Curso a Distância sobre Desenvolvimento Econômico

CURSO A DISTÂNCIA SOBRE
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado Embaixador Celso Amorim
Secretário-Geral Embaixador Antonio de Aguiar Patriota

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Presidente Embaixador Jeronimo Moscardo

Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais

Diretor Embaixador Carlos Henrique Cardim

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, Sala 1
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 3411-6033/6034
Fax: (61) 3411-9125
Site: www.funag.gov.br

Curso a distância sobre Desenvolvimento Econômico

FUNDAÇÃO
ALEXANDRE
DE GUSMÃO

Brasília, 2010

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília – DF
Telefones: (61) 3411-6033/6034
Fax: (61) 3411-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@itamaraty.gov.br

Capa:
Obra abstracta realizada por las mareas del estuario del Cojimíes.

Equipe Técnica:
Maria Marta Cezar Lopes
Henrique da Silveira Sardinha Pinto Filho
André Yuji Pinheiro Uema
Cíntia Rejane Sousa Araújo Gonçalves
Erika Silva Nascimento
Fernanda Antunes Siqueira
Fernanda Leal Wanderley
Juliana Corrêa de Freitas

Programação Visual e Diagramação:
Juliana Orem e Maria Loureiro

Revisão:
Frederico Abbott Galvão

Impresso no Brasil 2010

Curso a distância sobre desenvolvimento econômico / Fundação Alexandre de Gusmão. — Brasília : FUNAG, 2009.
324p.

ISBN: 978.85.7631.263-5

1. Economia - desenvolvimento. 2. Desenvolvimento econômico.

CDU 330.34

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei n° 10.994, de 14/12/2004.

Sumário

Apresentação, 07
Embaixador Jeronimo Moscardo
Presidente da Fundação Alexandre de Gusmão

The Evolution of Development Conventions, 11
Fábio Stefano Erber

Desenvolvimento Econômico - Experiências Comparadas - 1, 41
Carlos Aguiar de Medeiros

Desenvolvimento Econômico - Experiências Comparadas - 2, 61
Carlos Aguiar de Medeiros

Comércio Internacional, Convergência Econômica e Políticas de Desenvolvimento: Reflexões sobre um antigo debate, 85
Luiz Carlos Delorme Prado

Comércio Internacional e Desenvolvimento - Inserção Internacional da América Latina: Evolução e Estado atual - 1, 107
Vivianne Ventura Dias

Comércio Internacional e Desenvolvimento - A América Latina: Política Comercial e Negociações Comerciais - 2, 147
Vivianne Ventura Dias

Sistema Financeiro Internacional e Desenvolvimento - Teoria, institucionalidade e os efeitos da crise atual - 1, 175
Fernando Cardim de Carvalho

Sistema Financeiro Internacional e Desenvolvimento - Teoria, institucionalidade e os efeitos da crise atual - 2, 207
Fernando Cardim de Carvalho

Desenvolvimento Econômico Brasileiro - Efeitos da crise sobre o setor externo brasileiro, 245
Francisco Eduardo Pires de Souza

Desenvolvimento Econômico Brasileiro - Desenvolvimento Econômico e o Mercado de Trabalho no Brasil, 273
Márcio Pochmann

Currículos dos Professores, 299

Apresentação

A **Fundação Alexandre de Gusmão** - FUNAG é uma fundação pública, que foi Instituída em 1971, tem sede em Brasília, vincula-se ao Ministério das Relações Exteriores e tem por objetivo promover a pesquisa e a cooperação na área das relações internacionais. Para isso, promove atividades culturais e pedagógicas e realiza estudos e pesquisas sobre relações internacionais; divulga a política externa brasileira em seus aspectos gerais; e contribui para a formação, no Brasil, de uma opinião pública sensível aos problemas da convivência internacional.

O seu Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais - IPRI e o seu Centro de História e Documentação Diplomática - CHDD, são órgãos singulares da Fundação Alexandre de Gusmão. O IPRI tem sede no Palácio do Itamaraty Brasília e o CHDD, no Palácio Itamaraty Rio de Janeiro. No prédio do Palácio Itamaraty Rio de Janeiro está localizado um dos mais ricos acervos sobre a história diplomática do Brasil. O objetivo do IPRI é promover a coleta e a sistematização de documentos relativos ao seu campo de atuação; fomentar o intercâmbio científico com as instituições congêneres nacionais, estrangeiras e internacionais; e realizar cursos, conferências, seminários e congressos na área das relações internacionais.

O objetivo do CHDD é estimular os estudos sobre a história das relações internacionais e diplomáticas do Brasil.

O objetivo maior da Fundação Alexandre de Gusmão é estimular a reflexão acadêmica nacional sobre questões de interesse da diplomacia brasileira e contribuir para a formação de uma consciência da opinião pública em torno dos grandes temas internacionais contemporâneos.

Embaixador Jeronimo Moscardo
Presidente da Fundação Alexandre de Gusmão

Professor Doutor Fábio Erber

Desenvolvimento Econômico
Tema: Teoria do desenvolvimento

Fábio Stefano Erber

Formou-se em Economia na UFRJ (1965). Fez Mestrado em Desenvolvimento Econômico na University of East Anglia (1971), Doutorado em Economia na University of Sussex (1978) e pós-doutorado na Universidade de Paris XIII (2007).

Atualmente é professor titular do Instituto de Economia da UFRJ, onde ensina e faz pesquisas sobre a teoria do desenvolvimento. É professor do Instituto desde 1979. Trabalhou como pesquisador no IPEA (1990-92) e na FINEP (1971-74 e 1978), onde organizou o Grupo de Pesquisas. Foi Diretor do BNDES (1992-94 e 2003-04) e Secretário-Geral-Adjunto do MCT (1986-89). Atuou como consultor de diversas organizações internacionais em assuntos de desenvolvimento industrial e tecnológico.

Sua produção acadêmica abrange quatro livros e cerca de 50 artigos e capítulos de livros, dedicados à problemática do desenvolvimento industrial e tecnológico e respectivas políticas e, mais recentemente, à teoria do desenvolvimento econômico.

Ementa

As palestras visam recuperar as principais visões de economistas não marxistas a respeito da problemática do desenvolvimento econômico, no período que vai do Segundo pós-Guerra até o presente.

Sugiro que as ideias dos economistas fazem parte de "convenções" sobre o desenvolvimento, conceito que é explicado no texto distribuído. As palestras apresentam as duas principais convenções do período - o desenvolvimentismo e o neoliberalismo – e discutem a situação presente, em que não há uma convenção hegemônica.

Para cada convenção serão discutidos:

- O contexto histórico em que ela surge, torna-se hegemônica e fenece
- A base analítica que funda a convenção
- A "agenda positiva" e os atores sociais da convenção
- As críticas feitas à convenção por seus aderentes e por aqueles que sustentam convenções competidoras – críticas internas e externas
- A substituição de uma convenção por outra

Outras indicações de bibliografia serão feitas a partir do interesse dos alunos.

Bibliografia

ERBER, F. – "The evolution of development conventions".

The Evolution of Development Conventions

Fábio Stefano Erber[1]

1) Introduction

The remark of Keynes about "practical men" being guided by ideas of economists long-dead is well known and goes a long way to explain this paper, which is part of a research project on how we think about development and how such ideas are translated into policies.

Schumpeter's analysis of the "ideas of economists" provided complementary support. In his early (1912) work on the evolution of such ideas, he warned readers against the "intellectualist error" and argued that one of the two main roots out of which took shape the "science of economics", was the "interest in practical problems of the day" (Schumpeter, 1954a, p.9)[2]. More than forty years later, in his monumental *History of Economic Analysis*, he took pains to distinguish "Systems of Political Economy", which supported a broad set of economic policies unified by normative principles, such as liberalism and socialism from "pure economics" (i.e. economic theory as a box of tools). At a given time, such Systems tended to reflect the class structure of the society and the "spirit or attitudes" of the groups therein (Schumpeter,

---

[1] Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. XII ISS Conference, Rio de Janeiro, July 2008. Comments by Ricardo Bielshowsky, André Modenesi, Fabio Sá Earp and Pietro Erber were a great help, but they should not be blamed for the content of the paper.

[2] The other root lay in the study of philosophy.

1964, p.64/65). However, "pure economics" was socially embedded too. Schumpeter explained that the analytical endeavor is always preceded by a "vision" which selects the phenomena to be analyzed and identifies their relationships. Thus "ideology... enters on the very ground floor, into the pre-analytical cognitive act" and provides the start of the theory "with material provided by our vision of things" (*ibid*, p.70). Moreover, even theories and tools which could originally be envisaged as "ideology-neutral" may be used as ideological artifacts in political struggles (*ibid.* p.72). In the same book, anticipating some of the ideas of Kuhn (1970) about "normal science" and "scientific revolutions", Schumpeter pointed out the role played by academic communities, hierarchically structured, in the reproduction and incremental advance of theory, arguing that the cohesion of such communities was partly provided by the same attitudes towards political and social questions, a similarity which could not be ascribed to scientific reasons only (*ibid.* p.74).

My experience as an academic, as a policy advisor and as, sometimes, a policy-maker had some influence in the paper too.

As a consequence of such combination, the paper has a political economy approach as well as a Brazilian bias.

I argue below that the collective perception of development is structured by a "convention", which provides policy-makers and other social actors with a view of the past, present and future and with a hierarchy of problems and solutions to such problems. The prevalence of a convention depends on the international conditions faced by a society and on the distribution of economic and political power within that society. Therefore, in complex societies there is always a struggle for hegemony between competing development conventions.

The concept of a development convention, in terms of its cognitive and political economy components, as well as the evolution of such conventions, are analyzed in next section. Section 3 applies the concept to the evolution of development conventions in the post-World War II period, focusing on the developmental and neo-liberal conventions. Since the latter has recently lost its power, section 4 attempts to answer the question about where do we stand now, arguing that there is no hegemonic development convention at the moment – on the contrary a "stability" convention seems to prevail. The last section sums up the arguments presented in the paper.

Space and time considerations imposed selectiveness: readers are duly warned that development conventions of Marxist inspiration are not dealt

with in this paper. Further justification of this choice may be found in the fact that, apart from the socialist countries, such conventions were not hegemonic in most of the developing world.

2) The concept of a development convention

I start with a time-honored distinction in development studies: development is not equivalent to growth. The former implies structural change, the latter is simply "more of the same". In technical parlance, development is a nonergodic process, where agents face ontological uncertainty, which cannot be eliminated by the search for more information.

Such uncertainty reduces the scope for the coordination of agents' actions, especially of their strategies. The externalities and synergy which arise out of joint action are reduced and change is slower and more erratic.

Institutions provide society with means to cope with the problems of uncertainty and coordination. An important part of the institutional structure is composed by cognitive devices.

Social psychologists as Johnson (1987) have argued that moving from one point to the other along a "path" is one of the basic image schemata we use. Coupling "path" to the "scale" schemata which organizes our experience of "more" and "different" (ibid.) provides a metaphor of development.

As pointed out by Schön (1988), we think about social problems "in terms of certain *pervasive, tacit generative metaphors*" (p.139, emphasis added) which are used for problem setting, "to describe what is wrong with the present situation in such a way as to set the direction for its future transformation" (p.147). Social actors need some guiding rules to reduce uncertainty and induce coordination, rules which specify positive and negative agendas – a hierarchy of problems (e.g. inflation control, income distribution) which must be tackled; solutions to such problems which are acceptable (e.g. inflation targeting) or not (e.g. administrative price controls), organizations in charge (e.g. the Central Bank), as well as rules and regulations (e.g. Basel banking rules).

The guiding power of such rules is considerably strengthened if they gain coherence through a historical metaphor – a story, a theory, which explains how the present arose out of the past and, especially, how the future will be if the rules are followed. In short, a teleology.

Such set of rules, the positive and negative agendas they generate and the teleology underlying them are a **convention** – a collective representation which

structures individual expectations and behavior (Orléan, 1989), in the sense that, given a population P, we observe a behavior C which holds the following characteristics: (1) C is shared by all members of P; (2) every member of P believes all other members will follow C; (3) such belief provides members of P with a sufficient reason to adopt C (Orléan, 2004). A convention arises out of the interaction of social agents but it is external to such agents and cannot be reduced to their individual cognition, i.e. it is an *emergent* phenomenon (De Wolf and Holvoet, 2005).

In every society there are many conventions dealing with different aspects of economic and social behavior – e.g. the quality of traded goods, the working of the financial system. Following our definition, a **development** convention is concerned with structural change. This begs the question about which "structures" are to be changed? The answer to that question differentiates development conventions. However, before discussing such differences, it is convenient to consider in some more detail the "beliefs" which structure the convention, i.e. its cognitive content, and the economic and political power of the population P which holds the convention. Both elements, cognition and power, play a major role in the "strength" and evolution of the development conventions.

A convention is a "social representation", defined by Jodelet (1989) as a form of knowledge, socially produced and shared, which has a useful objective and leads to the establishment of a reality which is shared by a social set. As such, it comprises a "hard core" and a "peripheral belt", akin to Lakatos' (1970) research programs[3]. The "hard core" has an axiomatic nature and plays three essential functions: to generate the social representation, to organize the relationships between the elements of the representation and to stabilize the representation by resisting changes. The "peripheral belt"[4] enables the hard core: it makes the hard core operational by detailing it in accordance to the specific circumstances at hand and thus prescribes the desirable and undesirable patterns of behavior. Moreover, the peripheral belt protects the hard core by accommodating changes in the context by means of ad hoc hypotheses and prescriptions.

---

[3] Several analysts of conventions compare them to paradigms of the Kuhnian type (e.g. Orléan, 1989, Choi, 1993). The structural, Lakatos-type, approach used by the École du Midi group to study social representations (Jodelet 1989, Alves-Mazzotti, 2002) is, in my view, more precise and more useful.

[4] "Protective belt" in Lakatos' terminology.

The cognitive content of development conventions comprises codified and tacit knowledge. The former is provided by economics, sociology and political science and the latter by learning through experience and social *mores* and custom. Both deserve some more discussion.

As argued by Sá-Earp (2000), social theories are presented under several guises, according to the different audiences to which they are directed: there is an erudite version, produced by academics for consumption by their peers, a state-of-the art version (V1), a version designed to be used by applied social scientists (V2), an introductory version, as set in handbooks to be used by students (V3) and a highly stylized version for the layman use (V4), as put forward by the medias.

The transition from one version to another involves many simplifications and offers scope for significant misuses. This applies especially to the important (from the policy-making point of view) transition from V1 to V2, more so when V1 is cast in highly abstract and formal terms, as present-day economic theory[5]. Compare, for instance the statement of Lucas (2005, p.301) that "equilibrium is just a property of the way we look at things, not a property of reality" with the ubiquitous statements of policy-makers about the "equilibrium interest rate" (or "exchange rate").

I suggest that V1 is located in the hard core of the convention, V2 is used in the peripheral belt by decision-makers to transform general into specific proposals, V3 performs the role of reproducing the convention: it educates people in the belief that V1 is "the" knowledge and enables students to use V2. Finally, V4 legitimates the convention by widening the number of adherents to it.

The use of scientific language and supposedly scientific knowledge in this process of legitimating is a powerful rhetorical instrument in modern times. The remark that the "justification of decisions by reference to research or investigation committees has acquired in America a symbolic-ritualistic function similar to the medieval practice of linking important decisions to precedents and predictions from the Holy Scripture" (Ezrahi, 1972, p. 217) is now applicable more widely and more strongly.

The preceding quote leads us to tacit knowledge. Development conventions are "stories" told about change – of how change is necessary

[5] The way Lucas (2005) uses "theory" and "models" as synonyms is a good example of present-day epistemology and rhetoric. See the quote below, on page 13.

and, especially, feasible, even under difficult circumstances and of how the future will be much better than the present if we follow the prescribed rules. Similar stories, Schön's "tacit and pervasive metaphors" deeply embedded in our culture, are told by myths. In fact, the function of the myth is to reveal models, reducing uncertainty (Eliade 1963)[6]. Although they may have lost their sacred meaning, some myths are metaphors which are widely shared in a society – they provide "stories" about change everybody knows.

Consider, for instance, a millenary myth we all know. A People is immersed in sin and it is leading a miserable life under the rule of the Daemon. A courageous Leader guided by the Doctrine given by a Deity comes, and with the help of a devoted band of early followers, defeats the Daemon and leads the People to a Promised Land. However, before reaching this wondrous place they must surmount many obstacles. Some of the obstacles are external (e.g. a desert), others are internal (doubts). Doubters must be convinced to continue by the combination of menaces and promises. Many of the persons who started the journey will not end it: either because of weakness or because they have backtracked and became allies of the Daemon. The latter must be eliminated ruthlessly. Faith and Perseverance are essential. Finally, the People reach the Promised Land. History (and the story) ends there.

A characteristic of myths is that they have many variations[7]. Fairy-tales, heard in our childhood, such as Sleeping Beauty and Snow White, have the same structure and content – in fact they are an off-shoot of myths related to the passing of seasons. The millions of viewers of the first trilogy of Star Wars saw and heard the same story. Readers of a Judeo-Christian culture will probably have recognized the story told in the previous paragraph as that presented in the Exodus chapter of the Bible but Romans acquainted with Virgil could have recognized in the story several elements of the Aeneid. As for individuals, all initiation rites (from those performed in Amerindian cultures to those necessary to be admitted to academic communities, such as Doctoral degrees) share some of the structural features of this myth (Johnson's schemata): the path from a "bad" to a "good" situation is fraught with sacrifices and helped by a superior force.

---

[6] "Myths guarantee to Man that what he is preparing to do *was previously done*, they help him to chase the doubts he could hold about the result of his enterprise" (Ibid. p. 173, his emphasis, my translation).

[7] It is not by accident that one of the classical studies of mythology is entitled The Hero of a Thousand Faces (Campbell, 1949). See also Calasso (1990) for a discussion of myths' variations.

A myth is no ordinary story – ancient people distinguished between "myths" (true stories) and "fables" (false stories) (Eliade 1963). To be a "true" story it had to be told by someone holding special powers, a priest or a shaman. Nowadays, such sacred role is performed by scientists. If a version of the myth is presented under scientific language the original sacredness of the myth is restored and its power reinforced. The difficulty most people face in following the arguments presented in the more erudite versions of social theories (V1), enhanced by their mathematical rhetoric, increases their sacredness.

An integral part of mythical thinking is the belief of the initiated that they hold the Truth. In modern times and rhetoric the Truth is embodied in V1. Skeptics, which point out that the myth may reveal only part of reality, are not tolerated. At best they are misguided and must be enlightened, but if they persist in their doubts this is a clear sign of being allies of the Daemon. The politics of many academic institutions, which produce the different versions of codified knowledge, and of bureaucracies which put such knowledge to work, show how this operates.

All development conventions have a teleological content, which is part of their hard core. Such teleology has the same structure of the myths described above and is strongly reinforced by the tacit knowledge imparted by mythical cognition, strengthening the adherence to the convention. Myths tell us that change must be sweeping: the New World cannot come into being unless the Old World has been destroyed (Eliade,1965). Similarly, development conventions purport to replace the Old World by a New and better World.

Not all tacit knowledge is structured as myths are. Custom, through education and personal experience, provides knowledge about how society operates and the possibilities of change it offers[8]. In many, probably most, societies this tacit knowledge has a conservative bias, which is at odds with the quick change prescribed by the codified knowledge. It is the role of the protective belt to try to accommodate the different timing of codified and tacit custom-based knowledge.

As argued above, a convention contains several cognitive elements. Its capacity to guide actions by stipulating positive and negative agendas – its strength – is proportional to the convergence of such elements.

---

[8] Proverbs provide a rich material to understand the working of a society. Two Brazilian examples elucidate its authoritarian and clientelistic aspects: "who can commands, who is sensible obeys" and "whomever has a godfather does not die a pagan".

The *strength* of a convention is also proportional to the size of P and to the economic and political power of P members. Such strength apportions benefits to its adherents and sanctions to dissenters, e.g. as regards the uncertainty and profitability of investment decisions. As a consequence, P contains not only "true believers" but also "opportunists" driven by utilitarian reasons only (Choi, 1993).

Although a development convention is always presented as a "national project", leading to the common good, in fact it reflects the distribution of power, economic and political, prevailing in that society. Since development is a process of structural change, an efficient development convention must offer scope to emerging groups other than those present in the power block ruling that society, especially when the political regime is to some extent democratic.

In other words, development conventions play an important role in the shaping of political coalitions sustaining development strategies. As a consequence, their study pertains to the political economy realm.

A development convention tends to spread into other institutions, such as laws and regulations and to become embedded into organizations, such as private and public bureaucracies and the academia. In this sense, it is a *constitutional* institution. As it becomes embedded in many different institutions and organizations, the convention gains further strength and legitimacy. As a consequence, uncertainty is reduced and coordination induced. This diffusion process has strong cumulative and self-organization characteristics[9].

An important part of this institutional spreading out is macroeconomic policy – fiscal, monetary and foreign exchange policies, especially. Under a development convention, such policies are means to achieve the ends purported by the convention – e.g. the under-valuation of the foreign exchange rate to substitute imports and foster local industry in the period in which the developmental convention prevailed.

The legitimacy of conventions is contingent upon their results and, if the latter are according to the expectations held by the members of P and P is a relevant group in the power hierarchy of the society, the legitimacy of the social order in which the conventions are inserted is strengthened. In other words, as Weber (1995) pointed out long ago, conventions play an important political role in the maintenance of social order.

[9] De Wolf and Hovoet (2005, p.7) define self-organization as "a dynamic and adaptive process where systems acquire and maintain structure themselves, without external control".

Nonetheless, in complex societies, where there are many conflicting interests, no development convention can accommodate all. As a consequence, in such societies there are always different development conventions competing with the ruling convention. For instance, as shown in detail by Bielschowsky (1988), the prevalence of the developmental convention in Brazil from the fifties to the sixties, did not prevent liberals to uphold a different development convention and, conversely, during the heyday of the neo-liberal convention in the same country, vocal defenders of a developmental approach were heard (see Sochaczewsky, 2000 on industrial policy and Sallum Jr, 2000 on dissent within the Government).

Conversely, a convention may lose strength if its results are not according to the expectations of P, or if the power of P in that society diminishes, for economic or political reasons, generated locally or internationally. The decline of the socialist convention exemplifies this process well.

Development conventions arise out of the interplay of the internal economic and political forces with the international context and a crisis of such forces, such as the debt crisis of the early eighties, may prevent the incremental and cumulative process of change of a development convention, leading to an attack on its hard core which the peripheral belt cannot cope with. Under such circumstances the hegemonic development convention tends to plunge into a crisis and tends to be replaced by a new convention.

The new convention will tell a new story about the past, the present and the future, but, all the same, it will promise a New World better than the Old[10]. To reach the new Promised Land, a new set of rules and new forms of behavior will be necessary.

As mentioned above, this process of change does not imply the disappearance of the superseded convention: although many of its former upholders will become converts to the new convention, a hard core of its supporters will retain their allegiance to the old convention. Such convention survival, which reflects the different economic and political interests present in the society, reinforces the path-dependent nature of the evolution of development conventions.

In other words, conventions may go through a life-cycle: they emerge, flourish and then may decline. In the next two sections we present an outline of the evolution of development conventions.

---

[10] Variety provides breath to myths. See Calasso (1990).

3) Which structural change? The leading past development conventions

If we restrict our focus to the countries which emerged from the Second World War as providers of primary products to the more industrialized countries, what were then called "underdeveloped countries", two distinct and successive answers to the question of structural change predominated, provided by two conventions: developmental and neo-liberal conventions. Because of such prevalence and its implications for policy-making, we concentrate our analysis on them only.

The first convention, the **developmental convention**, which predominated from the end of the Second World War to the seventies, focused on changing the **productive structure** by promoting industrialization. Given the economic structure inherited from the past and how internal and international markets functioned, State guidance and direct intervention were required to achieve such structural change. There were strong divergences about the path to be followed, ranging from Rostow (1960) "stages" approach, whereby the trajectory of underdeveloped countries would be akin to that of the more "advanced" countries, to Furtado's (1961) assertion that trajectories were national-specific and about the "balanced" (Nurkse, 1953) or "unbalanced" (Hirschman, 1958) path of industrialization. Although the expectations about the role to be played by direct foreign investment varied, there was a widespread skepticism about its importance – development was a task of the State and of national entrepreneurs. Nonetheless, views converged on the objective of having a productive structure similar to that existent in the central capitalist countries. Although industrialization required changes in institutions (e.g. for planning, financing and protecting local industry against foreign competition) the institutional **structure** received scant attention – changes were introduced in ad hoc, haphazard fashion. Even the State was not scrutinized - it was largely assumed that it would benevolently and knowingly look after the "national interests".

The geo-political context of post-War period was an important determinant of this convention: the decolonization of Asia and Africa and the struggle for hegemony between the capitalist and socialist blocks provided ideological, financial and technical support to the industrialization of the LDCs. The stability given by the Bretton Woods system and the exceptions granted to LDCs by the GATT provided a congenial institutional framework. In Latin America,

where formal political independence dated back to the beginning of the XIX Century, light industry, supplying mainly non-durable consumers had developed during the War periods and the Depression, when imports had been curtailed. Most importantly, national State bureaucracies, committed to greater political autonomy, had evolved and viewed industrialization as a necessary ingredient to such goal. In Africa and Asia, the new State bureaucracies held the same view, albeit sometimes hampered by the lack of national industrial entrepreneurs.

As a result, a powerful coalition of international and local interests was formed in favor of industrialization. Such coalition was greatly reinforced by the international competition within oligopolies fighting for market shares on a global scale, following the reconstruction of the industrial power of Western Europe and Japan. Facing export barriers, producers of durable consumer goods, capital goods and intermediary products, jumped over such obstacles establishing subsidiaries in LDCs, especially in those countries which had large, protected and highly profitable markets.

High rates of urban employment, absorbing migrants from the countryside, coupled to the supply of durable consumer goods provided mass-support to industrialization, even where political regimes became authoritarian.

Nonetheless, the V1 of the developmental convention was never fully developed. Although the prevailing "Keynesian consensus" provided support to State intervention, its hard core was not directed to issues of structural transformation of economies with the characteristics of LDCs, as Lewis (1958) pointed out. The analytical core of the developmental convention consisted mainly of an assembly of Keynesian growth models, of the Harrod-Domar vintage, of analyses of the functioning of local and international markets and of historical analyses, following a structural-historical method. It was never given a full formal treatment, as Krugman (1994) regretted.

As a consequence, "development" remained the realm of applied economists and other social scientists. Such weakness did not prevent the elaboration of V2, as shown by the abundant literature on how to plan and implement industrialization. The historical approach to V1, which stressed the specificity of underdevelopment, further justified such pragmatism. In Latin America the Economic Commission of the United Nations (ECLAC) performed a very important role in the elaboration and diffusion of such V2 literature, as well as in the technical education of government bureaucrats by short courses given locally, throughout the region and longer courses taught at

its headquarters in Chile[11]. V3 versions of the convention were prepared for the latter purpose and were afterwards transformed into handbooks widely used. The media followed suit, heralding the benefits industrial "modernity" would bring.

Such convention did not go unopposed (e.g. Viner, 1958). Liberals repeatedly criticized the developmental convention on three main grounds: excessive State intervention, interfering thus with market mechanisms; a tendency to autarky, depriving the economy of the benefits of foreign trade, direct investment and finance and, finally the priority attached to industry, especially when coupled to protectionism related to trade, investment and finance. The result of such combination was, they claimed, inefficiency – slow growth and inflation.

Nonetheless, in many countries in Latin America, such as Mexico and Brazil, the developmental convention followed its path-dependent trajectory until the crises of the seventies and eighties, when the hard core of the convention – industrialization under State intervention - became untenable, paving the way for the hegemony of the liberal convention.

The economic and political processes which led to such outcome are well known: the crisis of the socialist system in Europe and China, the debt crisis of some of the main followers of the developmental convention, such as Mexico and Brazil, which, coupled to inflation, crippled the legitimacy of the developmental State, the crisis of fordism and the welfare state in the central capitalist countries, the liberalization of international trade and finance and the coming to power of conservative forces represented by leaders such as Reagan, Thatcher and Kohl. The demise of the "Keynesian consensus" and its replacement by the renewed faith in the market, supported by the revolution of rational expectations, methodological individualism and the "invasion" of political science and sociology by economics, discussed below, provided the epistemological support to the conservative *tsunami* which swept the world.

During the eighties the developmental convention was superseded by another – the **neo-liberal convention**, which was symmetrically opposite to the old convention on every ground.

Norberto Bobbio has argued that "the whole history of political thought is dominated by a great dichotomy: organicism (holism) and individualism (atomism)" (Bobbio, 1990, p. 45). Such dichotomy can be extended to

[11] Local graduate education was very limited as were scholarships for studying abroad.

economic theories as well. Dobb, for instance, divides the latter into two groups, of which the first starts "the study of Political Economy and the analysis of exchange-value" from "the socio-economic conditions that shaped the class relations of society" and the second which "derive an explanation of exchange-value from the attitudes of individual consumers towards commodities as use-values catering for the satisfaction of individual wants" (Dobb, 1973, pp 31 and 33). More generally, Caporaso and Levine (1992) argue that the term "economic" has at least two meanings. One of them refers to "activities", especially the production and reproduction of goods and their circulation, which, in turn, leads to focus "on the system or structure of reproduction of the society as a whole, or at least of that aspect of society tied to satisfying wants" (p.25). In contrast, "economic" may be identified with a way of understanding "human action as an effort to achieve given ends in the face of external constraints... The central metaphor is *allocation*... When we identify the economic with a way of calculating, we immediately place emphasis on the mental processes of the individual agent who does the calculation... Indeed, it becomes a way of thinking about all of our activities" (pp. 22/23, their emphasis).

From the viewpoint of the dichotomy above, the developmental convention was situated in the first half, as shown by its emphasis on the structure of productive activities and social classes, while the neo-liberal convention draws its inspiration from the individualistic tradition of liberal thinking.

The neo-liberal convention faced different conditions from the developmental convention as regards V1. It could rely on a highly structured analytical frame, which fed directly into the other versions of the convention. From the new classical school micro foundations based on rational expectations, it garnered the suspicion that the State is unreliable because of the "inflationary bias" induced by electoral considerations, as well as inefficient because agents anticipate what the State will do. From the public choice and coalition theories came the assertion that the State is prone to capture by private interests and by its own bureaucracy, leading to rent-seeking strategies which jeopardize efficiency and growth – as a consequence the State is not only inefficient but positively harmful, the solution being to reduce the scope for State intervention and, when this is inevitable, to insulate the bureaucracies, to make their decision process transparent and the decision makers accountable for what they do, the independence of the Central Bank being a prime example of such general conclusions. Stemming from endogenous growth theory, technical progress, transferred from the more

advanced countries by means of direct investment and trade, became a prime objective and the neo-classical variety of the "new institutional economics" argued that institutions which guaranteed private property rights were essential to foster innovation and reduce transaction costs. Methodological individualism and universal institutionalism provided the coherence of such theoretical structure and endogenous growth theory aimed at getting "a single model, neoclassical model that can account for rich and poor countries in the same terms. This contrasts with the view we had in the 1960s that there was one theory for the advanced countries and some other model was needed for the Third World" (Lucas, 2005 p.308).

International institutions, especially the World Bank, with the help of the academia and a wide array of private institutions, from consultants to banks and risk-assessment agencies, transformed such theory into V2, summarized by the Washington Consensus Decalogue, implemented through the Structural Adjustment Programs and the conditionality of the Brady Plan debt renegotiations. The overwhelming hegemony of the new orthodoxy in the academia was quickly transformed into handbooks and the national and international media adhered enthusiastically to the liberal convention, proclaiming the coming of an "emergent modernity". The rhetorical fate of the expression "Third World" expresses this well: what was, under the developmental convention, a proud proclamation of cultural and political autonomy, became, under the neo-liberal convention a synonym for poverty and low-quality products and services.

Modern versions of the Promised Land myth can be found in the two development conventions but it is more structured in the neo-liberal convention: try replacing "sin" by "inflation and inefficiency", the Leader by the World Bank, the Daemon by the State and rent-seekers, the Desert by the Darwinian weeding out of inefficient institutions and the Promised Land by Post-Historical societies.

The new convention focused on **institutional change,** aiming at reestablishing the primacy of market institutions by, on the one hand, reducing and controlling State intervention, increasing the rights of property and, on the other hand, increasing the openness of the economy to trade, investment and finance flows. As such, it was a highly selective institutional change, focused on making the markets function[12]. Changes in the productive structure, led by foreign investment, would follow the change in institutions in accordance to "comparative advantages".

[12] To give but an example: individual rights were reduced to property rights, assuming that the other rights (political, social) would follow from the former.

The former development agenda was overturned. "Picking the winners" and sector-specific industrial policies became mortal sins. "Get the institutions right" became the development mantra.

The "right institutions" were patterned upon Western capitalist democracies, and they could, it was supposed, be applied *urbi et orbi.* As a consequence the process of institutional reform was a "universal consensus". Having got the "right" institutions, it was claimed, the economic and political structures of all countries would present a similar pattern – an economy ruled by the market and a liberal-democratic polity. No better alternative was available and, therefore, History, led by ideas, would end there.

The case of some Asian countries, such as Korea and Taiwan, where high and sustained growth and low inflation were combined with strong State intervention, including authoritarian regimes, posed an obvious problem to such interpretation of development. The conundrum of the "East Asia miracle" was "solved" by the World Bank (1993), which argued that the importance of State intervention is such countries was not clear and that, in any case, it had been "market-friendly". Moreover, the Bank strenuously advised readers that the experience of such countries was not replicable. The heterodoxy of such cases was thus disposed of.

The initial success of the neo-liberal convention in reducing high and sustained inflation provided it with great popular support. The political consequences of such support were duly acknowledged, strengthening the adhesion of the State and political parties to the convention. The maintenance of price-stability through over-valued exchange rates and high interest rates established a powerful coalition between the monetary authorities, importers, the financial system and higher-income groups. Opening the economies to trade, investment and finance reinforced such coalition. In most cases, foreign investors benefited considerably from the privatization of State enterprises. Although the State duly enhanced propriety rights, strengthening the coalition, other structural State reforms, such as the fiscal, administrative, political and labor legislation reforms faced incumbent interests and actors and tended to stall, leading to demands for "second generation" institutional reforms.

4) Where do we stand now?

The neo-liberal convention, in its full-fledged form, has been superseded too. The days in which Fukuyama proclaimed the "end of History" and

Williamson dubbed the Washington Consensus the "Universal Consensus" which "summarized the common core of wisdom embraced by all serious economists" are long past[13]. Gone are also the laundry-lists of institutional reforms to be applied everywhere to promote "good governance" and thus to transform Zambia into Sweden overnight. "Big bangs" lost their gilt. The fact that the world evolved so differently from what was predicted proved that the story told by the neo-liberal convention was no myth, it was simply a fable.

The retreat of the liberal convention can be partly ascribed to the cognitive debate, as alternative approaches, such the neo-Schumpeterian, post-Keynesian and neo-Keynesian in economics and theories of State embededdness in politics have recovered some ground. Formal treatment of market failures, pointed out in non-mathematical terms by early development economists - such as indivisibilities and information asymmetry - have provided academic legitimacy to such factors. Nonetheless, the agnosticism presently prevailing in development theories seems to indicate that a new V1 is still in the making. In fact, most of the criticism leveled at the Washington Consensus, spearheaded by highly visible and legitimated actors such as Joseph Stiglitz, has been directed to the V2 version of the neo-liberal convention. Although the media has conveyed such criticism, its influence on V3 seems to be still limited.

Nonetheless, the neo-liberal convention was superseded mostly by reality: by the international crises of the nineties, the failure of show-cases such as Argentina and the success of heterodox paths of development followed by China, India and Vietnam, among others and by the limited growth developing countries achieved under the hegemony of the neo-liberal convention. In fact, as Chang (2007) has pointed out, the *per capita* growth of developing countries during the neo-liberal period was about half of the growth of the sixties and seventies, when such countries were following the developmental convention.

Given its results, the demise of such convention should be commemorated. But what is the alternative?

The recent *Growth Report – Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development* (Commission on Growth and Development, 2008), probably is a good representative of the present-day orthodoxy about development – the Commission which prepared the *Report* was composed

[13] See Fukuyama (1989) and Williamson (1993, p.1334).

of "19 leaders, mostly from developing countries" (p. vii), including two Nobel Prize winning economists and the *Report* is the result of two years work, over which 12 workshops were held and "more than 300 distinguished academics wrote and presented papers and discussed the issues" (p.viii). The *Report* is sponsored by the World Bank and by several developed countries institutions concerned with development.

The general conclusions about growth are based on the study of 13 "success stories of sustained high growth": a very heterogeneous group, ranging from diamond-rich Botswana to China and Japan[14]. Although the *Report* duly recognizes the heterogeneity of the success stories, it is worth stressing that none, with the possible exception of Hong-Kong, fits the neo-liberal paradigm. Moreover, the inclusion of Brazil among the successes is due to its growth record during the developmental years, before neo-liberal reforms were introduced. In other words, following development strategies different from those sponsored by the neo-liberal convention has become respectable, a rhetorical trick similar to that performed be the *East Asia Miracle* in the early nineties.

The *Report* identifies (p.21) "five striking points of resemblance [between the success stories]:

1. They fully exploited the world economy;
2. They maintained macroeconomic stability;
3. They mustered high rates of saving and investment;
4. They let markets allocate resources;
5. They had committed, credible and capable governments."

However, when the *Report* turns to the "policy ingredients of growth strategies" it presents a remarkable caution, as shown by the *caveats* that "we do not know the sufficient conditions for growth" (*ibid.* p.33) and "our model of developing economies is too primitive at this stage to make it wise to predefine what governments should do" (p.30) to conclude that "just as we cannot say this list [of policies] is sufficient, we cannot say for sure that all ingredients are necessary"(p.33). Such caution pervades the whole document.

Diversity, a hallmark of some of the old developmental convention versions, has made a comeback: countries follow different trajectories.

[14] The other countries are: Brazil, Hong Kong, Indonesia, Korea, Malaysia, Malta, Oman, Singapore, Taiwan and Thailand.

Institutions change gradually, the polity plays an important role in institutional change, institutions may be formally identical and operate differently, depending on their context. The State has important roles to play. Political economy is back, "history matters", path-dependency and cumulativeness are important. Even "industrial policy", that bad word, has had a reprieve by none less than the World Bank (2007).

However, behind the recognition of diversity and the caution about general recipes, lies, unabated, the belief in the need for "sound fundamentals". This is an expression with strong rhetorical power (as was "rational" expectations) because nobody is in favor of "unsound" fundamentals (or "irrational" expectations). The problem lies in how one defines "soundness".

As we know, the canonical answer now is fiscal equilibrium, low inflation and flexible exchange rate. The rationale of this policy is well-known: price stability is a condition for sustainable growth. Stability creates an environment in which relative prices play their allocation role efficiently, fiscal and private accounting systems are trustworthy and long term contracts and funding can be signed in confidence. In other words, the objectives of stability and growth are complementary. The Central Banks have become the high-priests of this canon and to fulfill their role they must be free and independent[15].

