tamanho do déficit. O mesmo raciocínio aplicava-se para os recebimentos por parte dos países superavitários. Os créditos funcionariam, portanto, como absorvedores de choques para déficits moderados ou temporários, particularmente para aqueles que surgissem como resultado dos programas de

³⁴ Telegrama de Hoffman à Embaixada em Paris, em 23/01/1950, afirmava que “present investment programs no longer sufficient justification for continuation present levels overall deficits, particularly when contribution to attaining viability by 1952 doubtful, as in case Norwegian investment program” (*apud* Milward, 1984, p.324).

liberalização comercial. A escala crescente de pagamentos em ouro procurava evitar a presença de déficits persistentes.

Em janeiro de 1950, o Grupo de Especialistas Financeiros da OCEE, sempre desproporcionalmente influenciado pelos belgas, aceitava as linhas gerais do sistema, mas era ainda mais rigoroso em suas sugestões. O ponto a partir do qual os pagamentos seriam pagos em ouro (ou divisa forte) deveria ser estabelecido em níveis bastante baixos, para desestimular déficits de qualquer natureza.³⁵ O Grupo elege um nome para a instituição que regularia as transações: *União Européia de Pagamentos*.

A proposta de Bissel, antes mesmo de provocar divergências entre os países europeus, trouxe a reação imediata dos setores mais conservadores do governo norte-americano, representados pelo Tesouro e pelo FMI. Conhecidos como “universalistas”, desejavam o retorno imediato a um sistema *global* de pagamentos, nas linhas de Bretton Woods. Em sua opinião, a criação de uma instituição européia supra-nacional significaria o fortalecimento de um grande *soft-currency trade bloc*, o qual, discriminando contra produtos da área do dólar, nunca atingiria a competitividade necessária para superar os arranjos restritivos. A UEP representaria um passo para trás, e não adiante, no caminho da convertibilidade global das moedas européias.

O Diretor-Administrativo do FMI, Camille Gutt, receava que a proposta criaria um “FMI paralelo”; outras vozes erguiam-se, desconfiadas de que a convertibilidade das moedas européias estaria mais longe que nunca:

In the establishment of the proposed Union, its operations should not conflict with obligations undertaken by the United States and other member governments to the IMF and that the establishment of the Union on a regional basis should not prevent any one participating country or group of participating countries from moving as rapidly as possible toward currency convertibility and economic integration independently of the rate of progress of other members of the proposed Union. (National Advisory Council on International Monetary and Financial Problems, Semiannual Report to the President and to the Congress for the Period October 1, 1949 - March 31, 1950, *apud* Diebold, 1952, p.410-411).

³⁵ Cumpre notar que o presidente do subcomitê, Hubert Ansiaux, era também Diretor do Banco Nacional da Bélgica, país que estava ansioso para transformar seus recorrentes superávits intra-europeus em dólares.

O FMI era ainda mais enfático: “Any features [of the proposed Union] which may likely to foster tendencies toward a closed monetary area should be avoided” (FMI, *Annual Report*, 30/04/1950, p.66).

O raciocínio da ECA, entretanto, questionava estes argumentos. Era irrealista partir de um suposto multilateralismo global, para então discutir qual o padrão de comércio mais apropriado para a Europa; a realidade do período e, portanto, o desafio a ser vencido, era o bilateralismo restritivo. A formação de um sistema multilateral de pagamentos, ainda que limitado ao espaço europeu, poderia melhorar a alocação de recursos e aumentar a competitividade da Europa Ocidental como um todo. Robert Triffin, acessor da ECA, argumentava que “the EPU proposals [...] do not in any way encroach upon existing Fund powers and jurisdiction, but merely encourage faster and greater progress within a more limited group of countries which are willing to accept *among themselves* additional, but not alternative commitments to those accepted under the [International Monetary] Fund’s Charter” (Triffin, 1957, p.54-55).

Mas isso não era suficiente para apaziguar os ânimos dos “universalistas”. O Secretário do Tesouro norte-americano, John W. Snyder, insistia que a UEP deveria ser um mecanismo transitório e rápido, pois discriminava contra o comércio com países fora do continente; deveria durar, no máximo, um ano. O Departamento de Estado, entretanto, estava convencido da importância da UEP; mais tarde, o ex-Embaixador do ERP (Plano Marshall), William A. Harriman, em carta de 08/04/1952, escrevia a Snyder para argumentar que os Estados Unidos deveriam continuar a mostrar interesse na União, a fim de manter “confidence in US leadership and US policies in Europe” (*apud* Kaplan e Schleiminger, 1989, p.153).

Na Europa, as divergências não eram menores. A Bélgica representava o país que mais buscava um sistema *global* de pagamentos; o objetivo era fazer com que seus superávits nas transações com outros países europeus fossem convertidos em dólares, a fim de satisfazer as demandas por produtos norte-americanos. Qualquer proposta de “União Européia de Pagamentos” correria o risco de ser demasiado *soft*: os membros não seriam estimulados a

apresentar superávits, recorrendo à políticas inflacionárias. Daí sua preocupação em estabelecer as menores margens possíveis de crédito (ou seja, os montantes até os quais não haveria pagamentos em ouro ou moeda forte). Além disso, parecia claro que o Conselho Administrativo da UEP não seria verdadeiramente “supra-nacional”, mas um conjunto de procuradores dos diversos países, com orientação sistemática por parte de seus governos. O modelo do Plano Schuman, que se tornou público neste período e mediante o qual integração significava um equilíbrio sensível aos interesses nacionais, seria adotado nas negociações monetárias. Nessas circunstâncias, o governo belga manifestava seu pessimismo quanto à viabilidade de o Conselho Administrativo impor medidas deflacionárias aos países-membros que apresentassem déficits consideráveis e permanentes.

Durante as negociações que conduziram à UEP, em 1950, a Bélgica chegou a ameaçar não participar do esquema. A UEP pressionaria, indubitavelmente, os países-membros, os superavitários inclusive, a equilibrar suas transações intra-européias, retirando a expectativa belga de importação maciça de bens dos Estados Unidos. Entretanto, a perspectiva de liberalização comercial subjacente à UEP oferecia incentivos grandes demais para que se lhe virasse as costas.

Na outra extremidade estava a Grã-Bretanha, temerosa quanto à possibilidade de retorno imediato a um sistema multilateral de pagamentos. Alguns setores trabalhistas mais radicais haviam-se apegado ao bilateralismo, argumentando ser esta a única maneira de preservar os objetivos de pleno emprego, na medida em que se evitavam os ajustamentos necessários à restauração do equilíbrio externo, essenciais dentro de qualquer sistema multilateral. Mas não era posição majoritária; a maior parte dos burocratas britânicos queria se livrar da “camisa-de-força do bilateralismo”.

O elemento que, na Grã-Bretanha, exercia maior força contra a instituição de um sistema multilateral de pagamentos, portanto, não era o apego aos acordos bilaterais de comércio; era o futuro da libra esterlina como moeda internacional e o risco de uma fuga maciça de ouro e dólares do Banco da Inglaterra.

A libra esterlina, no início dos anos 1950, ainda era uma moeda internacional. A maior prova dessa realidade era justamente a *área esterlina*, cujos membros realizavam, entre si e de modo livre, pagamentos nesta moeda.³⁶ Mas também países não-membros da área esterlina faziam transações com reservas depositadas em Londres, embora este tipo de atividade fosse agora muito menos frequente do que antes. Como a libra não era conversível em ouro ou dólares, as transações entre não-residentes dependiam de uma série de regulamentações e restrições, de acordo com a situação do balanço de pagamentos britânico.

A Tabela 3.8 mostra a gravidade do problema da conversibilidade da libra esterlina na segunda metade da década de 1940.

Tabela 3.8: Reservas em libra esterlina nas mãos dos não-residentes e reservas internacionais britânicas, 1947-1949 (£ milhões)

	1947	1948	1949
Total de reservas em libra esterlina (A)	3.886	3.550	3.719
<i>Países-membros da área esterlina</i>	<i>2.250</i>	<i>2.155</i>	<i>2.158</i>
<i>Países não-membros da área esterlina</i>	<i>1.248</i>	<i>997</i>	<i>985</i>
<i>Área do dólar</i>	<i>18</i>	<i>19</i>	<i>31</i>
<i>Outros países do hemisfério ocidental</i>	<i>235</i>	<i>135</i>	<i>80</i>
<i>Países da O.C.E.E.</i>	<i>419</i>	<i>309</i>	<i>356</i>
<i>Outros países não-membros</i>	<i>576</i>	<i>534</i>	<i>518</i>
<i>Organizações não-territoriais</i>	<i>388</i>	<i>398</i>	<i>576</i>
Reservas internacionais britânicas (B)	516	461	454
(A) / (B)	7,6	7,7	8,2

Fontes: Rees (1963), p.59; O.E.E.C. Statistical Bulletins

As autoridades monetárias britânicas acompanhavam de perto os movimentos dos títulos denominados em libra esterlina nas mãos de não-residentes, temendo qualquer

³⁶ A área esterlina resultou de um desenvolvimento lento, iniciado com as rupturas representadas pela Primeira Guerra Mundial. Em 1940, começou a operar como uma área monetária única. No início da década de 1950, a área esterlina englobava cerca de trinta países (colônias, territórios dependentes, países independentes membros do Commonwealth - Austrália, Índia, África do Sul etc.- e outros seis países - Burma, Islândia, Irlanda, Iraque, Jordânia e Líbia). Em geral, não havia controles aos movimentos de títulos denominados em libra entre estes países; as exceções eram os títulos governamentais britânicos, emitidos imediatamente antes da guerra, nas mãos da Austrália e da África do Sul. As taxas de câmbio entre a libra e as moedas dos outros membros da área esterlina eram rigorosamente fixas. Uma boa descrição da formação e do funcionamento da área esterlina está em BIS (1953).

forma de “vazamento” nas transações internacionais, que pudesse exigir conversibilidade em ouro ou dólares. Embora o discurso oficial do governo britânico, contrário à instituição de um sistema multilateral de pagamentos, sempre reiterasse o receio de se retornar aos mecanismos automáticos do padrão-ouro, documentos sigilosos do período mostram preocupação muito mais aguda com o “status internacional da libra esterlina” (Milward, 1984). Qualquer mecanismo de transferência de moedas européias seria insustentável, obrigando o “bloqueio” involuntário das reservas em libra esterlina.

Em termos mais práticos, a Grã-Bretanha queria evitar dois mecanismos de pagamentos na futura UEP. Não se poderia, em primeiro lugar, permitir que os membros da União compensassem seus débitos com a Grã-Bretanha por meio da utilização de saldos denominados em libra esterlina que tivessem sido adquiridos no passado. Esta possibilidade empurraria, provavelmente de modo bastante rápido, o Banco da Inglaterra para uma situação de iliquidez, dada a expectativa de que os outros bancos centrais iriam aproveitar a oportunidade para se livrarem dos títulos denominados em libra esterlina que adormeciam em seus cofres. Em segundo lugar, temia-se que a União concedesse a seus membros o direito de realizar pagamentos com reservas denominadas em libra que, embora correntes, fossem o resultado de transações com não-membros. O resultado seria o mesmo que o anterior, embora a iniciativa de fugir da libra partisse, nesse caso, de bancos centrais localizados fora da OCEE.

Em fins de 1949, o governo britânico deixava claro que suas idéias a respeito da União eram muito diversas das de Bissel ou do Grupo de Especialistas Financeiros da OCEE. A Grã-Bretanha queria que a União fosse apenas um “emprestador de última instância”, isto é, seus mecanismos de compensação seriam aplicáveis somente para pagamentos que não pudessem ser cobertos pelas margens de crédito disponíveis nos arranjos bilaterais já existentes (Rees, 1963, p.102-103). É evidente que a contra-proposta britânica não avançaria muito frente à situação consolidada. Se as moedas européias não fossem transferíveis (ou seja, se os créditos não fossem realmente multilaterais), os países-membros continuariam a discriminar

contra aqueles que tendessem a apresentar superávits intra-europeus, dificultando a integração do continente.

As negociações continuariam no decorrer do ano de 1950, com os britânicos apresentando propostas que, aparentemente sofisticadas, conservavam os arranjos bilaterais, nos quais era grande seu poder de barganha. Os setores mais conservadores da Grã-Bretanha (para não falar da ECA e da Bélgica) manifestavam inquietação:

The real difficulties will begin if the British attitude is inspired not solely by the constructive desire to maintain the usefulness of the sterling area mechanism but by a continued hankering for the protection which the existing bilateral payments agreements can and do provide. There seems to be an element of split-mind in the British attitude. [...] The British authorities must decide forthwith where they place the emphasis in their policy. (The Economist, 25/03/1950, p.669 *apud* Diebold, 1952, p.101).

A pressão norte-americana começava a se manifestar. Em telegrama de 15/03/1950, Paul Hoffman adverte o Ministro da Economia britânico, Sir Stafford Cripps, que, caso a Grã-Bretanha não participasse integralmente da UEP, “the restoration of a cordial relationship between the United Kingdom and the United States will be difficult of achievement” (*apud* Milward, 1984, p.329). A intransigência americana tinha seus motivos: integrar a Grã-Bretanha num esquema multilateral de pagamentos na Europa significava evitar a separação do mundo ocidental em duas grandes áreas monetárias. Mas a ECA tinha que oferecer algo em troca; é nesse momento que a imagem de uma união econômica e política na Europa Ocidental desaparece completamente do horizonte:

Had [the European Payments Union] not enabled the trade of the sterling area to be linked in a common payments mechanism to that of Western Europe, the trade expansion of the next decade would scarcely have been feasible and the threat of two separate western trading worlds would have continued to hover over American-European relations. Had America not abandoned its attempt to dissolve the sterling area in the interests of an integrated Western Europe, the new international framework of interdependence would have been unachievable. Had the agreement not at the same time put a firm end to the idea that the payments union would only be the first step towards a monetary and then a political union, it would scarcely have been possible to create a framework of integration appropriate to a durable peace settlement. [...] The conclusion of the EPU on those terms, representing as it did a major policy retreat by the United States, together with the agreement on a coal and steel community, laid the foundations of an effective reconstruction of Europe, closing one period and inaugurating another. (Milward, 1984, p.328).

O acordo final da UEP (assinado em 19 de setembro de 1950, com efeito retroativo a julho³⁷) fazia duas concessões à Grã-Bretanha. Em primeiro lugar, créditos em relação à União poderiam ser retidos em libra esterlina. Nesse caso, os países que optassem por este mecanismo poderiam realizar seus gastos correntes em qualquer parte do mundo que aceitasse libras como pagamento. Em segundo lugar, havia o problema das reservas acumuladas em libra esterlina. A Grã-Bretanha comprometeu-se a negociar programas de amortização desta massa de títulos; aquilo que não pudesse ser negociado, entretanto, poderia ser utilizado para saldar déficits com a União, independentemente da posição bilateral do país com a Grã-Bretanha. Por outro lado, entretanto, a ECA concordou em reembolsar as perdas de divisas fortes, decorrentes desta utilização multilateral da libra, em até US\$150 milhões.³⁸

A história da UEP não pertence ao âmbito do presente trabalho; entretanto, não poderíamos deixar de notar alguns de seus resultados para a economia política do período.

Durante seus oito anos e meio de existência, a UEP saldou US\$46,4 bilhões de transações comerciais, das quais US\$20 bilhões por meio de compensação multilateral, US\$13 bilhões por meio da reversão temporal de posições, US\$10,7 bilhões em ouro e US\$2,7 bilhões por meio de crédito (mecanismo automático). O índice médio de liberalização comercial na Europa Ocidental saltou de 56%, em 1950, para 89%, em 1958; no mesmo período, o valor do comércio intra-europeu cresceu de uma média mensal de US\$845 milhões para US\$1.943 milhões (Kaplan e Schleiminger, 1989, p.343). O comércio de serviços, entretanto, ainda era bastante limitado no final da década de 1950, sem falar dos fluxos de capital bancário.

A UEP, portanto, sem dúvida auxiliou na transição para a convertibilidade das moedas européias, o que mostra que o dilema entre *trade creation* e *trade diversion*, tão caro à literatura de comércio internacional, não pode ser tratado de forma estática.

³⁷ O acordo da UEP estava pronto em julho de 1950, mas alguns problemas técnicos adiaram a assinatura para setembro.

³⁸ De acordo com Triffin (1957, p.167), os reembolsos da ECA à Grã-Bretanha provinham de fundos que teriam sido direcionados àquele país de qualquer modo.

Embora conservasse um único sistema capitalista de comércio e de pagamentos, ameaçado desde a década de 1930, a UEP não acelerou a “unificação” política da Europa Ocidental, ou seja, não representou a proposta inicial americana dos “Estados Unidos da Europa”, que ignorava as diferenças e complexidades das economias da região. Ao invés da harmonização estreita das políticas econômicas, a UEP apenas desencorajou déficits persistentes nos balanços de pagamentos, reduzindo, mas não eliminando, o raio de manobra das autoridades européias. De acordo com Milward (1984, p.326 e ss.), a tendência era colocar as políticas econômicas num campo intermediário de autonomia, relativamente expansionista mas dependente de mecanismos diversos de intervenção e controle. Os termos sobre os quais a UEP foi montada e operacionalizada foram mais europeus que norte-americanos.

3.3. Conclusão

A superação dos obstáculos à instituição de um sistema multilateral de comércio e de pagamentos na Europa Ocidental, após a Segunda Guerra Mundial, foi tarefa delicada, dada a indisposição dos governos nacionais em submeter o desempenho das variáveis macroeconômicas às vicissitudes do balanço de pagamentos. A expansão internacional do capital produtivo requeria aquele sistema, mas não oferecia resposta adequada à questão da reciclagem da liquidez. Em última instância, somente o governo americano pôde coordenar a tarefa.

As ofensivas americanas na Europa Ocidental, das quais o Plano Marshall é o exemplo mais conhecido, forneceram não apenas a reciclagem internacional da liquidez; os fluxos de capital governamental estavam atrelados a conceito específico de relações industriais. Os Estados Unidos exportaram mais que mercadorias e capital para o resto do mundo; exportaram o liberalismo corporativo para a Europa Ocidental, reestruturando nesses moldes as relações de classe e inaugurando a “política da produtividade”. A estabilidade econômica (no limite, o crescimento) deveria ser a resposta para os conflitos distributivos.

Há quem afirme que “para viabilizar o novo plano [Marshall] [...] – e tudo o que ele significava em termos de radical mudança – era preciso esquecer as regras estabelecidas em Bretton Woods” (Teixeira, 1983, p.165). Isso pode ser verdade em relação ao caráter intergovernamental escolhido pelos Estados Unidos, em oposição ao princípio de cooperação vislumbrado em Bretton Woods.

Mas o Plano Marshall reforçou a idéia da associação entre a intervenção estatal e o mercado, auxiliou na superação do conflito entre autonomia nacional e multilateralismo econômico e preparou o terreno para a reprodução das relações de classe nos moldes do capitalismo norte-americano. Nessa perspectiva político-ideológica, o Plano Marshall foi uma

extensão de Bretton Woods, com as transformações que necessariamente teriam de ocorrer sob o contexto da Guerra Fria.

O Plano Marshall representou, num plano mais concreto, a base dos recursos em dólares para a sustentação dos acordos intra-europeus de pagamentos. O mais importante deles, antes da União Européia de Pagamentos, foi o Esquema Intra-Europeu de Pagamentos e Compensação (EIPC). Em geral, a historiografia sobre o EIPC conclui que seus resultados foram pouco expressivos. Triffin (1957) nota que, dos US\$1413 milhões de direitos de saque utilizados, US\$482 milhões poderiam ter sido economizados caso o acordo prevesse a reversão de posições, isto é, a possibilidade de compensar direitos de saque utilizados num mês por direitos concedidos no mês seguinte. Além disso, poderia ter havido economia de US\$560 milhões, caso existira transferência de direitos de saque. Assim, apenas US\$371 milhões (1413 - 482 - 560) foram efetivamente úteis para a redução dos desequilíbrios intra-europeus.

Mas é preciso notar que o EIPC (e também o anterior PACMM) constituiu tentativa (precária, é verdade) de conciliação entre os objetivos nacionais de política econômica e um sistema multilateral de pagamentos. Não se deve esquecer que o período do imediato pós-guerra representou o ápice dos planos nacionais de reconstrução e da interferência direta dos governos no mercado. Que esquema multilateral poderia ter ido mais longe, naquelas circunstâncias? Ambos foram capazes de expandir o comércio intra-europeu dentro de uma realidade de centralização absoluta das operações cambiais, fato que por si só já seria louvável. Os mercados cambiais ainda não eram livres; a Segunda Guerra Mundial já se encerrara havia anos, mas os governos consolidavam a imagem de que sua disposição para o intervencionismo não fôra passageira.