Price stability, says the canon, is best achieved by inflation targeting: the Central Bank has an inflation target (normally a narrow band) and uses all its instruments (mainly the prime interest rate) to achieve such goal. Fiscal policy targets are set so as to allow for the public debt payment entailed by the interest rate set by the Central Bank. The foreign exchange rate is left free to fluctuate, but not too much upwards, since this will increase the price of tradables and, therefore, threaten the intended inflation rate. Ideally, the Central Bank should be legally independent to establish the inflation target. Under a second-best solution, the Bank acts as the agent of the political authorities (e.g. the Finance Ministry): the latter establish the target and the Bank pursues it as it deems necessary. In any case, the Central Bank enjoys full operational autonomy but is bound by transparency and accountability institutional instruments.

The target set by the Central Bank is supposed to provide an "anchor" to the expectations of private agents. Since the latter hold rational expectations

[15] See Artus (2007) for the views of Central Banks of developed countries and Bevilaqua et al. (2007) for the Brazilian Central Bank. All subscribe to the same *credo*.

and know how the Bank will react to price increases, they will avoid raising prices.

Given soundness and a well working price mechanism, growth will follow suit. If it doesn't it is either because some institutions are not working properly (each case is now different) or/and because poor information leads the agents to hold bad expectations about inflation. To remedy the former, introduce institutional reform (bearing in mind the context). As for the latter, stick to your guns and keep firing until expectations change and a new trajectory is established. It takes time but, as one humorist has put it, "in the end all will be well and if it is not well yet it is because it has not ended".

Therefore, we have a "soundness" convention, with all its attributes. But, is it a **development** convention? In so far as development is interpreted as implying structural change and a long term prospective, the answer is negative. The developmental convention focused on changes in the productive structure; the neo-liberal convention, on the institutional structure. Both had a long term horizon. Notwithstanding its importance, macroeconomic policy was a means to turn a specific vision of society into reality. The "sound" fundamentalists draw their convention, from the same V1 of the neo-liberal convention and both share the faith on the market and the mistrust of the State. Nonetheless, the former focus on **stability** and their convention looks, at best, at the near future only. Macroeconomic policy has become an objective by itself. It is an essentially conservative convention: the Central Bank wants to preserve price stability, the financial system and high-income groups want to preserve their high earnings and their freedom of action[16].

The strength of the "sound fundamentals" convention and the role played in it by Central Banks are not fortuitous: the convention seems to be a response to the instability of the capitalist system provoked by uncontrolled international financial capital, to the increasing integration of "emergent" countries into this system and to the increased power of financial capital.

The increasing complexity of the global development agenda, with the forceful inclusion of issues related to the environment and the related scarcity of food, raw materials and energy as well as to poverty and migration, coupled to the lack of answers to such problems, has probably increased the bent towards a more restricted and conservative agenda. If this is the case, decision-

[16] The Brazilian case presents an extreme case of the working of such convention. See Bruno (2007) and Erber (2008).

makers are following the ostrich convention – to bury the head into the short-term to avoid uncertainty.

Nonetheless, doubts have been creeping into this stronghold too. The *Report,* in its typical style of confirming the orthodoxy and, then, introducing *caveats,* states that "no economy can flourish in the midst of macroeconomic instability" but then admonishes that "Economists and policy-makers, however, disagree about the precise definition of stability and the best way to preserve it" and that "fiscal and monetary rules need to be left with an element of 'creative ambiguity'" (pp. 53 and 54). The same pattern is to be found in the analysis of Ben Bernanke, a commentator above suspicion of heterodoxy. After stating that "price stability... is a good thing in itself' and that "in the long term, low inflation promotes growth, efficiency and stability – which, all else being equal, support maximum sustainable employment", he goes on to admit that "measuring the long-term relationship between growth or productivity and inflation is difficult", settling for a minimalist proposition – "I think we can agree that, at minimum, the opposite proposition – that inflationary policies promote growth in the long run – has been entirely discredited" (Bernanke, 2007, pp. 1 and 2). To such cautious remarks should be added his plea for using "an analytical framework that involves learning by private agents and possibly the central bank as well" and his assessment that the Federal Reserve forecasting "continues to involve art as well as science" (*ibid.* pp 3 and 6).

The present crisis, which, at the time of writing (October 2008), is still unfolding, will probably lead to deep changes in the prevailing modes of thought of social scientists and to changes in the economic and political power distribution. So far, it has put an end to the faith in the self-regulation capability of markets and has put the State back as a central institution for the survival of the capitalist system. It has also brought to light to developing countries the downside of their international financial integration. The evolution so far observable (at least by the author) does not provide yet for a new development convention. In fact, the crisis will probably focus attention on the maintenance of stability. Even if fiscal equilibrium may lose its axiomatic weight, maintaining "sound fundamentals" is likely to retain overarching importance. Nonetheless, given the roles fulfilled by a development convention, a new convention will arise. As I have argued in more detail at a previous ISS Conference, I think a cross-fertilization of the post-Keynesain and neo-Schumpeterian research programmes could provide a useful starting point (Erber 2004).

5) Conclusions

I have argued that a "development convention" is a constitutional institution, shaped by epistemology and political economy elements, which serves as a device to reduce uncertainty and increase coordination of economic and political actors by establishing a hierarchy of problems and solutions. Development conventions are an emergent phenomenon, with strong self-organization features, which present an evolutionary path-dependent trajectory with incremental and cumulative changes introduced in its peripheral belt, until a crisis undermines their hard core and they are replaced by a new convention. After reviewing the evolution of the two development conventions which prevailed after the Second World War, the present time is characterized by the absence of a hegemonic development convention and the prevalence of stability preoccupations. The crisis now under way will probably usher into a new development convention.

References

Artus, P. (2007) – *Les incendiaries – les banques centrales dépassées par la globalisation*, Perrin, Paris.

Bevilaqua, A.; Mesquita, M. and Minella, A. (2007) – "Brazil: taming inflation expectations", *Working Paper Series n.129,* Banco Central do Brasil, Brasília.

Bielschowsky, R. (1988) – *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*, IPEA, Rio de Janeiro.

Bobbio, N. (1990) – *Liberalismo e democracia*, Editora Brasiliense, São Paulo.

Bruno, M. (2007) – "Financiarisation e accumulation du capital productif au Brésil. Les obstacles macro-économiques à une croissance soutenue" *Revue Tiers Monde,* n. 189.

Calasso, R. (1990) – *As núpcias de Cadmo e Harmonia*, Companhia das Letras, São Paulo.

Campbell, J. (1949) – *The hero of a thousand faces,* Princeton University Press.

Caporaso, J. and Levine, D. (1992) – *Theories of political economy,* Cambridge University Press.

Chang, H-J. (2007) – *Bad Samaritans: rich nations, poor policies&the threat to the developing world,* Random House Business Books .

Choi, Y. (1993) – *Paradigms and conventions: uncertainty, decision making and entrepreneurship*, The University of Michigan Press.

De Wolf, T. and Holvoet, T. (2005) – "Emergence and versus self-organisation: different concepts but promising when combined" in S. Brueckner (ed.) *Engineering self-organizing systems: methodology and applications.* Springer-Verlag, Berlin.

Dobb, M. (1973) – *Theories of value and distribution since Adam Smith,* Cambridge University Press.

Eliade, M. (1963) – *Aspects du mythe*, Editions Galimard, Paris.

_____ (1965) – *Le sacré et le profane,* Editions Galimard, Paris.

Erber, F. (2004) – "A portfolio approach to investment in technology: some uses and theoretical implications", X ISS Conference, Milan.

_____ (2008) – Development projects and growth under financial dominance: the case of Brazil during the Lula years (2003-2007), *Révue du Tiers Monde,* n. 195.

Ezrahi, Y. (1972) – The political resources of American science, in B. Barnes (ed.) *Sociology of Science,* Penguin Books, Harmondsworth.

Fukuyama, F. (1989) – The end of History?, *National Interest,* summer.

Furtado, C. (1961) – *Desenvolvimento e subdesenvolvimento* , Fundo de Cultura, São Paulo.

Hirschman, A. (1958) – *The strategy of economic development,* Yale University Press.

Johnson, M. (1987) – *The body in the mind*, The University of Chicago Press.

Jodelet, D. (1989) - *Les représentations sociales.* Presses Universitaire de France, Paris.

Krugman, P. (1994) – The fall and rise of development economics, in L. Rodwin and D. Schon (ed.) *Rethinking the development experience: essays provoked by the work of Albert O. Hirschman*, Brookings Institution Press.

Kuhn, T. (1970) – *The structure of scientific revolutions*, Chicago University Press.

Lakatos, I. (1970) – Falsification and the methodology of scientific research Programmes in I. Lakatos e A. Musgrave (ed.) *Criticism and the growth of knowledge* , Cambridge University Press, Londres.

Lewis, A. (1958) – "Economic development with unlimited supplies of labor" in A. Agarwala and S. Singh (ed.) *The Economics of underdevelopment,* Oxford University Press.

Lucas, R. (2005) – "Interview", in B. Snowdown and H. Vane *Modern macroeconomics: its origin, development and current state* Edward Elgar, Cheltenham, U.K.

Nurkse, R. (1953) – *Problems of capital formation in underdeveloped countries,* Oxford University Press.

Alves-Mazzotti, A. (2002) – A abordagem estrutural das representações sociais, *Psicologia da Educação, n. 14/15.*

Orléan, A. (1989) – Pour une approche cognitive des conventions économiques , *Révue Économique, vol.40 n.2.*

_____. (2004) – L'économie des conventions: définitions et résultats, in A. Orléan (ed.) *Analyse économique des conventions,* Presses Universitaires de France, Paris.

Rostow, W. (1960) - *The stages of economic growth: a non-communist manifesto,* Cambridge University Press.

Sá Earp, F. (2000) – A tríplice revolução keynesiana: notas sobre a dinâmica da difusão das ideias econômicas, *Ensaios FEE,* ano 21, n.2.

Sallum Jr. B. (2000) – "O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo", *Tempo Social – Revista de Sociologia da USP,* vol. 11 n.2.

Schön, D. (1988) – Generative metaphor: a perspective on problem-setting in social policy, in A. Ortony (ed.) *Metaphor and thought.* Cambridge University Press.

Schumpeter, J. (1954) – *Economic doctrine and method: an historical sketch,* George Allen & Unwin, London (first published 1912).

Schumpeter, J. (1964) – *História da análise econômica,* Editora Fundo de Cultura, Rio de Janeiro (first published 1954).

Sochaczewsky, A. (20020 – Políticas de crescimento e o futuro do Brasil in R. Bielschowsky and C. Mussi (ed.) *Políticas para a retomada do crescimento: reflexões de economistas brasileiros,* IPEA/CEPAL, Brasília.

Viner, J. (1958) – "The economics of development" in A. Agarwala and S. Singh (ed.), *op.cit.*

Weber, M. – *Economie et Societé, vol.1,* Librairie Plon, Paris.

Williamson, J. (1993) – Democracy and the "Washington Consensus", *World Development*, vol 21 n. 8.

World Bank (1993) – *The East Asian Miracle,* Oxford University Press.

World Bank (2007) – "Knowledge for development: new industrial and innovation policy" http://web worldbank.org.

Professor Doutor Carlos Aguiar de Medeiros

Desenvolvimento Econômico
Tema: Experiências comparadas

Carlos Aguiar de Medeiros

Possui graduação em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1974), mestrado em Engenharia de Produção pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1976) e doutorado em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (1986). Atualmente é professor associado da Universidade Federal do Rio de Janeiro, atuando principalmente nos seguintes temas: desenvolvimento econômico, desemprego e distribuição de renda; tecnologia e instituições; inserção internacional e padrões de desenvolvimento.
(Texto informado pelo autor). Última atualização do currículo em 17/02/2009
Endereço para acessar este CV: http://lattes.cnpq.br/5609032708258360

"Desenvolvimento Econômico - Experiências comparadas"[17]
Carlos Aguiar de Medeiros[18]

Ementa – O objetivo central deste módulo (cuja temática constitui usualmente um curso inteiro de desenvolvimento a nível de pós-graduação) é

[17] Palestra proferida para o curso de Desenvolvimento Econômico organizado pela Fundação Alexandre de Gusmão e o IPRI, Brasília, março de 2009.
[18] Professor Associado do Instituto de Economia da UFRJ.

colocar numa perspectiva histórica as experiências nacionais de desenvolvimento salientando dimensões estruturais, as políticas e estratégias de desenvolvimento e as circunstâncias internacionais que as condicionaram. Tendo em vista as questões históricas e analíticas envolvidas é necessário buscar uma síntese das transformações fundamentais, iniciada na segunda metade do século XIX. A periodização que utilizo sobre este amplo período segue a da evolução dos padrões monetários internacionais por duas razões centrais. Em primeiro lugar porque estes identificam a conformação de uma relação de poder e de hierarquia dos estados nacionais sobre a moeda e, em segundo lugar, porque se assume que em economias abertas a principal restrição econômica que se antepõe às estratégias de "acercamento" e, de estratégias de alto crescimento, é a de balanço de pagamentos.

Roteiro

Aula 1: Padrões de Desenvolvimento: da Pax Britânica ao Keynesianismo e Desenvolvimentismo de Bretton Woods.

A Inglaterra e o Imperialismo de Livre Comércio.

Industrializações Tardias e Estratégias de Desenvolvimento.

Exportações de Commodities e Integração Financeira. O subdesenvolvimento. Variantes Nacionais.

A Grande Crise de 1929.

Os EUA, a Guerra Fria e o Keynesianismo Internacional.

Crescimento e Distribuição de Renda nos Países Industrializados.

Padrões de Industrialização e Variantes Nacionais. A Economia do desenvolvimento e as teorias sobre o "Arranque" industrial. A industrialização asiática.

Aula 2: Padrões de Desenvolvimento sob o Padrão Dólar-Flexível (3 aulas)

Liberalização dos Fluxos Financeiros e de Comércio.

A grande clivagem dos anos 80: Ásia, África e América Latina.

Fragilidade Financeira e Crise na Ásia e América Latina.

A Industrialização Chinesa.

A Rússia e as Economias de Transição.

Do ultraliberalismo à retomada das estratégias nacionais de desenvolvimento.

Bibliografia

CÁRDENAS, E. OCAMPO, A. THORP, R. (2000) An Economic History of Twentieth-Century Latin America. Vol. 1: The Export Age Palgrave, St Antony´s Series.

CÁRDENAS, E., OCAMPO, A. THORP, R. (2000) An Economic History of Twentieth-Century Latin America. Vol. 3 Industrializations and the State Palgrave, St Antony´s Series.

CHANG, H (2002) Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective, Anthem Press, Londres.

FRENKEL, R. (2003) Globalización y Crisis Financieras en América Latina, Revista de la CEPAL, 80.

FRIEDEN, J. (2006) Global Capitalism, W.W. Norton Co.

FURTADO, C. (1997) Fantasia Organizada, Paz e Terra.

GLYN, A. (2006), Capitalism Unleashed, Oxford.

HELLEINER, E. (1994) States and the Reemergence of Global Finance, part II.

KOTZ, (2004) "The Role of the State in Economic Transformation: Comparing the Transition Experiences of Russia and China" mimeo.

MADDISON, A.(1998), Monitoring the World Economy 1820-1992, OECD, Paris, 1998.

MARGLIN, S. e SCHOR, J. (1990) The Golden Age of Capitalism, Clarendon paperbacks, London.

MEDEIROS, C. A. (1998) "Raízes Estruturais da Crise Financeira Asiática e o Enquadramento da Coreia" Economia e Sociedade, 11.

MEDEIROS, C. A. (1999) China entre os Séculos XX e XXI em in Fiori. J.L. (org.) Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações, Rio de janeiro, Vozes.

MEDEIROS, C. A., SERRANO, F. (1999) "Padrões Monetários Internacionais e Crescimento", in FIORI, J.L. (org.) Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações, Rio de janeiro, Vozes.

_____ (2001), "Inserção Externa, Exportações e Crescimento no Brasil" in Fiori, J.L., Medeiros, C.A, Polarização Mundial e Crescimento, Rio de Janeiro, Vozes 2001.

MEDEIROS, C. A. (2006) "A China como um Duplo Pólo na Economia Mundial e a Recentralização Asiática" REP, Vol. 26.

MEDEIROS, C. A. (2008) "Financial Dependency and External Cycles in Latin América" JPKE, Vol 31, No 1.

MEDEIROS, C. A. (2008) "Desenvolvimento Econômico e Ascensão nacional: Rupturas e Transições na China e na Rússia" em José Luís Fiori, Carlos Medeiros, Franklin Serrano, O Mito do Colapso Americano, Record.

OCAMPO, J. A.; PARRA, M. A. (2006) "The Commodity Terms of Trade and Their Strategic Implications for Development" in Jomo K. S. Globalization Under Hegemony, Oxford, 2006.

POPOV, V. (2006) China's Rise, Russia's Fall: Medium term and long term perspective (mimeo).

PREBISCH, R. (1949) "O desenvolvimento econômico latino-americano e alguns dos seus principais problemas" em Cinqüenta anos de pensamento da CEPAL, R. Bielschowsky (org.) (2000), Rio de Janeiro, Ed. Record.

SERRANO, F (2004), "Relações de Poder e a Política Macroeconômica Americana, de Bretton Woods ao Padrão Dólar Flexível" in José Luís Fiori (org) O Poder Americano, Vozes, 2004.

SERRANO, F. (2008) "A Economia Americana, o Dólar Flexível, e a expansão mundial nos anos 2000" em José Luís Fiori, Carlos Medeiros, Franklin Serrano, O Mito do Colapso Americano, Record; TDR (2004; 2008), United Nations.

Desenvolvimento Econômico - Experiências Comparadas - 1

Professor Doutor Carlos Aguiar de Medeiros

Brasília, 18 de março de 2009

Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, Secretário Geral do Ministério das Relações Exteriores: Bom dia. Vamos dar continuidade ao Curso sobre Desenvolvimento Econômico e a ideia é partir do conjuntural para o fundamental. Hoje, temos aqui o Professor Carlos Medeiros, que vai nos falar sobre Experiências Comparadas.

Professor Carlos Medeiros, UFRJ: Muito obrigado a todos. É para mim uma honra estar aqui nessa iniciativa de um Curso sobre Desenvolvimento Econômico e Experiências Comparadas, promovido pela Fundação Alexandre de Gusmão. Eu sou Professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro e trabalho há muito tempo nessa área de desenvolvimento econômico. Recentemente, nós criamos um Programa de Pós-Graduação sobre Economia Política Internacional, no Rio de Janeiro, e isso estreita também os interesses do nosso grupo de reflexão sobre o tema da economia política internacional que, certamente, também é a preocupação de vocês aqui do Itamaraty.

O meu tema é 'Desenvolvimento Econômico Comparado'. Vocês já tiveram algumas aulas sobre aspectos teóricos, mas, eventualmente, eu terei que me referir também ao arcabouço teórico que informa a discussão sobre experiências comparadas. Isso porque o meu tema, que é o tema clássico do desenvolvimento econômico, é sempre uma interface entre teorias e explanações históricas. Todas as discussões sobre as experiências que, em

última instância, nós queremos refletir aqui são as experiência nacionais sobre desenvolvimento econômico. Veremos o que há de comum entre as trajetórias bem sucedidas de desenvolvimento econômico e o que há também de comum nas trajetórias de países que permanecem estagnados ou no caso mesmo de países que passaram por todo um processo de colapso.

Mas esses elementos de observação histórica, ao longo do tempo, requerem, sem dúvida nenhuma, uma fundamentação teórica, seja na explicação do que são exatamente as trajetórias de sucesso e também na escolha de casos que se estabelecem para as comparações ao longo de um período de tempo muito grande.

Quando abordamos o tema das experiências comparadas, há um elemento fundamental que muitas vezes altera essencialmente a análise, que é a periodização. Essa periodização sempre coloca ao pesquisador um grau muito grande de arbítrio. Afinal, como escolher o período histórico para construir as trajetórias de comparação sobre as experiências? Isso não é uma tarefa simples e, muito menos, óbvia.

A nossa história neste módulo começa na segunda metade do séc. XIX e chega aos dias de hoje. Foi um período em que os países passaram por um extraordinário processo de desenvolvimento e grandes diferenciações. Ao longo desses séculos, se criaram trajetórias excepcionais de casos de crescimento acelerado entre países e regiões, resultando num mundo muito mais polarizado, do ponto de vista do grau de desenvolvimento entre os diferentes países.

Esta escolha do marco histórico é sem dúvida arbitrária. Poder-se-ia começar muito antes e a comparação seria um pouco diferente. Eu poderia pensar e começar a nossa análise assim: Poder-se-ia indagar, por exemplo, como é que a China, que em 1300 ou 1400 constituía o país com o maior grau de desenvolvimento, ficou para trás dois séculos depois? A nossa ideia dos fatos que estamos usando para explicar sucessos e fracassos vai depender, em grande parte, da datação que você vai estabelecer. Portanto, a própria escolha do material histórico depende de determinadas circunstâncias e, de certa maneira, do que se está querendo, com a sua comparação evidenciar.

Quando se compara desempenhos entre países é necessário observar que se está adotando, como unidade de análise, a economia nacional, estabelecendo uma conjunção clara entre um Estado Territorial e uma Nação. Algumas dessas conexões de certa maneira se quebram em décadas mais recentes. Do ponto de vista sociológico e político, eu posso conceituar uma

nação por um conjunto de critérios, tais como: população, língua, valores compartilhados entre os indivíduos. Do ponto de vista econômico, eu preciso ter certos elementos. Ao longo da história, eu poderia identificar claramente uma nação, do ponto de vista econômico, pela existência de uma moeda nacional. Nós poderíamos hoje discutir até que ponto a configuração de um espaço como a União Europeia coloca novas questões nessa conceituação, ou nessa discussão.

A outra questão metodológica que é importante aqui é a questão de como se mede o desempenho de um país. Qual é a base que estamos utilizando? Se for fazer uma comparação, qual é a proxy Quantitativa que eu vou usar? Fazendo todas as ressalvas, eu utilizo a renda per capita, seguindo, conservadoramente, a ideia do Adam Smith. Eu diria que os países que passam por uma trajetória de desenvolvimento são países que, por um período prolongado de tempo, têm um crescimento sustentado da sua renda per capita.

A mensuração da renda per capita, quando se trabalha com um período longo de tempo, encontra dificuldades metodológicas. A comparação entre países é complicada, tendo em vista as diferentes taxas de câmbio e, ao longo do tempo, a comparação ainda se torna mais difícil, quando novos bens são sistematicamente introduzidos na economia, e há progresso tecnológico e novos padrões de consumo. Como é que eu posso capturar isso simplesmente pela renda per capita?

As metodologias, os dados com os quais nós, economistas do desenvolvimento, geralmente trabalhamos são os dados organizados pelo Angus Madison, um economista que fez uma longa pesquisa para a OCDE e que tenta fazer uma normalização através do estabelecimento do mecanismo de paridade do poder de compra entre as diferentes economias para estabelecer uma base de avaliação quantitativa comum. Há muitos problemas e, se a gente fosse examinar esse tema específico em si, levaríamos uma ou duas aulas. Uma questão sempre presente é que essa renda pode ser imensamente mal distribuída. Nesse sentido, será que o desenvolvimento econômico não tem um vínculo com a questão da distribuição de renda? É evidente que essa questão se coloca, porém, se nós estabelecermos uma variável sintética, com todos os defeitos que ela tem, e com toda a incapacidade de capturar uma realidade complexa, ainda assim, dentre as variáveis, é a variável que me permite dizer se um país como a Alemanha, ou os Estados Unidos tem uma renda per capita de 28.000 dólares ou 30.000 dólares, e um país como a Bolívia tem uma renda per capita de 800 dólares. Isso me dá

a imensa diferença do grau de desenvolvimento desses países. Eu poderia usar outros indicadores, mas esse expressa um fato essencial da riqueza das nações. Então, a questão é como os países, ao longo do tempo, fazem e constroem as suas trajetórias de desenvolvimento econômico e como o sucesso e o fracasso têm a ver, no longo prazo, com a capacidade maior ou menor de os países sustentarem trajetórias de crescimento de longo prazo. Essa questão permite dizer também que esse processo de crescimento no longo prazo supõe, necessariamente, processos de mudança da estrutura produtiva nos padrões de consumo. Esses são os elementos mais qualitativos do processo de desenvolvimento econômico. Mas, não é que mudança nos padrões produtivos, nas tecnologias e nos padrões de consumo seja uma coisa e o crescimento no longo prazo seja uma outra coisa. Por quê? Porque exatamente as possibilidades de você sustentar um crescimento no longo prazo supõem um processo permanente de mudança das estruturas produtivas, das instituições, dos padrões de consumo, ao longo do tempo. Então, de certa maneira, as trajetórias de desenvolvimento econômico vão requerer, historicamente e comparativamente, uma análise de como esses processos vão se dando ao longo do tempo. Ou seja, mudanças nos padrões de consumo, mudanças nos padrões produtivos, mudanças nas instituições, que sejam compatíveis e promotoras dessas mudanças estruturais. Se o desenvolvimento econômico passa por esta mudança estrutural há uma implicação também, óbvia e evidente: o desenvolvimento econômico cria, em determinados momentos, grandes vencedores e grandes perdedores, internamente e externamente. Isso, portanto, coloca desde logo uma questão do conflito que é inerente ao próprio processo de mudança. Uma delas, da qual vamos falar amplamente, é exatamente como que o novo contraria os interesses já estabelecidos e como os interesses já estabelecidos constroem constrangimentos às trajetórias de mudanças. Só que esses interesses já estabelecidos não são apenas os interesses internos, mas são também os interesses externos.

Uma ponte que é importante para nós estabelecermos aqui é o nosso marco comparativo, é considerar as distintas inserções externas dos países. Isso pode parecer trivial, mas, não é. Muitas vezes, vocês vão estudar as trajetórias de desenvolvimento econômico como uma coleção de casos e cada trajetória será vista a partir dos limites, das considerações e dos desafios apenas internos: "na Coreia foi assim, no Brasil foi assim, em Taiwan foi assim, no Chile foi assim", e cada um terá a sua história. Essa abordagem,

ainda que seja essencial e importante, precisa estar sempre circunscrita a uma inserção internacional. Os países se vinculam a áreas, a regiões, a condicionalidades de natureza econômica, política e geográfica distintas. Portanto, as oportunidades e as características que se abrem aqui e ali não são as mesmas oportunidades para qualquer país, se esse país fizer um conjunto de coisas que está no seu âmbito exclusivo e interno de decisão. Nós vamos discutir isso amplamente na aula de amanhã, com diferenciações entre a Ásia e a América Latina no pós-guerra. Essas diferenças colocam, desde logo, a importância de fatores geopolíticos na explicação das trajetórias nacionais de desenvolvimento econômico. Então vemos que o nosso tema é de fato muito complexo, porque ele é uma interface de múltiplas determinações: aspectos políticos, aspectos econômicos, aspectos tecnológicos específicos, nessa dimensão interna e externa.

Considerando as economias inseridas internacionalmente, há que se indagar quais são os desafios e o conflitos associados à sustentação de uma trajetória persistente de desenvolvimento. Nós somos brasileiros e não precisamos ser especialistas para perceber essa dificuldade que, historicamente, tivemos de enfrentar. Como é que, via de regra, circunstâncias externas constrangem as trajetórias de crescimento nacional? Se não fosse outra a razão, essa seria suficiente para estabelecer a ideia de que o desenvolvimento econômico e a discussão dos elementos endógenos não são suficientes para pensar uma trajetória de desenvolvimento econômico.

Exceto, as circunstâncias daqueles países que constituem um pólo hegemônico, ou para usar uma descrição do Raúl Prebisch, economista argentino que foi o primeiro Secretário da Comissão Econômica para a América Latina, em 1948 "exceto o chamado cíclico principal, aquele que dá o ciclo na economia, as demais nações se deparam com este problema". Então, nós já temos que considerar a economia global, a economia mundial, não como um conjunto de economias que se conectam sem hierarquia, mas como um conjunto de economias que se conectam por processos hierárquicos. Essa hierarquia tem um plano material e tem um plano monetário e financeiro. O plano material é a divisão internacional do trabalho, ou seja, qual é exatamente a posição da economia no processo da divisão internacional do trabalho. Quando nós dizemos que o desenvolvimento econômico é um processo de mudança estrutural e de padrões de consumo, isto necessariamente significa também um processo de mudança na sua posição da hierarquia da divisão internacional do trabalho, que não necessariamente

poderá ser acomodada, dependendo do que o sistema internacional assimilar mais ou menos a emergência de um novo jogador, numa nova posição na divisão internacional do trabalho. Isso gera imensas transformações. Vocês lêem todos os dias no jornal as imensas transformações geradas, por exemplo, pela emergência da China com o seu exército imenso de trabalhadores industriais que não eram produtores para a economia mundial e agora são. Os impactos que decorrem disso não são triviais. Há uma hierarquia que se estabelece pela divisão internacional do trabalho. Mas, ao dizer isto, já se está também construindo uma ideia de que existe certa hierarquia em que a especialização na produção de determinados bens é superior à especialização na produção de outros bens. Ou seja, produzir chips para o computador é diferente de produzir *potato chips*. Por que essa hierarquização? A história que vamos contar mostra que essa hierarquização é fundamental devido à desigualdade na remuneração, no longo prazo, dos fatores de produção envolvidos e nos processos de produção; devido à existência de retornos crescentes de escala; devido ao fato de que certos bens possuem uma elasticidade da demanda muito elevada e que, portanto, os países quando se especializam na sua produção obtêm um mercado permanentemente em expansão e outros não. São mercados que crescem menos, os preços são mais voláteis, as barreiras tecnológicas são menores, os produtores marginais entram e derrubam os preços e, portanto, aqueles fatores envolvidos naquela produção têm menor capacidade de defender as suas rendas do que aqueles fatores de produção envolvidos na produção dos produtos que mais crescem na economia internacional Então, o desenvolvimento econômico requer a introdução de novos produtos e mudança estrutural na direção daqueles bens que mais crescem na economia internacional.

Qual é a restrição de longo prazo que se antepõe às economias nacionais e que impedem que elas prossigam a sua trajetória? Um grande candidato é o balanço de pagamentos. O balanço de pagamentos é uma síntese da posição do país na divisão internacional do trabalho, associado com a natureza da sua moeda. Isso porque há uma hierarquia de moedas; o sistema internacional não funciona com moedas plenamente conversíveis e plenamente demandadas internacionalmente por todos; mas é um sistema que funciona na base de moedas centrais e moedas periféricas, moedas não conversíveis. É isso que proporciona ao país que emite a moeda chave um grau de liberdade muito maior do que os demais, porque todos os demais têm um problema de balanço de pagamentos a resolver, pelo simples fato de que as suas posições passivas

na economia internacional não podem ser cobertas com a sua moeda doméstica. O país que emite a moeda chave internacional tem essa vantagem de fechar o balanço de pagamentos com a sua moeda. Isto coloca, portanto, todos os demais países tendo que condicionar a sua estrutura produtiva para uma posição tal que permita, em algum grau, sustentar o seu crescimento econômico. Por quê? Uma economia em desenvolvimento precisa crescer a uma taxa mais alta. Só que se crescer a uma taxa mais alta do que os demais, e se nada mais mudar, é necessário ter que importar mais, porque a importação guarda uma relação com a renda e, portanto, a taxa de crescimento das importações guarda uma relação com a taxa de crescimento da minha renda. Portanto, se não mudar a estrutura produtiva, ou não exportar mais, não se pode sustentar essa ambição de ter uma taxa de crescimento mais elevada e gerar um processo de "*catch up*", ou convergência de renda.

Só se pode ter convergência de renda quando os países mais pobres crescem a uma taxa mais alta do que os países mais ricos. Os países mais pobres têm que resolver como financiar, ou como demandar menos divisas, para sustentar uma taxa de crescimento. Todos têm que fazer isto, menos um. Para o país que emite a moeda chave a economia internacional é como uma grande economia doméstica porque ele pode fechar as suas posições passivas na própria moeda. Então, o mundo é hierarquizado pela posição dos países na divisão internacional do trabalho e, associado a isto, pelo status da moeda que o país emite, no contexto das moedas internacionais. Por isso, é interessante, ao estabelecer as comparações, identificar as diferentes trajetórias de desenvolvimento associadas a padrões monetários, porque esses padrões monetários internacionais são condicionantes às próprias trajetórias de crescimento. Quão singular foi o arranjo de Bretton Woods, que ficou vigente desde o pós-guerra até 1971? Sem dúvida nenhuma, as características desse arranjo de Bretton Woods foram compatíveis com o desenvolvimento difuso da economia mundial.

Em geral, seguindo uma metodologia que eu também trabalhei com o Professor Franklin Serrano, trabalho com três grandes períodos. O primeiro é um período que, na literatura, parece descrito como o "período libra-ouro", que é o período da grande hegemonia inglesa. É um período que vai de 1870 até 1914, se interrompe durante a I Guerra e depois segue de 1920 até 1931, onde é finalmente extinto. Depois nos temos a década de 30; e os primeiros anos dos anos 40 em que não há um padrão monetário vigente e que se trata de um período de autarcização da economia mundial;

posteriormente, nós retomamos o período dólar-ouro, que vai de Bretton Woods, até 1971, quando, sob a liderança de Nixon, nos Estados Unidos, é rompida a conversibilidade do dólar com o ouro; seguem-se os anos 70, que é um período em que também não há um padrão monetário dominante, há uma contestação à ordem americana e ao dólar. Isso vai até 1979, quando o presidente do FED americano, Paul Volcker, estabelece uma nova política monetária nos Estados Unidos e começa a se consolidar o "padrão dólar flexível", que segue até os dias de hoje. Não é um padrão vinculado a nenhuma moeda ou mercadoria; é um padrão inteiramente fiduciário e que coloca claramente, ao país emissor, um grau de liberdade extraordinário. Uma parte das questões que vivemos, da chamada "liberalização financeira", que se inicia nos anos 70, mas vai se consolidando por décadas, principalmente, nos anos 90, é que tem como uma das características essenciais a flutuação da taxa de câmbio das moedas em relação ao dólar. Essa é uma característica completamente diferente. É a primeira grande "belle époque" do capitalismo global, que foi aquela liderada pela Inglaterra. De certa maneira, algumas características dela se mantêm no regime Bretton Woods, e é rompida radicalmente dos anos 70 para cá.

Então, são essas características do funcionamento do sistema monetário internacional que vão abrir oportunidades e vão gerar constrangimentos e condicionar os mecanismos econômicos através dos quais os países que não são emissores da moeda central vão escolher a sua trajetória e sua capacidade de crescer, considerando essas características monetárias que, desde logo, estão associadas a características financeiras no sistema econômico internacional.

Agora, o que nós vamos tentar construir aqui é quais foram as trajetórias de desenvolvimento econômico percorridas pelos diferentes países nestes diferentes regimes monetários internacionais.

Vocês devem ter recebido um programa das aulas e tem uma bibliografia sugerida para cada tópico que eu vou falar aqui. Tem um texto que eu escrevi com o Franklin Serrano, em 1999, chamado "Padrões Monetários Internacionais e Crescimento", que foi publicado no livro "Estado e Moedas no Desenvolvimento das Nações", organizado pelo José Luis Fiori, em que se apresenta uma síntese dessas características e dessas trajetórias. É claro que todos os que se interessam pelo tema terão que percorrer uma imensa bibliografia. Vocês já verão quais são os temas que vamos ter que trabalhar aqui.

Sistematizando um pouco a análise anterior, é possível dizer que não há nada de automático no crescimento econômico. Uma abertura externa em si não provoca o desenvolvimento econômico. A ideia de que o desenvolvimento econômico de um país é um fato que decorre de uma inserção passiva na trama da divisão internacional do trabalho, segundo suas vantagens comparativas, é uma suposição completamente arbitrária porque ela supõe a inexistência de diferentes características dos processos tecnológicos e institucionais associados aos padrões de especialização das economias.

Por outro lado, evidentemente, tendo em vista o ritmo desigual do progresso técnico, as economias autárquicas são fadadas a menor grau de aprendizagem tecnológica, conhecimento tecnológico e crescimento econômico. Então, o que temos? Temos que considerar, em primeiro lugar, que não existe tal coisa como uma situação de "corner", em que o país ou é aberto, ou é fechado; aberto é bom, fechado é ruim. A ideia de que a abertura em si provoca o desenvolvimento econômico está associada à suposição da existência de retornos constantes de escala no processo de produção. E também à suposição de que os deslocamentos nos processos produtivos mantêm sempre um nível de emprego pré-existente, apenas se desloca a composição desse emprego.

Uma vez removidos esses dois pressupostos e considerando que a existência de retornos crescentes de escala é desigualmente distribuída entre os bens, produzir mais esses bens que têm um retorno crescente de escala, gera uma expansão sistemática da produtividade. Enquanto os países aprisionados numa especialização ruim estarão subordinados a bater o teto da restrição física dos recursos produtivos e da capacidade de importar. O primeiro grupo de países terá maior capacidade e maior crescimento da taxa de exportações, enquanto que o segundo terá um menor crescimento das exportações e da renda.

O que interessa é buscar uma abertura estratégica. Nesta o comércio deve ser concebido como parte de um processo de aprendizagem tecnológica. A abertura, portanto, pode ser boa em determinado setores e em determinados momentos, mas ser ruim em outros setores e momentos; ela não pode ser pensada como um bem que seja permanentemente positivo, num jogo, em como se o mundo fosse um mundo harmonizado, em que os desequilíbrios fossem automaticamente compensados e financiados sem condicionalidades e restrições.

Historicamente os casos bem sucedidos de desenvolvimento econômico são casos de transformação das instituições na direção da industrialização. Vejam que a palavra "industrialização", muitas vezes, pode ser suscetível de entendimentos parciais. É comum se dizer que, na Índia, o que se desenvolve mais intensamente é o setor de serviços, associado às novas tecnologias da informação e não exatamente à industrialização. Mas a industrialização deve ser concebida no sentido muito amplo, como um processo em que a mudança dos coeficientes técnicos associados à produção de determinados bens está conectada com um conjunto de serviços que lhe são funcionais. A industrialização induz um processo de terceirização, mas essa terceirização que é induzida pela industrialização não se confunde com a terceirização que simplesmente resulta da expansão da renda e dos padrões de consumo. Então, os serviços produtivos, nesse sentido, são completamente diferentes daqueles serviços, por exemplo, em que você vai ao cabeleireiro, barbeiro etc., processos que não se confundem com a contratação de uma firma de software para trabalhar com as máquinas porque não existem firmas de software sem as máquinas. Apenas países muito avançados podem deslocar seus processos industriais e se especializar plenamente em processos de serviços, mas, são serviços conectados aos processos de industrialização e que, por um arranjo das unidades produtivas, se desterritorializaram daquela nação específica.