Sob este ponto de vista, não deveria causar espécie que um eventual processo de integração européia denotasse algo bastante diverso do senso comum e da propaganda governista. Em dezembro de 1949, o Administrador Assistente da ECA, Richard Bissel, publicou proposta mediante a qual haveria a completa transferência das moedas européias, a fim de multilateralizar os desequilíbrios em conta corrente do continente. Dez meses depois,

após intensas negociações, a União Européia de Pagamentos (UEP) iniciava suas atividades, rumo à convertibilidade externa das moedas nacionais. É comum, frente a tais fatos, apontar o caráter de liderança e inovação do governo norte-americano, fruto de sua posição hegemônica no período, à qual os países europeus deveriam se dobrar. Mas esta visão é superficial, se não errônea; a proposta de Bissel (para não falar dos moldes em que a UEP fôra concebida) representava recuo substantivo das idéias originais de certos setores políticos dos Estados Unidos em relação à Europa Ocidental.

Olhando em retrospecto, coube à França liderar o processo de integração européia. Símbolo por excelência do planejamento e do intervencionismo, a escolha do governo francês significava que, longe de enfraquecer o papel dos Estados nacionais junto à economia, o caminho trilhado reforçaria as bases do liberalismo corporativo. Os esforços franceses em direção ao processo de integração visavam justamente fortalecer a capacidade de intervenção governamental, principalmente porque os recursos e o mercado alemães eram fundamentais para os projetos de reestruturação e desenvolvimento da indústria francesa.

Diebold (1952, p.300) argumenta que, neste período, faltava à Europa uma conciliação entre a necessidade de internacionalização do capital e o maior poder dos Estados nacionais para administrar o ciclo econômico. A pesquisa de Alan Milward mostra-nos que a Comunidade Européia do Carvão e do Aço foi a primeira manifestação desta conciliação. Integração e Estado-Nação, longe de serem antagônicos, eram compatíveis entre si. A integração européia não foi “supranacional”; foi uma criação dos Estados nacionais para atingirem objetivos que não seriam viáveis sem aquela.³⁹ A internacionalização econômica que se seguiu na Europa Ocidental foi rigorosamente controlada pelos governos, ao contrário do século XIX. A União Européia de Pagamentos foi a face monetária deste processo histórico.

A seção 3.2, como visto, concentrou-se nas negociações intergovernamentais dos acordos de pagamentos multilaterais da Europa Ocidental, não porque os interesses nacionais são a fonte por excelência dos estudos de economia política internacional em

³⁹ “The Schuman Plan was, in a sense, a defeat for federalism and evidence that France had learnt the impossibility of making a European constitution” (Young, 1984, p.189).

qualquer caso, mas porque o período escolhido caracterizava-se particularmente pelo alto peso concedido aos Estados na condução dos negócios.

Assim, mesmo Kaplan e Schleiminger (1993), que inequivocadamente defendem a União Européia de Pagamentos em todas as circunstâncias, assumem a prioridade que os representantes da instituição concediam aos interesses de seus países de origem:

[...] the constitution of the Board as a body of independent experts proved to be a very useful myth. Appointed to serve in that capacity, most members were high-level permanent officials in their countries as well. Their home duties were closely related to the work of the Board. In almost every case, they were advisers to cabinet officers and had direct access to ministers, including those who represented their governments at OEEC ministerial meetings. They could thus negotiate authoritatively on behalf of their governments within the Board” (pp.334-335).

Considerações Finais

As páginas que seguem foram denominadas *Considerações Finais*, e não *Conclusões*, porque não pretendem resumir os resultados específicos do trabalho, tarefa que foi realizada na última seção (“Conclusão”) de cada um dos capítulos. A fim de evitar repetição desnecessária, aqui será apenas sistematizado o fio condutor de todo o trabalho.

Em seu livro magistral sobre a Grande Depressão dos anos 1930, Charles Kindleberger argumenta que a estabilidade do sistema internacional depende da existência de “um país disposto e capaz de atuar como estabilizador”; e que a Depressão foi ocasionada “pela incapacidade britânica e indisposição americana de assumir a responsabilidade pela estabilização” (Kindleberger, 1986, p.289-290). Este argumento, embora um avanço sobre análises prévias, as quais desconsideravam a estrutura do sistema internacional, não responde a uma pergunta que imediatamente emerge: de onde provém a “disposição” (ou “indisposição”) para atuar como estabilizador?

De fato, se nos limitamos à arena dos conflitos e barganhas interestatais, não encontramos uma resposta. Por que um país hegemônico - o qual, por definição, ganharia com a abertura do sistema - não estaria “disposto” a fazê-lo? A única saída é lançar mão de categorias pouco teorizáveis, tais como ignorância, tendências isolacionistas ou provincianismo.

Entretanto, quando analisamos o sistema monetário internacional como um conjunto de regras que obedece a determinado regime de acumulação, a chave para a resposta pode ser vislumbrada. No caso do período do padrão dólar-ouro, a hegemonia americana inseria-se no contexto de internacionalização do capital produtivo do pós-Segunda Guerra, o qual exigia a construção de um sistema multilateral de comércio e de pagamentos. Até meados da década de 1930, as grandes empresas norte-americanas “cresceram para dentro”, num

movimento espetacular de integração vertical, mas ainda não se expandiam para além de suas fronteiras. Na década de 1920, por exemplo, embora o produto nacional norte-americano fosse de três a cinco vezes maior que o da Grã-Bretanha e da Alemanha, as exportações eram equivalentes às desses países (Walter, 1991, p.120). A "indisposição" norte-americana de atuar como estabilizador do sistema internacional advinha, portanto, de características estruturais da economia doméstica. Foi somente nas fases finais do New Deal, que culminaram com a Segunda Guerra Mundial, que o capital produtivo norte-americano iniciou o processo irresistível de internacionalização. A "disposição" do governo norte-americano em superar os entraves europeus à instituição de um sistema monetário multilateral encontra aí as suas raízes.

Além disso, o argumento de Kindleberger não explica as diferenças institucionais entre períodos distintos de estabilidade do sistema monetário internacional. Entretanto, parece evidente que as regras do padrão-ouro clássico do século XIX eram diversas daquelas prevaletentes sob o padrão dólar-ouro, sobretudo quanto ao grau de autonomia concedido às políticas monetárias domésticas e o papel dos movimentos de capitais de curto prazo. A razão desta transformação jaz na mudança de equilíbrio entre a autoridade política e o mercado. A partir de pelo menos a década de 1930, cresceram as demandas políticas em favor da intervenção estatal na economia, sob a crença ideológica de que a suposta auto-regulação do mercado era socialmente insuportável. O sistema monetário internacional emergente foi um capítulo deste movimento histórico mais amplo.

Os dois elementos - a natureza do regime de acumulação e o equilíbrio específico entre autoridade e mercado - guardam relações entre si. Com o objetivo de arrefecer os ciclos econômicos e evitar com que a retração econômica constituísse política de ajustamento a desequilíbrios de balanço de pagamentos, o capital produtivo internacional reforçava o intervencionismo econômico. Do mesmo modo, o fortalecimento da autoridade política frente ao mercado estimulava a estabilidade do produto e do emprego, para a qual as grandes empresas norte-americanas foram fundamentais.

Este mútuo reforço, esta coerência singular entre os elementos materiais, institucionais e ideológicos constitui a hegemonia no plano internacional. A concentração de

poder por parte de um único país apenas auxilia (mas não determina) o espraio do sistema.

É claro que a institucionalização daqueles elementos não se apresentou como um processo isento de complexidades e contradições. A internacionalização do capital produtivo norte-americano exigia a construção de um sistema multilateral de pagamentos e um padrão internacional de valores, como visto. Por outro lado, o recrudescimento do papel dos governos junto à economia dificultava a submissão das políticas monetárias domésticas àquele sistema e à defesa daquele padrão. Premida entre, de um lado, as pressões liberalizantes do FMI e do Departamento do Tesouro e, de outro, as resistências nacionalistas dos governos francês e britânico, a posição sensível da ECA (*Economic Cooperation Administration*) na década de 1940 pode muito bem representar o dilema do período.

A superação deste dilema - até onde foi de fato superado - encontrou-se na montagem de um arcabouço *público*, cujo funcionamento não se guiava pelo lucro financeiro de curtíssimo prazo. Em outras palavras, o sistema monetário internacional não seria mais regulado por movimentos automáticos e privados de arbitragem; seria, sim, *administrado* com vistas à reprodução de longo prazo de um regime específico de acumulação.

Esta montagem atravessou dois momentos históricos.

O primeiro momento é representado pelo New Deal e pelos escritos de John Maynard Keynes acerca das relações monetárias internacionais, culminando nos acordos de Bretton Woods. A instituição de um Fundo Monetário Internacional e a autorização de mecanismos de controle à circulação do capital financeiro simbolizavam o caráter público do sistema que se desejava montar.

O segundo momento inaugura-se quando o governo dos Estados Unidos, temeroso quanto à virtual paralisação dos mecanismos de pagamentos multilaterais, assume o papel de reciclagem internacional de liquidez, respeitando a autonomia relativa das políticas monetárias domésticas dos principais países da Europa Ocidental. O principal mecanismo institucional deste momento foi representado pela União Européia de Pagamentos, estimulada pelo governo norte-americano, mas cujos contornos respeitavam as particularidades dos países europeus.

O padrão dólar-ouro, portanto, pertence à história mais geral do movimento de internacionalização do capital produtivo norte-americano e da ascensão dos mecanismos sociais de controle sobre o mercado. A presença dos Estados Unidos como nação hegemônica no período não deveria constituir a única fonte de explicação. O mundo não observará, de forma automática, uma nova era de estabilidade do sistema monetário internacional a partir da mera concentração de poder econômico num único país, a não ser que as finanças internacionais retornem a uma posição subordinada no processo de acumulação e a sociedade se mobilize para encontrar formas criativas de regulação do processo econômico.

APÊNDICE

Tabela A1: Bélgica/Luxemburgo: Dados Macroeconômicos, 1946-1951

Tabela A2: França: Dados Macroeconômicos, 1946-1951

Tabela A3: Alemanha: Dados Macroeconômicos, 1946-1951

Tabela A4: Itália: Dados Macroeconômicos, 1946-1951

Tabela A5: Holanda: Dados Macroeconômicos, 1946-1951

Tabela A6: Reino Unido: Dados Macroeconômicos, 1946-1951

Tabela A7: Estados Unidos: Dados Macroeconômicos, 1946-1951

Tabela A1: Bélgica/Luxemburgo: Dados Macroeconômicos, 1946-1951

	1946	1947	1948	1949	1950	1951	<i>Em US\$ bilhões</i>	1946	1947	1948	1949	1950	1951
Prod. Ind.(1953=100)		83,2	90,4	90,4	94,0	108,0	Produção Ind.						
PIB (1953=100)		81,6	84,2	87,6	92,4	97,7	PIB		5,7	6,2	6,5	6,9	7,9
Comércio com OCEE (%PIB)	1946	1947	1948	1949	1950	1951	Comércio com OCEE	1946	1947	1948	1949	1950	1951
Exportações		15,4	16,0	16,8	14,8	19,6	Exportações	445,3	876,5	994,4	1090	1028	1553
Importações		14,6	15,2	13,4	13,7	17,6	Importações	663,7	831,1	945,5	869,3	947,8	1398
Saldo Comercial		0,8	0,8	3,4	1,2	2,0	Saldo Comercial	-218,4	45,4	49,0	220,7	80,6	155,0
Comércio com EUA (%PIB)	1946	1947	1948	1949	1950	1951	Comércio com EUA	1946	1947	1948	1949	1950	1951
Exportações		1,1	1,6	1,4	2,0	2,7	Exportações	73,3	61,7	101,3	92,2	140,4	211,9
Importações		9,0	5,7	5,0	4,4	5,1	Importações	210,7	515,5	356,0	325,3	304,2	406,8
Saldo Comercial		-8,0	-4,1	-3,6	-2,4	-2,5	Saldo Comercial	-137,4	-453,8	-254,8	-233,2	-163,8	-194,9
Balanco de Pagamentos	1946	1947	1948	1949	1950	1951	Balanco de Pagamentos	1946	1947	1948	1949	1950	1951
Exportações (%PIB)		24,6	27,1	27,1	23,6	33,2	Exportações	674,5	1403	1686	1765	1641	2634
Importações (%PIB)		34,2	32,0	27,5	27,9	31,9	Importações	1196	1946	1991	1787	1937	2527
Saldo Comercial (%PIB)		-9,5	-4,9	-0,3	-4,3	1,3	Saldo Comercial	-521,2	-543,7	-304,7	-22,0	-296,3	106,8
Conta Corrente (%PIB)		-5,4	-0,9	1,4	-2,1	3,6	Conta Corrente						
Reservas (% Import.)	73,2	45,9	47,1	50,2	38,7	41,7	Reservas	875,0	894,0	938,0	897,0	749,0	1054
das quais: ouro	61,5	30,5	31,3	34,0	30,3	25,1	das quais: ouro	735,0	594,0	624,0	608,0	587,0	635,0
Taxa de câmbio		43,8	43,8	45,2	50,2	50,3	Taxa de câmbio		43,8	43,8	45,2	50,2	50,3

Fontes:

(1) Indústria, Exportações, Importações, Reservas, Ouro e Taxas de Câmbio: OEEC Statistical Bulletins.

(2) PIB: Maddison (1982).

Tabela A2: França: Dados Macroeconômicos, 1946-1951

	1946	1947	1948	1949	1950	1951	<i>Em US\$ bilhões</i>	1946	1947	1948	1949	1950	1951
Prod. Ind.(1953=100)			81,8	88,4	90,0	99,0	Produção Ind.						
PIB (1953=100)	62,1	67,6	77,6	83,0	89,2	94,4	PIB		20,4	24,7	26,6	28,9	33,1
Comércio com OCEE (%PIB)	1946	1947	1948	1949	1950	1951	Comércio com OCEE	1946	1947	1948	1949	1950	1951
Exportações		3,6	3,1	3,8	4,5	3,5	Exportações	414,7	736,9	765,6	1006	1290	1142
Importações		3,3	3,1	3,0	2,9	3,8	Importações	496,0	674,2	770,9	810,2	836,5	1255
Saldo Comercial		0,3	0,0	0,7	1,6	-0,3	Saldo Comercial	-81,2	62,8	-5,3	196,1	453,1	-113,0
Comércio com EUA (%PIB)	1946	1947	1948	1949	1950	1951	Comércio com EUA	1946	1947	1948	1949	1950	1951
Exportações		0,2	0,3	0,2	0,4	0,8	Exportações	53,6	50,2	62,9	53,8	125,3	250,1
Importações		4,9	2,4	2,2	1,3	1,6	Importações	702,7	1006	592,0	582,1	377,5	519,8
Saldo Comercial		-4,7	-2,1	-2,0	-0,9	-0,8	Saldo Comercial	-649,1	-956,2	-529,1	-528,4	-252,2	-269,8
Balanco de Pagamentos	1946	1947	1948	1949	1950	1951	Balanco de Pagamentos	1946	1947	1948	1949	1950	1951
Exportações (%PIB)		9,2	8,1	10,2	10,6	12,8	Exportações	849,6	1871	2002	2710	3065	4241
Importações (%PIB)		16,3	13,9	12,3	10,6	13,9	Importações	2218	3328	3448	3278	3065	4615
Saldo Comercial (%PIB)		-7,2	-5,8	-2,1	0,0	-1,1	Saldo Comercial	-1369	-1457	-1446	-567,7	-0,2	-374,4
Conta Corrente (%PIB)		-4,7	-4,0	-1,4	-0,3	-1,8	Conta Corrente						
Reservas (% Import.)	42,3	24,1		24,4	43,5	19,8	Reservas	938,0	802,0		800,0	1334	912,0
das quais: ouro	39,3	16,5	15,8	16,7	17,1	11,9	das quais: ouro	872,0	550,0	546,0	546,0	523,0	548,0
Taxa de câmbio		119,1	237,9	286,0	349,7	350,0	Taxa de câmbio		119,1	237,9	286,0	349,7	350,0

Fontes:

(1) Indústria, Exportações, Importações, Reservas, Ouro e Taxas de Câmbio: OEEC Statistical Bulletins.

(2) PIB: Maddison (1982).

Tabela A3: Alemanha: Dados Macroeconômicos, 1946-1951

	1946	1947	1948	1949	1950	1951	<i>Em US\$ bilhões</i>	1946	1947	1948	1949	1950	1951
Prod. Ind.(1953=100)			39,6	56,9	72,0	85,0	Produção Ind.	13528	16609	19689	22933	26241	28980
PIB (1953=100)	39,6	48,6	57,7	67,2	76,8	84,9	PIB		14,1	17,6	20,6	23,9	28,5
Comércio com OCEE (%PIB)	1946	1947	1948	1949	1950	1951	Comércio com OCEE	1946	1947	1948	1949	1950	1951
Exportações		2,1	3,3	4,3	5,7	7,3	Exportações		300,0	580,3	879,6	1354	2090
Importações		1,3	2,5	3,6	5,7	5,3	Importações		179,6	442,1	751,8	1360	1505
Saldo Comercial		0,9	0,8	0,6	0,0	2,0	Saldo Comercial		120,4	138,2	127,8	-5,8	585,0
Comércio com EUA (%PIB)	1946	1947	1948	1949	1950	1951	Comércio com EUA	1946	1947	1948	1949	1950	1951
Exportações		0,0	0,2	0,2	0,4	0,8	Exportações		4,6	26,5	46,6	103,2	236,5
Importações		4,3	5,1	4,0	1,8	2,3	Importações		603,6	898,8	822,2	431,0	647,4
Saldo Comercial		-4,3	-4,9	-3,8	-1,4	-1,4	Saldo Comercial		-599,0	-872,3	-775,7	-327,8	-410,9
Balanco de Pagamentos	1946	1947	1948	1949	1950	1951	Balanco de Pagamentos	1946	1947	1948	1949	1950	1951
Exportações (%PIB)		2,2	3,6	5,4	8,3	12,2	Exportações	161,0	315,1	641,6	1123	1981	3473
Importações (%PIB)		6,1	8,8	10,8	11,3	12,3	Importações	643,0	851,2	1554	2237	2704	3503
Saldo Comercial (%PIB)		-3,8	-5,2	-5,4	-3,0	-0,1	Saldo Comercial	-481,9	-536,0	-912,7	-1114	-723,2	-30,0
Conta Corrente (%PIB)				-3,1	-1,4	1,7	Conta Corrente						
Reservas (% Import.)			19,0	9,0	9,8	14,4	Reservas			295,0	201,0	266,0	503,0
das quais: ouro						0,8	das quais: ouro						28,0
Taxa de câmbio		3,3	3,3	3,5	4,2	4,2	Taxa de câmbio		3,3	3,3	3,5	4,2	4,2

Fontes:

(1) Indústria, Exportações, Importações, Reservas, Ouro e Taxas de Câmbio: OEEC Statistical Bulletins.

(2) PIB: Maddison (1982).