Então, os processos de que nós estamos aqui falando são a industrialização, entendida como um processo complexo de mudança dos coeficientes técnicos nos processos de produção que não dependem estritamente da natureza, como no caso da agricultura, e que dependem de uma contínua introdução de inovações para a manutenção da sua produtividade ao longo do tempo. Isso está conectado também com infraestrutura que permita a difusão dos novos bens. Este processo, quando se dá nas economias que estão distantes da fronteira tecnológica, e que não têm uma moeda central, têm uma moeda periférica, supõe a construção de mecanismos de coordenação e de uma visão *ex-ante* do processo que vem à frente, que requer uma grande coordenação e uma deliberada intervenção do Estado na economia. Essa é a discussão dos "Estados Industrialistas", dos "Estados Desenvolvimentistas", que vamos falar daqui a pouco e que vai percorrer, certamente, a história dos países industrializados, em algum momento da sua história, como um mecanismo de construção das condições para uma diferenciação que não emana, espontaneamente, do *status quo*. Por quê?

Porque, num dado momento específico, os países não possuem vantagens competitivas na produção dos bens industriais. Não há como tê-los. Para que comece a construção dessas vantagens, é necessário que haja uma distorção dos mecanismos de mercado, uma distorção nos preços e, ao mesmo tempo, um projeto que seja um projeto nacional, capaz de construir, em torno desta política, que naquele momento aparece como uma política arbitrária e voltada para interesses específicos. Isto coloca, desde logo, os casos bem sucedidos como casos que contornaram o poder de veto do *status quo*. No nosso caso, historicamente, era o veto das classes agrárias tradicionais. Esse é o caso clássico dos países subdesenvolvidos, com uma trajetória de subdesenvolvimento. É o poder de veto daqueles que estão mais interessados no livre comércio, na produção de bens que exportam com vantagens absolutas. Para estes setores a taxa de câmbio adequada não é a taxa de câmbio que é favorável, por exemplo, aos interesses dos industrialistas que começam a emergir. Qual vai ser a taxa de câmbio vigente? Qual vai ser a política econômica vigente? Isso vai depender de como os novos grupos de interesses conseguem contornar obstáculos dos grupos mais estabelecidos e tradicionais.

Essa suposição coloca também a necessidade de se estabelecer uma visão de longo prazo. Suponha uma sociedade de mercado, em que as decisões sejam definidas pela pressão dos grupos de interesses consolidados. Como criar interesses favorecedores para a industrialização, se a industrialização ainda não está constituída? Isso cria uma situação que parece extraordinariamente artificial porque é de cima para baixo. Então, há sempre uma quebra. Na história, vocês verão que essa quebra não é decorrente de tensões puramente econômicas. Uma grande quebra nisto foi a guerra e os interesses que estão associados em torno disto.

Os estados nacionais passaram a produzir aço para fazer canhões, porque foram impulsionados pela guerra e pela estratégia de segurança dos Estados Nacionais. É uma outra racionalidade que vai entrando, mas, nas histórias de sucesso e de êxito de industrialização, nunca se pode deixar de considerar os desafios de natureza geopolítica e a questão da guerra e dos controles territoriais como elementos estruturantes e sancionadores das políticas que, genericamente, são percebidas como artificiais e de cima para baixo. Essas questões vocês vão encontrar, com muita clareza, quando a gente considerar aqui os padrões de desenvolvimento econômico sobre a "Pax Britânica".

Nesse período de 1870 a 1914, vocês vão encontrar dois processos muito distintos. Primeiro é o que na literatura surgiu como o processo das "industrializações tardias". Você tem um texto clássico de um autor russo naturalizado americano, Alexander Gershenkron, que trabalhou na Universidade de Harvard e teve diversos discípulos entre nós aqui. O Professor Gershenkron escreveu um ensaio muito interessante, "O atraso econômico e sua perspectiva histórica". Nesse ensaio ele tratava das diferenciações dos processos de industrialização segundo o grau de atraso econômico de cada país e como esses desafios se colocavam. É o caso do que vai se passar nos Estados Unidos, na Alemanha, no Japão, na França, na Bélgica. Todos esses países, em 1870 e 1880, faziam parte de uma ordem internacional cujo centro estava em Londres. São todos os países que fazem parte de processos de produção cuja liderança tecnológica estava na manufatura inglesa e todos esses países irão utilizar os mecanismos institucionais para se contrapor a esta particular assimetria. O livro do Professor Ha-Joon Chang, "Chutando a Escada", conta essa história. Foi Friedrich List que usou essa expressão "Chutando a Escada". Ele defendia o nacionalismo alemão, defendia o protecionismo industrial e dizia: "A Inglaterra fez tudo isso!". Só que, quando atingiu a posição da city financeira ser a city mundial, ela remove o protecionismo e defende, *urbi et orbi*, o liberalismo econômico. Ele dizia: "Essa estratégia é totalmente britânica; ela não é uma estratégia cosmopolita, que reconhecia as vantagens do livre comércio". A Inglaterra percebia que esta ordem mundial, em que ela detinha, através das finanças, um posição extraordinária no seu balanço de pagamentos, permitia que a conta de serviços do balanço de pagamentos financiasse amplamente o déficit na balança comercial, mantendo a Inglaterra com superávit em transações correntes e, ao mesmo tempo, colocando a city de Londres como a capital financeira mundial. Era o arranjo mais favorável na economia internacional.

Particularmente, também, sempre é bom notar, não podemos nos esquecer da Índia ao falar da Inglaterra. O Professor Hobsbawm chamava a Índia de "o diamante mais brilhante da coroa inglesa". Em grande parte, a Índia compensava o déficit comercial que a Inglaterra tinha com os Estados Unidos, com a Alemanha, com a França. Boa parte desse *déficit* era parcialmente cumprido pelo imenso superávit que tinha com a Índia e com as transferências unilaterais que os indianos passavam para a Inglaterra, pelo privilégio de serem colônia da Inglaterra, os chamados "*home charges*". Essa posição fazia da

ordem inglesa uma ordem liberal, promotora do livre comércio, mas que tinha uma grande área colonizada que era a Índia.

Os Estados Unidos, Alemanha, Bélgica, França e Japão buscaram uma trajetória de industrialização, seguindo os passos que a Inglaterra deu historicamente, ou seja, o protecionismo de um lado e a pirataria tecnológica, porque, naquele tempo, isso era feito, em grande parte importando os técnicos ingleses, o desenvolvimento de infraestrutura e, sobretudo, através de um processo de consolidação que se afirmou como um processo unificador, de formação do Estado Nacional, ao mesmo tempo em que se integrava ao mercado interno. Não se pode confundir mercado interno com mercados locais ou mercado internacional. Os mercados locais se desenvolvem espontaneamente. O mercado internacional é um mercado particularmente favorecedor, sobretudo, para cidades e estados, para as grandes redes de comércio. Os mercados internos são uma construção nacional, porque dependem de uma infraestrutura e essa muitas vezes não decorre de uma lógica estritamente econômica. Não é assim. A infraestrutura construída pelos Estados Unidos tem a ver com a afirmação do seu Estado Territorial após a conquista das terras do México. A infraestrutura que o Canadá vai fazer é uma infraestrutura preocupada com a expansão dos Estados Unidos sobre as terras canadenses. A infraestrutura que a Alemanha vai fazer vai ser para a consolidação do Estado Bismarkiano. Portanto, são processos de integração nos espaços territoriais, a guerra e sua ameaça estiveram sempre presente. É isso que vai levar, por exemplo, à industrialização russa depois da Guerra da Crimeia.

Portanto, a formação desses processos e desses mecanismos está na base das industrializações tardias. Os Estados Unidos vão se afirmar como a principal nação; vão fazer um verdadeiro *catch up;* vão iniciar a III Revolução Industrial, no início do século, que é a do automóvel. Eles vão conciliar aspectos que são extraordinários. Em primeiro lugar, com a Guerra da Secessão, o norte venceu. A vitória do norte significa a vitória do lado moderno das relações sociais, institucionais e produtivas sobre o atraso primário, exportador, escravocrata que caracterizou o sul americano e isso vai consolidar uma nova realidade. Esse sul ainda vai marcar historicamente a vida americana através do racismo que sobreviveu ao escravismo, levando à formação dos grandes guetos urbanos americanos. Porém, não mais esse sul irá ditar a forma de articulação fundamental da economia americana, que vai ser uma grande articulação de expansão do mercado interno com expansão das rendas do

agricultor médio, do norte ao oeste, junto com um amplo processo de infraestrutura e de expansão da grande firma industrial, que terá, a seu favor, a maior proteção possível. Do ponto de vista tarifário, os Estados Unidos sempre foram a mãe do protecionismo. Não pensem que o protecionismo é coisa da América Latina. O maior país protecionista, historicamente, são os Estados Unidos, muito mais do que Alemanha e muito mais do que o Japão.

O Japão, submetido aos "tratados infames", desde que o Almirante Perry chega nas costas nipônicas, se submeteu ao protecionismo clássico do livre comércio, que era de 5%, e rapidamente só descobre uma via de projetar o seu poder industrial e militar, que é através da expansão colonial para dentro da Ásia. A China se inseriu no séc. XIX como o país falido e, ao mesmo tempo, o país cobiçado pelas potências ocidentais, aquele país que, historicamente, lá em 1500, era o país mais desenvolvido e se tornou a presa maior do ocidente.

Estados Unidos, Japão, Alemanha e Rússia vão se industrializar e vão usar as instituições que serão correspondentes ao grau de atraso. A instituição alemã e francesa por excelência foi o Banco de Investimento. Este não se desenvolveu previamente na Inglaterra porque a indústria levantava o que precisava no banco comercial e a indústria inglesa já tinha porte internacional. Mas isso não acontecia na Alemanha, não na França e não nos Estados Unidos. Vai ser a origem do capital financeiro articulado com a indústria, financiando o investimento de longo prazo. E na Rússia será o Estado que vai financiar e vai criar as fábricas de aço para fazer trilho ferroviário, locomotivas, para construir a infraestrutura da malha ferroviária, que vai propiciar a industrialização depois do séc. XIX.

Mas não é aí que está o capital financeiro internacional; não foi nesses países ou não foi exclusivamente neles que o capital financeiro inglês foi se concentrar. O que as finanças inglesas vão criar e projetar é a sua periferia complementar, ou seja, o amplo espectro de países periféricos que vão entrar na divisão internacional do trabalho como complementares às necessidades, à indústria inglesa e à posição da Inglaterra na divisão internacional do trabalho. Quem são esses países?

Tem dois grupos. O primeiro grupo é de países razoavelmente bem sucedidos. São os países de agricultura de clima temperado; são os países sem povoação significativa prévia. Esses países são: Estados Unidos, Canadá, Austrália, Nova Zelândia, África do Sul, Argentina, Uruguai (e, de certa maneira, São Paulo, se fosse um país). Esses vão bem na Pax Britânica. Se

contrapondo à agricultura de clima tropical. Esses são os países periféricos clássicos: Toda a África, o Caribe, (o norte e nordeste do Brasil), a Colômbia, toda a Ásia, exceto o Japão e Austrália. Estes são os periféricos subdesenvolvidos. Aqui surgem todas as análises mais sugestivas do Celso Furtado. Na verdade, ele generaliza o argumento, mas, essencialmente, o que ele está tratando é de uma inserção internacional em que você se especializa numa commodity primária e, em torno disso, cria-se um eixo imenso de riqueza para os produtores dessa commodity, que vivem como uma ilha, um enclave numa área territorial em que se constitui um Estado Nacional e que não tem os desdobramentos, os multiplicadores, decorrentes dessa exportação para dentro da economia. Isso cria uma enorme polarização interna; cria uma enorme concentração de renda; concentração de riqueza e fragilidade externa. Por quê? Porque essa economia cresce, na medida em que cresce o preço internacional da commodity.

O que distingue uma commodity de um bem industrial? Uma commodity é um produto ao qual não se pode atribuir um nome e uma marca e diferenciar o produto. Se não tem nome, qualquer um pode produzir, em qualquer circunstância. Só tem um único critério para eu comprar, que é o custo. Tudo o que diferencia pela marca e nome, já não é mais commodity, ou já quebra a ideia de commodity. Não se compra um carro porque ele é mais barato; ele está associado a uma marca, que está associada a uma qualidade e, a partir dessa informação, há uma concorrência em preços. Novamente, é aquela questão da diferenciação de que produzir chips não é a mesma coisa do que produzir *potato chips*. Os alemães podem pagar salários muito altos na sua indústria porque vendem produtos diferenciados como, por exemplo um BMW, mas ninguém está disposto a pagar um preço e salário mais alto para o trabalhador que produz minério de ferro ou farelo, se é sempre possível obter este produto mais barato. Então, o que caracteriza, em grande parte, o produtor de commodity é a não diferenciação do seu bem e a sua estrita dependência dos custos de produção.

Mas, ainda assim, há uma enorme diferença na especialização em bens primários. Por que a Argentina foi tão bem no século XIX, se o que a Argentina produzia era milho, trigo e carne? É que, nessa agricultura de clima temperado, havia uma grande demanda internacional, maior para esses bens. A sua produção, a sua vantagem comparativa, seja amendoim, ela não se compara com a vantagem relativa do trigo porque, no caso do trigo, o seu concorrente é um produtor europeu, e o preço do que ele produz, em parte, depende da

taxa de salário. Agora, o seu produtor de amendoim, ou de açúcar, ou de algodão, é o produtor asiático, que produz em condições de subsistência, ou está na África, que também produz em condições de subsistência. Então, o seu preço internacional é completamente diferente. Portanto, os países primários exportadores se desenvolveram de forma muito desigual, dependendo dessas características.

Em grande parte, essas características estão associadas ao fato de que, nos processos de produção, existem mecanismos diferentes, do ponto de vista de qual é a natureza institucional do processo produtivo que é mais compatível. Por exemplo, no caso do açúcar, você pode produzir açúcar com trabalho escravo; no caso do café, já são produções menores e há certa delicadeza na colheita do café e é melhor uma força de trabalho mais qualificada. Portanto, açúcar, algodão, fumo, são as produções típicas para o trabalho mais degradado, escravo ou semiescravo. A renda gerada internamente naquela atividade é menor, menor é o mercado interno do que, por exemplo, os produtores uruguaios ou argentinos, que vão viabilizar a construção de uma cidade moderna na virada do século, mais moderna do que as que existiam na Espanha, nessa época, pela renda gerada por esse setor exportador.

Essas diferenciações têm implicações metodológicas. Eu não posso comparar a Argentina, naquele momento, com o Brasil, que é um país que tinha dois pedaços; tinha a agricultura tropical e a agricultura temperada; tinha o trabalho escravo e o trabalho assalariado tardiamente. Na Argentina não foi assim. Mas se pode comparar, por exemplo, a Argentina com o Canadá, em 1890, 1910, 1920. Os dois países tinham a mesma renda per capita, uma urbanização razoável, uma diversificação do setor de serviços razoável. Depois, o que aconteceu? O Canadá foi se industrializando e a Argentina, não. A Argentina atrasou a sua industrialização. Eu posso fazer essa mesma comparação com a Austrália, que seguiu a trajetória canadense nesse período, enquanto que a Argentina seguiu sendo um primário exportador.

Há um fato e há duas causas que se completam. O fato é que o Governo Canadense, nesse período, fez um conjunto de políticas pró-indústria. E o Governo Argentino não fez nenhuma, inclusive mantendo um grau de abertura muito maior do que o Canadá possuía. O Governo Argentino, nesse período, foi um dos mais abertos e, ao mesmo tempo, com maiores recursos financeiros ingleses, muito mais do que o Canadá, colado nessa base primária exportadora. Já o Canadá, começou a diversificar. Por que o Canadá fez

isso e a Argentina não? Tem duas causas importantes. A primeira é uma causa sociológica e institucional. A Argentina era um país de grandes proprietários de terras e o Canadá, de pequenos e médios proprietários de terras. O que ocorreu? Quando a indústria nascente canadense demandou proteção, ela conseguiu passar isso no Parlamento. Agora, quando a indústria nascente argentina demandou proteção, não conseguiu passar isso no Parlamento porque os congressistas eram muito influenciados pelos interesses das classes proprietárias rurais. Na ação coletiva, a coisa dos pequenos grupos x grandes grupos tem muita importância. Se você tem uma propriedade muito concentrada, você tem um pequeno grupo com uma capacidade de concertação muito maior do que se você tem grandes grupos. Essa foi uma das razões pela qual a estrutura institucional argentina foi mais reativa a uma política de mudança do que a canadense. A outra explicação é de natureza política. O Governo Canadense temia o expansionismo americano e fez uma infraestrutura toda ela preocupada com a integração nacional, o que vai demandar, a partir dessa infraestrutura, produtores canadenses. Na Argentina, isso não aconteceu. Aliás, isso abre pano para a discussão do problema da formação dos Estados da América Latina. A inexistência de um inimigo externo comum é um elemento que cria, de um lado, uma percepção de paz, do ponto de vista da convivência entre os Estados, de forma que a violência é sempre interna. Se você contrastar isso com outras regiões, em grande parte, a violência tem a ver com os conflitos externos também. Isso dá uma diferenciação importante. A Argentina, sem inimigos, e com a ilusão de que poderia financiar os desequilíbrios de balanço de pagamentos, permanentemente, por um fluxo financeiro, a Argentina deixa de praticar as políticas que e o Canadá praticou no período que veio pela frente. Quando veio o período de autarcização, a Argentina era um país cuja base industrial era muito menor do que o Canadá. A Argentina tinha algodão, mas não tinha uma indústria têxtil; o Canadá não tinha algodão e já tinha uma indústria têxtil.

Nesses quinze minutos finais da aula de hoje, eu queria falar um pouco sobre a Crise de 29, até para fazer um gancho com a aula de amanhã. Poder-se-ia dizer que, até 1914, havia uma característica fundamental. Qual é o problema de um país que emite a moeda internacional e tem uma conversibilidade fixa com o ouro? É que esse país não pode desvalorizar a sua moeda em relação ao ouro. Para isso, a Inglaterra não podia incorrer em déficits de transações correntes, crescentes, porque ela não podia aumentar os seus passivos externos. Ela mantinha superávits das transações correntes

através da sua posição na conta serviços das transações correntes e segurando um pouco a perda que ela tinha do ponto de vista tecnológico com os Estados Unidos, com a Alemanha, com a França, com o superávit que ela tinha na Índia. Mais ou menos, ela se segurava nessas circunstâncias. A guerra vai interromper esse circuito e os anos 20 vão se caracterizar como um período em que um grande antropólogo econômico, chamado Karl Polanyi, denominou "a década conservadora". Isso porque, com o trauma da guerra, os países voltaram ao mesmo padrão vigente "libra/ouro" fazendo as políticas mais conservadoras para ajustar as suas economias à taxa de câmbio fixa, comprometida no arranjo internacional. Um dos fatos mais importantes desse período são as indenizações de guerra que a Alemanha será obrigada a pagar por conta dos acordos depois estabelecidos no Tratado de Versailles. Para isso, a Alemanha fez uma política deflacionista. Mas, como a Alemanha iria transferir recursos para o exterior, sendo que esses recursos tinham que ser em moeda conversível à libra/ouro? Ela só podia transferir esses recursos para o exterior através de um saldo na balança comercial. Mas, como gerar esse saldo? Isso não dependia só da Alemanha, mas, dependia do resto do mundo querer, por exemplo, os Estados Unidos. O que a Alemanha produzia? Máquinas, equipamentos, produtos químicos, ou seja, exatamente o que criou o complexo militar alemão. Era necessário tornar os produtos alemães mais baratos, porque os Estados Unidos já era um grande produtor dessas coisas também, então, só podia fazer isso através da desvalorização da taxa de câmbio. Só que, ao desvalorizar a taxa de câmbio, começou-se imediatamente a reduzir o salário real dos trabalhadores, porque uma parcela significativa do salário decorria da importação de bens que, agora, estavam mais caros. Os trabalhadores se organizam, os salários sobem, surgem greves, fuga de capital, e tudo isso origina a grande hiperinflação alemã, que é respondida com um plano ortodoxo, tradicional, convencional, que gera uma grande taxa de desemprego.

Quase todos os países nos anos 20, na Europa, vão mal. Os anos 20 foram muito bem para um grande vencedor do ponto de vista tecnológico, mas que, ao contrário dos países europeus, era muito mais autosuficiente os Estados Unidos da América. Nos anos 20 os Estados Unidos vão passar por um "boom" espetacular, que decorria da sua liderança tecnológica e da capacidade da sua indústria automobilística. No final da década de 20, a densidade de automóveis por habitante nos Estados Unidos só será atingida na Europa 30 anos depois, nos anos 60. Era o país do petróleo, da grande

expansão ferroviária, da expansão rodoviária e, sobretudo, através desse boom de automóveis, começam os deslocamentos urbanos e, consequentemente, o boom imobiliário. Ao mesmo tempo, com um sistema financeiro totalmente desregulado e marcado por pequenos bancos. É a época da expansão das grandes corporações; é a época da afirmação de um capital financeiro novo, em que o processo de especulação sobre os valores dos bens industriais está amplamente consolidado no maior mercado de valores que se constrói também nesse período. Ao mesmo tempo, havia uma política econômica convencional, tradicional. Qual era o grande problema mundial? Era a liquidez internacional que sai da Inglaterra e começa a empossar, cada vez mais, Nova Iorque. Quase na véspera da Crise de 29, há uma missão do Banco da Inglaterra ao FED para que não suba a taxa de juros, porque isso criaria um problema para a Inglaterra. Até então, a Inglaterra tinha a sua posição no mercado financeiro. O que aconteceria se a Inglaterra tivesse a ameaça de déficit de transações correntes? Subiria a taxa de juros e, com isso, todos os detentores líquidos do mundo ficavam em Londres. A citação da época era: "6% ao ano traz ouro até da lua". Só que a Inglaterra não era mais assim; a Inglaterra perdeu posições até para a Índia; a Inglaterra já não tinha mais saldo na balança comercial. O país superavitário agora era os Estados Unidos. Então, isso fez com que o FED não tomasse nenhuma providência em relação a um processo especulativo extraordinário que ocorria nos Estados Unidos. Nos anos 20 havia uma acumulação financeira extraordinária, mas associada com um grande processo de concentração de renda e de riqueza, embora, longe de uma economia em que as rendas médias e baixas estivessem estagnadas. Estagnados estavam os trabalhadores negros do campo. Porém, o país estava crescendo de uma maneira muito desigual. Os capitais das grandes fortunas dos Rockefellers, dos Morgans, eram aplicados em grandes operações especulativas. A Crise de 29 vai ser sucedida por uma política de elevação extraordinária das tarifas sobre as importações de alimentos e matérias-primas, o que vai arrebentar com os países que já estavam fazendo dos Estados Unidos o seu principal mercado para matérias-primas e alimentos. Ao mesmo tempo, a crise do terceiro mundo está associada imediatamente a isto. A barreira protecionista americana foi para evitar o colapso do preço das commodities e, consequentemente, o colapso da renda dos produtores rurais americanos, mas, ao elevar essa tarifa, e, em seguida, decretar o fim das exportações de ouro, rigorosamente, em 1931, termina formalmente o padrão ouro/libra. Os países do terceiro mundo começam a

quebrar e, portanto, quebram também os bancos credores. Muitos desses brancos credores eram europeus. Houve uma corrida aos bancos, uma tentativa de políticas deflacionárias para segurar temporariamente a taxa de câmbio, desemprego em alta, a emergência do nazismo, que vai ser uma ruptura total com o que a Alemanha vinha praticando nos anos 20. Em seguida, surgiu o New Deal, uma ruptura total nos mecanismos de coordenação e controle da economia, na Rússia a política da industrialização acelerada e da estatização total dos meios de produção, sob Stalin, vai interromper a nova economia política estabelecida pelo Lênin, que era de economia mista. O desenvolvimentismo vai ser a política adotada na América Latina em geral, baseada na substituição de importações. Então, como disse o Polanyi, nos anos 30, houve uma reação ao ultraliberalismo e conservatismo dos anos 20. Seria o pêndulo (o duplo movimento), como uma reação aos anos 20.

Desenvolvimento Econômico - Experiências Comparadas - 2

Professor Doutor Carlos Aguiar de Medeiros

Brasília, 19 de março de 2009

Professor Carlos Medeiros, UFRJ: Bom dia. Vamos retomar aqui os pontos da última sessão da aula de ontem e vamos dar sequência àquela discussão até chegar aos dias atuais. O objetivo central é identificar trajetórias de desenvolvimento entre os diferentes países, considerando essas trajetórias inseridas no contexto internacional, marcado pela afirmação de projetos hegemônicos de países; marcado pela afirmação de moedas hierarquicamente diferenciadas; e marcado por uma ordem em que a inserção internacional dos países é condicionada por aspectos geopolíticos e por estratégias nacionais. É desse ponto que eu gostaria de terminar a aula passada.

Nós terminamos a aula de ontem com a Grande Crise de 29 e as transformações que ocorreram nos anos 30, marcados por um processo de autarcização da economia mundial, em que as trajetórias nacionais de desenvolvimento, em certas áreas, assumiram grande importância. Mas, basicamente, os anos 30 vão afirmar projetos muito diferenciados no mundo. Nós vamos ter o New Deal de um lado; vamos ter o nazi-fascismo; vamos ter o Stalinismo de outro; e o desenvolvimentismo de outro. De certa maneira, haverá então uma diferenciação muito grande na economia mundial. Vem a II Guerra Mundial e ela não pode constituir, para um estudioso do desenvolvimento econômico comparado, simplesmente um intervalo entre os momentos que antecederam e os que sucedem à guerra. Não. A guerra, como um fenômeno, concentra fatos e transformações que são fundamentais

para entender a sequência do que vem depois. A II Guerra Mundial vai trazer como um dos elementos centrais a afirmação, sem precedentes, de uma economia integrada, tecnologicamente avançada, e produtora do novo paradigma industrial produtivo, que são os Estados Unidos. Os Estados Unidos, no período da II Guerra, passaram por uma taxa espetacular de crescimento. No período pós Bretton Woods, alguns países vão passar por booms econômicos. Mas é preciso considerar que o primeiro e grande país que cresce aceleradamente é o Estados Unidos, e que cresce durante a II Guerra. De tal maneira que o pós-guerra testemunha uma realidade internacional bastante distinta do que existia no pré-guerra, no sentido de que o poder e a pujança tecnológica, industrial, financeira e militar dos Estados Unidos, vis à vis o resto do mundo, é extraordinária. Então, esta é a realidade que vai marcar o período que nós vamos começar a discutir agora.

Eu queria também sublinhar que houve uma mudança, uma novidade histórica que é fundamental para entender o período do imediato pós-guerra. Esta vai ser a polarização entre dois grandes blocos sistêmicos. De um lado a afirmação de uma potência socialista, a União Soviética, que vai construir um império ao entorno de si, e ao mesmo tempo terá como projeto hegemônico a expansão de um outro sistema econômico rival ao capitalismo. De outro lado, a afirmação dos Estados Unidos como o país que vai organizar, do ponto de vista militar, tecnológico e industrial, os países em confronto com os países socialistas e em defesa do *status quo* de uma sociedade capitalista industrial. Esta é uma polarização nova, que vai criar um conjunto de circunstâncias de natureza política, estratégica, e de geopolíticas diferentes para o entendimento das trajetórias nacionais que vêm depois. Essa diferenciação será exatamente vinculada ao papel que cada país ocupa no tabuleiro internacional da Guerra Fria. Esse ponto levará, para determinados países, oportunidades especiais que não decorrem da posição econômica do país, nem sequer das suas estratégias nacionais, mas, da posição internacional que aquele país ocupa no tabuleiro da Guerra Fria. Esta é uma realidade que vai marcar o período que vai se constituir no pós-guerra, essencialmente, até o final da União Soviética, em 1991. Essa resultou de uma conjunção de forças políticas internacionais, historicamente datadas, e que cria, portanto, circunstâncias que muitas vezes os economistas, fazendo uma análise estritamente econômica, consideram como elemento generalizável, ou elemento teorizável em si, mas que, na verdade, supõem uma construção específica

de natureza geopolítica. Portanto, é muito importante o entendimento desse conjunto de circunstâncias.

O capitalismo, no período de Bretton Woods, no período que vai do final da II Guerra até 1971, que é quando se interrompe estritamente a conversibilidade e a taxa de câmbio fixa do dólar com o ouro, uma característica fundamental dos arranjos de Bretton Woods até 1971, foi um período em que a economia mundial passou pela mais alta e difundida taxa de crescimento, incluindo países industrializados e uma parte dos países periféricos, e, evidentemente, incluindo também os países do bloco socialista que, nesse período, cresceram a taxas sustentadas, a começar pela própria União Soviética, que passa por uma transformação extraordinária nas décadas que se seguem, e se transformam numa potência industrial.

Na aula passada, nós falamos sobre a crise dos anos 30. É interessante verificar se as transformações e as políticas sugeridas pelas cabeças mais lúcidas da época foram incorporadas no sistema de Bretton Woods e no sistema econômico vigente a partir daí, e se, afinal, foram essas as ideias que estão por detrás dessa trajetória tão espetacular que ocorreu nesse período. Sem dúvida nenhuma estou me referindo John Maynard Keynes e também a Michael Kalecki. Esses autores consideravam que o sistema monetário internacional vigente no período anterior tinha, em parte, a responsabilidade pela crise dos anos 30 e que, portanto, era necessário construir uma outra ordem. Sem dúvida nenhuma, uma das ideias mais fundamentais aqui advém do Keynes. Keynes considerava que o capitalismo desregulado gerava uma grande contradição entre um elemento que é tão socialmente importante, como a taxa de investimento, de um lado, e, por outro lado, a avaliação especulativa dos proprietários dos ativos de capital, gerando um conjunto de circunstâncias em que a taxa de investimento poderia ficar muito aquém das necessidades desejadas, pressionava agora um novo vetor importante, que era o vetor político, porque havia uma alternativa ao sistema capitalista, que era o sistema socialista. Nesse sentido, o que se pensava era que o sistema internacional deveria garantir uma ordem expansiva e compatível com uma política de pleno emprego, e que isso não deveria se limitar exclusivamente às economias domésticas, mas o sistema internacional deveria ter um viés próprio de expansão, que requereria um conjunto de circunstâncias. O elemento central seria que os países contariam com um conjunto de instrumentos que permitisse resolver os dilemas do balanço de pagamentos sem um viés de recessão.

Num sistema do tipo padrão-ouro, que era o sistema clássico inglês, exceto o país que emitia a moeda chave, e para manter a estabilidade nominal da taxa de câmbio, só havia uma forma de resolver um déficit em transações correntes, que era através de uma recessão. Por outro lado, Keynes observava que a livre desvalorização não poderia ser uma alternativa sustentável porque, entre outros aspectos, poderia levar a uma "*race to the bottom*", ou seja, uma corrida para baixo nas taxas de câmbio, com impactos negativos sobre a distribuição de renda, sobre a inflação e sobre diversas variáveis reais sobre a economia. Portanto, como conciliar a ideia de que deveria ser um sistema com taxas de câmbio fixas, porém reajustáveis, taxas de câmbio estáveis, porém reajustáveis, para que não amarrasse estritamente, como no modelo anterior, mas, ao mesmo tempo, sinalizando que essas taxas de câmbio deveriam convergir e os países não deveriam usar arbitrariamente o expediente da desvalorização das taxas de câmbio. Para isso, era necessário que houvesse uma instituição internacional de largo apoio financeiro, que pudesse subsidiar os países com problemas de balanço de pagamentos, através do apoio de capital e de divisas. Mas este organismo deveria ter também uma voz sobre os países credores e não apenas sobre os países devedores porque, evidentemente, só existe déficit de transações correntes numa economia mundial, no momento em que haja superávit de transações correntes num outro ponto do sistema e, portanto, o problema de balanço de pagamentos, ou de circulação internacional, não pode recair exclusivamente nas políticas econômicas do país deficitário. Suponha um país que tem um déficit de transações correntes: o seu ajuste requer maior exportação. Só que, para exportar mais, é necessário que alguém que as compre. Se esse país que vai absorver as exportações crescer menos, o ajuste torna-se difícil e fatalmente levará a uma recessão. Portanto, há que se pensar que os problemas de balanço de pagamentos devem ter um fórum internacional, porque as ações, num determinado polo dependem também do que o outro polo faz. Portanto, este organismo internacional deveria ter a autoridade de influenciar decisões sobre os países deficitários e sobre os superavitários. Keynes supunha ainda que esse sistema deveria trabalhar com uma moeda neutra, que não desse ganhos de senhoriagem ao país emissor daquela moeda.

Por fim, esses autores consideravam que, tendo em vista os efeitos disruptivos sobre o balanço de pagamentos da livre circulação dos fluxos de capitais, e devido ao fato de que um organismo internacional colocaria dinheiro público internacional para resolver o problema de balanço de

pagamentos, isso não poderia se dar num contexto em que esse dinheiro pudesse ser objeto de arbitragem de aplicadores internacionais, deslocando daqui e dali, segundo oportunidades imediatas de ganhos de curto prazo. Portanto se defendia a introdução de controle de capitais. De certa maneira, eram esses os arranjos que estavam por detrás do capitalismo de Bretton Woods.

O que é que aconteceu? Estabeleceu-se um sistema baseado em taxas de câmbio fixas, porém reajustadas, ordenadas de tal maneira, tendo como moeda chave central o dólar. Num outro curso, com mais detalhes, seria interessante ver como o dólar foi se afirmando pelo encolhimento da libra, como se desatou a área específica da libra, como foi a reação da própria Inglaterra ao ceder esta posição. Isso se deu no final dos anos 40, início dos anos 50. O dólar se afirmou como a moeda chave, porém, com um vínculo estrito de uma paridade fixa com o ouro; as demais moedas, com uma paridade fixa, porém reajustável com o dólar/ouro; saiu também a criação do Fundo Monetário Internacional, com uma ação e recursos muito menores do que inicialmente se supunha, portanto, um FMI muito modesto na sua função inicial, pelo menos, em relação à função que o Keynes considerava fundamental. Mas ao mesmo tempo com controle de capitais, o que parecia ser um consenso.

Sobre esse tema, o Dexter White era muito mais radical do que o Keynes. Vocês podem ver como mudou o pensamento econômico. Nós estamos saindo da economia de guerra; estamos saindo de um mundo que está polarizado; saindo de um mundo em que se constrói o Muro de Berlim e em que se define uma nova realidade, em que os Estados Unidos percebem ter perdido a China, em 1949. Começa a Guerra da Coreia em 1950. A ideia era que aquele era um mundo polarizado, era um outro mundo; portanto, como tolerar a possibilidade de desestabilização do balanço de pagamentos por simples aplicações e modelos de arbitragem dos operadores internacionais? Dexter White era, inclusive, a favor de que, se houvesse fuga de capital de um país, e se percebesse que esse capital havia sido depositado nos Estados Unidos, num banco americano, a posição do White era de que a autoridade deste país poderia requerer da autoridade americana o bloqueio daqueles capitais. Portanto, a suposição de que deveria haver, inclusive, controle em ambas as pontas e não apenas controle de capitais por parte do país que se sente ameaçado pela fuga de capital, mas também, por parte dos países que se beneficiam dessa fuga, de certa forma. Isso não passou, mas, passou a ideia

de que o controle de capitais fazia parte do sistema de regulação monetária internacional.

Nesse período, se forma um "Estado Keynesiano de Bem-Estar Social" nas economias industrializadas. Embora o arranjo internacional proposto por Keynes não tivesse passado integralmente em cada economia doméstica, nos Estados Unidos e em toda a Europa Ocidental se estabeleceu um "Estado Nacional Keynesiano de Bem-Estar Social". Trata-se em primeiro lugar, de um Estado preocupado com uma taxa suficientemente elevada de crescimento econômico que possa atingir um nível de atividade próximo ao pleno emprego. Isto deve ser objeto persistente da política econômica. Ao mesmo tempo, é um Estado que supõe a generalização das políticas de transferências e de subsídios que haviam sido introduzidas na Inglaterra no pré-guerra, e, de certa maneira, também na Suécia. Essas políticas de transferências e de subsídios começaram a se generalizar *urbi et orbi* nos países avançados, através do seguro-desemprego, transferências, subsídios, enfim, todos os mecanismos que vão resultar na eliminação da pobreza nos países mais avançados. A pobreza deixou de ser um fato dentro desses países, com exceção dos Estados Unidos, pelo drama dos negros, o problema dos guetos, do racismo, dos mecanismos de realimentação da pobreza. A população é discriminada e, por isso, ela não tem emprego; como não tem emprego, passa a ter um *ethos* que a coloca fora do mercado de trabalho; como ela está fora do mercado de trabalho, ela é pobre.

Os mecanismos que vão atingir a pobreza têm que ser mecanismos de outra natureza e isso vai dar, nos anos 60, na administração Johnson, no Programa da Grande Sociedade, mas que também não será bem sucedido. Tirando isso, nos países avançados, neste Estado Keynesiano de Bem-Estar, o elemento fundamental era a expansão das economias nacionais, em que o mercado interno era o principal mercado propulsor desse desenvolvimento econômico. Vão existir duas variantes importantes, cujo mercado principal terá nas exportações um componente fundamental: Alemanha e Japão. Porém, mesmo nesses países, o mercado interno foi essencial.

Como é que essas trajetórias de crescimento puderam se sustentar, tendo em vista o fato de que os limites do balanço de pagamentos poderiam classicamente ser colocados, na medida em que as proposições que consideramos aqui, a partir do Keynes, não passaram exatamente para o novo sistema monetário internacional? Como o Raúl Prebisch denunciou, o mundo passava por um problema de escassez de dólares. Como resolver o

problema da escassez de dólares? Como resolver o problema da moeda chave nesse momento? O problema da escassez de dólares foi resolvido, inicialmente, no final dos anos 40, através de transferências unilaterais dos Estados Unidos, em torno do Plano Marshall, por exemplo, e da reconstrução do Japão. Em todos os países cuja posição era decisiva na Guerra Fria, como a Coreia e Taiwan, ocorreram fluxos ilimitados de recursos, que garantiram, no início, uma trajetória de expansão acelerada, sem restrições de balanços de pagamento.

Essa foi uma realidade completamente diferente, quando se consideram os países que estão distantes das áreas quentes do conflito da Guerra Fria. Em 1954 houve uma reunião internacional aqui no Rio de Janeiro, no Quitandinha. Era uma reunião com representantes americanos e representantes de toda a América Latina. Raúl Prebisch defendia que a América Latina também precisava de um Plano Marshall. Mas, a proposição americana era de que a América Latina precisava de investimentos estrangeiros e crédito comercial. O Plano Marshall, i.e., uma transferência pública, ficou essencialmente associado à Europa Ocidental, reerguida agora como a construção de um anteparo ao que se percebia ser o expansionismo soviético. E a mesma coisa na Ásia. Portanto, é sempre importante considerar que as trajetórias iniciais, nesse período, vão ser diferenciadas por conta disso.

Isso é muito importante porque depois, com o colapso da União Soviética, vão ocorrer várias transformações no capitalismo e muitos analistas afirmam que essas transformações decorrem de explicações estritamente econômicas. Na verdade, não é tanto assim. Boa parte das características desse Keynesianismo social democrata tem a ver com a questão principal de que o nível de empregos e os salários, crescendo com a produtividade e o nível próximo ao pleno emprego, constitui em um limite sobre os níveis de taxa de lucro, que o sistema pode pagar, ou deve pagar, tendo em vista a alternativa e o desafio que se coloca. De certa maneira, certos elementos da social democracia só podem ser bem entendidos quando se considera esse contexto geopolítico.