Tabela A4: Itália: Dados Macroeconômicos, 1946-1951

	1946	1947	1948	1949	1950	1951	<i>Em US\$ bilhões</i>	1946	1947	1948	1949	1950	1951
Prod. Ind.(1953=100)			61,4	67,6	78,0	89,0	Produção Ind.						
PIB (1953=100)	57,4	67,4	71,3	76,6	82,8	89,1	PIB		10,7	12,0	12,9	14,2	16,5
Comércio com OCEE (%PIB)	1946	1947	1948	1949	1950	1951	Comércio com OCEE	1946	1947	1948	1949	1950	1951
Exportações		3,1	3,5	3,9	4,4	5,2	Exportações	86,4	328,0	422,4	504,7	617,4	859,0
Importações		2,8	2,4	3,0	3,5	4,4	Importações	43,7	294,8	293,8	390,7	497,9	721,0
<i>Saldo Comercial</i>		0,3	1,1	0,9	0,8	0,8	<i>Saldo Comercial</i>	42,7	33,1	128,6	114,0	119,5	138,0
Comércio com EUA (%PIB)	1946	1947	1948	1949	1950	1951	Comércio com EUA	1946	1947	1948	1949	1950	1951
Exportações		0,4	0,7	0,3	0,5	0,7	Exportações	28,9	41,9	89,5	44,6	76,8	113,0
Importações		5,9	4,5	4,0	2,4	2,8	Importações	141,1	631,1	539,6	516,7	336,7	454,8
<i>Saldo Comercial</i>		-5,5	-3,8	-3,6	-1,8	-2,1	<i>Saldo Comercial</i>	-112,2	-589,2	-450,1	-472,1	-259,9	-341,8
Balanco de Pagamentos	1946	1947	1948	1949	1950	1951	Balanco de Pagamentos	1946	1947	1948	1949	1950	1951
Exportações (%PIB)		6,2	8,9	8,6	8,5	10,0	Exportações	175,9	665,4	1067	1107	1200	1649
Importações (%PIB)		13,3	12,5	11,6	10,2	13,2	Importações	249,4	1429	1501	1498	1442	2168
<i>Saldo Comercial (%PIB)</i>		-7,1	-3,6	-3,0	-1,7	-3,2	<i>Saldo Comercial</i>	-73,4	-763,6	-434,2	-391,2	-242,4	-519,6
Conta Corrente (%PIB)		-9,7	-2,6	-2,0	-0,7	-1,4	Conta Corrente						
Reservas (% Import.)	99,9	17,2	35,5	59,6	60,7	48,2	Reservas	249,0	246,0	533,0	893,0	875,0	1045
das quais: <i>ouro</i>	11,2	4,1	7,5	17,1	17,8	15,4	das quais: <i>ouro</i>	28,0	58,0	112,0	256,0	256,0	333,0
Taxa de câmbio		574,7	574,7	586,8	624,8	624,9	Taxa de câmbio		574,7	574,7	586,8	624,8	624,9

Fontes:

(1) Indústria, Exportações, Importações, Reservas, Ouro e Taxas de Câmbio: OEEC Statistical Bulletins.

(2) PIB: Maddison (1982).

Tabela A5: Holanda: Dados Macroeconômicos, 1946-1951

	1946	1947	1948	1949	1950	1951	<i>Em US\$ bilhões</i>	1946	1947	1948	1949	1950	1951
Prod. Ind.(1953=100)			71,5	80,1	88,0	91,0	Produção Ind.						
PIB (1953=100)	63,5	73,3	81,2	86,3	89,1	90,7	PIB		4,2	5,0	5,3	5,5	6,1
Comércio com OCEE (%PIB)	1946	1947	1948	1949	1950	1951	Comércio com OCEE	1946	1947	1948	1949	1950	1951
Exportações		10,5	12,9	15,1	17,0	20,9	Exportações	212,4	444,7	641,6	804,8	942,0	1278
Importações		15,1	17,1	16,9	19,8	22,9	Importações	408,4	639,6	851,4	897,6	1099	1398
<i>Saldo Comercial</i>		-4,6	-4,2	-1,7	-2,8	-2,0	<i>Saldo Comercial</i>	-196,0	-194,9	-209,8	-92,8	-157,4	-120,0
Comércio com EUA (%PIB)	1946	1947	1948	1949	1950	1951	Comércio com EUA	1946	1947	1948	1949	1950	1951
Exportações		0,4	0,6	0,7	1,1	1,8	Exportações	14,3	19,1	27,7	37,8	60,5	111,4
Importações		10,6	6,5	5,7	4,3	4,6	Importações	200,9	449,0	323,8	304,0	236,6	282,0
<i>Saldo Comercial</i>		-10,1	-6,0	-5,0	-3,2	-2,8	<i>Saldo Comercial</i>	-186,6	-430,0	-296,0	-266,2	-176,2	-170,6
Balanco de Pagamentos	1946	1947	1948	1949	1950	1951	Balanco de Pagamentos	1946	1947	1948	1949	1950	1951
Exportações (%PIB)		16,5	20,2	24,3	25,0	31,5	Exportações	295,1	698,9	1003	1289	1390	1926
Importações (%PIB)		37,7	37,2	34,4	36,7	41,2	Importações	806,4	1598	1849	1828	2038	2516
<i>Saldo Comercial (%PIB)</i>		-21,2	-17,0	-10,1	-11,7	-9,7	<i>Saldo Comercial</i>	-511,3	-899,5	-845,8	-538,8	-648,0	-590,4
Conta Corrente (%PIB)		-11,9	-6,7	-0,1	-5,1	0,4	Conta Corrente						
Reservas (% Import.)	35,8	20,9	18,0	21,1	26,5	21,6	Reservas	289,0	334,0	333,0	386,0	539,0	544,0
das quais: <i>ouro</i>	32,9	14,5	9,0	9,1	15,3	12,6	das quais: <i>ouro</i>	265,0	232,0	167,0	167,0	311,0	316,0
Taxa de câmbio		2,7	2,7	2,9	3,8	3,8	Taxa de câmbio		2,7	2,7	2,9	3,8	3,8

Fontes:

(1) Indústria, Exportações, Importações, Reservas, Ouro e Taxas de Câmbio: OEEC Statistical Bulletins.

(2) PIB: Maddison (1982).

Tabela A6: Reino Unido: Dados Macroeconômicos, 1946-1951

	1946	1947	1948	1949	1950	1951	<i>Em US\$ bilhões</i>	1946	1947	1948	1949	1950	1951
Prod. Ind.(1953=100)			82,5	87,4	94,0	97,0	Produção Ind.						
PIB (1953=100)	85,0	83,8	86,4	89,6	92,5	95,9	PIB		34,7	37,9	39,5	41,3	46,2
Comércio com OCEE (%PIB)	1946	1947	1948	1949	1950	1951	Comércio com OCEE	1946	1947	1948	1949	1950	1951
Exportações		4,0	5,0	4,6	4,4	4,6	Exportações	1274	1386	1894	1814	1834	2139
Importações		3,3	4,1	4,9	4,3	5,5	Importações	739,1	1157	1552	1923	1776	2552
Saldo Comercial		0,7	0,9	-0,3	0,1	-0,9	Saldo Comercial	534,5	229,0	342,2	-108,2	57,8	-413,0
Comércio com EUA (%PIB)	1946	1947	1948	1949	1950	1951	Comércio com EUA	1946	1947	1948	1949	1950	1951
Exportações		0,7	0,8	0,6	0,9	0,9	Exportações	160,0	247,6	285,5	224,5	357,2	429,6
Importações		3,4	1,9	2,1	1,4	2,3	Importações	924,0	1197	738,0	821,4	592,3	1067
Saldo Comercial		-2,7	-1,2	-1,5	-0,6	-1,4	Saldo Comercial	-764,0	-949,4	-452,5	-596,9	-235,1	-637,2
Balanco de Pagamentos	1946	1947	1948	1949	1950	1951	Balanco de Pagamentos	1946	1947	1948	1949	1950	1951
Exportações (%PIB)		13,9	17,5	17,3	15,3	16,4	Exportações	3883	4825	6631	6826	6311	7584
Importações (%PIB)		20,8	22,1	21,3	17,7	23,6	Importações	5237	7228	8369	8426	7285	10931
Saldo Comercial (%PIB)		-6,9	-4,6	-4,1	-2,4	-7,2	Saldo Comercial	-1354	-2402	-1738	-1600	-974,4	-3347
Conta Corrente (%PIB)		-1,8	2,9	3,2	6,0	0,2	Conta Corrente						
Reservas (% Import.)	51,5	28,8	22,2	20,0	45,3	21,4	Reservas	2697	2080	1857	1689	3301	2336
das quais: ouro			19,2		39,8	20,1	das quais: ouro			1605		2900	2200
Taxa de câmbio		0,2	0,2	0,3	0,4	0,4	Taxa de câmbio		0,2	0,2	0,3	0,4	0,4

Fontes:

(1) Indústria, Exportações, Importações, Reservas, Ouro e Taxas de Câmbio: OEEC Statistical Bulletins.

(2) PIB: Maddison (1982).

Tabela A7: Estados Unidos: Dados Macroeconômicos, 1946-1951

	1946	1947	1948	1949	1950	1951	<i>Em US\$ bilhões</i>	1946	1947	1948	1949	1950	1951
Prod. Ind.(1953=100)			78,9	72,6	82,1	90,0	Produção Ind.						
PIB (1953=100)	76,8	75,5	78,5	79,0	85,8	92,9	PIB		232,9	258,3	259,3	285,3	329,1
Comércio com OCEE (%PIB)	1946	1947	1948	1949	1950	1951	Comércio com OCEE	1946	1947	1948	1949	1950	1951
Exportações		2,0	1,6	1,5	1,0	1,3	Exportações		4732	4152	3850	2767	4422
Importações		0,3	0,4	0,3	0,4	0,5	Importações		673,2	975,6	834,0	1252	1768
Saldo Comercial		1,7	1,2	1,2	0,5	0,8	Saldo Comercial		4058	3176	3016	1516	2654
Balanço de Pagamentos	1946	1947	1948	1949	1950	1951	Balanço de Pagamentos	1946	1947	1948	1949	1950	1951
Exportações (%PIB)		6,1	4,9	4,6	3,6	4,5	Exportações	9500	14252	12532	11936	10142	14880
Importações (%PIB)		2,4	2,7	2,5	3,1	3,3	Importações	4825	5644	7092	6592	8735	10817
Saldo Comercial (%PIB)		3,7	2,1	2,1	0,5	1,2	Saldo Comercial	4675	8609	5440	5345	1408	4063
Conta Corrente (%PIB)		5,3	2,9	2,8	1,1	1,6	Conta Corrente						
Ouro (% Importações)	429,1	405,2	344,0	372,6	261,3	211,5	Ouro	20706	22868	24399	24563	22820	22873

Fontes:

(1) Indústria, Exportações, Importações, Reservas, Ouro e Taxas de Câmbio: OEEC Statistical Bulletins.