Como se deu a difusão da industrialização? Houve a generalização do padrão manufatureiro Fordista americano com a produção em massa dos bens fundamentais construídos, inicialmente, no sistema industrial americano. Isto passa a ser o elemento que vai reconstruir toda a Europa. Todos serão produtores de automóveis, todos produzirão aço, todos produzirão produtos químicos, naturalmente com variações, porém trata-se de um dos sistemas

nacionais em que, entre outros aspectos, havia aquilo que falava o Keynes sobre a contradição entre a importância social do investimento e a natureza privada da sua propriedade, e, portanto, um potencial conflito entre os interesses privados e os interesses sociais. Isto assume uma importância muito maior nos bens públicos e vai ser objeto de uma ampla intervenção dos governos na construção de entes públicos, na gestão da infraestrutura, na gestão de setores de alta tecnologia, como por exemplo, a aviação. A formação dessas empresas vai gerar uma realidade que nós poderíamos descrever como "economias mistas" porque há um conjunto importante de investimentos que obedecem a uma lógica não privada. Esta ordem existe, ao mesmo tempo em que se expande o sistema capitalista. As economias se desenvolvem com esta configuração em que existe a propriedade privada, a propriedade pública, existem pactos, existe coordenação, e o Estado assume uma função de elemento coordenador dessas decisões dentro de uma trajetória cujo horizonte tecnológico já está dado, em parte pelos Estados Unidos e os demais estão reproduzindo e internalizando aqueles processos de produção. Isso vai caracterizar uma realidade típica dos países avançados.

Mas, entre eles, há um que é particularmente importante e interessante para as discussões teóricas e explanações históricas. É o caso do Japão. Se vocês olharem no longo prazo, dependendo do período histórico em que você esteja, as hipóteses de convergência entre as economias no contexto internacional são muito distintas. Por exemplo, na metade do séc. XIX, quais eram os países mais avançados? Basicamente, os mesmos que são os mais avançados hoje. Então, vistos nessa perspectiva, não houve mudança nenhuma; houve uma mudança de hierarquia entre esses países, mas entre eles e o resto, não. Antes era a Inglaterra, ficou os Estados Unidos. Mas agora? Agora, há um país que não estava, que é o Japão. O Japão, de certa maneira, é um caso espetacular porque é um dos países que, não pertencendo de fato ao clube dos países mais ricos, passa a fazer parte desse clube. Atrás do Japão, é possível dizer que também virá a Coreia e Taiwan. Será que se pode dizer que a Coreia é um país em desenvolvimento e a Espanha é um país desenvolvido? Essas classificações são muito arbitrárias. Em termos de capacitação tecnológica, instituições, difusão de conhecimento entre a população, nível de renda a Coreia e Taiwan estariam num nível superior do que Espanha, ou Portugal, por exemplo. Então, considera-se que esses são países em desenvolvimento e os outros são países desenvolvidos, só por uma inércia classificatória que vem do passado. É claro que, amanhã, alguém

dirá que a China também terá ultrapassado a fronteira, mas essa ainda é uma trajetória muito longa. Evidentemente, isso pode vir a ocorrer, em se superando a crise da economia mundial e se a trajetória de sustentação for a que vem acontecendo.

O Japão é espetacular também pelo que fez. Do ponto de vista geopolítico, o grande divisor de águas foi a Revolução Chinesa. Mac Arthur pensava em fazer no Japão o mesmo que se pensava no imediato pós-guerra fazer na Alemanha. A ideia era desmontar a estrutura econômica japonesa, fazer uma grande reforma agrária e, ao mesmo tempo, dissolver os mecanismos pré-existentes de centralização do capital e criar, então, uma economia produtora, principalmente, de produtos primários, como arroz, uma indústria leve de pequenas e médias empresas etc. Esse era o plano, tanto para o Japão como para a Alemanha. Quem arrebentou esse plano foi a Guerra Fria. Do plano original do Mac Arthur, da estratégia americana para o Japão, o que ficou foi a reforma agrária. Tudo o mais não. Incluía-se aqui a remontagem da estrutura de conglomerados industriais, transformando uma estrutura produtiva e institucional, caracterizada por uma grande centralização econômica de poder industrial em algumas grandes famílias industriais, articulando isto com bancos privados e um regime de estrito controle das atividades econômicas, e, ao mesmo tempo, construindo um Ministério do Planejamento e do Comércio Exterior que teve uma notável capacidade de se articular com o sistema privado e deslocar a estrutura produtiva na direção dos bens que mais cresciam na economia internacional. A despeito de ser uma sociedade em que o peso da população agrícola naquele momento era alto, e de que os salários eram baixos, a estrutura produtiva japonesa não se ajustou, de forma alguma, àquela que supostamente seria racional, tendo em vista a sua dotação de recursos. O Japão construiu mecanismos de articulação entre os Ministérios Públicos e os seus planos de desenvolvimento e planos de capacitação tecnológica do setor privado. E fez tudo isso com mecanismos de controle de desempenho e, ao mesmo tempo, com os fundamentos econômicos particularmente bem construídos e favorecedores das exportações. Havia uma taxa de câmbio real desvalorizada, mas, uma taxa de câmbio nominal estável. Esse processo fez com que o mecanismo de elevação do salário real passasse a depender essencialmente do aumento da produtividade do trabalho, de tal maneira a não gerar uma valorização da taxa real de câmbio, que poderia comprometer a posição do Japão no exterior.

Este modelo passa a ser construído pela elite japonesa, não porque decorria de uma percepção econômica especial, mas, esse modelo se desenvolvia porque se percebia que era o único possível para aumentar o grau de autonomia do Japão, que havia sido massacrado pelas bombas atômicas e, ao mesmo tempo, era o único que permitia a possibilidade de o Japão se soerguer. Para isso, a trajetória exportadora era absolutamente essencial, entre outros aspectos, para depender menos das transferências unilaterais americanas ao Japão. O Primeiro-Ministro Ikeda, logo no início dos anos 50, estabelecia como plano "exportar ou morrer". Isso é para se ver a importância das crises de balanço de pagamentos.

Exatamente o que aconteceu com o Japão vai se passar na Coreia do Sul. Quando uma autoridade americana perguntou ao ditador Park Chung-Hee: "Mas o que é que vocês querem?". A resposta foi: "Tudo aquilo que vocês deram para o Japão em dobro". Há também um elemento geopolítico fundamental para entender a Ásia, que foi a posição colonial, violenta, do Japão na Ásia, sobre a Coreia, sobre Taiwan e sobre a China. Essa posição faz com que, no pós-guerra, haja um grande rivalidade e inexistência de qualquer relação entre estas economias, que foram articuladas no passado, devido à posição colonial japonesa e ao massacre que as tropas japonesas fizeram, sobretudo, na China. Quem vai construir uma área expansiva de comércio asiática será os Estados Unidos, inicialmente puxando cada país para si. Todos começam como grandes exportadores para os Estados Unidos e são as relações bilaterais dos Estados Unidos com cada um desses países que vão iniciar o processo. Só dos anos 70 para frente, e, sobretudo, a partir dos anos 80 e 90, é que se vai construir uma área de expansão regional extraordinária na Ásia, porém, muito pouco institucionalizada, tendo em vista outros modelos de regionalização que vocês conhecem. O modelo europeu é o mais institucionalizado possível, mas, mesmo na América Latina, há muito mais instituições e os processos de integração econômica territorial são muito mais deliberações institucionais do que um processo que vem pela atividade econômica e pelas empresas, que é o que caracteriza um pouco a realidade asiática e esta característica tem como explicação, na sua origem, o papel colonial que o Japão exerceu nos diferentes países.

Esses países passaram, em sequência, por trajetórias especiais. Essas trajetórias especiais são trajetórias exportadoras, combinadas com um grande processo de substituição de importações. O país começa importando, depois produzindo para o mercado interno e depois para o mercado externo. Este

processo se dá de forma sequencial, de acordo com o diferente conteúdo tecnológico. Quem são os grandes operadores dessa atividade econômica industrial aqui? São os capitais nacionais japoneses, coreanos, taiwaneses. No caso do Japão eram de famílias que vinham do pré-guerra, como a Casa Mitsui, a Casa Mitsubishi, etc. Quando da crise da Ásia, de 1997, aparece a expressão "capitalismo de compadres". Foi uma expressão muito usada pelo Banco Mundial para se referir às relações pessoais entre as empresas, os bancos e os funcionários públicos. Mas, na verdade, essa era uma característica asiática histórica, que responde essencialmente pela dinâmica de aproximação das empresas com o governo, em trajetórias de desenvolvimento econômico. Quando o Park Chung-Hee e outros se relacionavam com as empresas privadas, eles diziam: "Tudo bem, nós podemos dar o que vocês querem. Só que está condicionado a lançar um produto no mercado mundial e a ter uma meta de divisas associadas a esse lançamento, etc.". Essa é uma trajetória de, ao mesmo tempo, envolvimento das políticas públicas com as empresas, de certa maneira subordinando-se às necessidades das empresas, mas, ao mesmo tempo, estabelecendo metas de performance. De certa maneira, isso segue em escala e parte disso vai ser reproduzir na China, no período posterior. A China segue, em parte, o modelo japonês e coreano dos grandes conglomerados, através das suas empresas públicas.

O que é que acontece com quem está fora dessa área geopolítica, quem está fora da Europa Ocidental, quem está fora da Ásia? O esforço de industrialização dos anos 50, dos anos 60 e dos anos 70, na América Latina teve na CEPAL um grande centro de reflexão. A questão que se colocava quase para todos os países era como se industrializar em condições de restrição de divisas. Esse era um desafio. Mas a América Latina tinha uma peculiaridade que a Ásia não tinha. É que a América Latina vinha de uma herança de ter sido um grande exportador primário. Então, parte da circunstância latino-americana passa a ser a da projeção do seu velho setor exportador, só que agora acoplado à diversificação industrial.

Essa questão não se colocava na Ásia, com exceção da Indonésia e Filipinas. Taiwan, por exemplo, não poderia em hipótese nenhuma considerar a possibilidade de se industrializar exportando arroz. Mas a Argentina podia, ou achava que podia. O Brasil, de certa maneira, teve a singularidade de atingir um nível médio de industrialização exportando café. Quase todos os países que tinham esse mesmo grau de industrialização já exportavam produtos industriais. Há uma longa discussão de por que a América Latina não exportava

produtos industriais, mas não dá para fazer essa discussão aqui. O fato é que poucos países começaram a diversificar suas exportações. Uma razão importante é a existência de um setor exportador tradicional que, em alguns países, será dominante. Por exemplo, na Venezuela.

A Venezuela seguiu a trajetória de primário exportador porque detém uma dotação particular, que é o petróleo, e que, nesse período que nós estamos examinando, teve uma demanda externa extraordinária. Aí surge o que o Celso Furtado e outros vão chamar de "deformação do desenvolvimento". É que o seu nível de renda corresponde ao nível de produtividade que nada tem a ver com aprendizagem tecnológica; nada tem a ver com a difusão do conhecimento na população; tem a ver apenas com o preço internacional de uma commodity, transformando toda essa renda num fluxo de importações de tudo, inclusive, alimentos. Se você pudesse colocar toda a população ativa produzindo petróleo e recebendo a renda do petróleo, não teria problema nenhum. Só que, produzindo petróleo, você ocupa 3% da população economicamente ativa, só que o restante, ou está desempregada ou fazendo coisas com baixíssima produtividade, porque não houve a difusão dos ganhos daquela commodity para outras atividades. Isso é o caso clássico do subdesenvolvimento. Isso revela como é completamente diferente produzir *chips* ou *potato chips*. Não é tanto faz.

O desenvolvimento econômico é essencialmente como que "uma coisa leva à outra". Imaginem uma corrida de revezamento. Em algum momento alguém passa o bastão para o outro, que segue correndo até passar para um outro. Entendam o bastão como setores produtivos, grupos econômicos, tecnologias. O desenvolvimento econômico é esse processo de encadeamento em que alguma coisa leva à outra. O problema é como você induz o processo da mudança estrutural. Se você fica congelado na produção de uma commodity, você não induz a nada. Os mecanismos para frente e para trás dessa atividade produtiva não são capazes de se difundir, enquanto que, nesses países que vão se industrializar, a industrialização é essencialmente um mecanismo cujos desdobramentos são imensos.

A mudança do padrão monetário internacional ocorreu em 1971. Em 1971 Nixon decide, deliberadamente, romper com a conversibilidade porque o que acontecia era que os Estados Unidos, pela sua própria expansão, passaram a ter crescentes déficits comerciais. Inicialmente, isso era compensado com o superávit de transações correntes, mas estavam na eminência de fortes déficits em transações correntes também. Como havia o

comprometimento de se vincular a uma taxa de câmbio fixa, eles não podiam desvalorizar e, nesse caso, para manter a paridade e a ideia de que o dólar era tão bom quanto o ouro, restava apenas uma saída aos Estados Unidos, que era fazer uma recessão, demandar menos importações e equilibrar o seu balanço de pagamentos. Só que, no final dos anos 60, início dos anos 70, houve a expansão decorrente, tanto do comprometimento dos Estados Unidos na Guerra do Vietnã, quanto do programa "A Grande Sociedade", que foi pensado nos Estados Unidos para reduzir a miséria, a pobreza nos guetos. Então o Nixon resolveu manter as prioridades externas e, para isso, tinha que romper com a paridade dólar/ouro e preparar o caminho para a desvalorização do dólar. Todos os que estavam crescendo e exportando para os Estados Unidos tinham a sua moeda desvalorizada frente ao dólar. Aí os Estados Unidos começam a colocar os seus interesses econômicos na frente; os seus desafios políticos são fortes; e há a ruptura em Bretton Woods.

O que aconteceu nos anos 70, em seguida a Bretton Woods? Acontece a desvalorização do dólar e, logo em seguida, em 1973, há o primeiro choque do petróleo e as desvalorizações, com a elevação do preço das matérias primas em geral, que provocam pressões inflacionárias. Os Estados Unidos querem, de certa maneira, utilizar a terapia antiga de controlar essas pressões inflacionárias através de políticas monetárias e fiscais que não funcionam mais. Mas, ao mesmo tempo, isso vai dar toda uma racionalização para o fim do "Estado Keynesiano de Bem-Estar", o fim da política de pleno emprego. A ideia é que o sistema econômico, agora, deve trabalhar com outros fundamentos. Isso vai preparar as condições para a contrarrevolução monetarista, que vem logo à frente, no final da década, com Thatcher e com Reagan, cujas ideias básicas, do ponto vista econômico, já existiam nos anos 70. A visão monetarista era a de que o Estado Keynesiano era um problema, estava sobrecarregado, impedia o aumento da competitividade e causava inflação. Era necessário, então, uma reestruturação das relações Estado/mercado, de tal maneira que as empresas tivessem um maior grau de liberdade para agir, libertando-se dos mecanismos de controle. Esse é o discurso que se inicia nos anos 70 e vai ter, como elemento fundamental, uma ruptura em 1979, quando já começa a liberalização financeira, sobretudo, nos Estados Unidos. Também se percebe que, do ponto de vista dos Estados Unidos, isso reforça a força do dólar no mercado internacional e vai começar a surgir uma conjunção de interesses entre o FED e Wall Street. Essa articulação de interesses

entre o FED e Wall Street vai se assumir como uma articulação muito importante já nos anos 70.

Nos anos 70 houve muita contestação ao próprio dólar como moeda hegemônica. O dólar se desvaloriza em relação às moedas e, de certa maneira, o déficit comercial americano cai, porém começa a haver uma grande especulação contra o dólar. Inclusive, nesse período, no final do Governo Carter, surgiu uma proposta de estabelecer uma arquitetura coordenada do sistema internacional de pagamentos. Mas essa linha é derrotada e uma linha muito mais dura surge com Paul Volcker, que vai ser a autoridade monetária no Governo Reagan, e estabelece a política do dólar forte. É necessário restaurar o poder do dólar enquanto moeda internacional. A taxa de juros vai lá para cima e será a origem da imensa crise de balanço de pagamentos do terceiro mundo, que se endividou pesadamente.

A partir daí, forma-se um outro padrão monetário, que é o padrão monetário do dólar flexível. Qual é a característica desse padrão monetário? É o fato de que ele é um padrão totalmente fiduciário. A moeda central não está conectada com uma mercadoria. Isso permite, ao país que a emite, uma grande discricionariedade e, ao contrário dos demais, maior autonomia às restrições de balanço de pagamentos, usando a sua política monetária para valorizar ou desvalorizar o dólar, de acordo com as suas necessidades, em geral, internas. Só que nos anos 80 e 90 isso já começa a mudar pela própria internacionalização das firmas americanas. Mas o padrão é totalmente monetário e vai se construir o que, para muitos, hoje é um paradoxo. Afinal, com a crise que estamos vivendo hoje, que foi iniciada nos Estados Unidos, o dólar se valoriza e a moeda, ou o título do Tesouro Nacional Americano é a moeda que todos, em última instância, demandam como reserva de valor. Isso é totalmente contraditório com qualquer outra circunstância, porque se tiver uma crise financeira no Brasil, acontece uma fuga contra a moeda em que a crise está ocorrendo. A circunstância americana é paradoxal e esse paradoxo advém da afirmação do dólar. Antes se dizia que o dólar é tão bom quanto o ouro, a libra é tão boa quanto o ouro. Agora, o dólar é tão bom quanto o quê? Qual é a prerrogativa americana? A prerrogativa americana é que, desde os anos 70, ou seja, há três décadas, os Estados Unidos têm déficit na balança de transações correntes. E nessas três décadas o dólar tem sido a moeda dominante; nessas três décadas a flutuação do dólar tem sido um problema, principalmente, para os outros países; é um problema para os

detentores de ativos; é um problema para as economias nacionais. O dólar é TÃO bom quanto o próprio dólar.

Boa parte da globalização e diferenciação financeiras está associada ao risco da flutuação cambial. Portanto este padrão dólar flexível é um padrão monetário, mas tem uma cara financeira e é essencialmente um padrão que suscita e convive com a profusão de mecanismos financeiros que existem para garantir, ou para evitar, ou para diminuir o risco das insolvências, seja dos países, seja das empresas, como decorrência da flutuação da taxa de câmbio. Isso vai colocar novos desafios e novos problemas.

Talvez devido à importância desse tema, valesse a pena a gente considerar o grande movimento que começa aqui nos anos 80, porque essas coisas nunca estão isoladas.

É também nos anos 80, no Governo Reagan, que se faz a afirmação do dólar, como também a afirmação bélica dos Estados Unidos em relação à União Soviética. Vai ser nesse período que o confronto típico da Guerra Fria assume o seu ápice, com as guerras locais. O Afeganistão, por exemplo, é o episódio mais conhecido nesse período. Vai ser um período de mútuos enfrentamentos. Os Estados Unidos vão enfrentar o problema do dólar fraco; o problema do que se percebia como uma União Soviética muito belicosa; o problema dos países nacionalistas, produtores de petróleo; as guerras localizadas, com conteúdo da Guerra Fria; e também o enfrentamento em relação aos sindicatos dos trabalhadores em geral, sobretudo, nos países avançados. Esses desafios todos vão compor uma nova forma, um novo pensamento. Aquele pensamento do Keynesianismo Social Democrata, centrado no pleno emprego, vai deixar de ser o pensamento hegemônico e dominante. O pensamento que sucede a ele é um pensamento muito mais voltado para uma ação em que a principal função do Estado não é mais garantir o pleno emprego, fazer os investimentos necessários e criar circunstâncias políticas para isso, mas é garantir o jogo competitivo entre empresas e entre nações. Para isso, as distorções da competição é que devem ser combatidas. Vejam bem que não é exatamente o Estado Mínimo. Não é a ideia de que havia um Estado Máximo e agora é um Estado Mínimo. Não é isso. Simplesmente muda a função do Estado. O Estado é forte. Ou o Estado da Margareth Thatcher não era forte? Ou o do Reagan não era forte? O Estado é forte, só que é para fazer outras coisas.

Essa nova configuração política e de afirmação do dólar tem que ser considerada num contexto em que o sistema financeiro começa a mudar

essencialmente. Faz parte da política americana, nesse período, promover uma movida interna e uma movida externa no âmbito financeiro. A movida interna é a desregulamentação dos mercados financeiros. Essa vai se dando progressivamente. Um dos fatos que está na origem da crise atual foi a remoção da lei que proibia que os bancos comerciais agissem como bancos de investimento, financiando diretamente as aquisições de títulos imobiliários. Essa separação de que o banco comercial, o banco de investimento e o banco imobiliário são coisas diferentes, nos Estados Unidos, foi uma deliberação introduzida pelo Roosevelt nos anos 30, como consequência da Grande Crise de 1929 e sobreviveu nos Estados Unidos até 1999. Isso não quer dizer que a abertura financeira começou em 1999. Ela foi se dando aos poucos e progressivamente. Por exemplo, liberando a formação de grandes novos investidores, a formação de *hedge funds* e liberando que os fundos de pensão pudessem ter também títulos e ativos financeiros, em geral, em suas carteiras. Portanto essa quebra das regulações, de certa maneira, colocava os grandes operadores, que eram os bancos comerciais, sob a tutela do FED. Uma série de operações que esses bancos irão fazer e que deixaram de se submeter aos mecanismos de controle típicos do Banco Central. De outro lado, tínhamos a abertura financeira externa, i.e., contrariando as sugestões e a intenção típica de Bretton Woods, que era o estabelecimento de controle de capitais, os países todos vão se abrindo financeiramente. A primeira onda de abertura financeira externa ocorre na Europa e no Japão nos anos 80. O sistema financeiro nacional japonês, que era completamente fechado, é aberto nos anos 80. Os sistemas financeiros europeus, que eram relativamente fechados, passam também a ser abertos já nos anos 80. A liderança, na Europa, é da Margareth Thatcher. O "big bang" da Bolsa de Valores inglês nos anos 80 vai ser um marco disso.

Ao mesmo tempo em que estamos passando por essas transformações, difundem-se as novas tecnologias na indústria eletrônica e de informações que, coladas com a infraestrutura de telecomunicações, vão provocar uma mudança não só nas oportunidades de investimento, mas, também vão mudar a configuração da própria economia mundial. Agora, com uma maior abertura financeira, associada também a uma maior abertura comercial, processo que é liderado pela economia americana e depois se expande com a política global, juntamente com as novas tecnologias de informação, isto vai refazer o conjunto de características da economia internacional. Na verdade, há uma recompactação do tempo e do espaço, que é institucional, é tecnológica e

possui amplas e desiguais implicações para as diferentes economias e suas diferentes estratégias nacionais.

Essas mudanças vão ter diversos impactos nos países periféricos. Os países periféricos nos anos 80 são fechados. Essa abertura financeira só começa nos países periféricos nos anos 90. Aqui no nosso continente, os países periféricos são marcados pela crise da dívida externa, que coloca um divisor de águas no sentido de que ela é percebida por muitos como uma exaustão de todo o modelo que estava historicamente equivocado, sobretudo as hipóteses que vão ser galvanizadas aqui nas instituições multilaterais, como o Banco Mundial e FMI. De certa maneira, elas vão preparar o terreno para as reformas liberalizantes que vão se generalizar em todo o continente, a partir da segunda metade dos anos 80 e que vão dar o novo consenso no período triunfante dos anos 90.

Os anos 90 foram os anos em que mais essas tendências da liberalização financeira e comercial, e a introdução de novas tecnologias, iniciada nos Estados Unidos, sobretudo no Governo Clinton, vão liderar as transformações;

Aos poucos forma-se um novo consenso sobre uma nova estratégia de desenvolvimento que os países deveriam adotar. Esta tem por eixo a abertura da economia como forma de inserção nos fluxos de ideias e de capitais, assumindo como agente promotor dessas transformações as empresas multinacionais, consideradas como os principais condutores do progresso tecnológico e da modernização. Para ingressar nesta nova divisão internacional de trabalho como parte integrante da cadeia de valor adicionado global, compete aos Estados manter um regime macroeconômico não distorcionador, vender os ativos públicos pela suposição de que sua gestão é ineficiente e patrimonialista, transformando-os em ativos explorados pelo setor privado e, em última instância, fazer compensações distributivas àqueles grupos que não se inserem nessa nova ordem. Essa é a visão típica que muitos vão chamar de Consenso de Washington, mas com variações, porque depois você tem o Consenso de Washington II, que vai ser isso, mais as reformas institucionais. Vão se estabelecer mecanismos regulatórios, enfim, há todo um conjunto de desdobramentos institucionais.

Na Ásia, não vai ser assim exatamente. Porém os anos 90, na Ásia, vão se caracterizar por uma mudança fundamental dos mecanismos de controle, sendo que o principal deles é a abertura financeira. A economia que vai mais praticar isso nesse momento vai ser a Coreia. A Malásia, Indonésia, Filipinas e Tailândia vão passar por um processo de abertura financeira. Com essa

abertura financeira ocorre uma valorização da moeda e, de certa maneira, o objetivo era um pouco esse. Por que isso? Porque vem uma avalanche de capital, porque se tem ativos financeiros razoáveis, num mercado que está fechado. Com a abertura desse mercado, os preços sobem, há a expectativa de que eles vão continuar subindo, e isso alimenta também o fluxo financeiro em dólar. A partir daí surge uma mudança nas condições macroeconômicas fundamentais naqueles países. É um pouco diferente da crise que vai se dar no México em 1994, na Ásia em 1997, no Brasil em 1998 e na Rússia também em 1998. Em 1998 é a grande crise que não teve repercussão, mas houve uma intervenção pública, do "*long-term capital management*" nos Estados Unidos. É uma crise financeira importante dos *hedge funds*.

Essas crises periféricas foram crises da conta financeira do balanço de pagamentos. Um país que capta muito e tem déficit de transações correntes, mantém a sua solvência externa se a relação entre esse déficit e as suas exportações não subir muito. O problema é a relação entre a taxa de juros que recai sobre os seus passivos e a taxa de crescimento das suas exportações. A ideia é de que a taxa de juros, subindo, aumenta o custo da dívida, mas poder-se-ia rolar a dívida, porque também está aumentando a receita para pagar aquela dívida, que são as exportações. Então, se as exportações estiverem crescendo mais do que a elevação da taxa de juros, o país pode manter sua solvência externa. No caso do Brasil, o Mário Henrique Simonsen já dizia que o problema é que, quando se joga a taxa de juros lá para cima e, ao mesmo tempo, as receitas das exportações se contraem, isso gera uma crise séria.

A solvência dá uma ideia de trajetórias, mas no curto prazo o que vai acontecendo é que, quando vai entrando muito capital de curto prazo, ele vai contaminando as reservas externas, no sentido de que, se amanhã esses capitais de curto prazo se reverterem, você não vai ter as reservas que julgava ter, porque elas não se sustentam com três dias de corrida cambial. Então, o que aconteceu com todas essas economias é que elas foram piorando a posição de solvência e criando uma situação de liquidez, ou seja, as reservas em relação aos ativos de curto prazo eram muito pequenas, ou a composição de ativos de curto prazo das minhas reservas era muito grande. Então, nos anos 90, vai haver uma crise de liquidez sistemática porque os países aceitam exportar pouco, compensando pelo financeiro. Com isso, valorizam a sua taxa real de câmbio. No primeiro momento os países consideram que aquilo é bom, porque o salário real sobe um pouquinho. Por exemplo, um país pode

exportar cana-de-açúcar e laranja, que têm um preço internacional bom, e importar chips e acha que não tem problema nenhum, porque financia a diferença no mercado financeiro internacional. Só que isso é totalmente não sustentável. Essas são as crises dos anos 90. Todas elas têm mais ou menos a mesma característica de serem crises de liquidez externa, crises de balanço de pagamentos. Alguns países não têm isso? Aqueles países dinâmicos que não fizeram essa abertura financeira. Por exemplo, Taiwan não fez e a China não fez.

A China é um país que passou por um processo de transformação extraordinário e, se você olhar um pouco a história do Japão, da Coreia, de Taiwan e da China, você vai ver a velocidade da taxa de crescimento do PIB. Em grande parte, esse crescimento do PIB tem como um dos componentes fundamentais a taxa de acumulação de capital, ou seja, o peso dos investimentos em máquinas e equipamentos lidera os outros componentes do crescimento. Há uma taxa elevada de crescimento das exportações e essa conexão entre investimentos em máquinas e equipamentos e exportações constitui um nexo extraordinário. Só que a China tem uma outra característica, que é o seu tamanho específico e o tamanho da sua população. Isso torna a China um país importador, não só de bens de capital "que é a necessidade dos países em desenvolvimento, em geral" mas também de matérias-primas e alimentos, a despeito de ter uma agricultura que se modernizou. A China é um país secular, com terras secularmente destruídas, com uma relação enorme de população/terra arável. Então, dadas essas características, a China é um grande produtor de bens industriais e começou a deslocar sua estrutura produtiva muito rapidamente, introduzindo novos bens e novas tecnologias. Mas, ao contrário do modelo coreano, por exemplo, o modelo chinês conta com muito mais participação de empresas multinacionais; em boa parte, empresas multinacionais ocidentais, mas, em grande parte, empresas asiáticas, investimentos asiáticos. A China se transformou, então, num grande centro, em que os capitais do resto do mundo e os capitais asiáticos vão produzir na China, transformando essa produção num fluxo gigantesco de exportações para os Estados Unidos, essencialmente. As empresas americanas também se deslocam, produzem na China e exportam para os Estados Unidos. Uma parcela do saldo comercial chinês é americano, no sentido de que são empresas cujos ativos são controlados por firmas americanas, que exportam da China para os Estados Unidos. Ao mesmo tempo em que a China tem isso, também tem o lado coreano e japonês, os seus "chaebols", que são as

empresas públicas. Essencialmente estou me referindo às empresas do Estado Chinês, porém, também existe uma maioria imensa de firmas locais cujo ente controlador é a prefeitura do distrito. Essa estrutura, de alguma maneira, juntou a tradição do grande comércio asiático, historicamente construído, em Hong-Kong e Cingapura, por exemplo, com o modelo japonês e coreano. Então, ela é uma síntese dessas transformações, de certa maneira também fazendo substituição de importações e promovendo exportações através daqueles mecanismos que eu estava descrevendo: primeiro importo, produzo e depois exporto. Isto vai gerar, no caso da economia chinesa, um imenso dinamismo. Esse capitalismo tinha essas características até os anos mais recentes.

O que é que aconteceu na virada do milênio e quais as questões importantes que se colocam aos diferentes países? Uma parte da crise dos anos 90 entre os países periféricos se deveu a essa grande exposição ao financiamento de curto prazo, com os preços do setor exportador tradicional em queda. O preço das commodities estava em queda. Com a entrada do novo milênio, o sistema financeiro continua sendo enormemente especulativo, porém, de certa maneira, saiu um pouco das aplicações "perigosas" do terceiro mundo, o que deveria levar a uma crise imediata do balanço de pagamentos, só que os países periféricos latino-americanos, nós, aqui no Brasil, tivemos um fator alentador que foi uma mudança brusca nos termos de troca a favor das matérias primas e alimentos que exportamos. Então, novamente, começou a haver um ritmo de crescimento econômico sustentável. Há ritmo de crescimento sustentável quando os países conseguem ter uma trajetória de expansão em que a solvência externa não está comprometendo aquele crescimento. É o que aconteceu no Brasil nos últimos anos. A taxa de crescimento começou a ser maior, e então foi possível (a despeito do conservadorismo fiscal e monetário) ter mais espaço para os gastos públicos, mais espaço para o crédito e a economia começou a se expandir a partir disso. Inclusive muitos supunham (e eu discordo disso) que haveria uma mudança mais definitiva nos termos de troca e que, agora, nós poderíamos crescer sem uma preocupação maior com o fato de que o grosso das nossas exportações é de recursos naturais porque os termos de troca já haviam mudado.

Os produtores de petróleo foram os beneficiários imediatos. Primeiro a Rússia, que passou por um processo extraordinário de colapso, uma crise brutal. Ela foi uma síntese de todos os problemas da liberalização financeira

sem estratégia, na crença absoluta de que capitais de curto prazo puxam a economia etc. e que a privatização em massa resolve os problemas de eficiência. A Rússia de Bóris Yeltsin foi isso. Agora a Rússia do Putin não, mas o nacionalismo do Putin se deu num momento em que o preço do petróleo e do gás atingiram pontos extraordinários. Aqui também, na América do Sul, foi o caso da Venezuela, que passou a crescer 9%, 10%. Essa circunstância começou a se desfazer no início de 2007. Se vocês pegarem os Relatórios Anuais da CEPAL sobre a América Latina na entrada dos anos 2000, são completamente diferentes da catástrofe que foi em termos de baixo crescimento, volatilidade, e gangorra dos anos 90. Muitos projetavam as transformações dos anos 2000 dizendo que era um crescimento mais difundido e mais amplo do que o período de Bretton Woods.

Mas havia um pé de barro, que se manifestou no centro da economia que, de certa maneira, gerou todos os impulsos que nós estamos relatando aqui neste período. Eu disse que havia uma sinergia entre o FED e Wall Street, certo equilíbrio, entre Washington e Wall Street; Washington regula e Wall Street desregula; Washington pressiona de um lado e Wall Street pressiona de outro; e havia certa tensão entre reguladores e desreguladores, entre Estado e mercado. Nos últimos anos, esse equilíbrio se desfez. Agora a tensão é mais geral. Toda a economia capitalista tem uma característica inerente, que é uma tensão com uma propensão à mercantilização de tudo, de tudo se transformar num objeto de racionalização de decisões de mercado. A tensão é essa.

Já tínhamos falado também sobre a questão do investimento. Para vocês, investimento são máquinas, equipamentos, instalações etc. Agora, do ponto de vista do proprietário, investimento na verdade é o valor atual de uma expectativa de rendimento futuro. Portanto, no próprio conceito de investimento, eu tenho um valor de especulação. Há um conflito entre a utilidade de um bem em si e o valor que daquilo decorre, devido à natureza intimamente especulativa da corporação, ou da lógica da corporação. Nos EUA e em todo o mundo neste novo milênio, as avaliações subjetivas sobre o preço dos ativos passarão por intensa atividade especulativa, tendo como operadores centrais os grandes bancos comerciais, que se transformaram em bancos de supermercados financeiros, operando com derivativos, que são considerados "verdadeiras armas de destruição em massa", tendo como segurança desses ativos a avaliação das agências de risco. Houve também uma relativa autonomia, que antigamente os empresários tinham em relação aos donos de

capital. Essa autonomia foi quebrada quando os empresários passaram a ser remunerados por opções de ações, maquiando balanços, não informando, criando circunstâncias especulativas para valorizar o preço das coisas, independentemente da rentabilidade real. Portanto, a remuneração dos executivos das grandes firmas, que vai se passar no capitalismo americano, com essa imensa valorização da atividade especulativa em si, vai terminar com aquele equilíbrio a que me referi antes e vai eliminar aquele elemento de não mercado, que sempre estabelece até onde se pode ir com o processo de mercantilização e aonde não se pode mais, e pontos fixos para estabelecer uma norma de confiança nas atividades econômicas. A crise financeira que estamos vivendo é uma crise que resulta desse processo estrutural mais geral e que cria, novamente, oportunidades e desafios para os países.

Eu vou ficar por aqui e espero que essas aulas tenham levantado alguns pontos que interessam para a comparação das trajetórias de desenvolvimento. Muito obrigado.

Professor Doutor Luiz Carlos Delorme Prado

Comércio Internacional e desenvolvimento
Tema: Teoria (Comércio e desenvolvimento)

Luiz Carlos Delorme Prado

Ph.D em Economia pelo Queen Mary College, University of London, Mestre em Engenharia de produção pela COPPE-UFRJ e bacharel em economia e em direito. Desde 1994 é professor, por concurso público, no Instituto de Economia da UFRJ. Ministrou disciplinas na graduação, no mestrado e no doutorado, sendo que suas áreas de interesse são Economia Internacional, História Econômica, Relações Econômicas Internacionais, Desenvolvimento Econômico, Economia do Direito e das Instituições, Economia e Direito da Concorrência e da Regulação. Foi editor da Revista de Direito da Concorrência, publicada pelo CADE e foi o primeiro editor da Revista de Economia Contemporânea (REC) do IE-UFRJ. Foi coordenador de economia da FAPERJ e Membro da Comissão de Avaliação do Ensino da Economia do INEP-MEC. Foi conselheiro do CADE (Conselho de Defesa Econômica) do MJ, por dois mandatos, entre 2004 e 2008. Colabora com o MRE como Professor de Economia do Instituto Rio Branco. Foi parecerista da FINEP, do CNPq, da CAPES e de várias revistas acadêmicas. Realizou trabalhos para organismos internacionais como o PNUD e a CEPAL. Foi, também, Presidente do Conselho Federal de Economia . (Texto informado pelo autor) Última atualização do currículo em 20/01/2009. Endereço para acessar este CV: http://lattes.cnpq.br/3831939468969617

Ementa
Bibliografia

Comércio Internacional, Convergência Econômica e Políticas de Desenvolvimento: Reflexões sobre um antigo debate*

*Professor Doutor Luiz Carlos Delorme Prado***

e-mail: lcdprado@gmail.com

1 - Considerações Iniciais

O Livre Comércio é condição necessária e suficiente para que haja convergência entre os níveis de renda dos países desenvolvidos e em desenvolvimento? A ação deliberada do Estado, através de política industrial, induzindo exportações e protegendo o mercado interno seria uma estratégia mais eficiente de promoção do desenvolvimento? Estas são as questões centrais do tema comércio e desenvolvimento, desde que a Teoria do Desenvolvimento surgiu no pós-guerra como uma área de pesquisa independente.

A relação entre comércio e convergência econômica é um dos temas mais antigos na teoria econômica. Os economistas clássicos viam na livre mobilidade internacional do trabalho um mecanismo de equalização da taxa de salários. A migração de trabalhadores de uma Europa superpovoada para regiões como os EUA ou Canadá levariam, através da lei de retornos decrescentes, à queda dos salários com referência à renda da terra e ao preço das mercadorias nesses países e ao aumento desses na região de origem. No século XX, a tradição

---

* Ensaio preparado para palestra proferida no Curso de Desenvolvimento Econômico organizado pelo IPRI – Instituto de Pesquisas em Relações Internacionais e a Fundação Alexandre de Gusmão do Ministério de Relações Exteriores.

** Professor do Instituto de Economia da UFRJ.

neoclássica propôs uma instigante reformulação dessa proposição. Baseado em artigo de seu mestre E.F.Heckscher, de 1919, o economista sueco Bertil Ohlin publicou em 1933 um livro em que afirmava: (1) a livre circulação de mercadorias, através do comércio internacional, pode servir como substituto parcial para a mobilidade dos fatores de produção e (2) o livre comércio levaria à equalização parcial do preço relativo (e absoluto) dos fatores de produção[19].