(2) PIB: Maddison (1982).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aglietta, Michel. (1979). "La notion de monnaie internationale et les problèmes monétaires européens dans une perspective historique". *Revue Économique* 5, setembro, p.808-844.
- . (1985). "The creation of international liquidity", in Tsoukalis, Loukas (ed.). *The political economy of international money*. Londres, The Royal Institute of International Affairs, p.171-202.
- . (1987). *El fin de las divisas clave: ensayo sobre la moneda internacional*. México, Siglo Veintiuno. [Orig. 1986].
- . (1995). *Macroéconomie financière*. Paris, La Découverte.
- Aglietta, Michel e Orlean, A. (1982). *La violence de la monnaie*. Paris, PUF.
- Anderson, Perry (1985). *Teoria, política e história*. México, Siglo XXI. [Orig. 1980].
- Arrighi, Giovanni. (1996). *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo*. São Paulo, Unesp. [Orig. 1994].
- Ashley, Richard K. (1986). "The poverty of neorealism", in Keohane, Robert O. (ed.). *Neorealism and its critics*. Nova York, Columbia University Press, p.255-300. [Orig. 1984].
- Axelrod, Robert e Keohane, Robert (1985). "Achieving cooperation under anarchy: strategies and institutions". *World Politics*, 38, p.226-254.
- Baer, Monica (coord.) (1994). "A problemática monetário-financeira internacional: uma questão estratégica para o Brasil". *2º Relatório Parcial do Convênio CEBRAP/FUNAG/ SGPL/PNUD*, São Paulo, mimeo.
- BIS (Bank for International Settlements) (1953). *The sterling area*. Report.
- Barracough, Geoffrey (1990/1964). *An introduction to contemporary history*. Londres, Penguin.
- Belluzzo, L. G. Mello (1997). "Dinheiro e as transfigurações da riqueza", in Tavares, M. Conceição e Fiori, José L. (org.). *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. 2ª ed. Petrópolis, Vozes, p.151-194.
- Bernard, Mitchell (1994). "Post-fordism, transnational production, and the changing global political economy", in Stubbs e Underhill (eds.) (1994). *Political economy and the changing global order*. Londres, Macmillan, p.216-229.
- Block, F. (1977). *Las orígenes del desorden económico internacional: la política monetaria internacional de los estados unidos, desde la segunda guerra mundial hasta nuestros días*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Bloomfield, A. (1959). *Monetary policy under the international gold standard*. Nova York, Federal Reserve Bank of New York.
- Booth, Ken (1996). "75 years on: rewriting the subject's past - reinventing its future", in Zalewski, M.; Smith, S. e Booth, K. (eds.). *International theory: positivism and beyond*. Cambridge, Cambridge University Press, p.328-339.

- Bordo, Michael (1993a). "The Bretton Woods international monetary system: a historical overview", in Bordo, Michael e Eichengreen, Barry (eds.). *A retrospective on the Bretton Woods system*. Chicago, University of Chicago Press, p.3-98.
- . (1993b). *The gold standard, Bretton Woods and other monetary regimes: an historical appraisal: tables and figures*. Washington, D.C., National Bureau of Economic Research Papers.
- Bordo, Michael e Eichengreen, Barry (eds.) (1993). *A retrospective on the Bretton Woods system*. Chicago, University of Chicago Press.
- Brinkley, Alan (1998). *Liberalism and its discontents*. Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Brown, Lester R. (1972). *World without borders: the interdependence of nations*. Nova York, Foreign Policy Association, Headline Series.
- Brown, W. A. (1940). *The international gold standard reinterpreted, 1914-1934*.
- Bull, Hedley (1972). "The theory of international politics, 1919-1969", in Porter, Brian (ed.). *International politics, 1919-1969*. Londres, Oxford University Press.
- . (1977). *The anarchical society: a study of order in world politics*. Nova York, Columbia University Press.
- Burns, Arthur F. (1987). "The anguish of central banking", in Ciocca, Pierluigi (ed.). *Money and the economy: central bankers' views*. Londres, Macmillan, p.147-166.
- Buzan, Barry (1996). "The timeless wisdom of realism?", in Zalewski, M.; Smith, S. e Booth, K. (eds.). *International theory: positivism and beyond*. Cambridge, Cambridge University Press, p.47-65.
- Calleo, David P. e Rowland, Benjamin N. (1973). *America and the world political economy*. Londres, Indiana University Press.
- Carr, Edward H. (1981). *Vinte anos de crise, 1919-1939*. Brasília, Editora Universidade de Brasília. [Orig. 1939].
- Clarke, Richard (1982). *Anglo-American economic collaboration in war and peace, 1942-1949*. Editado por Alec Cairncross. Oxford, Clarendon Press.
- Clarke, Stephen (1967). *Central bank cooperation: 1924-31*. Nova York, Central Reserve Bank.
- Cleveland, Harold van B. (1976). "The international monetary system in the interwar period", in Rowland, Benjamin R. (ed.). *Balance of power or hegemony: the interwar monetary system*. Nova York, New York University Press, p.1-59.
- . (1984). "If there had been no Marshall Plan", in Hoffman, Stanley e Maier, Charles (eds.). *The Marshall Plan: a retrospective*, Londres, Boulder, p.59-64.
- Conybeare, John A. C. (1984). "Public goods, prisoners' dilemmas and the international political economy", *International Studies Quarterly*, 28, march, 5-22.
- Coutinho, Luciano G. (1975). *The internationalization of oligopoly capital*. Tese de doutoramento. Cornell University.
- Cox, Robert W. (1987). *Production, power, and world order: social forces in the making of history*. Nova York, Columbia University.
- . (1992). "Multilateralism and world order". *Review of International Studies*, 18, p.161-180.
- . (1993). "Gramsci, hegemony, and international relations: an essay in method", in Gill, Stephen (ed.). *Gramsci, historical materialism and international relations*. Cambridge, Cambridge University Press. [Orig. 1983].
- . (1994). "Global restructuring: making sense of the changing international political economy", in Stubbs e Underhill (eds.) (1994). *Political economy and the changing global order*. Londres, Macmillan, p.17-44.
- . (1995). "Critical political economy", in Hettne, Bjorn (ed.). *International political economy: understanding global disorder*. New Jersey, Zed Books, p.31-45.

- (1996a). *Approaches to world order*. Cambridge, Cambridge University Press.
- (1996b). "Social forces, states, and world order: beyond international relations theory". In: Cox (1996a). [Orig. 1981].
- (1996c). "Realism, positivism, and historicism", in Cox (1996a), p.49-59. [Orig. 1985].
- Crafts, N. e Toniolo, G. (1996). "Post-war growth: an overview", in *Economic growth in Europe since 1945*. Cambridge, Cambridge University Press, p.1-37.
- De Cecco, Marcello (1972). "Economic policy in the reconstruction period, 1945-51", in Woolf, S. J. (ed.). *The rebirth of Italy, 1943-1950*. Londres, Routledge.
- (1974). *Money and Empire: the international gold standard*. Londres, Blackwell.
- De Grauwe, P. (1996). *International money – postwar trends and theories*. Oxford, Oxford University Press. 2nd ed.
- De Vries, Margaret G. (1996). "The Bretton Woods Conference and the birth of the International Monetary Fund", in Kirshner, Orien (ed.). *The Bretton Woods - GATT system: retrospect and prospect after fifty years*. Nova York, M. E. Sharpe, p.3-19.
- Diebold (1952). *Trade and payments in Western Europe: a study in economic cooperation, 1947-51*. Nova York, Harper.
- Dornbusch, Rudiger. (1975). "Exchange rates and fiscal policy in a popular model of international trade". *American Economic Review*, 65, p.859-871.
- (1976). "The theory of flexible exchange rate regimes and macroeconomic policy". *Scandinavian Journal of Economics*, 78(2).
- Eichengreen, Barry (1989). "Hegemonic stability theories of the international monetary system", in Cooper, Richard; Eichengreen, Barry; Hanning, C Randall; Holtham, Gerald e Putnam, Robert (eds.). *Can nations agree?* Washington, D. C., Brookings Institution, p.255-298.
- (1990). *Elusive stability: essays in the history of international finance*. Cambridge, Cambridge University Press.
- (1992). "International monetary instability between the wars: structural flaws or misguided policies?", in *Monetary regime transformations*. Londres, Aldershot.
- (1993a). *Reconstructing Europe's trade and payments: the European Payments Union*. Manchester, Manchester University Press.
- (1993b). "The endogeneity of exchange rate regimes". *Centre for Economic Policy Research discussion paper*, no. 812. Londres.
- (1996). *Globalizing capital: a history of the international monetary system*. Princeton, Princeton University Press.
- Eichengreen, Barry e de Long, J Bradford (1993). "The Marshall Plan: history's most successful structural adjustment program", in Dornbusch, Rudiger; Nolling, Wilhelm e Layard, Richard (eds.). *Postwar economic reconstruction and lessons for the East today*. Cambridge, Mass., Mit Press.
- Eichengreen, Barry e Flandreau, Marc (1994). "The geography of the gold standard", in Macedo, Jorge Braga; Eichengreen, Barry e Reis, Jaime (eds.). *Currency convertibility: the gold standard and beyond*. Londres, Routledge, p.113-143.
- Eichengreen, Barry e Kenen, Peter B. (1994). "Managing the world economy under the Bretton Woods system: an overview", in Kenen, Peter B. (ed.). *Managing the world economy: fifty years after Bretton Woods*. Washington, Institute for International Economics, p.3-58.
- Feinstein, C. H. (ed.) (1995). *Banking, currency, and finance in Europe between the wars*. Oxford, Oxford University Press.