Ohlin, portanto, sustentava que não era necessária a circulação de fatores de produção para equalizar sua remuneração, uma vez que o comércio internacional era um substituto para a mobilidade desses fatores. No entanto, a livre circulação de mercadorias levava a uma equalização apenas parcial da remuneração desses fatores. E porque a equalização seria sempre parcial? A resposta a esta questão foi dada, em explicação detalhada, por P.T. Ellsworth (1938). Para ele, a equalização plena seria altamente improvável e talvez impossível. Isto só ocorreria se a demanda por um produto intensivo em um fator de produção, por exemplo o trabalho, fosse concentrada, exatamente onde este fosse mais abundante, portanto aumentando os salários até alcançar a paridade com regiões onde o trabalho seria escasso. O argumento seria familiar com referência ao preço dos recursos naturais, como terras, e para o capital. A completa equalização de fatores de produção requeria uma improvável perfeita adaptação da demanda para os distintos níveis de oferta local dos diferentes agentes. Ademais, para Ellsworth, caso se alcançasse a situação onde o preço dos fatores fosse idêntico em diversas regiões, isto implicaria em que não houvesse mais razão para comércio, levando, portanto, ao fim do intercâmbio comercial e cessação das demandas que levaram à equalização dos preços dos fatores.

Samuelson (1948) em artigo no Economic Journal, tratando a mesma questão de Ohlin e Ellsworth chegou a conclusão diferente de ambos. Para ele[20]:

(1) Desde que houvesse especialização parcial, com cada país produzindo ambos os fatores, os preço dos fatores será equalizado, de forma absoluta e relativa, pelo comércio internacional;

(2) A menos que a dotação inicial de fatores de produção seja muito desigual, a mobilidade de produtos será sempre um substituto perfeito para a mobilidade dos fatores;

---

[19] Ver Herckscher, 1919; Ohlin, 1933.

[20] Samuelson, 1948, p.170.

(3) Independente das dotações iniciais dos fatores de produção, mesmo se os fatores de produção fossem móveis ele iriam, no pior dos casos, migrar apenas em certo nível, após o qual a mobilidade das mercadorias seria suficiente para a completa equalização dos fatores.

(4) Uma vez que o movimento dos fatores de produção é um substituto para o movimento dos fatores, a produtividade internacional é de certa forma ótima; mas ao mesmo tempo, a taxa de retorno real imputada do trabalho em um país e da terra em outro será necessariamente menor, não apenas relativamente mas também absolutamente, do que sob autarquia.

Este conjunto de proposições de Samuelson, conhecido como Teorema da Equalização do preço dos fatores, está na raiz do argumento da Teoria Pura do Comércio Internacional em favor do livre comércio como instrumento de desenvolvimento. Ou seja, se esse teorema for uma boa aproximação da realidade, usando-se o instrumental teórico neoclássico, pode-se demonstrar que o livre comércio leva à convergência entre os níveis de renda dos cidadãos dos países desenvolvidos e em desenvolvimento.

No entanto, tais conclusões de Samuelson são baseadas em um conjunto restritivo de premissas, entre as quais os requisitos de que a tecnologia seja idêntica nos dois países que comerciam entre si, de que a função de produção de cada produto mostre retornos constantes de escala e de que a terra e o trabalho sejam qualitativamente idênticas nos dois países, com a mesma função de produção tecnológica.

Os críticos da proposição de Samuelson afirmam que tais premissas fazem com que este modelo lógico seja de escasso interesse para aplicações no mundo real. Bastaria, portanto, não ser observada uma premissa, como por exemplo, que os rendimentos de escala sejam constantes, para que os resultados apresentados levem a conclusão muito diferente. Essa é, afinal, uma situação que não pode ser considerada incomum, já que rendimentos crescentes de escala são uma característica do comércio internacional, reconhecida desde Adam Smith. Samuelson não negava tal argumento e reconhecia que nem sempre rendimentos crescentes de escala podem ser superados pela sugestão que esses são devidos exclusivamente a economias externas. Neste caso, onde escala é importante, é sempre possível que os salários reais sejam diferentes entre grandes e pequenas áreas de livre-comércio, mesmo com a mesma dotação relativa de fatores de produção.[21]

---

[21] Samuelson. 1949. p.195/196.

Ignorando a cautela do próprio Samuelson[22], que afirmava que "*seria excessivo considerar a distribuição da população mundial como ótima em qualquer sentido, e considerar livre comércio como uma panacéia para as desigualdades geográficas atuais*", alguns livros textos de economia internacional tenderam a afirmar que livre comércio seria sempre uma estratégia adequada para promover o desenvolvimento econômico. Esta visão simplificada de problemas econômicos complexos levou a uma ideologia de que a ordem internacional ótima seria baseada na livre circulação de produtos (e de capitais), mas não de pessoas, inspirando a estratégia de negociação internacional dos países desenvolvidos . Contudo, apesar de ter sido sempre sujeita a críticas, a proposição de que o livre comércio era um fator que levava à equalização dos retornos dos fatores de produção e, portanto, à convergência do nível de renda entre países que estabelecem relações comerciais sem restrições, tem sido uma ideia poderosa, justificando, muitas vezes sem maiores qualificações, a liberalização comercial como uma estratégia de desenvolvimento.

A literatura econômica tem produzido uma enorme quantidade de *surveys* sobre comércio e desenvolvimento. Alguns entre eles são trabalhos clássicos, escritos por mestres como Diaz-Alejandro, cujo artigo publicado há mais de trinta anos, ainda é de grande relevância neste início do século XXI.[23] Este ensaio não pretende ser uma nova resenha, mas apenas recuperar alguns aspectos desse debate que julgo relevantes para uma política contemporânea de desenvolvimento.

Nessa perspectiva escolhi três questões que, vistas em uma perspectiva histórica, condensam alguns dos aspectos mais importantes do tema comércio e desenvolvimento: (1) O comércio internacional foi um fator de convergência dos níveis de renda na economia internacional ou, ao contrário, contribuiu para ampliar essa divergência? (2) O comércio é o motor do crescimento econômico (Nurkse) ou é o dinamismo interno que permite a uma economia aproveitar as oportunidades internacionais abertas para o comércio (Kravis, "*Trade as a Handmaiden of Growth*")? (3) A intervenção do Estado e a expansão do comércio internacional são fenômenos compatíveis ou antagônicos, ou seja, qual a relação entre Estado e comércio internacional?

Este artigo pretende discutir aspectos dessas três questões que são relevantes para o debate recente sobre a convergência dos níveis de renda dos países em desenvolvimento e dos países desenvolvidos.

---

[22] Samuelson, 1949, p.197

[23] Ver Dias-Alejandro, 1975.

2 - Comércio Internacional e Convergência Econômica

O debate moderno sobre comércio e desenvolvimento implica na ideia que a Teoria Pura do Comércio Internacional não é capaz de tratar dos problemas específicos de um conjunto de países que foram chamados, segundo o momento histórico ou a corrente econômica, de subdesenvolvidos, em desenvolvimento, menos desenvolvidos, periféricos, de renda média ou baixa, de terceiro mundo ou atrasados. Estes países teriam características ignoradas pelas premissas tradicionais dos modelos de comércio internacional, para as quais deveria ser desenvolvido um corpo teórico próprio. Como muitos dos debates clássicos, esse campo não surgiu a partir da insatisfação com o corpo teórico anterior, mas como resultado da necessidade de um conjunto de economistas que precisavam resolver problemas práticos e fazer recomendações de política econômica.[24]

Portanto, a partir das discussões de problemas concretos, um amplo debate teórico surgiu no pós-guerra sobre a Economia do Desenvolvimento. Isto não foi por acaso. Neste período, entre o fim da década de 1940 e os primeiros anos da década de 1950, desenvolveu-se um ambiente propício para o surgimento deste debate. A difusão do keynesianismo a partir dos EUA deu respeitabilidade teórica para as ideias que tratavam da especificidade do subdesenvolvimento. As ideias sobre o Estado de Bem-Estar Social na Europa tornaram aceitável a defesa da necessidade de intervenção governamental para corrigir falhas de mercado. Um dos mais criativos economistas do desenvolvimento, Albert Hirschman, chegou a fazer uma comparação entre os trinta anos de hegemonia das ideias keynesianas (entre

[24] Se definirmos desenvolvimento econômico, como crescimento com mudança estrutural, há uma distinção entre a literatura de comércio e crescimento e comércio e desenvolvimento. Nos modelos de comércio e crescimento não há distinção entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Isto não implica que todos os países sejam similares, ao contrário, as diferenças são determinadas por vantagens comparativas (clássicas ou neoclássicas) que são afetadas pela características do progresso técnico. O debate sobre comércio e crescimento econômico na Economia Neoclássica tomou grande impulso a partir de uma famosa aula magna do economista britânico sir John Hicks, quando discorreu sobre o problema da oferta de dólar na economia mundial. Este autor discutiu nesta ocasião os efeitos gerados pelas diferenças na taxa de crescimento da produtividade entre setores e países. Uma extensa literatura, discutindo questões levantadas por Hicks, seguiu-se a partir de um artigo seminal de Harry Johnson (1955), intitulado "*Expansão Econômica e Comércio Internacional*". Não trato neste artigo desta literatura, o trabalho trata principalmente do debate que envolve questões de comércio e desenvolvimento, onde convergência econômica não ocorre apenas pelo crescimento, mas também através de mudança na estrutura da economia.

meados de 1940 e meados de 1970), com os trinta anos gloriosos do pós-guerra e com o apogeu e declínio da teoria do desenvolvimento.[25]

O debate sobre Economia do Desenvolvimento tem duas matrizes principais: a tese de Prebisch-Singer sobre deterioração dos termos de troca e a tese de Ragnar Nurkse sobre o comércio como motor do desenvolvimento. A primeira foi formulada independentemente por Hans W. Singer e Raúl Prebisch em 1950, e sustentava que havia uma tendência estrutural de deterioração dos termos de troca entre os países subdesenvolvidos, exportadores de produtos primários, e os desenvolvidos, exportadores de manufaturas (ver Singer, 1950; Prebisch, 1949).

A base estatística dessa formulação foi a evolução dos termos de troca da Grã-Bretanha entre 1873-1938, que seria o caso típico de país que exportaria manufaturados e importaria produtos primários. Houve grande controvérsia quanto à validade empírica dessa afirmação, desde críticas, tais como as formuladas por Viner (1953), até artigos que reiteravam a validade das evidências de Singer e Prebisch, tais como J. Spraos (1980).

A questão, no entanto, ultrapassava a questão econômica. A base do argumento era que as exportações de produtos primários (e mais tarde de manufaturas simples) estavam sujeitas a forte competição, e qualquer progresso técnico seria imediatamente transformado em redução de preço e ganhos para o consumidor. Por outro lado, produtos produzidos pelos países industriais avançados operavam em condições de maior poder de barganha dos trabalhadores e de condições de mercado, em que era possível operar com custos mais *mark up*. Portanto, apenas parte do progresso técnico era transferido para os consumidores, e uma parte maior era apropriada como aumento de renda na produção. Portanto, era uma relação de poder com implicações econômicas.[26]

Na versão de Prebisch, o comércio internacional não levaria a um fluxo contínuo de países desenvolvendo-se em função dos ganhos do comércio ou pela difusão do progresso técnico dos países mais avançados para os mais atrasados: ao contrário, a integração das economias periféricas em escala mundial teria levado à modernização sob condições de heterogeneidade estrutural. Ou seja, o progresso técnico concentrava-se nas atividades exportadoras que se modernizavam. Uma vez que havia uma oferta elástica

---

[25] Ver Hirschman, 1995.
[26] Ver Singer 1984.

de mão de obra nas atividades tradicionais e pouca organização sindical, os ganhos de produtividade não acarretavam aumentos salariais, mas redução de preços. Nesse sentido, a especialização na exportação de produtos primários levava à formação de uma economia dual: um setor moderno exportador e um setor tradicional de baixa produtividade. Essas economias seriam, portanto, especializadas e heterogêneas estruturalmente. Por outro lado, nos países centrais, o progresso técnico se difundia por toda a economia e gerava aumento de salários, já que o movimento sindical nesses países era melhor organizado e a homogeneidade da economia não permitia oferta elástica de mão de obra a baixo preço. Essas economias seriam, então, diversificadas e homogêneas.

Singer resumiu sua visão sobre o impacto do comércio internacional para os países em desenvolvimento, afirmando que na forma existente em 1949-50 o comércio internacional nas economias em desenvolvimento produzia não apenas o efeito de "motor de crescimento", mas também efeitos nas economias domésticas derivados de aspectos dinâmicos das vantagens comparativas. Neste caso, os ganhos do comércio internacional poderiam ser anulados e o comércio seria ineficaz para produzir crescimento e, no limite, em determinadas condições, inclusive poderia afetar negativamente o crescimento econômico[27].

A segunda tese seminal do debate sobre comércio e desenvolvimento no pós-guerra foi proposta por Ragnar Nurkse, na Wicksell Lectures (Estocolmo, 1959). Esta sustentava que no século XIX o comércio foi o motor do crescimento econômico. Isto se deu porque a economia mundial era liderada pela Grã-Bretanha, que tinha uma alta propensão marginal a importar gerando como subproduto de seu dinamismo industrial um grande mercado para matérias-primas e alimentos, provenientes das economias periféricas na América, na Europa e nas suas colônias. Isto teria permitido o rápido crescimento das economias que produziam alimentos e outros produtos em grande demanda naquele país[28].

No século XX, entretanto, o comércio internacional não seria tão importante para os países em desenvolvimento como no século XIX. Isto porque, naquele século, dois fatores se combinaram para reduzir a importância relativa da demanda por matérias-primas e alimentos da periferia. Em primeiro lugar, com o crescimento da renda dos países desenvolvidos a propensão

---

[27] Singer, 1985, p.287.

[28] Essa conferência foi publicada em 1961. Ver Nurkse, 1961.

marginal a importar alimentos tendeu a cair. Isto é, em níveis mais altos de renda, a demanda por alimento cresce menos do que proporcionalmente ao crescimento da renda. E, ainda, a descoberta de toda uma tecnologia de produtos sintéticos reduziu a demanda por matérias-primas da periferia. Assim, por exemplo, o guano peruano foi substituído por fertilizantes preparados industrialmente, a borracha natural pela borracha sintética, etc.

Em segundo lugar, os Estados Unidos, o novo país líder da economia mundial, diferentemente da Grã-Bretanha, era autossuficiente em alimentos, além de ser uma economia mais fechada e protecionista. Nesse sentido, os EUA contribuíram menos do que a Grã-Bretanha para que seu dinamismo se propagasse para outras áreas do mundo por meio do comércio.

Apesar de afirmar que o menor dinamismo do comércio de produtos primários no século vinte devia-se às características do país mais dinâmico, Nurkse considerava o comércio internacional como a principal via de transmissão do crescimento econômico para os países periféricos. Nesse sentido, sua tese é oposta à visão cética de Prebisch-Singer, de que o aumento do comércio não necessariamente beneficiaria igualmente todos os países.

Observe-se que nenhuma dessas correntes econômicas afirma que a expansão do comércio internacional leva a perdas, mas contrariamente a Nurkse, na visão de Prebisch e Singer essa expansão de comércio pode levar a aumento da dispersão entre os níveis de renda entre centro e periferia. Ou seja, através do mecanismo de deterioração dos termos de troca os ganhos de comércio tenderiam a elevar muito mais a renda dos países exportadores de produtos manufaturados do que a dos exportadores de produtos primários. Mas isso ocorria não pela natureza dos produtos que exportam, mas pela natureza da estrutura econômica desses países. A tese de Prebish-Singer é, portanto, um modelo sobre a relação entre a estrutura econômica e social doméstica e o comércio internacional. Nas condições de dualidade das economias subdesenvolvidas, os mecanismos de transmissão de ganhos de comércio para os trabalhadores dessas economias funcionariam precariamente. Portanto, a má distribuição de renda, característica de países com estruturas duais, tenderia a se perpetuar e a manutenção dessas estruturas comprometeria os benefícios teóricos do comércio, uma vez que não eram atendidas as premissas dos modelos de teoria pura de comércio internacional, entre elas as premissas de oferta inelástica de trabalho e de tecnologia como bem livre.

Mas como esses países poderiam alterar este estado de coisas? Claramente tal processo não poderia ser obtido espontaneamente. A única forma de reverter essa tendência seria pela alteração nas estruturas econômicas

marginal a importar alimentos tendeu a cair. Isto é, em níveis mais altos de renda, a demanda por alimento cresce menos do que proporcionalmente ao crescimento da renda. E, ainda, a descoberta de toda uma tecnologia de produtos sintéticos reduziu a demanda por matérias-primas da periferia. Assim, por exemplo, o guano peruano foi substituído por fertilizantes preparados industrialmente, a borracha natural pela borracha sintética, etc.

Em segundo lugar, os Estados Unidos, o novo país líder da economia mundial, diferentemente da Grã-Bretanha, era autossuficiente em alimentos, além de ser uma economia mais fechada e protecionista. Nesse sentido, os EUA contribuíram menos do que a Grã-Bretanha para que seu dinamismo se propagasse para outras áreas do mundo por meio do comércio.

Apesar de afirmar que o menor dinamismo do comércio de produtos primários no século vinte devia-se às características do país mais dinâmico, Nurkse considerava o comércio internacional como a principal via de transmissão do crescimento econômico para os países periféricos. Nesse sentido, sua tese é oposta à visão cética de Prebisch-Singer, de que o aumento do comércio não necessariamente beneficiaria igualmente todos os países.

Observe-se que nenhuma dessas correntes econômicas afirma que a expansão do comércio internacional leva a perdas, mas contrariamente a Nurkse, na visão de Prebisch e Singer essa expansão de comércio pode levar a aumento da dispersão entre os níveis de renda entre centro e periferia. Ou seja, através do mecanismo de deterioração dos termos de troca os ganhos de comércio tenderiam a elevar muito mais a renda dos países exportadores de produtos manufaturados do que a dos exportadores de produtos primários. Mas isso ocorria não pela natureza dos produtos que exportam, mas pela natureza da estrutura econômica desses países. A tese de Prebish-Singer é, portanto, um modelo sobre a relação entre a estrutura econômica e social doméstica e o comércio internacional. Nas condições de dualidade das economias subdesenvolvidas, os mecanismos de transmissão de ganhos de comércio para os trabalhadores dessas economias funcionariam precariamente. Portanto, a má distribuição de renda, característica de países com estruturas duais, tenderia a se perpetuar e a manutenção dessas estruturas comprometeria os benefícios teóricos do comércio, uma vez que não eram atendidas as premissas dos modelos de teoria pura de comércio internacional, entre elas as premissas de oferta inelástica de trabalho e de tecnologia como bem livre.

Mas como esses países poderiam alterar este estado de coisas? Claramente tal processo não poderia ser obtido espontaneamente. A única forma de reverter essa tendência seria pela alteração nas estruturas econômicas

e sociais dos países primário-exportadores. Tal alteração só seria possível pela intervenção do Estado. Mas como a produção agrícola sozinha não seria suficiente para gerar a renda e o emprego necessário para melhorar a distribuição de renda e, portanto, enfraquecer os mecanismos de perpetuação dos fatores que levavam à deterioração dos termos de troca, somente a industrialização através da substituição de importações produziria este resultado.

A implicação desse raciocínio é que a intervenção do Estado, impondo barreiras à importação de manufaturados, tem efeitos positivos sobre o comércio internacional, permitindo que sua expansão produza resultados mais equitativos entre os países. De início haveria uma mudança na estrutura das importações de bens de consumo em direção a bens de capital. Mas à medida que a economia doméstica se expandisse haveria aumento de demanda por bens intermediários ou de capital, portanto, aumentando e não diminuindo o comércio internacional. A intervenção do Estado traria como principal resultado, portanto, a melhoria dos termos do comércio internacional, através de alterações na estrutura desse mesmo comércio.

Entretanto, observe-se que se não houver expansão das exportações do país primário-exportador, o processo de substituição de importações necessariamente chegará a um impasse. Isto porque esse processo baseia-se no aumento das importações dos bens necessários para aprofundar a industrialização no mercado doméstico. Na visão dos pioneiros dessa tese, esse aumento de importação de bens mais elaborados teria de ser financiado com o aumento das exportações dos produtos primários, ou pelo menos com investimento internacional. Havia entre eles um certo ceticismo sobre a possibilidade de se financiar a expansão da demanda de bens intermediários e de capital através da exportação de produtos industriais, cujas importações tinham sido substituídas. Partia-se da premissa de que tais produtos seriam produzidos com tecnologia defasada e que a escala de produção não seria suficiente para fazer tais exportações competitivas. Essa foi a razão porque a CEPAL defendeu a criação de processos de integração regional na América Latina: para tentar ampliar o mercado na região e permitir o aprofundamento desse processo, em especial nos países menores[29].

[29] Esse processo não foi bem sucedido, em especial a ALALC não teve os resultados esperados e a UNCTAD, embora tenha sido importante para a negociação da entrada dos países em desenvolvimento no GATT, não obteve resultados para estimular o comércio entre tais países.

Os países asiáticos, no entanto, que tinham pouca possibilidade de financiar o aumento da demanda de bens intermediários e de capital através do aumento da exportação de produtos primários, acabaram por demonstrar posteriormente que tais temores eram infundados. Ou seja, era perfeitamente possível formular uma estratégia de substituição de importações que fosse financiada com exportações de produtos industriais. Para isso, no entanto, teria que haver políticas domésticas compatíveis com tal estratégia. Finalmente, a maioria dos países em desenvolvimento que aprofundaram seu processo de industrialização acabou por montar, em algum grau, estratégias de diversificação de suas exportações e de aumento do conteúdo tecnológico desses. Nessa linha, Amsdem mostra que os países em desenvolvimento que se industrializaram no pós-guerra alocaram subsídios para o mesmo conjunto de indústrias de média tecnologia, as quais, em quase todos os casos, foram iniciadas através de substituição de importações.[30] Para ela o que foi diferente entre esses, foi o vigor e a rapidez com que produtos exportáveis foram surgindo sequencialmente nos setores que passaram por substituição de importações.

No modelo de Nurkse, ao contrário do modelo implícito nas políticas de substituição de importação, a expansão exógena da demanda de produtos primários é o motor de transmissão do crescimento econômico, e um crescimento mais lento da demanda desses produtos pode explicar o aumento, ou pelo menos a não reversão das disparidades nos níveis de renda entre países industriais avançados e países primário-exportadores. Tal visão era muito mais compatível com o caso de algumas economias, originalmente exportadoras de produtos primários, que alcançaram níveis de renda entre os mais altos do mundo. Tal foi o caso do Canadá, da Austrália, da Nova Zelândia, um conjunto de países de colonização recente.

A ideia do comércio como motor do crescimento foi usada como base de explicação do sucesso das economias de colonização recente *(new settlements countries)* pela escola canadense de desenvolvimento econômico, que formulou a chamada teoria do produto básico de exportação (*staple theory of economic development*).[31]

Essa teoria mostra como a exportação de um produto principal levou a que alguns países, com certas características econômicas, entrassem em um

[30] Amsdem chama tais países de "o resto", ou seja, os *latecomers* da segunda metade do século XX. Ver Amsdem, 2001 cap.7.

[31] Ver Waltkins, 1963; Forgarty, 1981.

processo de crescimento autossustentado que permitiu que os níveis de renda desses países convergissem para os dos países industriais avançados.[32] Esta abordagem originou-se nos trabalhos de historiadores econômicos canadenses, em particular no trabalho do professor da Universidade de Toronto, Harold Innis.[33] Produtos básicos (staples) teriam sido, segundo esta interpretação, críticos para o desenvolvimento do Canadá. A capacidade dos produtores domésticos de aproveitar as vantagens da disponibilidade de terras para entrar nos mercados internacionais competitivamente e, partir disso, criar condições para crescimento econômico extensivo e intensivo, permitiu através de efeitos de encadeamento (linkages) transformar a economia desse país.

Portanto, nessa visão, a posição do Canadá como exportador de *commodities* foi o inverso daquela vislumbrada no modelo Prebisch-Singer. As razões dessa diferença não se encontram, no entanto, no comércio. A discussão é mais sutil as diferenças de estrutura econômica, que são pouco exploradas no debate tradicional, têm grande implicação nesse caso. A expansão do comércio seria possível pelas características domésticas da economia exportadora. Essas mesmas características, reciprocamente, implicariam em efeitos altamente positivos do crescimento das exportações para a economia doméstica, inclusive para setores não diretamente envolvidos com exportações. Os efeitos de encadeamento na economia doméstica são determinados principalmente pela estrutura da distribuição de renda. Baldwin enfatiza esse ponto, quando indica que uma melhor distribuição de renda cria um ambiente doméstico que conduz ao desenvolvimento da indústria local, através da criação de um mercado para produtos que não têm imediatamente potencial exportador e nem são facilmente importados.[34] Na medida em que a renda per capita cresce, a boa distribuição de renda expande a demanda das famílias para um nível além das necessidades básicas da vida, o que abre espaço para a demanda elástica de novos produtos. O maior mercado leva à expansão da produção doméstica, que pode inclusive acabar por tornar-se também um produto de exportação.

Portanto, embora esse modelo trate o comércio como o motor do crescimento, o surgimento do comércio não é determinado exogenamente. É justamente a capacidade da economia doméstica de aproveitar as

---

[32] Alguns desses países estão entre os de mais elevada renda per capita do mundo e estão também na frente em indicadores como o IDH.

[33] Ver, sobre o trabalho de Innis, o interessante artigo de Altman, 2003.

[34] Ver Baldwin, 1956.

oportunidades que fazem com que essa beneficie-se da expansão da renda em outros mercados.

Nessa mesma linha, a visão de Nurkse sobre o papel do comércio no desenvolvimento econômico foi contestada por Irving Kravis (1970), em um artigo que obteve grande repercussão. Kravis argumentou que o comércio não foi o motor do crescimento, mas sim o resultado de um desenvolvimento econômico endógeno bem-sucedido. Usando o exemplo da economia norte-americana, Kravis argumentou que esse país ampliou drasticamente seu comércio, sobretudo de produtos alimentícios como trigo, em uma situação em que o preço internacional desses produtos estava caindo e a demanda internacional não estava crescendo aceleradamente. Segundo Kravis, o sucesso dos EUA como exportador é resultado do aumento doméstico da produtividade, produto da introdução de ferrovias, do melhor sistema de comercialização e da maior eficiência dos produtores norte-americanos, que deslocaram concorrentes de outras regiões. Neste sentido o comércio foi um caudatário do crescimento (em *inglês, handmaiden of growth*), e não o motor do crescimento.

3 - Comércio e Políticas Públicas

No último século observamos diversos casos de sucesso e fracasso no processo de convergência econômica entre os países que se industrializaram no século XIX e os retardatários do século XX. Em especial, pode-se destacar o imenso sucesso de alguns países asiáticos (por exemplo a China e a Coreia) e o sucesso, menos evidente, de alguns países latino-americanos (por exemplo, o Brasil e o México). Em todos esses países o comércio internacional teve papel importante, ou contribuindo para a rápida expansão das economias domésticas, como no caso dos países asiáticos, ou criando as condições de sustentabilidade de um persistente *déficit* em transações correntes, como foi o caso das economias latino-americanas.

Mas qual política comercial foi, historicamente, aquela adequada à promoção do desenvolvimento? Em outras palavras, políticas comerciais protecionistas teriam tido uma contribuição positiva ou negativa no crescimento econômico desses países?

Desde a década de 1970, mas particularmente depois da crise da dívida externa, no Brasil como em outras partes da América Latina, muitos dos intelectuais formados na tradição do pensamento latino-americano passaram

a repensar alguns aspectos das políticas de desenvolvimento implementadas na região, rejeitando particularmente a ênfase excessiva na substituição de importações, a falta de separação nítida entre a proteção de aprendizagem e a proteção espúria e, finalmente, a falta de uma ênfase maior na questão da equidade como um problema básico para o desenvolvimento econômico. [35]

Por outro lado, a crítica aos modelos de substituição de importação, empreendida por economistas ortodoxos, vinha apresentando argumentos contrários às estratégias comerciais protecionistas desde a década anterior. O principal foco dessas críticas era o argumento de falha de mercado. Assim Bhagwati e Ramaswami (1963), Johnson (1965), Bhagwati (1969) e outros argumentaram com modelos analíticos que o instrumento comercial (tarifa ou cota) não é a melhor, nem mesmo a segunda melhor alternativa para alcançar os objetivos pelos os quais a proteção era dada.

Essas pesquisas também passaram a se basear em teorias de *rent-seeking*, como um subproduto da proteção. Isto é, o argumento de *rent-seeking* afirma que a proteção leva à geração de rendas improdutivas para grupos que conseguem obter proteção politicamente, ou valiosas licenças de importação. Portanto, há para a economia um custo sem uma contrapartida de aumento da produção ou melhoria do bem-estar. Também foram apresentados argumentos sobre as consequências de mecanismos de super e subfaturamento e contrabando, estimulados por políticas comerciais inadequadas (Bhagwati, 1974; Sheikh, 1974; Pitt, 1981).

Finalmente, autores como Krueger (1997) e Tsiang (1985) passaram a afirmar que as estratégias de crescimento para fora dos países da Ásia oriental eram a alternativa, baseada no livre mercado, ao protecionismo latino-americano. Nesse sentido, o sucesso desses países, em especial a Coreia e Taiwan, seriam uma demonstração do sucesso das estratégias baseadas em princípios liberais de economia, contra estratégias baseadas em princípios keynesianos de correção de falhas de mercado. O sucesso da experiência de industrialização dos tigres asiáticos, que parecia contrastar com o modelo latino-americano, passou a ser usado, portanto, como elemento de crítica da política dessa região.

A comparação com a Ásia é de grande relevância para a avaliação da experiência latino-americana. Os chamados NICs asiáticos, em especial a Coreia, foram não apenas bem-sucedidos em seu processo de industrialização,

---

[35] Ver, por exemplo, Fanzylber, 1975.

mas têm, ainda, economias com baixa inflação, alto nível educacional e uma distribuição de renda comparável aos países europeus. A Coreia foi capaz, inclusive, de acompanhar as mudanças tecnológicas e organizacionais da década de 1980, fazendo com que alguns de seus *chaebols* estivessem entre os mais importantes conglomerados transnacionais, e liderando segmentos de mercado de alta tecnologia.

Esse debate, no entanto, analisado em perspectiva histórica, não focou com precisão a natureza do problema. Tanto no caso asiático como no latino-americano, os governos usaram políticas comerciais para promover o desenvolvimento econômico. Portanto, a questão não é a intervenção do Estado versus o livre comércio, mas a natureza da intervenção do Estado, ou seja, a eficácia da política pública.

Nessa linha Rodrik chamava atenção, no início da década de 1990, para os limites das reformas de políticas comerciais nos países em desenvolvimento. O autor argumentava que o ensino tradicionais dos estudantes de economia sustentava a defesa do livre comércio no estudo das vantagens comparativas, com as perdas dos consumidores e produtores (triângulos de Harberger) associados à proteção. A liberalização comercial era vista pela potencial de estimular os instintos empresariais para aproveitar as oportunidades de economia de escala, forçando os monopolistas domésticos a comportar-se competitivamente, o que daria ganhos de bem-estar maiores inclusive do que os previstos em uma análise estática da Teoria Pura do Comércio Internacional.[36] Rodrik afirmava, no entanto, que a incorporação da nova literatura sobre política comercial estratégica e o novo instrumental teórico de comércio internacional sob condições de concorrência imperfeita, tinham implicações que deveriam ser levadas em conta na formulação de políticas públicas.

O que caracteriza a concorrência imperfeita é a possibilidade das empresas, com poder de mercado, de praticarem preços maiores do que o custo marginal de produção. Nesse caso as reformas comerciais afetam o bem-estar através dos seguintes mecanismos: (a) efeitos sobre o volume de comércio; (b) efeitos sobre os excessos de lucros; (c) efeitos sobre a escala de eficiência e (d) efeitos sobre a eficiência técnica. Dependendo de algumas características do processo de liberalização comercial, os efeitos podem ser muito positivos ou, ao contrário, afetar negativamente a eficiência técnica de certos setores.

---

[36] Ver, Rodrik, 1992, p.98.

Através do primeiro efeito, as importações devem crescer nos setores onde os preços domésticos estão acima dos internacionais, devido à proteção. Mas, em razão dos dois efeitos seguintes, esse resultado poderia ser distinto. Pelo segundo efeito, a produção setorial deve expandir-se onde há lucros econômicos supranormais. Pelo terceiro efeito, a produção setorial deve expandir-se onde há economias de escala não aproveitadas, ou seja, quando o custo médio é superior ao custo marginal.

Considerando os três efeitos em conjunto, o resultado vai depender da relação entre os preços mundiais e os custos marginais domésticos. A proteção não implica que os custos marginais das empresas domésticas sejam maiores do que os custos marginais da indústria, internacionalmente. O que a proteção garante é que os preços domésticos são maiores do que os preços mundiais. Nesse caso, a liberalização comercial não leva necessariamente à redução da produção doméstica desses setores, podendo levar inclusive ao aumento da produção, um resultado que seria impossível em condições de concorrência perfeita. Ou seja, é possível nesse caso que em condições de concorrência perfeita a liberalização comercial tenha efeitos aumentados. Tal fenômeno ocorreria por dois mecanismos. Em primeiro lugar, uma vez que as empresas domésticas teriam seu poder de mercado erodido, os menores preços poderiam levar ao aumento da demanda. Em segundo lugar, um processo de racionalização da produção doméstica, isto é, de estímulo a inovação em um cenário de maior competição, poderia levar ao aumento da eficiência das firmas. Um resultado, aliás, que seria compatível com os produzidos pela expansão do comércio internacional, nos modelos de economias de colonização recente.

Mas o quarto mecanismo discutido por Rodrik, isto é, os efeitos sobre a eficiência técnica, pode produzir resultados opostos aos desejáveis com a liberalização comercial. Ou seja, a capacidade de investimento em tecnologia é dependente da escala de produção e da capacidade de assumir os riscos desse investimento. Com a liberalização comercial, setores que estariam em processo de transformação tecnológica, beneficiando-se de um crescimento do mercado doméstico, podem ter seu mercado reduzido com o aumento de importações concorrentes, que amortizam seus investimentos em tecnologia em mercados muito mais amplos, levando a um risco muito elevado para a continuidade dos investimentos nesses setores, nas empresas domésticas. Nesse caso, haveria uma interrupção no processo de modernização tecnológica, reduzindo o papel da empresa doméstica a algum nicho de

mercado, ou mesmo levando ao desaparecimento de um setor promissor, reduzindo o nível geral de produtividade dessa economia.

Esse debate mostra que a liberalização comercial não é *per se* uma política contrária a promoção do desenvolvimento econômico, nem necessariamente benéfica a ele. Essa será, nesse contexto, mais um instrumento de política pública e seu resultado é altamente dependente das condições em que essa liberalização comercial ocorre e em que setores ela deve recair prioritariamente. Ou seja, a liberalização comercial pode ser um instrumento de política de desenvolvimento. Mas esse processo deve ser acompanhado de outras políticas públicas, tais como políticas industriais, e levar em conta as características de cada setor da economia para determinar a sequência das liberalizações, em especial os efeitos concorrenciais e de eficiência técnica das reduções das tarifas de importação.

A discussão sobre o papel do Estado na economia tem uma contribuição fundamental dos trabalhos de Stiglitz sobre economia da informação[37]. A essência dessa discussão é mostrar as limitações dos modelos de equilíbrio baseados nos preços como a única informação relevante para a tomada de decisões econômicas. Isto é a ideia, sustentada por Hayek, de que um sistema de preços descentralizado levaria uma alocação eficiente de recursos escassos. Segundo essa proposição, ninguém precisa saber as preferências de todos os indivíduos e a tecnologia de todas as firmas para assegurar que a alocação de recursos é pareto-eficiente. Preços trazem todas as informações e são, de fato, estatísticas suficientes.[38] Hayek apresentou seus argumentos de forma literária, mas o modelo Arrow-Debreu, de forma mais sofisticada, resolveu, através de um modelo matemático, o problema completo da alocação de recursos.

Stiglitz desafia todo este edifício fenomenal com uma proposição simples: a existência de custos de informação, mesmo que pequenos, podem ter graves consequências, sendo que, nesse caso, muitos dos resultados tradicionais da microeconomia não mais se sustentam, inclusive os teoremas de Bem-Estar formulados por Arrow e Debreu.[39] Ou seja: a economia de informação mostrou que, uma vez que o custo da informação não é zero, a descentralização das decisões a partir de informações sobre os preços não seria pareto-eficiente, sem extensiva intervenção governamental.[40]

---

[37] Para uma resenha dessa literatura ver, Stiglitz, 2000.
[38] Ver Hayek (1945) e Stiglitz (2000).
[39] Stiglitz, 2000, p.1443.
[40] Idem, 2000, p. 1444.

A literatura recente de comércio internacional, ao incorporar aos modelos de equilíbrio dessa disciplina os avanços na literatura de concorrência imperfeita, economia da informação e mercados incompletos, contribuem para mostrar que não há regras simples nas relações entre intervenção do Estado e efeitos sobre o bem-estar do comércio internacional. Portanto, a hipótese de que o livre comércio leva à equalização da remuneração dos fatores de produção, um dos pilares do modelo Herskscher-Ohlin-Samuelson, que é o principal fundamento teórico para a proposição de que o comércio internacional é um mecanismo de difusão dos frutos do desenvolvimento econômico, não se aplicaria no mundo de concorrência imperfeita, com custos de informação e mercados incompletos.

4 - Conclusão

Este artigo discutiu três aspectos do debate sobre o comércio e o desenvolvimento: (1) O comércio internacional foi um fator de convergência dos níveis de renda na economia internacional ou, ao contrário, contribuiu para ampliar essa divergência? (2) O comércio é o motor do crescimento econômico (Nurkse) ou é o dinamismo interno que permite a uma economia aproveitar as oportunidades internacionais abertas para o comércio (Kravis)? (3) A intervenção do Estado e a expansão do comércio internacional são fenômenos compatíveis ou antagônicos, ou seja, qual a relação entre Estado e comércio internacional?

No tratamento da primeira questão, discutiu-se a literatura que mostra que o comércio internacional não necessariamente leva à convergência entre os níveis de renda na economia internacional. Esse debate, combinado com os estudos das economias de colonização recente (a *staple theory*) mostra que, em determinadas circunstâncias, o comércio internacional contribuiu efetivamente para o desenvolvimento econômico. Isto é, dada a estrutura doméstica de determinadas sociedades, a expansão do comércio internacional gera efeitos de encadeamento que contribuem efetivamente para a convergência econômica desses países com os países industriais avançados.

No entanto, a discussão da segunda questão mostra que o comércio pode ser melhor explicado pela capacidade de resposta das economias domésticas do que por efeitos exógenos de expansão da demanda. Ou seja, o crescimento do comércio internacional se ajusta mais ao modelo de Kravis, que sustenta que o comércio é caudatário do crescimento doméstico, do que da visão de

Nurkse de que o comércio é o motor de crescimento, baseado na expansão exógena da demanda por importação das economias industriais avançadas.

Finalmente, mostrou-se que, se a hipótese de Kravis é verdadeira, as políticas de liberalização comercial não são necessariamente benéficas para os países em desenvolvimento, mas, em determinadas circunstâncias podem sê-lo. Ou seja, a liberalização comercial contribuiu com o desenvolvimento em um contexto em que essa é uma política pública integrada em um conjunto de políticas de desenvolvimento, como políticas industriais, políticas de concorrência, políticas de expansão do crédito e outras. Portanto, não há uma contradição entre liberalização comercial e intervenção do Estado; ao contrário, essa política comercial pode ser um instrumento para políticas públicas de desenvolvimento.

5 - Bibliografia

Altman, Morris – "Staple Theory and Export-Led Growth: Constructing Differential Growth", *Australian Economic History Review*, Vol.43, No.3.

Amsden, Alice H. – *The Rise of "the Rest", Challenges to the west from the Late-Industrializing Economies*, Oxford, 2004.

Arrow, Kenneth, Limited Knowledge and Economic Analysis, *American Economic Review,* LXIV, 1974, 1-10.

Baldwin, R.E- "Patterns of Development in Newly Settled Regions", *Manchester School*, 1956, n.24, pp.161-179.

Debreu, G. – *The Theory of Value*, New York, John Wiley and Sons, 1959.

Dias-Alejandro, Carlos F- "Trade Policies and Economic Development", em Kenen, Peter B., ed., *International Trade and Finance: Frontiers for Research*. Cambridge University Press, 1975, 93-150.

Ellsworth, P.T- *International Economics*, New York, McMillan, 1938.

Fogarty, J. – "Staples, Super-Staples and the limits of the Staple Theory: The Experiences of Argentina, Australia and Canada compared", em D.C.M Platt

and Di Tella, eds, *Argentina, Australia and Canada: Studies in Comparative Development, 1870-1965*, New York, St Martin Press, 1985.

Hayek, F.A, "The use of Knowlege in Society", *American Economic Review*, XXXV, pp.519-530, 1945.

Herckscher, Eli – "The Effect of Foreign Trade on the Distribution of Income", *Ekonomisk Tidskrift*, 1919, , n.21, pp. 497-512.

Innis, H.A – "The Importance of staple products," em W.T.Easterbrook and M.H.Watkins, eds. *Approaches to Canadian Economic History*, Toronto, McClelland and Stewart Limited, 1930.

Kravis, I.B.- "Trade as a Handmaiden of Growth", *Economic Journal*, 1970, n.80, pp.850-872.

Krueger, A. O – Trade Policies and Developing Nations, Washington, Brooking Institutions, 1995.

Nurkse, R. - *Patterns of Trade and Economic Development*, Wilcksell Lectures, 1959.

Ohlin, Bertil – *Interregional and International Trade*, Cambridge, M.A, Harvard University Press, 1933.

Prebisch, Raúl – "Five Stages in My Thinking on Development" em Meier & Seers, *Pioneers in Development*, World Bank, 1985

Prebisch, Raúl – *The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems,* New York, United Nations, 1950.

Samuelson, P.A- "International Factor-Price Equalization Once Again", *Economic Journal*, 1949, n.59, pp.163-184.

Samuelson, P.A- "International Trade and Equalization of Factor Prices", *Economic Journal*, 1948, n.58, pp.163-184.

Singer, H.W. – "The Terms of Trade Controversy and the Evolution of Soft Financing: Early Years in the UN" em Meier & Seers, *Pioneers in Development*, World Bank, 1985.

Singer, H.W.- "The Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries", *American Economic Review*, Papers and Proceedings, May 1950.

Spraos, j. - The Statistical Debate on the Net Barter Terms of Trade between primary commodities and manufactures, Economic Journal, n. 90, 1980., pp.107-128.

Stiglitz, Joseph E. – The Contributions of theEconomics of Information to Twentieh Century Economics, The Quartely Journal of Economics, vo. 115, nº 4, pp.1441-1478, No, 2000.

Viner, Jacob – *International Trade and Economic Development*, Oxford, Clarendon Press, 1953.

Doutora Vivianne Ventura

Comércio Internacional e desenvolvimento
Tema: Inserção comercial da América Latina no mundo e integração regional

Vivianne Ventura

Ph.D. em Economia Agrícola e dos Recursos Naturais pela Universidade da Califórnia, Berkeley, é atualmente professora colaboradora em Relações Internacionais no Curso de Pós-Graduação em Direito, da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. É consultora em Comércio Internacional e Negociações Comerciais do SELA, e membro-fundador do Comitê Diretor da LATN (Rede Latino-Americana de Política Comercial). Foi professora de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, por concurso, entre 1988 e 1993. Entre 1981 e 2003, desenvolveu uma longa careira como funcionária internacional, em diferentes organismos como OIT, UNCTAD, e CEPAL. Na CEPAL foi Diretora do Escritório em Brasília e posteriormente, Diretora da Divisão de Integração e Comércio Internacional. Junto a Miguel Lengyel, coordenou a coleção de trabalhos publicada por Palgrave, Macmillan em 2004, "Trade Policy Reform in Latin America, Multilateral Rules and Domestic Institutions." Tem um grande número de artigos publicados, entre os quais "Comércio Internacional e Redução da Pobreza: Questões Conceituais e a Experiência Brasileira", no livro organizado pelo Professor Jacques Marcovitch, "Crescimento Econômico e Distribuição de Renda. Prioridades para Ação", que recebeu o Prêmio Jabuti de economia em 2008. Atualmente está trabalhando em um livro sobre o tratamento à agricultura e ao desenvolvimento na história do GATT.

Comércio Internacional e Desenvolvimento

Inserção Internacional da América Latina: Evolução e Estado atual - 1

Professora Vivianne Ventura Dias

Brasília, 25 de março de 2009

Professor Ricardo Bielschowsky, Coordenador: Bom dia a todos. Eu queria agradecer pelo convite para coordenar este curso. É uma honra para mim. Essencialmente, o curso está dividido em quatro blocos. O primeiro foi sobre desenvolvimento econômico e vocês tiveram aula com o Fábio Erber, que deu um enfoque mais teórico, e depois o Carlos Medeiros fez um enfoque mais de experiências comparadas. Infelizmente o Franklin Serrano não pôde vir. Esta semana começou com a aula do Luiz Carlos Prado, que também deu um enfoque mais teórico sobre a relação entre desenvolvimento econômico e comércio internacional. Hoje a Vivianne Ventura Dias vai enfocar a inserção internacional da América Latina e vocês vão ver que ela vai fazer um apanhado de tendências empíricas. A semana vai terminar com a minha exposição sobre "Os 60 Anos da CEPAL". Na semana que vem, nós vamos abordar a questão do sistema financeiro internacional, com o Fernando Cardim. Em seguida, o Carlos Mussi vai dar uma aula sobre os efeitos da crise sobre a macroeconomia e as finanças brasileiras. Dentro desse módulo, o representante brasileiro no Banco Mundial, que é o Rogério Studart, que está participando nas negociações de reforma das instituições multilaterais na área de financiamento, vai dar duas aulas, mas, infelizmente, não pode fazer isso na semana que vem. Então, esse terceiro bloco ficou meio dividido porque o Rogério Studart só vai fazer a sua apresentação em meados de abril, mas faz parte do terceiro bloco. O quarto bloco é sobre Brasil. Eu vou dar uma aula, O Francisco Eduardo vai abordar os efeitos da crise sobre o setor externo brasileiro; o Carlos Lessa vai dar duas aulas sobre Estado e desenvolvimento econômico no Brasil e o Márcio Porchmann vai falar sobre desenvolvimento econômico e o mercado de trabalho no Brasil.

É com uma alegria muito grande que eu vou apresentar para vocês a Vivianne Ventura Dias. Atualmente, ela é professora colaboradora da Universidade Federal de Santa Catarina, no Curso de Pós-Graduação em Direito, em Relações Internacionais. Ela já foi professora da UnB aqui em Brasília e, nessa época, também fazia uma dobradinha com o trabalho aqui no Itamaraty. Ela criou o Grupo de Estudos Técnicos (GETEC). A Vivianne tem uma trajetória longa nessa área de comércio. Ela fez Doutorado na Universidade da Califórnia, em Berkeley, sobre economia agrícola. Depois, ela trabalhou na OIT, na UNCTAD, foi Diretora do Escritório da CEPAL aqui no Brasil e depois foi Diretora da Divisão de Comércio Internacional na CEPAL. Ela tem muitos trabalhos publicados, entre eles, há um trabalho que foi uma marca que ela deixou na CEPAL, que é o "Panorama de Inserção Internacional". É uma referência. Então, com a palavra, a Vivianne.

Professora Vivianne Ventura Dias, UFSC: Primeiro, eu queria agradecer a oportunidade de rever antigos companheiros e de discutir temas relacionados com o comércio e o desenvolvimento da América Latina.

A minha exposição vai estar dividida em três partes. Na primeira parte, eu vou tecer algumas considerações gerais sobre as relações entre comércio e desenvolvimento, para depois apresentar a parte empírica do comércio internacional, finalizando com dados específicos sobre o comércio da América Latina, deixando questões em aberto para a discussão posterior.

Vou começar com uma anedota pessoal, que ilustra o tratamento do desenvolvimento econômico nas universidades dos Estados Unidos. Na Universidade da Califórnia, no campus de Berkeley, eu fiz primeiro um mestrado em desenvolvimento urbano e regional e, na minha dissertação, trabalhei sobre a indústria automobilística como um caso de planejamento setorial. No doutorado eu queria continuar as minhas pesquisas na área de desenvolvimento econômico. Porém, justamente nessa época, os estudos de desenvolvimento econômico começavam a sair dos Departamentos de Economia das universidades dos Estados Unidos, que passaram a se concentrar em temas que permitissem um tratamento matemático, o que não era o caso com as questões relacionadas com o desenvolvimento econômico. De 1974 até ao final da década de 80, os estudos sobre desenvolvimento econômico passaram a estar associados a desenvolvimento rural. Dessa maneira, também em Berkeley, o campo de desenvolvimento econômico ficou restrito ao departamento de economia agrícola, o que explica o meu doutorado nesta área.

Naquele período, os estudos mais importantes sobre desenvolvimento foram realizados por pesquisadores dentro dos grandes organismos de cooperação internacional, como a UNCTAD, CEPAL, Banco Mundial e se referiam principalmente

a políticas públicas para promover o desenvolvimento, assim como a muitos dos aspectos microeconômicos e sociais do desenvolvimento. O que eu gostaria de chamar a atenção é para o fato do interesse acadêmico mais recente dos centros de economia pelo campo do desenvolvimento estar associado ao surgimento e à expansão do enfoque institucionalista em economia. A escola chamada "Nova Economia Institucional", que tem como expoentes nomes, como os de Douglass North, Ronald Coase, que foram premiados com o Prêmio Nobel, entre outros, passou a se integrar na corrente principal da economia desde o final da década dos oitenta. Essa escola se expandiu e o foco dos estudos engloba o processo de desenvolvimento, não apenas nas economias mais pobres, mas também nas chamadas "economias em transição". Alguns dos institucionalistas mencionam que foram as dificuldades da transição de uma economia centralizada para uma economia descentralizada que lhes chamaram a atenção para a importância das instituições para o pleno funcionamento de uma economia de mercado. A falta de automatismo na transição das economias de planejamento centralizado para economias de mercado refletiu a ausência de instituições que sustentassem uma economia de mercado, ou o que se passou a chamar de "governança" da economia.

O que eu queria dizer nessa pequena introdução é que essa volta ao interesse pelo desenvolvimento vem a ser alimentada por progressos em uma série de campos disciplinares, que passam a iluminar ou dar novos *insights* à abordagem sobre desenvolvimento.

Entretanto, esse conhecimento aumenta a complexidade de relações anteriormente vistas como simplificadas. Por exemplo, a relação entre o comércio e o desenvolvimento deixa de ser uma relação simples porque de um lado está o comércio, que é uma noção mais ou menos precisa, porque abarca um conjunto de transações comerciais entre agentes privados ou públicos que são conhecidos, e transações que podem ser quantificadas. Do outro lado encontramos o desenvolvimento, que é um conceito muito mais ambíguo e que se torna mais complexo no momento em que essas novas abordagens trazem perspectivas diferentes ao estudo. Por exemplo, eu menciono a visão de Amartya Sen, onde o desenvolvimento não é mais medido só pelo crescimento econômico, mas passa a incluir uma noção importante de desenvolvimento humano, do desenvolvimento pessoal. Como vocês sabem, para o Amartya Sen, desenvolvimento é definido como o processo de eliminação das barreiras que impedem o pleno desenvolvimento do indivíduo e, principalmente, o exercício da liberdade individual. O exercício da liberdade individual constitui a base do pensamento liberal e da teoria econômica.

Isso torna mais difícil, por um lado, estabelecer relações unívocas entre comércio e desenvolvimento, mas, por outro lado, traz para a discussão as questões distributivas

do comércio. Ou seja, não apenas o impacto do comércio na produção tem interesse analítico, mas também o impacto do comércio na renda, no mercado de trabalho e na unidade familiar.

A volta do interesse acadêmico pelo desenvolvimento, com a nova economia institucionalista, trouxe também a volta de modelos amplos, históricos, para analisar os determinantes do processo de transformação de sociedades pobres e de baixa produtividade em sociedades ricas e inovadoras. É bom lembrar que a visão dos economistas históricos do desenvolvimento, como os da CEPAL, foi muito criticada pela academia, porque se restringia a modelos muito agregados e não analisavam os microdeterminantes de certos resultados. A conclusão era que algumas propostas dos desenvolvimentistas fracassaram porque os microfundamentos de certas decisões, por exemplo, das decisões dos agentes privados para apoiar esquemas de integração, não estavam bem compreendidos. Os problemas com os microfundamentos não impedem que muitas das "intuições" dos desenvolvimentistas históricos tenham sido confirmadas pelas novas teorias.

Entretanto, as teorias desenvolvimentistas do início dos anos 50, pelas próprias condições históricas em que elas foram geradas, se baseavam em conceitos relativamente simples. Por exemplo, desenvolvimento era sinônimo de industrialização, e as discussões sobre a transição para uma economia industrializada não continham, pelo menos inicialmente, as perguntas relativas à distribuição dos benefícios derivados do desenvolvimento. A relação entre comércio e desenvolvimento fica mais simples porque o que você está perguntando não é de que maneira o comércio pode contribuir para melhorar o bem estar dos indivíduos, mas de que maneira o comércio pode facilitar, ou não, a transição de uma economia agrícola para uma economia industrial. Nas discussões dos desenvolvimentistas históricos, o comércio era um instrumento de aporte de divisas para a importação de bens e serviços. Nos anos 50, a composição do comércio mundial também era muito diferente do que é hoje, porque os produtos primários representavam cerca de 60% do volume das exportações mundiais. A própria concepção do Estado também era mais simplificada do que a que se tem hoje. O Estado era uma entidade homogênea, um árbitro neutro, um ente capaz de desenhar e executar um projeto para a Nação. Era como se concebia o Estado nesse período. A sociedade civil não era considerada um ator importante, era um recipiente, ente passivo, não era agente do seu próprio destino, não tinha voz, exceto por meio da representação política.

Deve ser mencionado que a importância das instituições para o desenvolvimento sempre esteve presente, às vezes de maneira intuitiva, nos trabalhos dos desenvolvimentistas históricos, e cumpria um papel analítico nos trabalhos de Celso

Furtado e Prebisch. A abordagem institucionalista recente pretende oferecer um corpo analítico mais integrado, embora ainda esteja em processo de consolidação.

O que eu quero transmitir é que nas últimas três décadas houve avanços em campos diversos, que alimentaram o nosso conhecimento sobre as relações entre o comércio, transformação produtiva e o crescimento com equidade. Esses segmentos da economia, ciência política etc., permitem analisar a natureza do Estado, as contradições entre as ações e os interesses de atores políticos e da burocracia do estado, com interesses individuais que podem divergir (e frequentemente divergem), do interesse público ou nacional. Ao mesmo tempo, outras áreas da economia permitem estudar os microfundamentos das decisões empresariais, o comportamento ante as incertezas, os riscos, os custos de transações, e o papel das instituições, que podem dar mais realismo a propostas de política econômica. São as instituições que definem os incentivos para os indivíduos assumirem os riscos associados com as atividades econômicas (investimentos em capital físico e humano, inovação tecnológica, entre outros). Como disse anteriormente, a diferença entre propostas voluntaristas sobre integração regional e propostas mais viáveis está em um melhor conhecimento desses microdeterminantes. Se nós estamos lidando com um cenário de riscos e incertezas, a tomada de decisão dos agentes privados vai ser diferente de uma situação em que os riscos são menores.

Isso é só para dar uma ideia da complexidade, e da riqueza, dos instrumentos analíticos para estudar processos de transformação social, ou seja, o desenvolvimento econômico e social, da mesma forma que, como a gente vai ver mais adiante, o campo do comércio também possui a sua complexidade.

Entrando mais diretamente no tema da minha palestra, sobre os aspectos empíricos do comércio e do comércio da América Latina, é importante salientar que a relação comércio e crescimento é indeterminada. Mesmo quando limitamos a abordagem do desenvolvimento ao seu aspecto básico de crescimento econômico, existe um consenso entre economistas de que não existem dados conclusivos que permitam afirmar a direção da causalidade entre comércio e crescimento. Ou seja, não se pode afirmar se é o crescimento econômico que determina o crescimento do comércio, ou se é o crescimento do comércio que determina o crescimento econômico, embora todos vejam o processo como retroalimentador. Em geral, os analistas da UNCTAC e da CEPAL têm uma preferência pelo crescimento econômico determinando o do comércio. Isto se explica porque a direção da causalidade determina o foco da intervenção pública. Se é o comércio que determina o crescimento, então deve ser dada prioridade a ações que possam aumentar o comércio. Por outro lado, se o crescimento econômico determina o comércio, então a política econômica deve se

preocupar com os fatores internos que determinam o crescimento, obviamente, sem criar barreiras desnecessárias ao comércio.

A relação entre comércio e crescimento econômico envolve também a discussão sobre a especialização produtiva e comercial, que está na base do pensamento cepalino. É importante resgatar certos elementos presentes na visão cepalina, como a caracterização centro/periferia, de Raúl Prebisch, que enfatiza a relação com a inovação tecnológica, de forma esquematizada. Deixando de lado a discussão sobre relações de dependência, Prebisch descrevia a Periferia como especializada e heterogênea e o Centro como diversificado e homogêneo. O Centro é diversificado do ponto de vista de sua estrutura produtiva, e homogêneo, em termos do conhecimento tecnológico, porque toda a estrutura produtiva incorpora o mesmo nível de tecnologia. A periferia era descrita como especializada em termos de absorção do conhecimento tecnológico, porque esse conhecimento se concentra nos setores exportadores, e é heterogênea, porque em uma mesma formação social convivem tecnologias de várias eras históricas. Ou seja, o conhecimento tecnológico não perpassava todo o tecido produtivo dos países periféricos, da forma como ocorria nos países centrais. Mais tarde, Don Anibal Pinto cunhou a expressão "heterogeneidade estrutural" para chamar a atenção para os diferentes graus de produtividade que coexistem em uma mesma estrutura produtiva.

Na mesma linha de argumentação, os estudos empíricos da CEPAL, numa regressão simples entre crescimento de exportações e crescimento econômico, mostram que a expansão do comércio é condição necessária para o crescimento, mas não suficiente. Nesses últimos 20 anos não houve nenhuma economia na América Latina que tivesse crescido sem que suas exportações também crescessem. Mas o contrário não é verdadeiro. Não basta a abertura comercial e a expansão do comércio (não são suficientes) para promover um crescimento contínuo e sustentável. Quando se relacionam dois indicadores de crescimento (PIB e Exportações), tem economias como a do México, com um crescimento extraordinário das exportações, que não se reflete em um crescimento contínuo. No caso do Brasil, também. Mesmo num período mais recente de crescimento das exportações, de 2000 a 2005, não se vai encontrar uma correlação positiva entre o crescimento das exportações e o crescimento do PIB. Ao contrário, ao lado de um elevado crescimento das exportações brasileiras se encontra um medíocre crescimento econômico. Isso é um fato empírico. Existem exemplos de economias latino-americanas que cresceram com exportações, como é o caso da economia do Chile, por um período longo, ou da República Dominicana, por um período curto.

Passemos agora a ver os aspectos empíricos sistemáticos do comércio atual, para relacionar com o que vemos na América Latina.

Tabela 1- Comércio Mundial de Bens (Valor das Exportações Mundiais)1948-2007

	1948	1953	1963	1973	1983	1993	2003	2007
	Valor							
Mundo	59	84	157	579	1838	3675	7375	13619

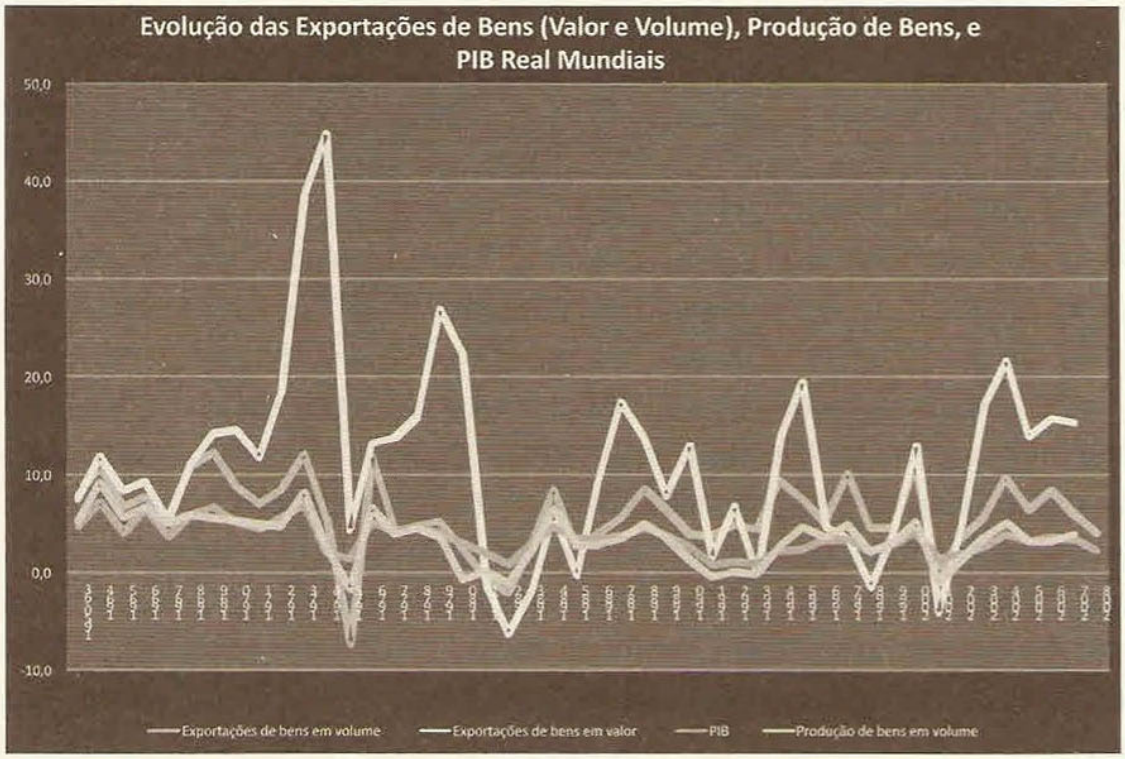
Fonte: OMC 2008, *International Trade Statistics 2008* (HTTP://www.wto.org)

Os dados de março da OMC (Organização Mundial do Comércio) para o comércio de bens indicam que em 2008 o valor do comércio, medido pelas exportações, alcançou quase 16 trilhões de dólares. Embora o crescimento do volume do comércio tenha sido elevado, o aumento do valor do comércio reflete a enorme variação de preços de produtos primários, como petróleo e outros minérios, e produtos agrícolas, nos anos recentes. Como se pode ver na tabela 1, entre 1983 e 1993 o valor do comércio dobrou, passando de 1,8 para 3,7 trilhões de dólares, e depois, entre 2003 e 2007, ele praticamente voltou a dobrar, passando de sete para 14 trilhões de dólares. Ou seja, houve uma grande expansão dos preços de produtos primários, e infelizmente, estamos assistindo ao final da festa agora, com a queda brutal do comércio, como resultado da crise financeira de 2007-2008. As primeiras estimativas para 2008 eram de um crescimento do volume de comércio de 4%, mas a OMC revisou as cifras para baixo e, em 2008, se estima que o volume do comércio cresceu apenas 2%, enquanto que as estimativas para 2009, são de um encolhimento de nove por cento.

Vamos revisar alguns fatos empíricos que dizem respeito às mudanças estruturais do comércio nas últimas cinco décadas.

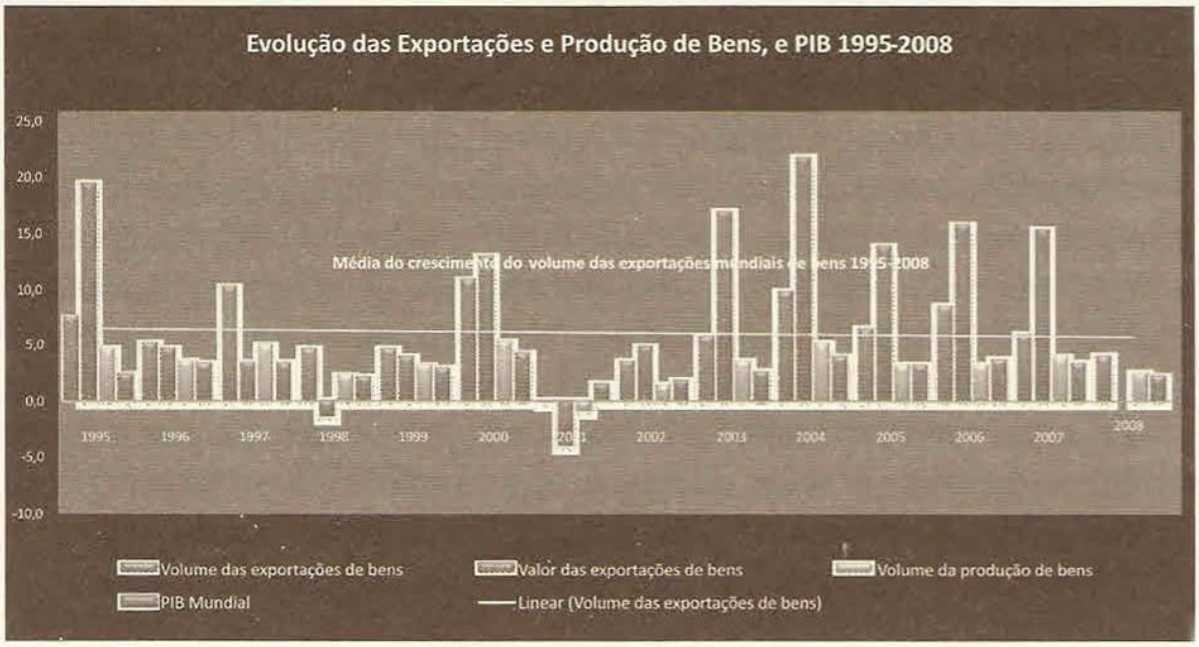
O primeiro dado empírico sobre o comércio mundial é que ele tem crescido consistentemente a taxas superiores às do PIB. Os dados da OMC, que podemos ver no Gráfico 1, nos permitem analisar a evolução do volume e do valor das exportações de bens, com relação ao crescimento da produção de bens e do PIB, no período de 1950 até 2008. O gráfico nos permite ver que a taxa de crescimento do comércio é sensivelmente superior ao crescimento da produção, embora, ao longo das últimas décadas, o ritmo de crescimento da produção também tenha se reduzido. Essa redução relativa do crescimento da atividade econômica mundial em bens, nos últimos anos, está representada no Gráfico 2.

Gráfico 1



Fonte: OMC 2008, International Trade Statistics 2008 (http://www.wto.org)

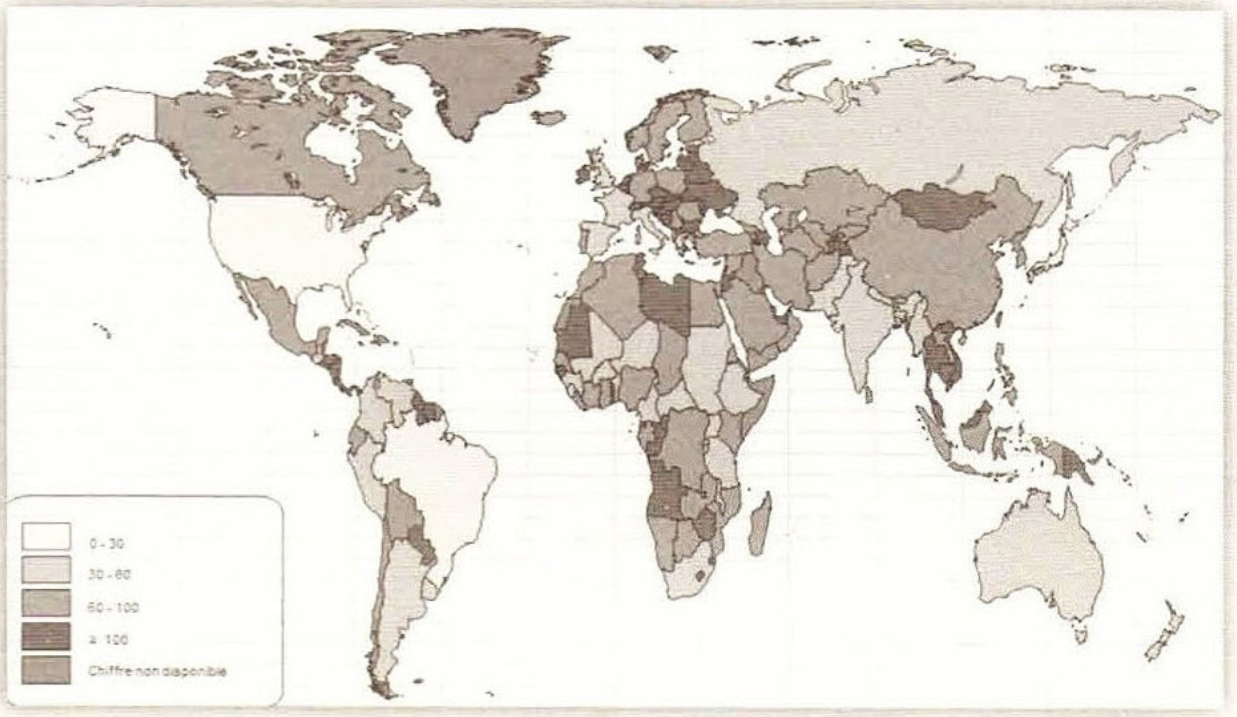
Gráfico 2



Fonte: OMC 2008, International Trade Statistics 2008 (http://www.wto.org)

A consequência desse diferencial de crescimento é o aumento da participação do comércio no conjunto das atividades econômicas dos países. Um mapa compilado pela OMC mostra que, em todo o mundo, somente dois países mostram uma participação do comércio (exportações + importações) no PIB inferior a 30%, que são o Brasil e os Estados Unidos. Em um número grande de países, a participação do comércio é superior a 60% (Veja o Mapa 1).

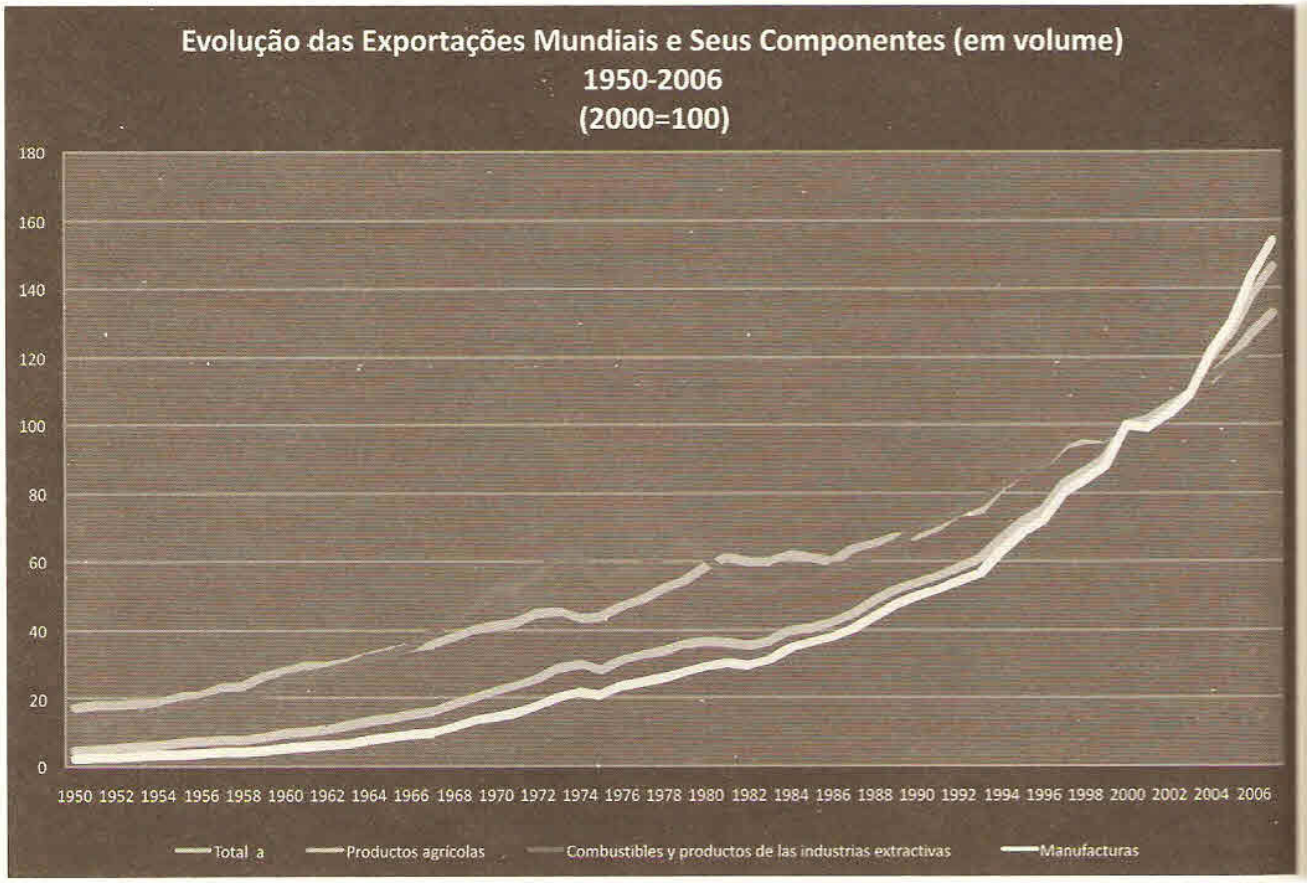
Mapa 1 - Participação das exportações e importações de bens e serviços no PIB de cada país - 2007



Fonte: OMC 2008, International Trade Statistics 2008 (http://www.wto.org)

O segundo fato empírico que caracteriza o comércio mundial nas últimas décadas é que o comércio de produtos manufaturados cresce a taxas superiores às do comércio de produtos primários, minerais e produtos agrícolas, como se vê no gráfico 3. Até 2003, as manufaturas representavam praticamente 80% do volume das exportações mundiais. Ou seja, as manufaturas representam o segmento mais dinâmico do comércio. O aumento na participação das exportações de manufaturas se reflete no comércio dos países da América Latina, que têm perdido posições no comércio mundial, por serem essencialmente, com exceção do México, exportadores de produtos primários.

Gráfico 3



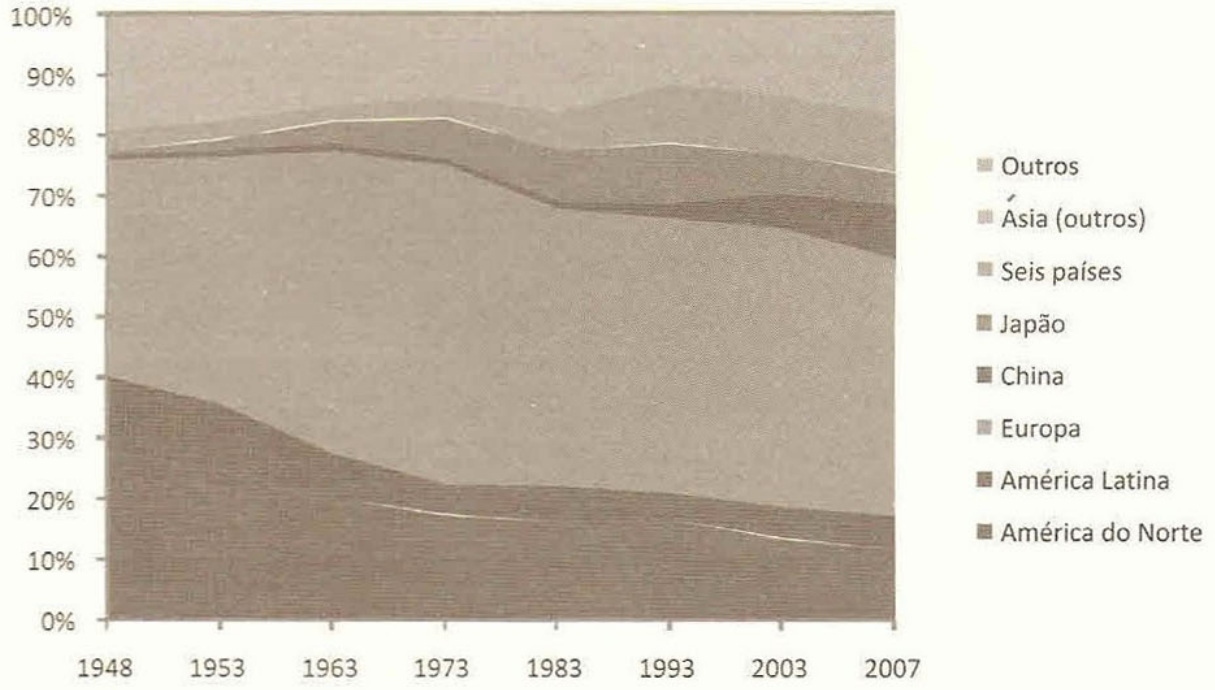
Esses dados empíricos nos explicam parcialmente as mudanças nas participações das diferentes regiões e países no comércio mundial. Analisando os dados da OMC sobre o comércio mundial, de 1948 a 2007, pelo lado das exportações, se verifica que a América Latina começa com 10% a 12% em 1948, e essa participação vai se reduzindo ao longo das décadas até atingir na atualidade cerca de 4% a 5%, como se pode ver no Gráfico 4. No caso da América do Norte, Canadá e Estados Unidos, também se observa uma redução considerável de sua participação inicial, por razões obvias. Em 1948, os Estados Unidos era o único país industrializado que não tinha tido o seu setor produtivo destruído pela guerra. Como seria de esperar, a Europa aumenta a sua proporção nas exportações mundiais, embora a mesma se reduza com o crescimento dos novos grandes exportadores, que são os principais países asiáticos, incluindo o Japão e a China.

Por outro lado, a participação dos mesmos países nas importações mundiais nos propõe questões relacionadas com a crise atual. Vocês podem

ver no Gráfico 5 que a América Latina perde igualmente posição nas importações mundiais, mas os grandes países industrializados perdem muito menos, porque a renda de seus consumidores os mantém como os maiores importadores. Vocês veem que há uma certa continuidade na participação desses grandes grupos, sendo o fato novo o aumento da participação da China nas importações.