- Feinstein, C. H.; Temin, P. e Toniolo, G. (1995). "International economic organization: banking, finance, and trade in Europe between the wars", in Feinstein, C. H. (ed.). *Banking, currency, and finance in Europe between the wars*. Oxford, Oxford University Press.
- Fiori, José L. (1997). "Globalização, hegemonia e império", in Tavares, M. Conceição e Fiori, José L. (org.). *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. 2ª ed. Petrópolis, Vozes, p.87-150.
- Fonseca Jr., Gelson (1998). *A legitimidade e outras questões internacionais: Poder e ética entre as nações*. São Paulo, Paz e Terra.
- Frieden, Jeffry (1987). *Banking on the world: the politics of American international finance*. Nova York, Harper & Row.
- Friedman, Milton (1953). "The case for flexible exchange rates", in *Essays in positive economics*. Chicago, University of Chicago Press, p.157-203.
- Friedman, Milton e Schwartz, Anna J. (1971). *A monetary history of the United States, 1867-1960*. Princeton, Princeton University Press.
- Gaddis, John (1993). "The emerging post-revisionist thesis on the origins of the cold war". *Diplomatic History*, 7, summer, p.171-190.
- Gallagher, John e Robinson, Ronald (1953). "The imperialism of free trade". *Economic History Review*, 6, 1, p.1-15.
- Gardner, Richard N. (1994). *La diplomacia del dólar y la esterlina: orígenes y futuro del sistema de Bretton Woods - GATT*. Barcelona, Galaxia Gutenberg. [Orig. 1956].
- . (1972). "The political setting", in Acheson, A. L. K.; Chant, J. F. e Prachowny, M. F. J. (eds.). *Bretton Woods revisited: evaluations of the International Monetary Fund and the International Bank for Reconstruction and Development*. Londres, Macmillan, p.20-33.
- Ghymers, C. (1986). "Réagir à l'emprise du dollar", in Aglietta, M. (dir.). *L'Écu et la vieille dame: un levier pour l'Europe*. Paris: Economica, p.23-47.
- Gill, Stephen (1990). *American hegemony and the Trilateral Commission*. Cambridge, Cambridge University Press.
- . (1993). "Gramsci and global politics: towards a post-hegemonic research guide", in *Gramsci, historical materialism and international relations*. Cambridge, Cambridge University Press.
- . (1994). "Knowledge, politics, and neo-liberal political economy", in Stubbs, Richard e Underhill, Geoffrey. *Political economy and the changing global order*. Londres, Macmillan, p.75-88.
- . (1995). "Theorising the interregnum: the double movement and global politics in the 1990s", in Hettne, Bjorn (ed.), *International political economy: understanding global disorder*. New Jersey, Zed Books.
- Gilpin, Robert (1971). "The politics of transnational economic relations". *International Organization*, Special Issue, 25, summer, p.398-419.
- . (1975). *The U.S. power and the multinational corporation: the political economy of foreign direct investment*. Nova York, Basic Books.
- . (1986). "The richness of the tradition of political realism", in Keohane, Robert O. (ed.). *Neorealism and its critics*. Nova York, Columbia University Press, p.301-321. [Orig. 1984].
- . (1987). *The political economy of international relations*. Princeton, Princeton University Press.
- Giovannini, Alberto (1988). "Bretton Woods and its precursors: rules vs. discretion in the history of international monetary regimes". *Centre for Economic Policy Research discussion paper*.
- Gold, J. (1994). "Keynes and the Articles of the Fund", in Wood, John C. (ed.). *John Maynard Keynes: critical assessments*. Second Series. Londres, Routledge, vol.v, p.140-149.
- Goodhart, Charles (1972). *The business of banking, 1891-1914*. Londres, Weidenfeld and Nicolson.

- . (1988). "The foreign exchange market: a random walk with a dragging anchor". *LSE Financial Markets Group Discussion Paper*, no.001. Londres, mimeo.
- Gowa, Joanne (1989a). "Rational hegemon, excludable goods, and small groups: an epitaph for hegemonic stability theory?". *World Politics*, XLI, abril, p.307-24.
- . (1989b). "Bipolarity, multipolarity, and free trade". *American Political Science Review*, 83 (4), dezembro, p.1245-1256.
- Gramsci, Antonio (1978). *Cartas do cárcere*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- Grieco, Joseph M. (1990). *Cooperation among nations: Europe, America, and non-tariff barriers to trade*. Ithaca, Cornell University Press.
- Harrod, Roy (1985). *La vida de John Maynard Keynes*. México, Fondo de Cultura Económica. [Orig. 1951].
- . (1972). "Problems perceived in the international financial system", in Acheson, A. L. K.; Chant, J. F. e Prachowny, M. F. J. (eds.). *Bretton Woods revisited: evaluations of the International Monetary Fund and the International Bank for Reconstruction and Development*. Londres, Macmillan, p.5-19.
- Helleiner, Eric (1994). *States and the reemergence of global finance: from Bretton Woods to the 1990s*. Cornell University Press.
- Hettne, Bjorn (1995). "Introduction: the international political economy of transformation", in *International political economy: understanding global disorder*. New Jersey, Zed Books, p.1-30.
- Hirschman, Albert (1951). "Types of convertibility". *Review of Economics and Statistics*, 33, p.60-62.
- Hobsbawm, Eric J. (1995). *A era dos extremos: o breve século XX, 1914-1991*. São Paulo, Companhia das Letras. [Orig. 1994].
- . (1996). *A era do capital, 1848-1975*. 5ª ed., Revista. São Paulo, Paz e Terra.
- Hogan, M. (1987). *The Marshall Plan*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Hymer, Stephen (1978). *Empresas multinacionais: a internacionalização do capital*. Rio de Janeiro, Graal.
- Ikenberry, G. John (1993). "The political origins of Bretton Woods", in Bordo, Michael e Eichengreen, Barry (eds.). *A retrospective on the Bretton Woods system*. Chicago, University of Chicago Press, p.155-182.
- Ikenberry, G. John e Kupchan, Charles A. (1990). "Socialization and hegemonic power", *International Organization*, 44 (3), summer, p.283-315.
- Jackson, Robert (1996). "Is there a classical international theory?", in Zalewski, M.; Smith, S. e Booth, K. (eds.). *International theory: positivism and beyond*. Cambridge, Cambridge University Press, p.203-220.
- Kaplan, Jacob J. (1996). "Bretton Woods and the European reconstruction", in Kirshner, Orien (ed.). *The Bretton Woods - GATT system: retrospect and prospect after fifty years*. Nova York, M. E. Sharpe, p.143-151.
- Kaplan, Jacob J. e Schleiminger (1989). *The European Payments Union: financial diplomacy in the 1950s*. Oxford, Oxford University Press.
- Kent, John (1993). *British imperial strategy and the origins of the cold war, 1944-49*. Londres, Leicester University Press.

- Keohane, Robert Owen. (1980). "The theory of hegemonic stability and changes in international economic regimes, 1967-1977", in Holsti, Ole R.; Siverson, Randolph M. e George, Alexandre L. (eds.). *Change in the international system*. Boulder, Co., Westview, p.131-162.
- . (1984). *After hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. Princeton, Princeton University Press.
- . (ed.) (1986a). *Neorealism and its critics*. Nova York, Columbia University Press.
- . (1986b). "Theory of world politics: structural realism and beyond", in Keohane, Robert O. (ed.). *Neorealism and its critics*. Nova York, Columbia University Press, p.158-203. [Orig. 1983].
- Keohane, Robert O. e Nye, Joseph S. (1989). *Power and interdependence*. Nova York, Harper Collins. [Orig. 1977].
- Keynes, John M. (CW) *The collected writings of John Maynard Keynes*. Editado por Donald Moggridge. Cambridge, Cambridge University Press.
- Vol. VI: A treatise on money: (2) the applied theory of money.
- Vol. XVIII: Activities 1922-1932: the end of reparations.
- Vol. XIX: Activities 1922-1929: the return to gold and industrial policy.
- Vol. XXI: Activities 1931-1939: world crises and policies in Britain and America.
- Vol. XXV: Activities 1940-1944: shaping the post-war world: the clearing union.
- Vol. XXVI: Activities 1941-1946: shaping the post-war world: Bretton Woods and reparations.
- . (1992). *Breve tratado sobre la reforma monetaria*. México, Fondo de Cultura Económica. [Orig. 1923].
- Kindleberger, Charles (1950). *The dollar shortage*. Londres, Chapman & Hall.
- . (1976). "Systems of international economic organization", in Calleo, David (ed.). *Money and the coming world order*. Nova York, New York University, p.15-49.
- . (1984). *A financial history of western Europe*. Londres, George Allen & Unwin.
- . (1986). *The world in depression, 1929-1939*. Berkeley, University of California Press. [Orig. 1973].
- Kogan, N. (1966). *A political history of postwar Italy*. Londres, Verso.
- Krasner, Stephen D. (1976). "State power and the structure of international trade". *World Politics*, XXVIII, abril, p.317-47.
- . (1996). "Accomplishments of international political economy", in Zalewski, M.; Smith, S. e Booth, K. (eds.). *International theory: positivism and beyond*. Cambridge, Cambridge University Press, p.108-127.
- Krugman, Paul R. (1979). "A model of balance of payments crises". *Journal of Money, Credit and Banking*, 11, p.311-325.
- . (1992). *Currencies and Crises*. Cambridge, Mass., The MIT Press.
- Lake, David (1984). "Beneath the commerce of nations: a theory of international economic structures", *International Studies Quarterly*, 28, p.143-170.
- . (1991). "British and American hegemony compared: lessons for the current era of decline", in Fry, Michael (ed.), *History, the White House, and the Kremlin: statesmen as historians*. Londres, Pinter, p.106-22.
- Leaver, Richard (1994). "International political economy and the changing world order: evolution or involution?", in Stubbs e Underhill (eds.). *Political economy and the changing global order*. Londres, Macmillan, p.130-144.
- Leffler, Melvyn P. (1994). "National security and US foreign policy", in Leffler, Melvyn P. e Painter, David S. (ed.). *Origins of the cold war: an international history*. Londres, Routledge, p.15-52.