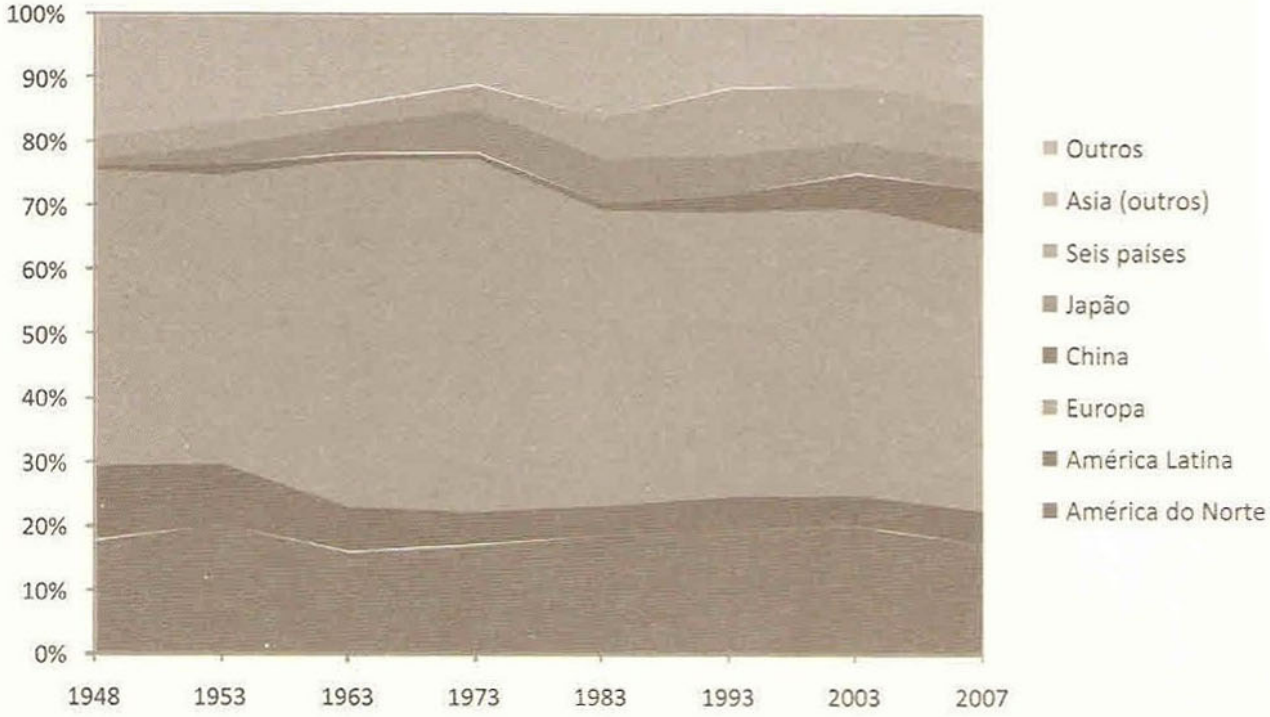
De fato, tanto as exportações como as importações mundiais são muito concentradas, embora tenha havido uma pequena redução na concentração das exportações. Ou seja, basicamente pelo aumento da participação da China e de outros países asiáticos, houve uma diminuição da participação dos dez maiores exportadores[41] que, em 1997 era de 59% e baixou para 52% em 2007. Segundo dados recentes da OMC, em 2008 os países em desenvolvimento representaram 38% das exportações mundiais, em valor, e 34% das importações mundiais, o que faz com que os países industrializados tenham, por sua vez, representado 62% das exportações mundiais e 66% das importações.

Gráfico 4 - A evolução da participação de países e regiões exportadoras 1948-2007 (valor)



[41] Alemanha, Estados Unidos, China, Japão, França, Holanda, Reino Unido, Itália, Canadá e Bélgica (em 2007) segundo dados da OMC.

Gráfico 5 - A evolução da participação de países e regiões importadoras 1948-2007 (valor)



Um outro aspecto que deve ser considerado é que esses dados abrangem os países europeus, individualmente, apesar de existir um espaço europeu integrado com a integração europeia. Efetivamente, quando a União Europeia passa a ser incluída como uma unidade em si, eliminando-se o comércio intraeuropeu como transações internas à unidade comercial, a concentração nas importações se torna ainda maior. Uma vez excluido o comércio intra-União Europeia, o valor total do comércio mundial se reduz em três trilhões, que correspondem ao comércio interno dos países europeus. Essa concentração propõe questões importantes para a dinâmica futura do comércio mundial.

Parece-me importante pensar sobre as conseqüências da redução do consumo dos Estados Unidos e da Europa sobre o comércio mundial. Como já mencionei, de acordo com as previsões da OMC, em 2009 o comércio deve sofrer uma contração de 9% em volume, o que é algo catastrófico para economias integradas, e que se tornaram mais integradas nos últimos anos. Vocês viram, pelos dados anteriores, que em todas as crises que a economia mundial atravessou entre 1950 e 2007, com exceção da crise do petróleo em 1974-1975, nunca houve uma contração do volume do comércio. Vejam os dados do Gráfico 3 para as crises recentes de 1997-1998 e 2001. Houve contração em valor, mas não do volume do comércio.

Segundo as estimativas da OMC, em 2009 as importações dos países industrializados devem cair 10% em volume. Isto tem consequências dramáticas sobre as economias que dependem diretamente do comércio. Em 2007, as importações dos Estados Unidos e da União Europeia representaram quase 40% das importações globais. Somada a demanda dos Estados Unidos e da União Europeia (sem o comércio intra-Europa) à demanda da China (9%) e do Japão (6%), este pequeno grupo foi responsável por mais de 50% da demanda mundial. Então, quando se tem uma queda prevista de 9% em decorrência da queda das importações desses grupos de países, a grande pergunta é quem pode substituí-los no curto prazo, e se não houver substitutos, quais serão os efeitos sobre a dinâmica de crescimento das transações de bens e serviços?

Tabela 2 - Participação do comércio intra-regional no comércio das regiões - 2007

	Destino							
Origen	América do Norte	América do Sul e Central	Europa	CEI	África	Oriente Médio	Ásia	Mundo
Mundo	**18.5**	**3.3**	**43.7**	**2.9**	**2.6**	**3.5**	**24.2**	**100.0**
América do Norte	51.3	7.0	17.7	0.7	1.5	2.7	19.0	100.0
América do Sul e Central	30.3	24.4	21.2	1.3	2.7	1.8	16.1	100.0
Europa	7.9	1.4	73.5	3.3	2.6	2.6	7.5	100.0
Comunidade dos Estados Independentes (CEI)	4.6	1.2	56.3	20.2	1.3	3.2	11.7	100.0
África	21.7	3.4	39.5	0.2	9.5	2.5	19.1	100.0
Oriente Medio	11.0	0.6	14.3	0.6	3.6	12.3	52.3	100.0
Ásia	19.9	2.4	18.8	2.1	2.4	4.0	49.7	100.0

Deixando o tema conjuntural da crise e voltando para as grandes tendências do comércio mundial, é importante destacar que, apesar de estarmos em uma economia globalizada, uma grande parte das transações comerciais ocorre entre países da mesma região, entre vizinhos, nas áreas mais dinâmicas. Por exemplo, como se pode ver na

Tabela 2, na América do Norte, ou área do NAFTA (Tratado de Livre Comércio da América do Norte), que inclui o México, a participação do comércio intrarregional é de 51% do comércio dos países membros. Obviamente, não é surpresa que 73,5% do comércio europeu seja intrarregional, mas cerca de 50% do comércio da Ásia também se dá na própria região. Por outro lado, o comércio intrarregional da América Latina, sem incluir o México, representa apenas 24% do comércio total dos países das três subregiões que a compõem (América Central, do Sul e o Caribe). As outras regiões têm ainda uma menor proporção de comércio intrarregional. No caso da Comunidade dos Estados Independentes, o comércio intrarregional representa 20% do comércio dos países integrantes e o percentual é ainda muito mais baixo para a África e Oriente Médio.

Esses dados conformam algumas características genéricas do comércio mundial. Podemos dizer que as correntes do comércio mundial são fortemente: norte-norte, onde predominam os fluxos de comércio entre países do mesmo nível de renda; são intraindustriais porque os fluxos são compostos por produtos ou atividades que pertencem à mesma indústria; e predominam os produtos intermediários sobre os produtos de consumo final. Embora não exista uma quantificação precisa, se sabe que, em determinadas indústrias, são importantes os fluxos intrafirma. Isso não pode ser generalizado porque não ocorre para todas as indústrias, mas alguns fluxos, que são estimados da ordem de 30% do comércio de manufaturados, são intrafirma ou ocorrem dentro do mesmo conglomerado. Nestes casos, as transações são determinadas por decisões internas das empresas.

Até agora eu me referi basicamente ao comércio de bens. Vou dar alguns dados rápidos sobre o comércio de serviços, porque infelizmente não terei tempo de me deter em um tópico que é muito importante.

Como muitos de vocês sabem, o grande problema com o comércio de serviços é sua medição. O que é quantificável, e compõe o que se conhece como comércio de serviços, nos indica que este comércio representa cerca de 18% da soma do comércio de bens e serviços. Como havia mencionado, em 2008 o comércio de bens representou cerca de 16 trilhões de dólares e o comércio de serviços cerca de um quarto desse comércio, ou seja, 4 trilhões de dólares.

O comércio de serviços é difícil de ser medido apesar do trabalho das Nações Unidas, com o apoio de outros organismos multilaterais (OCDE, Banco Mundial, FMI, entre outros). Há grupos de trabalho dedicados ao melhoramento das estatísticas sobre o comércio de serviços desde os tempos da Rodada Uruguai, em meados dos anos oitenta, mas, embora tenhamos avançado bastante, é difícil ter uma medição muito precisa desse comércio, pela própria natureza dos serviços que são comercializados. Durante a Rodada Uruguai foi criada a noção de modos de prestação

de serviços, para distinguir entre os serviços que são fornecidos à distância, como alguns serviços bancários e serviços de consultoria, daqueles que necessitam o deslocamento do produtor (serviços profissionais), ou do consumidor (turismo), da presença comercial da empresa prestadora de serviços.

Durante as negociações para a liberalização do comércio de serviços durante a Rodada Uruguai, os serviços foram propostos como representando a parte mais dinâmica do comércio. Na realidade, o crescimento do comércio de serviços não tem sido superior ao do comércio de bens. Em 2007, pela primeira vez em cinco anos, o comércio de serviços aumentou a taxas superiores que as do comércio de bens, representando 19.5% do total de exportações de bens e serviços. Por outro lado, no âmbito de cada economia, cerca de 65% do valor agregado mundial são gerados no setor de serviços.

O comércio de serviços é ainda mais concentrado que o comércio de bens. A União Europeia, os Estados Unidos, o Japão, a China e a Índia representaram mais de 60% das exportações registradas em serviços.

O comércio de serviços abrange as categorias de transporte, turismo e outros serviços comerciais (construção, pagamentos de royalties e licenças, serviços financeiros, serviços técnicos, serviços de computação e informação, profissionais e de negócios, serviços pessoais, culturais e de entretenimento). Essa área de "outros serviços comerciais" tem crescido a taxas mais elevadas, tem sido também melhor medida e corresponde aos serviços de maior valor agregado, como pode ser visto na Tabela 3. A América Latina participa minimamente neste segmento do comércio. Um dos países mais importantes em "outros serviços" é o Brasil, no caso da América Latina e os demais países têm uma participação significativa, mas em turismo, principalmente, no caso do México.

Tabela 3 - O comércio mundial de serviços: composição

	Valor	Participação			
		2000	2005	2006	2007
Serviços comerciais	3,260				
Transportes	742	23.5	23.3	22.6	22.8
Viagens (Turismo)	862	32.0	27.7	27.0	26.0
Outros serviços	1,653	44.5	49.0	50.4	51.2

Fonte: OMC, 2008 – *International Trade Statistics 2008*, OMC, Geneva

Antes de terminar essa panorâmica sobre o comércio mundial, gostaria de colocar algumas palavras sobre o papel das grandes empresas nos fluxos de comércio. Como já havia mencionado, é impossível falar na estrutura do comércio sem destacar as transações dentro das empresas e o que se chama de "internalização" dos mercados nas empresas. Esse é um comércio muito nebuloso, com pouca quantificação, porque os dados são estão disponíveis. Quando se utilizam exemplos, eles são das empresas transnacionais que têm sede nos Estados Unidos porque é o país que tem melhores estatísticas de acompanhamento dessas transações. Os pouco dados disponíveis não permitem saber se as proporções do comércio relacionadas com o comércio intrafirma se referem ao comércio de manufaturas (onde esse comércio está presente), ou ao comércio total. No caso das matrizes de empresas multinacionais com base nos Estados Unidos, 27% foram transações intrafirma e 31% foram relações com empresas não relacionadas, mas o comércio é significativo.

Gráfico 6 - Proporção do comércio dos Estados Unidos relacionada com comércio intrafirma

A chamada "produção compartilhada", "arranjos produtivos" ou "outsourcing", que é o termo mais aceito agora na academia, começou a ser discutida desde os anos 80, ainda que de forma bastante intuitiva, fragmentada, com estudos de caso. A academia rejeitou esses estudos com o argumento de que a maior parte desses estudos era de economia sociológica e não de economia internacional. Só muito recentemente, dada a magnitude do fenômeno, há uns dez anos, é que a academia passou a dar importância a essas transações entre empresas. A rejeição se explica, porque há um choque muito grande entre os fatos empíricos e a teoria econômica do comércio. A academia,

sempre conservadora, rejeitou esses dados empíricos, até que não foi mais possível ignorá-los, inclusive porque alguns representantes importantes da academia, como Robert Feenstra e Paul Krugmann, começaram a se interessar pelo problema. Em 1995, Paul Krugman se referiu, em uma apresentação na Brookings Institution, sobre a importância do que ele chamou de "fatiar (desmembrar) o valor agregado de um produto", fenômeno que permitia a geração de comércio. Ele considerava essa possibilidade, o elemento que diferenciava a globalização atual da que houve no século XIX. Em outro artigo do mesmo ano, para o *Handbook of International Trade*, Krugman chamou a atenção para o campo de pesquisa das fronteiras entre a empresa e mercado, para explicar os fluxos de comércio.

Robert Feenstra e Gordon Hanson estão entre alguns dos vários estudiosos que chamaram a atenção para o fenômeno. Como Krugman, eles consideraram que os fluxos de comércio se explicam pela fragmentação do processo produtivo (deslocalização geográfica da atividade produtiva) e reagregação pelo comércio.

Hoje há uma aceitação de que esses fluxos são significativos, embora sejam também nebulosos. Um exemplo da cadeia global de valor pode ser exemplificado pela composição do custo de uma boneca Barbie, cuja produção está dividida entre diferentes países, como se vê na tabela 4: 70% do preço por boneca eram representados por serviços, principalmente, transporte, publicidade, desenho, marca etc., que eram realizados nos Estados Unidos. O tema é fascinante, mas eu deixo assim, porque não vamos ter tempo de detalhar mais.

Tabela 4 - Um exemplo de cadeia global de valor

CUSTO E PREÇO UNITARIO DE UMA BONECA BARBIE, 1996
(Em unidades de dólar)

Detalhamento dos custos e preços		Subtotal	Total
Preço de venda final (Estados Unidos)			10.0
Preço de exportação (Hong Kong)	(-)		2.0
Custo de produção (Sudeste Asiático)		2.00	
Mão de obra (China)	(+)	0.35	
Materiais (Taiwan, Japão, Estados Unidos)	(+)	0.65	
Outros Custos Sudeste Asiatico (Filipinas, Indonesia, Malasia, Hong Kong)	(+)	1.00	
Margem Matel (Estados Unidos)	(-)		1.0
Custos adicionais imputados ao comércio			7.0

Fonte: Tempest, (1996), Barbie and the World Economy, *Los Angeles Times*, Setembro 22, A1 y A12. (citado em Feenstra, 1998).

[a] Nestes custos estão incluídos os correspondentes a transportes, publicidade, venda por atacado e à varejo, e margem de lucro de operações de revenda.

Devo insistir, porém, que com a introdução da produção compartilhada (*production sharing*) e do outsourcing se abre um conjunto de questões. O relatório da OMC de terça-feira passada (23 de março) alerta que, justamente pela extrema interdependência entre empresas e economias nacionais, e pelas transações de ida e volta na produção e comércio de um mesmo bem, as próprias estimativas da OMC para o comércio em 2009 podiam estar completamente equivocadas. No comércio tradicional se podia dizer que existia um mercado exportador de um bem, digamos o café, e um mercado consumidor, os Estados Unidos. Então, se ocorria um problema na renda do mercado importador, você podia estimar com certa precisão os efeitos no mercado consumidor. Mas quando você tem operações múltiplas, em que o bem que é consumido representa a finalização de um processo de inúmeras transações, pelo fato da produção desse bem estar fragmentada e reintegrada num número extremamente grande de transações, já não é mais possível prever com muita precisão qual é o efeito de uma perda de renda em um dos mercados consumidores.

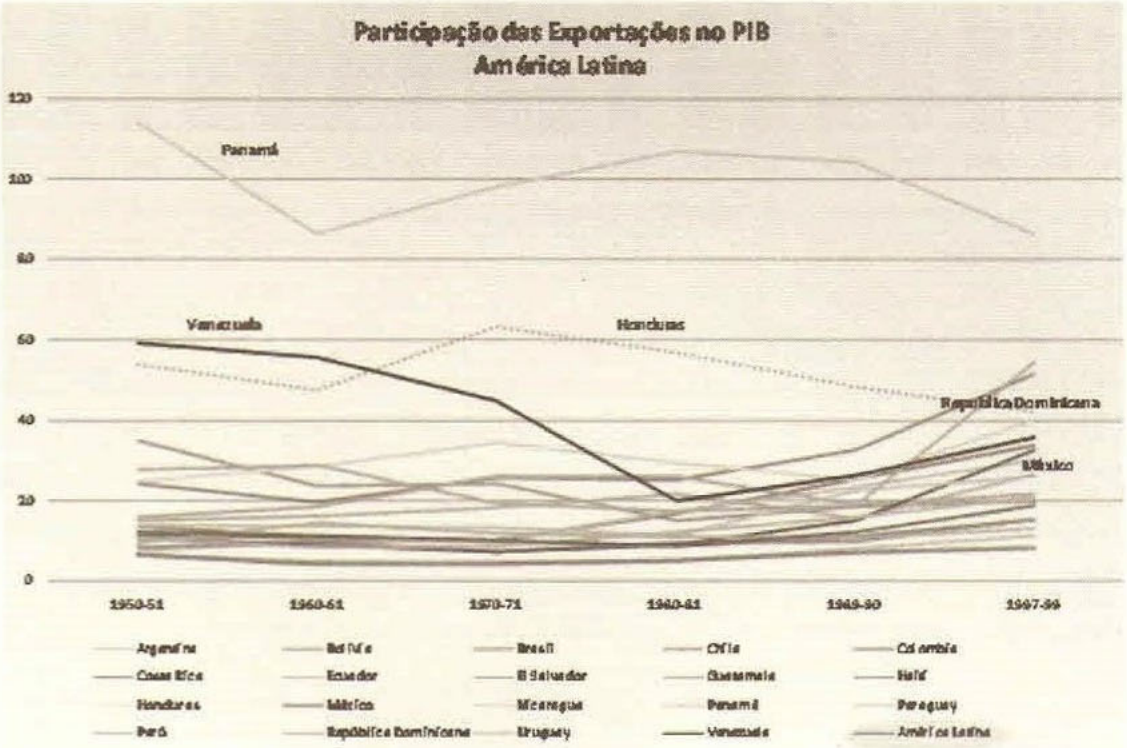
Para finalizar esta parte da aula, gostaria de tecer alguns comentários sobre aspectos da relação mercado e estado no que se convencionou chamar de globalização. Um grande número de estudos mostra que tanto na primeira (1870-1914) como na atual globalização, a redução dos custos da internacionalização (transportes, custos de transação, custos de coordenação) foi fundamental, e para isto as políticas públicas foram determinantes. A maior parte dos programas que geraram a produção integrada internacionalmente foram, e são ainda, incentivados por políticas públicas. O programa de produção compartilhada (*production sharing*) foi promovido por políticas públicas dos Estados Unidos, primeiro, e estratégias semelhantes foram adotadas (mais tarde) pelo Japão e União Europeia. Ou seja, na integração dos mercados de bens, capital, trabalho e tecnologia existe uma combinação de fatores que são derivados da tecnologia, políticas de governo e do comportamento das empresas.

A teoria econômica tradicional não consegue dar respostas, no momento em que o comércio se torna um contexto extremamente complexo de transações na produção de um bem final. As decisões de comércio, produção e investimentos passam a estar relacionadas, e a causalidade é invertida: é a empresa que vai produzir, que vai gerar fluxo de comércio, que vai definir onde vai localizar parte da sua produção. Portanto, não é uma decisão de produção que vai gerar comércio, como proposto pela teoria.

Os fluxos de comércio são coordenados por mecanismos de mercado e também por mecanismos derivados das hierarquias internas às empresas e isso tem consequência

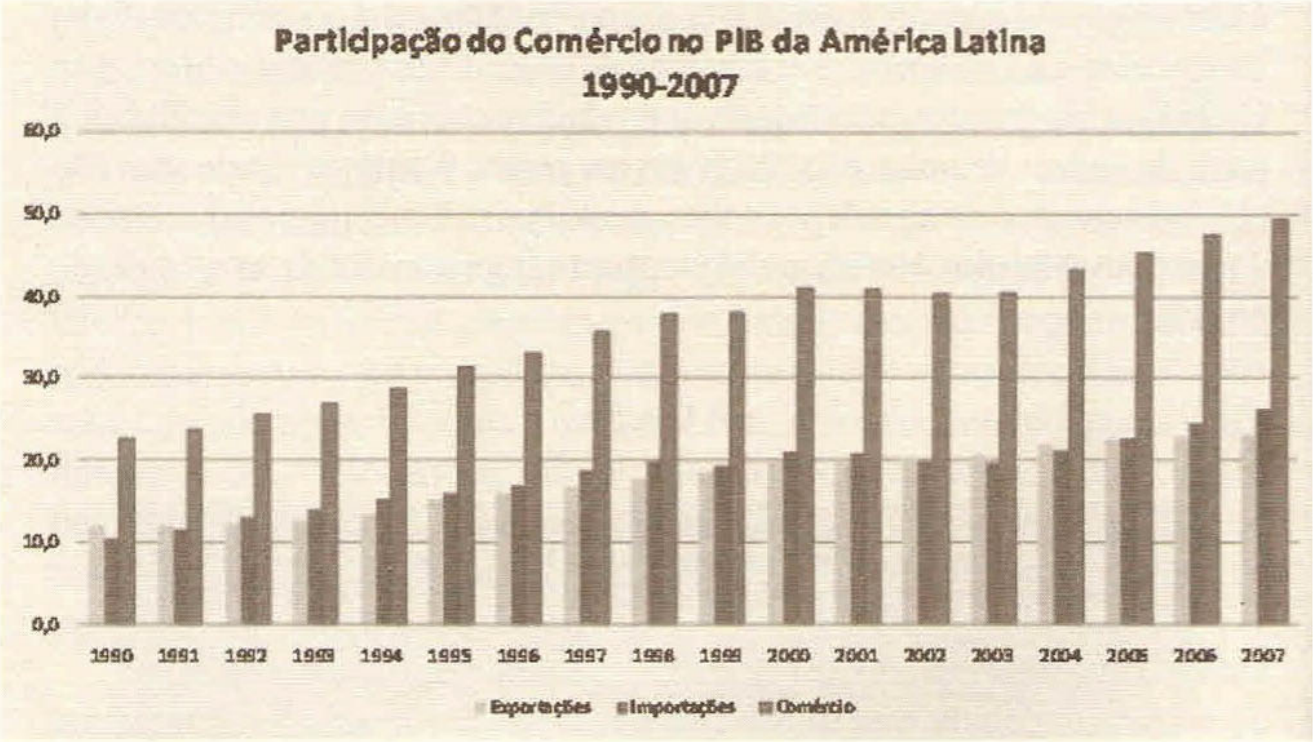
para a distribuição dos benefícios do comércio. Muitas das proposições normativas do comércio não se verificam e também as proposições positivas, porque a composição é feita em grandes agregados, mas não é mais por produtos e sim por atividades. Com isso se complica também muito a classificação do bem. Por exemplo, o México e a Costa Rica são grandes exportadores de produtos eletrônicos, mas na realidade a parte da cadeia de valor executada nesses países é uma atividade que não necessariamente corresponde ao conhecimento que se associa ao país que exporta um produto eletrônico. Isso cria problemas para a própria análise da composição do produto.

Gráfico 7



Bom, depois dessa longa apresentação do quadro geral do comércio internacional, vamos falar sobre a América Latina e ver como os países da região se encaixam nesse contexto. Começamos com a participação das exportações no PIB. Como se pode ver no Gráfico 7, ao longo do tempo, mesmo países com baixa participação das exportações no PIB, como o Brasil, mostram um aumento na participação das exportações no PIB. Em todos os países, a partir de 1989, com exceção do Panamá (por ser uma economia de serviços), há um aumento significativo da participação das exportações no PIB. Isto quer dizer que as economias latino-americanas necessitam do comércio para crescer.

Gráfico 8



O Gráfico 8 nos mostra a participação do comércio no PIB da América Latina para o período recente. Em amarelo, são as exportações, no período de 1990 a 2007; em azul, são as importações, que crescem bastante nos anos 2000; e em laranja, nós temos a participação da soma das exportações e importações (o comércio), que chega a atingir cifras de perto de 50%.

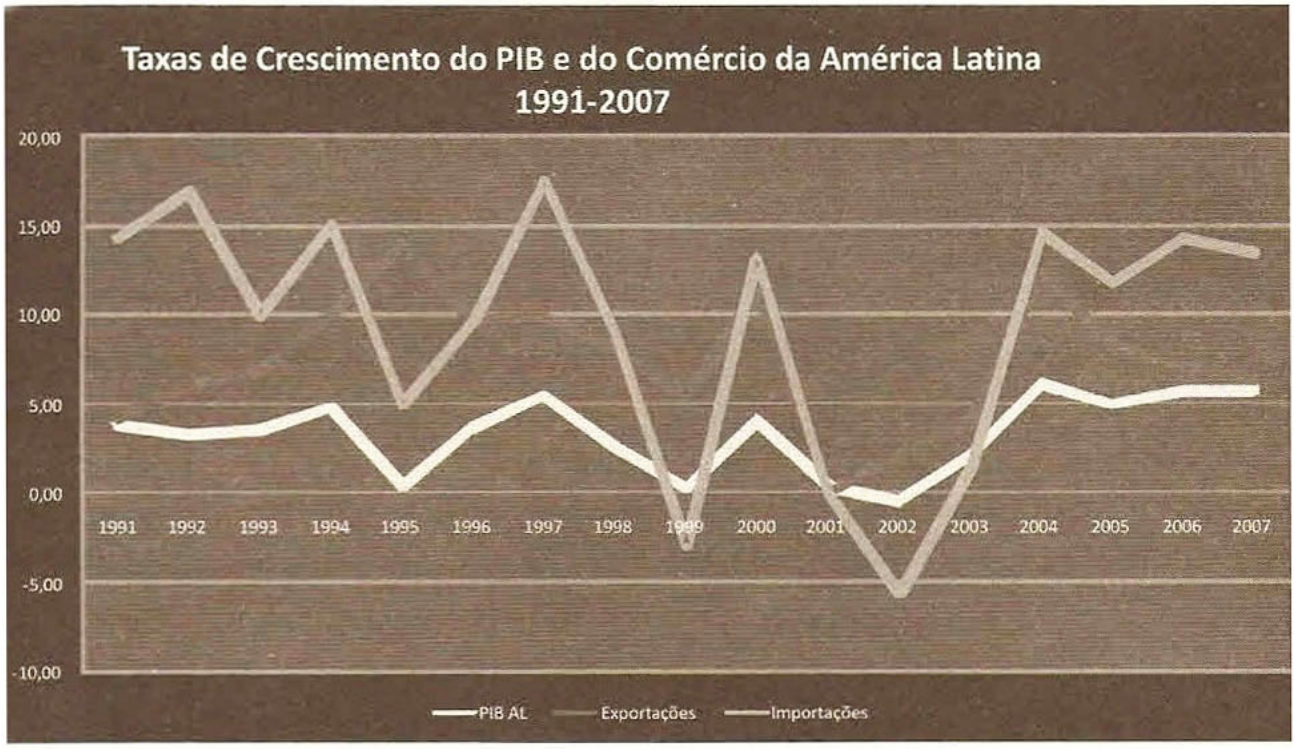
A conclusão é que a América Latina precisa exportar para crescer, mas as exportações não têm sido capazes de transferir o seu crescimento para o resto da economia. Essa tabela (7) é de um estudo do French-Davis, que me pareceu interessante. O crescimento só é elevado nos últimos anos. As exportações cresceram 8.3% entre 1990 e 1997, sendo que o PIB cresceu 3.2% e as exportações representaram 1% desses 3.2%. A parte do PIB que não é de exportações cresce a taxas muito menores. O que ele procurava demonstrar é que as exportações não conseguem arrastar o restante das outras atividades.

Tabela 7 - Crescimento das exportações latino-americanas e seus efeitos sobre a economia

	PIB	Exportações	Não-Exportações
1990-1997	3.2	8.3 (1.0)	2.5 (2.2)
1998-2003	1.2	5.4 (0.8)	0.5 (0.4)
2004-2005	5.1	9.2 (1.7)	4.2 (3.4)
1990-2005	2.7	7.3 (1.0)	1.9 (1.7)

Fonte: Ricardo Ffrench-Davis (2007), *Reforming Latin American Economies*, apresentação no Seminário da Comissão sobre o Crescimento e o Desenvolvimento.

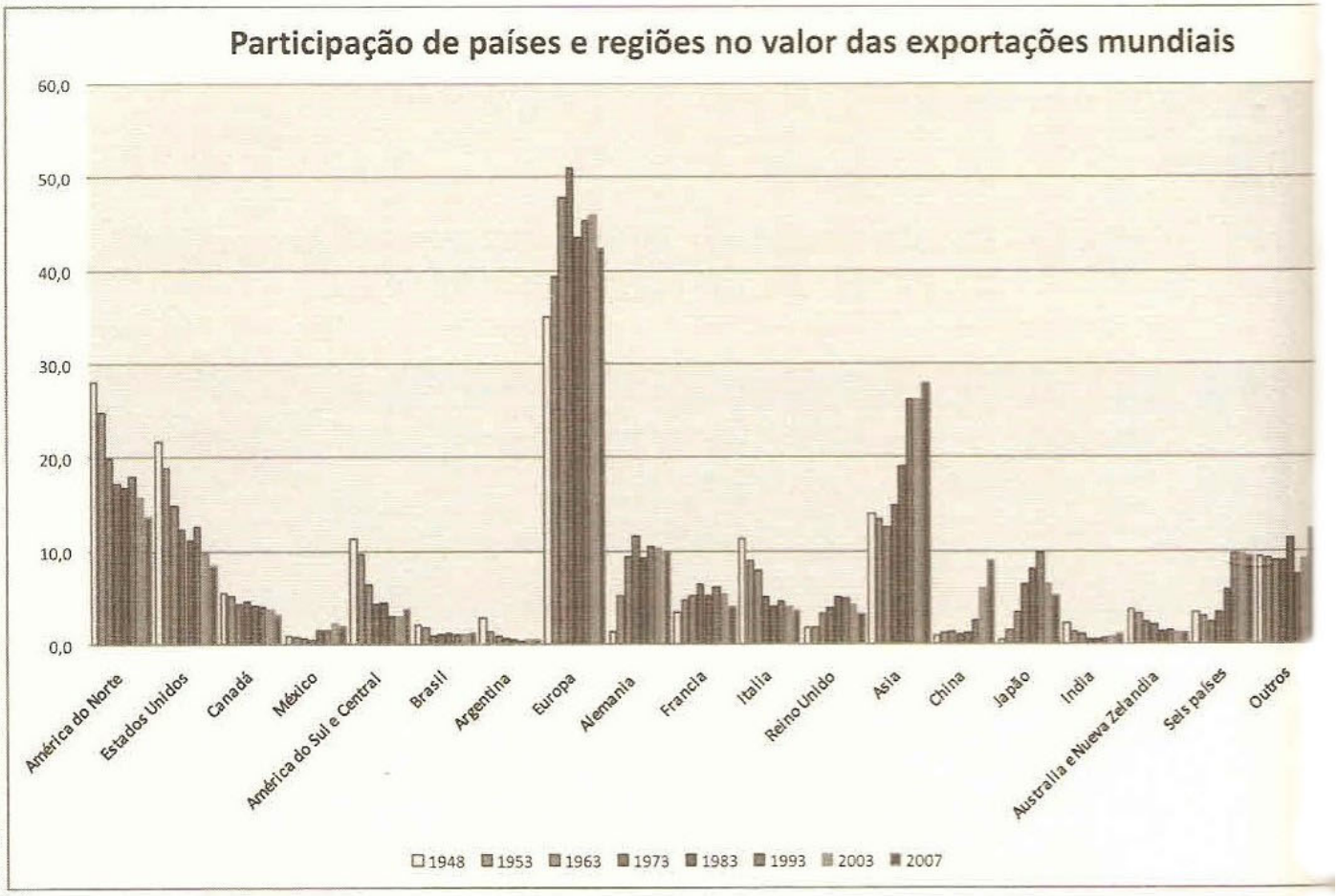
Gráfico 9 - Taxas de crescimento do PIB e do comércio da América Latina 1991-2007



O exercício de French-Davis tenta explicar o que está colocado no Gráfico 9, que apresenta as taxas de crescimento do PIB e do comércio na América Latina, de 1991 a 2007. Nesse período, que coincide com o das reformas econômicas e liberalização do comércio, o PIB da América Latina, representado em amarelo, na média foi muito volátil, crescendo e caindo, crescendo e caindo. A partir de 2002 estava crescendo com bastante

tranquilidade, mas, como todos os demais, na presente crise vai caindo. As importações latino-americanas, representadas em azul, apresentam elevada elasticidade-renda. Quando cresce o PIB, crescem bastante as importações, e quando cai o PIB, caem desproporcionalmente as importações. As exportações, por outro lado, têm um comportamento mais aleatório com relação aos movimentos do PIB.

Gráfico 10



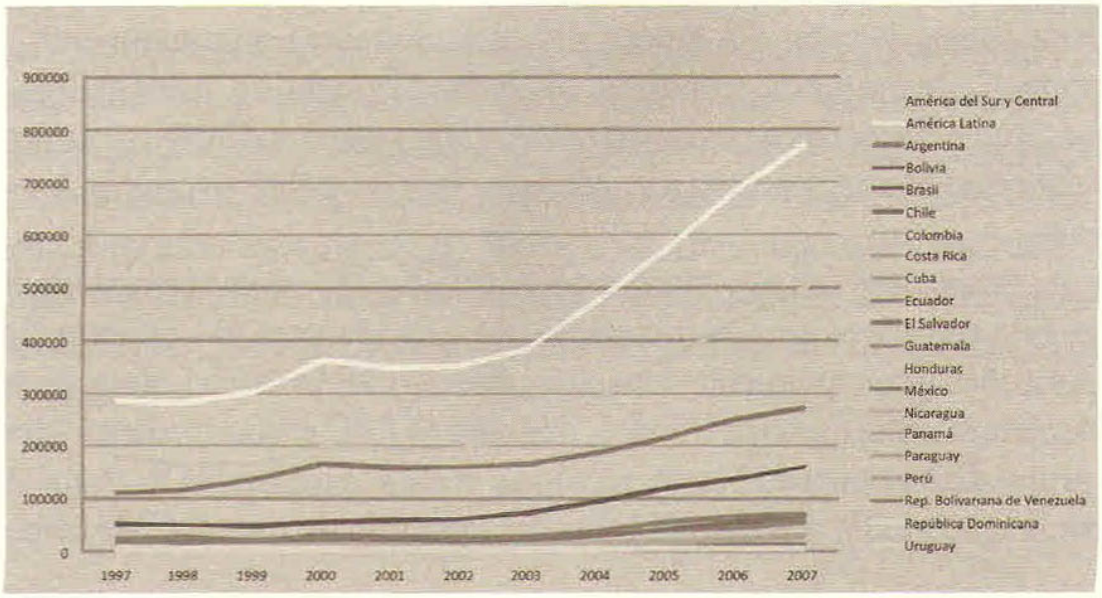
Como mencionei anteriormente, e o Gráfico 10 ilustra, historicamente se observa a diminuição da participação de países da região no valor das exportações mundiais. O México, que tem um crescimento bastante elevado, e em parte o Brasil, se distinguem do restante da América do Sul e da América Central. O Brasil se mantém com uma participação de perto de 1% e cresce um pouquinho. O México tem um crescimento bastante grande, mas, nada comparável com países como a China, o Japão e os seis países exportadores da Ásia Oriental.

Tabela 8 - Composição do comércio da América Latina, por países

	1953	1983	1993	2005	2007
América Latina	11,1	5,8	4.4	5.6	5,7
Brasil	16,5	20,5	24,0	20,9	21,0
México	6,4	24,3	32,2	37,5	35,1
Argentina	12,0	7,4	8,2	7,0	7,0
Otros ALC	65,1	47,8	35,6	34,6	36.9

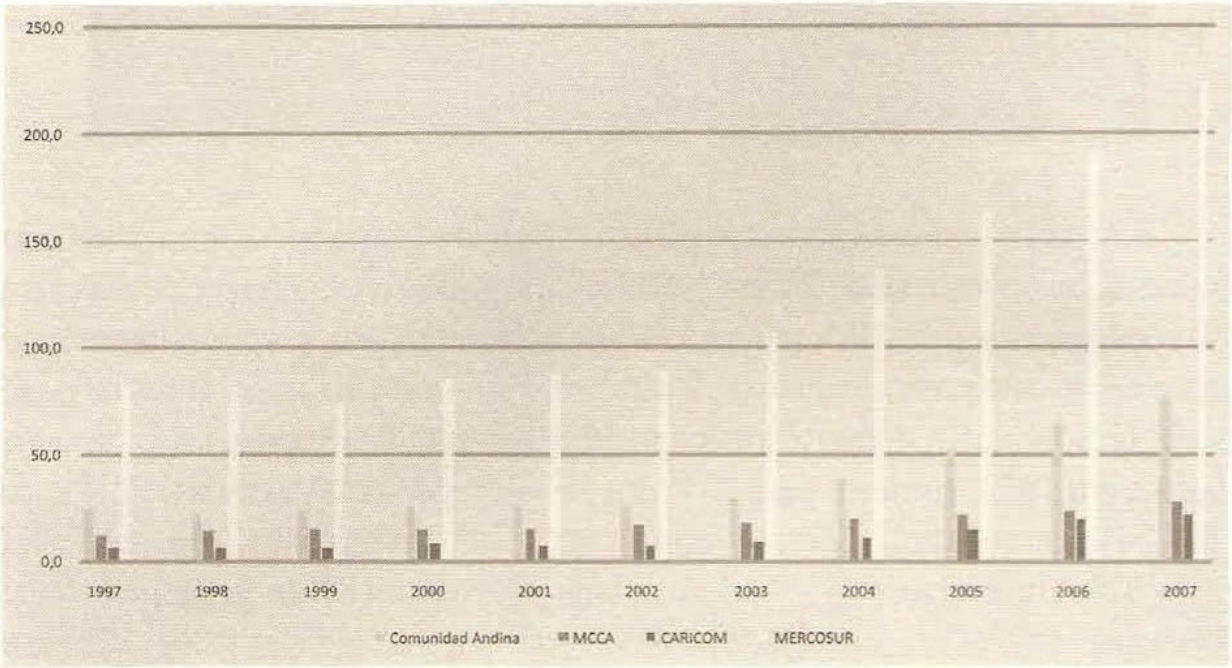
A América Latina começa com pouco mais de 11% de participação no comércio mundial, cai para menos de 6% em 1983, tendo voltado a crescer no período do auge do petróleo, mas, acaba ficando em torno de metade da participação. É importante notar como essa participação é dividida dentro da América Latina, como se pode verificar na tabela 8. O Brasil representava 16.5% do total das exportações da América Latina em 1953, aumenta para 20% em 1983 e representava cerca de 21% em 2007. Por outro lado, o México representava 6,4%, passa para 24%, sobe para 32%, 37% e hoje representa 35%. A Argentina começa com 12% e depois permanece em torno de 7%. A participação dos demais países, que são principalmente exportadores de matérias-primas, cai pela metade e permanece em torno de 37%.