- Linklater, Andrew (1996). "The achievements of critical theory", in Zalewski, M.; Smith, S. e Booth, K. (eds.). *International theory: positivism and beyond*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Little, Richard. (1996). "The growing relevance of pluralism?", in Zalewski, M.; Smith, S. e Booth, K. (eds.). *International theory: positivism and beyond*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Maddison, Angus (1982). *Phases of capitalist development*. Oxford, Oxford University Press.
- Maier, Charles (1984). "Preconditions for corporatism", in Goldthorpe, John H. (ed.). *Order and conflict in contemporary capitalism*. Oxford, Clarendon Press, p.39-52.
- . (1987). *In search of stability: exploration in historical political economy*. Cambridge, Cambridge University Press.
- . (1991). "Introduction: Issue then is Germany and with it future of Europe", in Maier, Charles e Bishop, Gunter (eds.). *The Marshall Plan and Germany: West German development within the framework of the European recovery program*. Nova York, Berg, p.1-39.
- . (1994). "Hegemony and autonomy within the Western alliance", in Leffler, Melvyn P. e Painter, David S. (ed.). *Origins of the cold war: an international history*. Londres, Routledge, p.154-174.
- Martin, Andrew (1994). "Labour, the Keynesian welfare state, and the changing international political economy", in Stubbs, Richard e Underhill, Geoffrey. *Political Economy and the changing global order*. Londres, Macmillan, p.60-74.
- McKeown, Timothy J. (1983). "Hegemonic stability theory and 19th century tariff levels in Europe", *International Organization*, 37(1), winter, p.73-91.
- McKinnon, Ronald I. (1980). "Dollar stabilization and American monetary policy". *American Economic Review*, 70(2), maio, p.382-387.
- . (1996a). *The rules of the game: international money and exchange rates*. Cambridge, Mass., MIT Press.
- . (1996b). "Optimum currency areas", in McKinnon (1996a), p.239-251. [Orig. 1963].
- . (1996c). "Optimum world monetary arrangements and the dual-currency system". In., McKinnon (1996a), p.253-270. [Orig. 1963].
- . (1996d). "Floating foreign exchange rates 1973-4: the Emperor's new clothes", in McKinnon (1996a), p.271-290. [Orig. 1976].
- . (1996e). "Exchange-rate instability, trade imbalances, and monetary policies in Japan and the United States", in McKinnon (1996a), p.334-347. [Orig. 1980].
- . (1996f). "The exchange rate and macroeconomic policy: changing postwar perceptions", in McKinnon (1996a), p.291-333. [Orig. 1981].
- . (1996g). "Currency substitution and instability in the world dollar standard", in McKinnon (1996a), p.179-204. [Orig. 1982].
- . (1996h). "Exchange risk and interest rate volatility in historical perspective", in McKinnon (1996a), p.91-109. [Orig. 1993].
- . (1996i). "Floating exchange rates and the new interbloc protectionism: tariffs versus quotas", in McKinnon (1996a), p.411-433. [Orig. 1993].
- . (1996j). "The rules of the game: international money in historical perspective", in McKinnon (1996a), p.23-90. [Orig. 1993].
- . (1996k). "From Plaza-Louvre to a common monetary standard for the twenty-first century", in McKinnon (1996a), p.495-525. [Orig. 1994].
- Mikesell, R. (1996). "Some issues in the Bretton Woods debates", in Kirshner, Orien (ed.). *The Bretton Woods - GATT system: retrospect and prospect after fifty years*. Nova York, M. E. Sharpe, p.19-29.

- Milward, Alan. (1984). *The reconstruction of western Europe, 1945-51*. Londres, Routledge.
- . (1994/). *The European rescue of the nation-state*. Londres, Routledge. [Orig. 1992].
- . (1995). "The origins of the fixed-rate dollar system", in Reis, Jaime (ed.). *International Monetary Systems in historical perspective*. Nova York, St. Martin's Press.
- . (1996). "The origins of the gold standard", in Macedo, J. B., Eichengreen, B. e Reis, J. (orgs.). *Currency convertibility: the gold standard and beyond*. Londres, Routledge.
- Milward, Alan e Vibeke Sorensen (1993). "Interdependence or integration? A national choice", in Milward, A. et alli. *The frontier of national sovereignty: history and theory, 1945-1992*. Londres, Routledge.
- Moggridge, D. E. (1992) *Maynard Keynes: an economist's biography*. Londres, Routledge.
- Morgenthau, Hans J. (1993). *Politics among nations. The struggle for power and peace*. Boston, McGraw Hill. [Orig. 1948].
- Mundell, Robert A. (1991). "Do exchange rates work? Another view". *International Monetary Fund working paper*, WP/91/37, abril.
- . (1993). "Comments", in Bordo, Michael e Eichengreen, Barry (eds.). *A retrospective on the Bretton Woods system*. Chicago, University of Chicago Press, p.604-612.
- . (1995a). "Prospects for the international monetary system and its institutions", in Gerberg, Hans (ed.). *The international monetary system: its institutions and its future*. Berlim, Springer-Verlag, p.21-46.
- . (1995b). "The future of the exchange rate system", *Economic Notes by Banca Monte dei Paschi di Siena Spa*, 24(3), p.453-478.
- . (1995c). "The international financial system: the missing factor", *Journal of Policy Modelling*, 17(5), outubro, p.479-492.
- Ninkovich, Frank (1999). *The Wilsonian century: U. S. foreign policy since 1900*. Chicago, University of Chicago Press.
- Nurkse, R. (ed.) (1944). *International currency experience: lessons of the inter-war period*. Princeton for the League of Nations, LN II.
- Obstfeld, Maurice (1986). "Rational and self-fulfilling balance of payments crises". *American Economic Review*, 76.
- . (1993). "The adjustment mechanism", in Bordo, Michael e Eichengreen, Barry (eds.). *A retrospective on the Bretton Woods system*. Chicago, University of Chicago Press, p.201-256.
- Organski, A.F.K. (1968). *World politics*. 2ª ed. New York: Knopf.
- Polanyi, Karl (1992). *La gran transformación: los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. México, Fondo de Cultura Económica. [Orig. 1944].
- Pollard, S. (1977). *The international economy since 1945*. Londres, Routledge.
- Rees, G. (1963). *Britain and the postwar European payments system*. Cardiff, University of Wales Press.
- Reichlin, Lucrezia (1995). "The Marshall Plan reconsidered", in Eichengreen, Barry (ed.). *Europe's post-war recovery*. Cambridge, Cambridge University Press, p.39-67.
- Ruggie, J. (1975). "International responses to technology: concepts and trends". *International Organization*, vol.29, summer, p.557-583.
- . (1986). "Continuity and transformation in the world polity: toward a neorealist synthesis", in Keohane, Robert O. (ed.). *Neorealism and its critics*. Nova York, Columbia University Press, p.131-157. [Orig. 1983].
- . (1998). "Embedded liberalism and the post-war economic regimes", in *Constructing the world polity: essays on international institutionalization*. Londres, Routledge. [Orig. 1982].

- Rupert, Mark (1993). "Alienation, capitalism and the inter-state system: toward a Marxian/Gramscian critique", in Gill, Stephen (ed.). *Gramsci, historical materialism and international relations*. Cambridge, Cambridge University Press, p.67-92.
- Russett, Bruce (1985). "The mysterious case of vanishing hegemony; or, is Mark Twain really dead?". *International Organization*, 39 (2), spring, p.207-231.
- Schefold, B. (1994). "The *General Theory* for a totalitarian state? Note on Keynes's preface to the German edition of 1936", in Wood, John C. (ed.). *John Maynard Keynes: critical assessments*. Second Series. Londres, Routledge, vol. V, p.52-54.
- Simmons, Beth A. (1994). *Who adjusts? Domestic sources of foreign economic policy during the interwar years*. Princeton, Princeton University Press.
- Skidelski, Robert (1994). *John Maynard Keynes: the economist as a saviour, 1920-1937*. Nova York, Penguin. [Orig. 1992].
- Snidal, Duncan (1985). "The limits of hegemonic stability theory". *International Organization*, 39 (4), autumn, p.579-614.
- Stein, Arthur A. (1984). "The hegemon's dilemma: Great Britain, the United States, and the international economic order". *International Organization*, 38 (2), spring, p.355-386.
- Strange, Susan (1987). "The persistent myth of lost hegemony". *International Organization*, 41 (4), autumn, p.551-574.
- Stubbs e Underhill, Geoffrey R. D. (eds.) (1994). *Political economy and the changing global order*. Londres, Macmillan.
- Teixeira, Aloísio (1983). *O movimento da industrialização nas economias capitalistas centrais no pós-guerra*. Rio de Janeiro, Instituto de Economia Industrial da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Dissertação de mestrado em Economia.
- Tew, Brian (1963). *International monetary cooperation, 1945-63*. Londres, Hutchinson University Library.
- Thompson, Edward P. (1981). *Miséria da teoria, ou um planetário de erros: uma crítica ao pensamento de Althusser*. Rio de Janeiro, Zahar. [Orig. 1978].
- Triffin, R. (1957). *Europe and the money muddle*. New Haven, Conn., Yale University Press.
- . (1960). *Gold and the dollar crisis: the future of convertibility*. New Haven, Conn., Yale University Press.
- . (1972). *O sistema monetário internacional: ontem, hoje e amanhã*. Rio de Janeiro, Expressão e Cultura.
- Underhill, Geoffrey R. D. (1994). "Introduction: conceptualising the changing global order", in Stubbs e Underhill, Geoffrey R. D. (eds.). *Political economy and the changing global order*. Londres, Macmillan, p.17-44.
- van der Pijl, Kees (1984). *The making of an Atlantic ruling class*. Londres, Verso.
- van Dornael, Armand (1978). *Bretton Woods: birth of a monetary system*. Londres, Macmillan.
- Vernon, Raymond (1996). The U.S. Government at Bretton Woods and after, in Kirshner, Orien (ed.). *The Bretton Woods - GATT system: retrospect and prospect after fifty years*. Nova York, M. E. Sharpe, p.52-69.
- Waever, O. (1996). "Rise and fall of the inter-paradigmatic debate", in Zalewski, M.; Smith, S. e Booth, K. (eds.). *International theory: positivism and beyond*. Cambridge, Cambridge University Press, p.148-185.
- Walter, Andrew (1991). *World power and world money*. Londres, Harvester Wheatsheaf.
- . (1996). "The United States and western Europe: the theory of hegemonic stability", in Ngaire Woods (ed.). *Explaining international relations since 1945*. Oxford, Oxford University Press.

- Waltz, Kenneth N. (1959). *Man, the State and war: a theoretical analysis*. Nova York, Columbia University Press.
- . (1986). *Theory of international politics*. Nova York, McGraw-Hill. [Orig. 1979].
- Wendt, Alexander (1992). "Anarchy is what States make of it: the social construction of power politics", *International Organization*, 46 (2), p.391-426.
- Williams, John H. (1949). *Post-war monetary plans and other essays*. Oxford, Basil Blackwell.
- Wight, Martin (1991). *International theory: the three traditions*. Nova York, Holmes e Meier.
- Willoughby, J. A. (1994). "A reconsideration of the protectionism debate: Keynes and import controls", in Wood, John C. (ed.). *John Maynard Keynes: critical assessments*. Second Series. Londres, Routledge, vol.V, p.198-204.
- Wolf, Holger C. (1995). "Post-war Germany in the European context: domestic and external determinants of growth", in Eichengreen, B. (ed.). *Europe's post-war recovery*. Cambridge, Cambridge University Press, p.323-352.
- Wood, Robert E. (1994). "From the Marshall Plan to the third world", in Leffler, Melvyn P. e Painter, David S. (eds.). *Origins of the cold war: an international history*. Londres, Routledge, p.201-214.
- Young, John W. (1984). *Britain, France and the unity of Europe, 1945-1951*. Leicester, Leicester University Press.