Gráfico 11 - Valor das exportações da América Latina 1997-2007



A mesma informação sobre as disparidades entre a participação dos vários países pode ser observada nos Gráficos 11 e 12. No Gráfico 12, a coluna em amarelo representa as exportações dos países do Mercosul; em laranja, as exportações dos países da Comunidade Andina; em verde, as dos países do Mercado Comum Centro-americano (MCCA), e em vermelho, as dos países da Comunidade Caribenha (CARICOM).

Gráfico 12 - Valor das exportações por subgrupos regionais



Em termos simplificados, a CEPAL propôs que uma parte da América Latina (México, parte da América Central e do Caribe) se integra no comércio via integração vertical, ou seja, através do comércio de manufaturas em cadeias internacionais de valor, e a América do Sul se integra horizontalmente pela exportação de produtos primários, agrícolas e minerais e, principalmente, manufaturas derivadas de recursos naturais. Os países do Caribe se integram na economia internacional em serviços intensivos em trabalho, principalmente, turismo.

A composição das exportações e a especialização exportadora dos países da região se refletem na participação das manufaturas nas exportações e importações, principalmente dos países do resto da América Latina, ou seja, na América Latina menos o México, que para a OMC está considerado dentro do grupo da América do Norte. Como se pode ver na Tabela 9, enquanto a participação média das manufaturas no comércio do mundo é de cerca de

70%, as exportações da América Latina sem o México representam 31% das exportações totais e se mantêm perto da média para as importações. Evidentemente, a América Latina sem o México representa uma parte pouco importante do comércio mundial de manufaturas. As grandes áreas exportadoras mundiais são a América do Norte, Ásia e Europa.

Tabela 9 - Participação das manufaturas nas exportações e importações de bens das regiões, 2007

	Exportações	Importações
Parte no comércio total de bens		
Mundo	**69.8**	**69.8**
América do Norte	72.2	72.8
América do Sul e Central	30.9	69.1
Europa	78.6	72.1
Comunidade de Estados Independentes (CEI)	25.1	76.7
África	18.8	68.0
Oriente Medio	21.0	75.7
Asia	81.6	63.7

Os dados relativos ao destino das exportações de manufaturados da região, que estão na tabela 10, são interessantes para a aula de amanhã, quando vamos tratar de integração regional, porque indicam a importância do mercado latino-americano como destino para as exportações de manufaturas da região. Obviamente, no caso da Europa, 72% das exportações de manufaturas ficam na própria região; no caso da Ásia, esse percentual é de 45%; e no caso da América do Norte, 55% em 2000 e 50% em 2001. As outras correntes importantes são da Ásia para a América do Norte, da Ásia para a Europa e, menos, da Europa para a América do Norte e da Europa para a Ásia.

Tabela 10

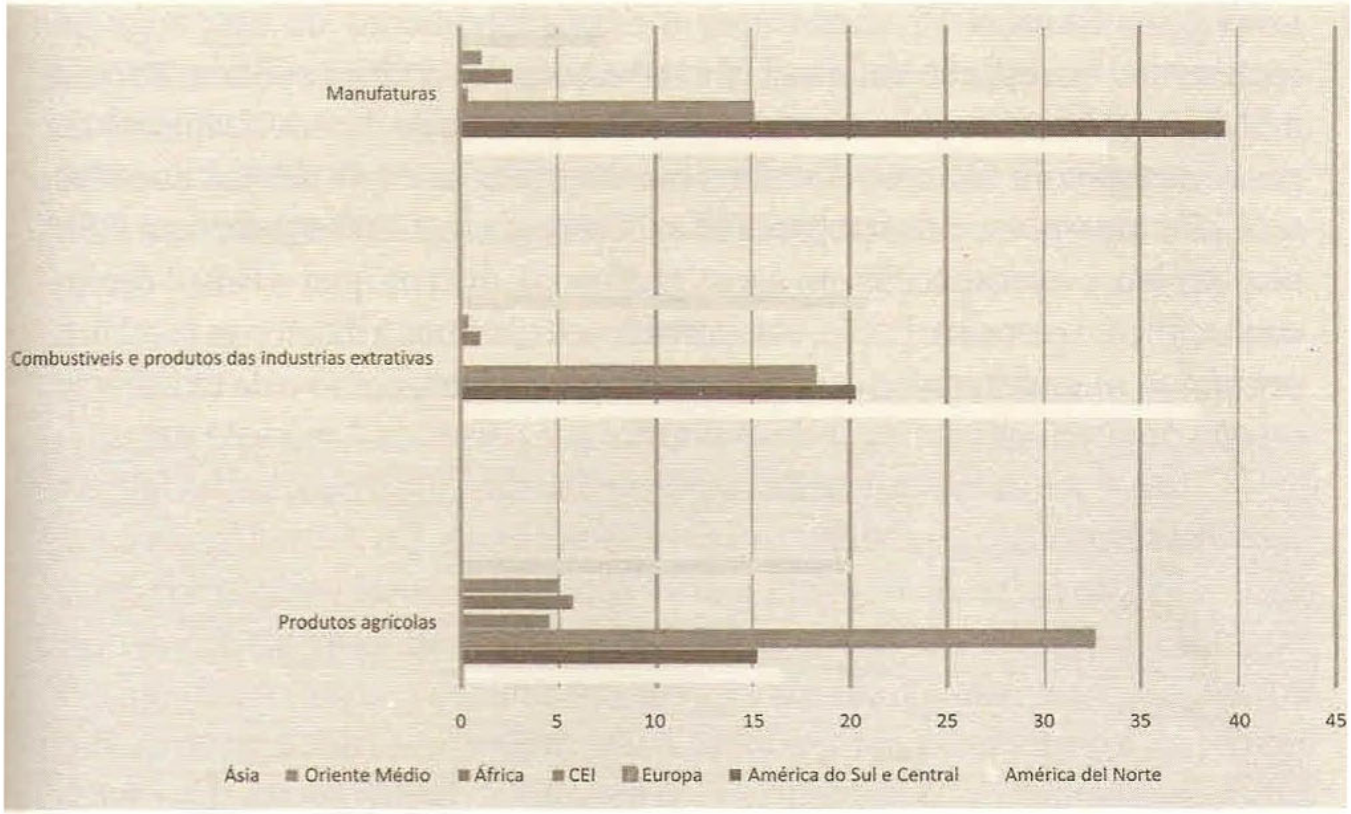
Exportações de Manufaturados por Região (origem e destino)	Valor 2007	Participação do destino nas exportações da região		% nas Xs mundiais
		2000	2007	2007
Europa (intra)	3279.5	72.1	72.3	34.5
Asia (intra)	1404.8	45.5	45.3	14.8
América do Norte (intra)	669.9	55.5	50.1	8.0
Asia a América do Norte	697.4	29.1	22.5	7.3
Asia a Europa	637.1	18.7	20.5	6.7
Europa a América do Norte	375.8	11.2	8.3	4.0
Europa a Asia	375.2	8.2	8.3	3.9
América do Sul e Central à subregião	60.7	33.9	39.4	0.6
América do Sul e Central à América do Norte	51.4	46.0	33.3	0.5
América do Sul e Central à Europa e Ásia	34.9	18.5	22.6	0.3

Os dados sobre o destino das exportações de manufaturados da América do Sul e América Central, englobando o Caribe, mostram que apesar de serem poucas, o importante é que 34% das exportações dessa subregião foram enviadas para a própria região. Ou seja, para os países da América Latina, excluindo o México. 34% das exportações de manufaturados foram consumidas pela própria região, em 2000, e essa proporção aumentou para quase 40% em 2007. Os países da América Latina, menos o México, representam um importante destino, um importante mercado para as exportações de manufaturas desses próprios países.

A América do Norte, no ano 2000, representou 46% da demanda dos manufaturados da região, mas essa proporção diminuiu para 33%, enquanto aumentou a participação da Europa e Ásia nesse mercado. Esse é um dado interessante para a discussão de amanhã sobre a importância dos acordos de livre comércio com os Estados Unidos ou a União Europeia, que, nesse período, não chegaram a se traduzir em mercados para manufaturados, principalmente porque esse tipo de acordo pode introduzir desvios de comércio e não aumentar necessariamente a participação de produtos com maior valor agregado. Ou seja, os países que fazem acordo com os Estados Unidos podem deslocar o seu comércio, mas pode ser um comércio que reforce a especialização em produtos primários e agrícolas, ou em atividades industriais

de baixo valor agregado. As exportações dessa parte da América Latina são compostas por produtos agrícolas, combustíveis e derivados. Enquanto isso, no mundo, os produtos agrícolas representam uma porcentagem muito menor e a proporção de outros manufaturados é muito maior.

Gráfico 13 - América do Sul e Central: Participação das regiões de destino por grupos de produtos, 2007



O gráfico 13 reitera a importância dos mercados regionais para a América Latina (menos México). Em vermelho, temos os países da América do Sul e Central; em amarelo, os países da América do Norte; em azul, os países da Europa; e em bege, os mercados da Ásia. Os produtos estão divididos entre manufaturas, combustíveis e minérios, e produtos agrícolas. Gostaria de chamar a atenção para a relação que existe entre produtos e destinos, quando se discute como alterar a especialização exportadora da América Latina. No caso do Brasil, por exemplo, existe uma tendência para exportar manufaturados para a América Latina e Estados Unidos, e semimanufaturados para a Europa e Ásia. Então, é lícito se perguntar se e como a demanda pode condicionar a especialização exportadora. Volto a insistir em como é importante analisar a importância da região como destino das exportações de manufaturas, assim como também para os demais produtos.

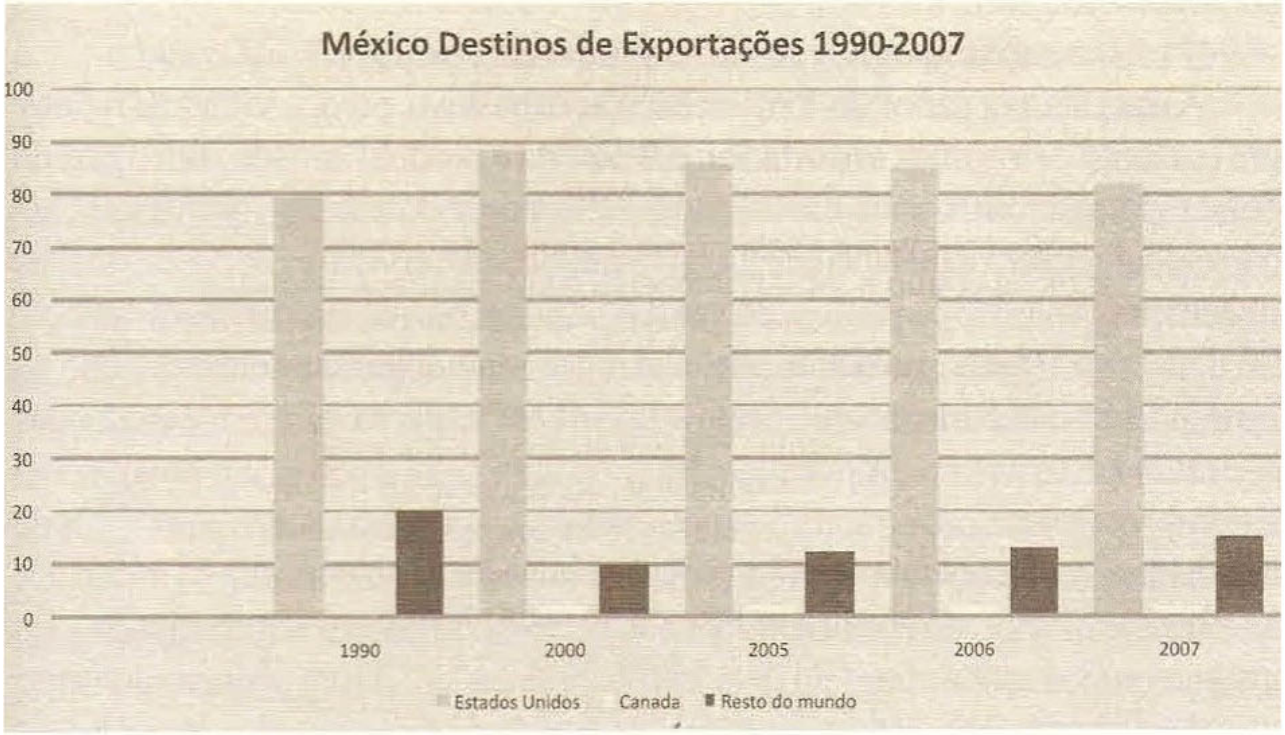
Gostaria porém, de fazer algumas considerações sobre os riscos de uma simplificação muito exagerada da relação produtos primários-manufaturas com inovação tecnológica. Em 2002, o Banco Mundial realizou um trabalho cujo objetivo foi mostrar que a dicotomia "produtos primários x produtos manufaturados " falseia a realidade, principalmente, quando se associam manufaturas com incorporação de inovação tecnológica e produtos primários com uma produção e uma especialização comercial desprovidas de inovação tecnológica. Aqui no Brasil mesmo, nós conhecemos a diversificação que houve nos últimos 15 anos e que o desenvolvimento do agronegócio representou um esforço empresarial e um esforço de política pública, no qual a EMBRAPA se incorporou como um notável centro de desenvolvimento de pesquisa agrícola. No caso do cobre, por exemplo, as exportadoras de cobre no Chile incorporam no seu produto a tecnologia mais avançada, sem falar no petróleo, e a prospecção em águas profundas, área na qual o Brasil detém conhecimento pioneiro. Então, é importante ressaltar que a dicotomia produtos primários-manufaturados esconde outros problemas, como o da existência ou não de sistemas nacionais de inovação, nos países da América Latina.

O fato é que as estatísticas de comércio dão margem a conclusões falsas a respeito da capacidade produtiva e tecnológica do país. Da mesma forma que a especialização em produtos primários não necessariamente implica na ausência de conhecimento tecnológico ou de inovação empresarial, as informações sobre o predomínio de manufaturas nas exportações também não permitem concluir que o país exportador detém o conhecimento tecnológico que a presença dos produtos manufaturados implicaria. Esse trabalho do Banco Mundial foi muito interessante. No caso do México, os dados estatísticos mostram que o crescimento exportador está fundamentado no crescimento das exportações de produtos intensivos em capital. As estatísticas mostravam que o México tinha aumentado a participação de manufaturas e que estava exportando maquinaria, produtos de consumo intensivos em capital etc., enquanto que os países da América do Sul continuavam exportando produtos primários. Na CEPAL, os estudos da Divisão de Comércio mostraram que a classificação das manufaturas exportadas falseava os resultados em termos de desenvolvimento tecnológico do país exportador. Basicamente, o que é crítico para o país é o que fica internamente, em termos de valor agregado. Em termos de valor agregado, se poderia encontrar mais valor agregado numa exportação de alguns produtos, do que numa especialização em "maquinário", porque a parte do produto elaborada no país, na modalidade conhecida como *maquila*, é intensiva em trabalho não qualificado e não

necessariamente significava aprendizado ou continha efeitos secundários (externalidades) para o resto da economia.

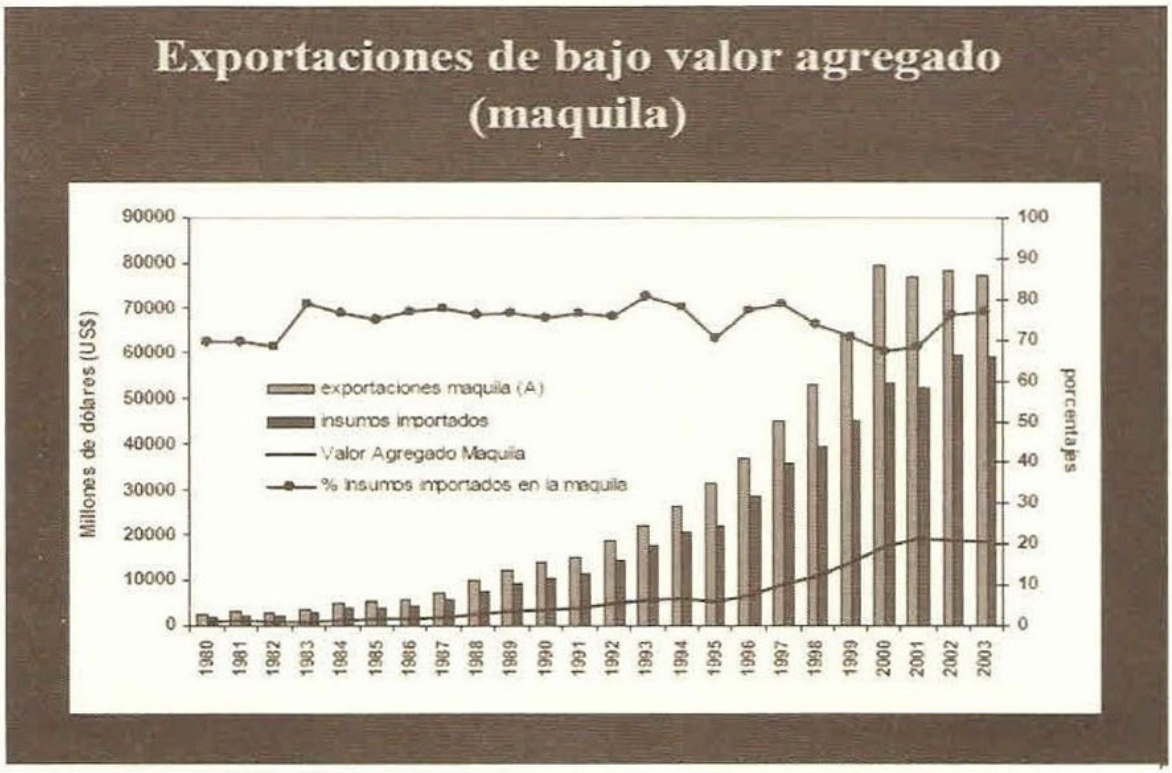
O México é um caso à parte, que confirma a regra da especialização em produtos ou atividades intensivas em recursos naturais e/ou trabalho pouco qualificado. Seu comércio tem uma excessiva concentração nos Estados Unidos como destino das suas exportações, em relação ao resto do mundo, como se verifica no Gráfico 14. A diminuição nos últimos anos não se deve a políticas de diversificação de destino, mas a razões conjunturais (aumento das exportações de petróleo e concorrência da China no mercado dos Estados Unidos). Esse não um problema em si, porque do outro lado o Canadá também tem as suas exportações concentradas nos Estados Unidos mas, mesmo assim, (utilizando a classificação de Prebisch) é um país diversificado do ponto de vista produtivo e homogêneo em termos da expansão e difusão do conhecimento tecnológico.

Gráfico 14



O problema está no que o Gráfico 15 (infelizmente está em espanhol) mostra em termos do valor agregado da maquila de 1980 a 2003. O gráfico foi elaborado pelo meu colega da CEPAL, Mikio Kuwayama, para comparar a geração de valor agregado para o país ao longo dos 23 anos de implantação do sistema de maquila, ou de exportações intensivas em importações, no México.

Gráfico 15



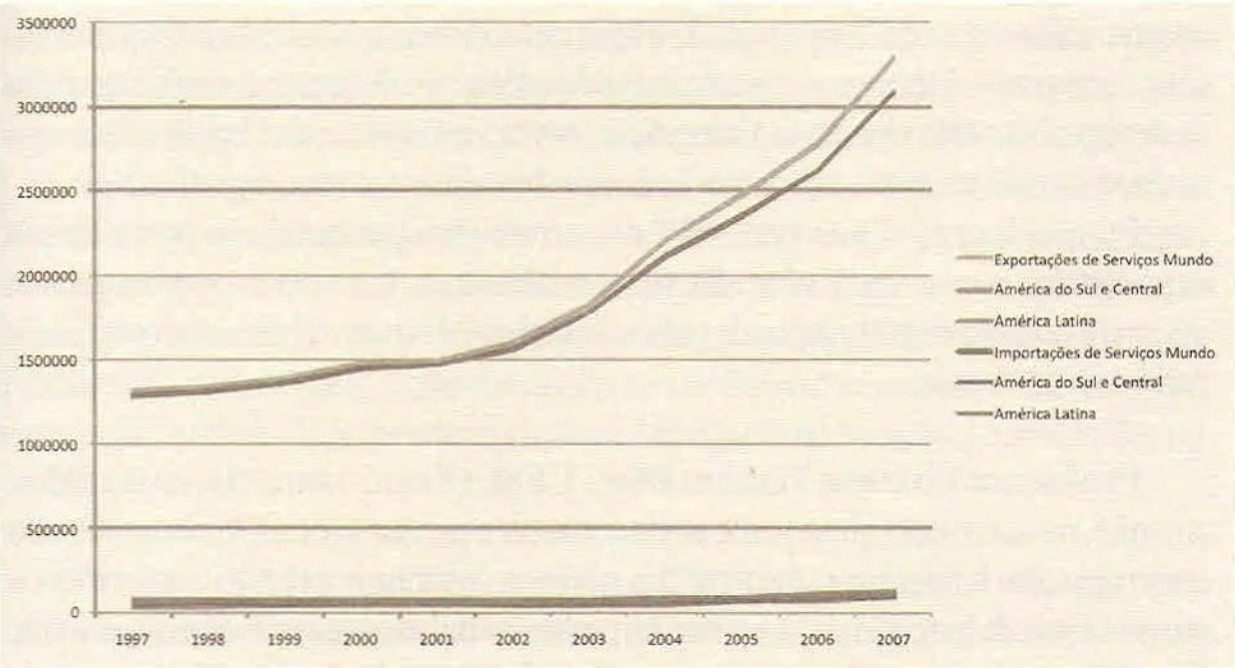
A maquila, por definição, tem um excedente positivo, porque se trata de montar um conjunto de insumos importados, e reexporta o produto armado para o país de origem dos insumos. O país, na realidade, está exportando trabalho. No México, até o início dos anos 90, a maquila entrava nas estatísticas de serviços e não nas estatísticas de bens, registrando apenas o excedente das importações nas estatísticas de serviço. Só depois de 1994 é que o país passou a colocar maquilas como exportação de bens. A China também adotou o mesmo tipo de estratégia baseada em exportações que eram intensivas em importação. Mas no caso chinês houve um progressivo aumento de partes e peças produzidas internamente, além de contratos específicos de transferência de tecnologia, com empresas estrangeiras. Como mostra o Gráfico 15, ao longo de 23 anos, no México, foram poucas as modificações na participação dos insumos importados no produto final, e embora tenha havido um pequeno aumento do valor agregado entre 1995 e 2000, essa proporção se manteve estável nos últimos anos. Obviamente, isso não é consequência da estratégia em si, mas é consequência de políticas públicas. Na China, havia duas possibilidades que eram oferecidas às empresas que se localizassem no país e havia incentivos para que a China pudesse utilizar empresas nacionais para produzir insumos locais. A China usou a própria maquila, e o poder de compra, para substituir a produção de insumos no país, e com isso aumentou o valor agregado gerado no país.

Assim, de maneira esquemática, podemos dizer que na América Latina o desempenho exportador dos diferentes países configura dois grandes grupos de países, considerando a composição por destino e por produto. Na América do Sul há uma maior concentração em produtos primários, mas com baixa diversificação por produtos e maior diversificação por destino, decorrente da própria especialização, enquanto que no México (e alguns países de América Central e no Caribe) existe concentração por destino exportador, com diversificação por produtos (manufaturas com diferentes graus de desenvolvimento tecnológico).

Como já havia sido mencionado anteriormente, há uma baixíssima participação no comércio de serviços, com grande concentração no setor de turismo, exceto no caso do Brasil, como se pode ver no Gráfico 16.

Esses são os grandes problemas da América Latina: a baixa participação no comércio mais dinâmico (manufaturas e serviços); elevada concentração em produtos e/ou destinos; e o baixo crescimento econômico, apesar de um crescimento elevado das exportações. Coloca-se como pergunta se isso seria o resultado do que chamam de "maldição da abundância" de recursos naturais.

Gráfico 16 - Participação da América Latina no comércio de serviços 1997-2007



Termino com um texto de um trabalho do Bernardo Kosakof, diretor do escritório da CEPAL em Buenos Aires, junto com outros, referente ao triplo desafio da América

Latina. Ele conclui que os governos da região devem criar condições de atração para empresas cujas atividades façam parte de cadeias globais de valor, ao mesmo tempo em que devem buscar incrementar as externalidades econômicas derivadas de tais atividades. Ou seja, devem aumentar o valor agregado gerado no país, mas também criar instrumentos para difundir os efeitos dinâmicos para o resto da economia, e acabar com a especialização do setor exportador. Evitar integrar-se de forma permanente nas cadeias em que a concorrência se baseia somente em vantagens de custos, ou seja, baixos salários e depredação do meio ambiente. É o que o Fernando Fajnzylber, que era um economista de muito talento, chamava de "vantagens espúrias" da América Latina.

Era isso que eu tinha para falar. Agora, espero que possamos utilizar os 10 minutos que nos restam para o debate.

Participante não identificado: Eu queria fazer uma pergunta e, sobretudo, explorar a tua experiência na CEPAL e em lidar com os temas de comércio e desenvolvimento. Hoje em dia, o debate na ALADI está mais ou menos bloqueado, e não há avanços negociadores significativos, porque existem mais ou menos três teses que se contrapõem. De um lado, você tem aqueles países que fizeram acordos de livre comércio com os Estados Unidos (México, Chile e Peru). Depois, você tem um outro grupo de países, que são os países da ALBA, e que, de certa forma, já não aceitam mais a ideia de livre comércio e há uma tendência a uma certa autarquização. O terceiro grupo de países, onde está incluído o Brasil e o Mercosul, tem uma opção de desenvolvimento vinculada à integração, talvez, de cunho mais Cepalino. Por essa razão, essas três teses se confrontam e não tem havido um avanço significativo.

Eu queria que, se possível, você discorresse um pouquinho, a partir da sua experiência, como você vê essas três tendências e a sua perspectiva para o desenvolvimento desses grupos de países. Eu sei que é um tema bastante complexo e daria uma outra aula.

Professora Vivianne Ventura Dias, UFSC: Esse é o tema que eu vou tratar amanhã, mas, eu acho que a gente pode começar a pensar agora. Obviamente, não tenho resposta. É interessante a gente discutir isso. A minha impressão é que é menos um problema de livre comércio e mais um problema de heterogeneidade e hegemonia. Eu acho que há um problema em termos de defasagem, dentro da heterogeneidade produtiva entre o Brasil e os demais. Na América do Sul, você tem esse problema e a aproximação com o Brasil ainda é meio complicada. Por exemplo, o Chile tem muito claro que o acordo com os Estados Unidos e com a União Europeia não

determina a exclusão dos outros países da América do Sul. Para o Chile, o importante é abrir o maior número de mercados possíveis. O importante seria ver como esses três grupos de países veem a região em termos de favorecer a diversificação produtiva. Ninguém está falando de livre comércio aqui. Nós estamos falando de políticas públicas e de alguma forma de incidir sobre uma especialização produtiva, que estaria determinada, ou por recursos naturais existentes e/ou pela demanda internacional. Eu acho que nós podemos retomar isso amanhã, quando eu vou discutir mais o problema da integração regional em economias abertas. A questão é como esses grupos de países vêem a região, positivamente, como um elemento de diversificação. O Mercosul também vê a região como um elemento de diversificação. Então, o problema seria ver onde estão as contradições fundamentais. Quando você começa a precisar melhor o problema de compromissos assumidos através de acordos e os compromissos propostos no âmbito da região, a gente começa a entender as diferenças entre os grupos. É o que se deu no âmbito da ALCA, entre o grupo de países que já estavam dispostos a assumir compromissos com os Estados Unidos e o outro grupo de países que não estavam. Qual é a diferença exata entre a Venezuela, Brasil e Chile, na percepção da região como instrumento de diversificação das exportações? É isso que nós temos que ver.

Participante não identificado: Num certo sentido, a Venezuela quer manter um esquema mais autárquico e administrado, ou seja, o papel do mercado e o papel do Estado têm componentes diferentes em cada uma dessas três opções. No caso da Venezuela, de forma mais intervencionista, mais administrada; no Chile, de uma forma mais deixada ao mercado, ou seja, abre para todo mundo e as especializações vão se fazendo conforme o mercado. Na Venezuela, talvez até pelo problema da "maldição das matérias-primas", você usa o recurso do petróleo para montar uma indústria que não existe, correndo os riscos de ineficiência etc., mas, isolado do resto da região e de forma muito controlada. A região funciona, mas, de forma muito controlada. Acho que essa é a dificuldade da própria integração da Venezuela no Mercosul e discussões no âmbito da ALADI.

Professora Vivianne Ventura Dias, UFSC: Eu acho que tudo isso está muito agregado e é muito abstrato. Dentro de cada país, você pode encontrar certas premissas ideológicas. O Chile, realmente, tem uma política de intervenção mínima do Estado. Houve muita discussão no Governo Frei sobre os Acordos do Mercosul etc., porque a ideia era ter uma tarifa baixa, homogênea, horizontal, sem privilegiar nenhum setor, e os acordos definiriam desvios de comércio. Mas, quem viveu no Chile sabe

que o Chile é uma economia fechada de tarifas baixas. Há uma interligação tão grande entre os grandes grupos compradores no Chile, que eles conseguiram acabar com varias empresas estrangeiras que se instalaram lá, como por exemplo, a Sears, a Home Depot.

Se o Chile mantiver uma política de tarifas baixas, ou se a Venezuela decidir instalar empresas ineficientes, isso não afeta o que a região significa para cada um deles. Se a Venezuela instalar uma indústria e estiver disposta a subsidiá-la, isso pode criar problemas na região com outros concorrentes naquele mercado, mas penso que podem existir problemas semelhantes aos da Argentina. É o que eu queria dizer quando me referia à hegemonia. O diferencial entre o Brasil e os demais países da América do Sul é tal que em um contexto de um comércio livre no âmbito regional, as empresas brasileiras podem deter, como na Argentina, entre 90% a 95% do mercado. Nenhum país aceita isso. Nós não aceitaríamos que tivéssemos um mercado controlado só por algumas empresas estrangeiras, como no caso do automóvel. Reitero que nós teríamos que precisar o que a região, como instrumento de desenvolvimento, pode efetivamente significar, de diferença entre esses três grupos. Talvez, o Ricardo tenha a solução.

Professor Ricardo Bielschowsky, Coordenador: Quem sou eu! Eu queria agradecer à Professora Vivianne porque, realmente, a aula foi excelente, uma capacidade de síntese incrível e nós aprendemos bastante hoje de manhã.

Eu queria fazer algumas observações. Eu sempre acho que o comércio intra-América do Sul, incluindo a América Central e o Caribe é impressionantemente alto. Na verdade, 70% do comércio europeu é intrarregião, 50% do comércio asiático é intrarregião também e, no nosso caso, apenas 25%. Mas, essa região tem 4% do PIB Mundial. Então, para 4% do PIB, nós fazemos 25% de comércio intrarregião, enquanto que, na Europa, para 70% de comércio intrarregião, eles têm 30% do PIB Mundial. Portanto, o comércio intrarregião no nosso caso é extremamente importante, considerando que o PIB é muito pequeno. Se levarmos em consideração o comércio de manufaturas, isso é mais impressionante ainda.

A segunda observação é sobre o Chile. No Chile, para diminuir o spread internacional, eles fingem que são livres cambistas, mas, eles estão longe disso. A história chilena, depois da crise de 1983, é uma história de muita intervenção. É claro que, como o modelo deles é de produção e com a escala global de matérias primas, eles foram muito exitosos nisso e buscam, com razão, o acesso direto ao mercado americano. A política deles não está errada. O que está errado talvez neles é quererem que nós, no Brasil, que temos uma economia diversificada, adotemos a política deles.

A nossa lógica de inserção internacional é completamente distinta. Agora, a deles não está errada, dentro da percepção deles, que têm que vender vinho, cobre e salmão para o mercado europeu e o mercado americano. Isso não os torna não interventores. Eles fazem muita intervenção, mas, fingem que não fazem. Vale a pena para eles vender a imagem de que o Estado não participa. A venda dessa imagem foi útil durante muito tempo, mas é pura retórica. Eu passei muitos anos no Chile e cheguei a essa conclusão.

Professora Vivianne Ventura Dias, UFSC: O Chile é um país que tem instituições sólidas e essa é uma grande diferença com algumas partes da América Latina e América do Sul. Eles praticam o consenso e várias políticas públicas são apoiadas porque se cria um consenso pela discussão pública. É um país pequeno, o mercado é pequeno e os grandes grupos do setor varejista são extremamente inter-relacionados, pelos grupos controladores. Isso lhes dá um poder de compra que lhes permite incidir sobre o que vai ser importado ou não. Só agora o Wall Mart comprou participação numa das grandes redes de varejo. Todas as grandes redes de varejo americanas que tentaram entrar no mercado chileno, quebraram a cara. O Carrefour, por exemplo, ficou alguns anos e se mandou. Há algo que é muito chileno, que não está registrado, mas existe.

Agora, no caso da intervenção, da economia política, há um trabalho do Sebastião Edwards e Daniel Lederman mostrando que, durante todo o período da liberalização comercial, houve políticas compensatórias para vários grupos empresariais. Nós vamos voltar a essa discussão amanhã, quando trataremos mais especificamente de negociações e da integração regional. Muito obrigada.

Ementa

A Inserção Internacional da América Latina: Evolução e Estado Atual

OBJETIVO: O propósito das palestras é contribuir para uma discussão informada sobre a relação entre a natureza da inserção internacional da América Latina, via comércio, e o processo de desenvolvimento nos países que compõem a região.

I. Introdução: Comércio e Desenvolvimento. Algumas considerações gerais sobre as transformações no estudo do desenvolvimento nas últimas décadas. Desenvolvimento, crescimento econômico e o exercício da liberdade. Natureza do Estado e sociedade civil. Natureza dos agentes privados, grupos de interesses

particulares, e problemas de ação coletiva. Instituições, incertezas, custos de transação, custo da informação, e regime de incentivos. Ênfase nos aspectos macro ou ênfase nos aspectos micro. Comércio, produtividade, inovação e crescimento. Mecanismos de transmissão do crescimento pelo comércio. A distribuição dos ganhos do comércio.

II. O Comércio Internacional: crescimento e transformação. Aspectos empíricos sobre a composição do comércio. Importância de fatores de políticas (decisões políticas) nas mudanças da natureza do comércio. Predominância de produtos manufaturados e de bens intermediários. Fluxos regionais dinâmicos de comércio: onde está a América Latina? Comércio intraindustrial e intrafirma. Os grandes atores: nações e empresas. Geração de cadeias internacionais de valor. Comércio de Serviços (mitos).

III. América Latina: especialização comercial determinada por vantagens comparativas (recursos naturais e mão de obra barata). Padrões estilizados: composição por produto e por destino. Concentração por produtos e/ou destino. Vulnerabilidade do setor externo. Estratégias das grandes empresas multinacionais.

IV. Discussão: alternativas estratégicas.

Bibliografia

Agosin, Manuel R. 2006, February. "Trade and growth: why Asia grows faster than Latin America," IDB Economic and Sector Study Series RE2-06-002 <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs>.

Balassa (ed.), Bela. 1967. Studies in Trade Liberalization (Problems and Prospects for the Industrial Countries). Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins Press.

Baldwin, Robert E. 1963. "Export Technology and Development from a Subsistence Level." The Economic Journal, 73 (March): 80-92.

CEPAL. 2004. Desarrollo Productivo en Economías Abiertas. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL. 2008. La Transformación Productiva 20 Años Después. Viejos Problemas, Nuevas Oportunidades. Santiago de Chile: CEPAL.

De Ferranti, David, Guillermo E. Perry. 2002. From Natural Resources to the Knowledge Economy: Trade and Job Quality. Washington, DC: The World Bank.

Kosacoff, Bernardo, Andres Lopez and Mara Pedrazzoli. 2007. "Comercio, inversión y fragmentación del mercado global: ¿está quedando atrás América Latina?" Trabajo preparado para el Seminario Internacional "The New Agenda for International Trade Relations as the Doha Round Draws to an End <http://www.iadb.org/intal/detalle_articulo.asp?idioma=por&aid=189&cid=823>.

Durán Lima, José Elías and Vivianne Ventura-Dias. 2003, December. "Comercio intrafirma: concepto, alcance y magnitud," Serie Comercio Internacional n. 44 <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/14482/lcl2052e.pdf>.

Feenstra, Robert C. 2005, July. "The economics of outsourcing" <http://www.columbia.edu/~ap2231/jbconference/Papers/Feenstra_Bhagwati%20Conference.doc>.

Grunwald, Joseph and Kenneth Flamm. 1985. The Global Factory: Foreign Assembly in International Trade. Washington, D.C.: Brookings.

Hausmann, Ricardo, Jason Hwang and Dani Rodrik. 2005. "What you export matters," Working Paper 11905 <http://www.nber.org/papers/w11905>.
Jones, Ronald W. 2000a. Globalization and the Theory of Input Trade. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.

Krugman, Paul. 1995. "Increasing Returns, Imperfect Competition and the Positive Theory of International Trade." In Handbook of International Economics, edited by Gene M. and Kenneth Rogoff Grossman. Handbooks in Economics, vol. III, 1243-77. Amsterdam: Elsevier.

Krugman, Paul. 1995. "Growing World Trade: Causes and Consequences." Brookings Papers on Economic Activity, 25th anniversary issue, no. 1: 327-77.

OMC (Organização Mundial do Comércio), 2008, World Trade Report 2008 (Trade in a Globalizing World) (WWW.wto.org), Genebra.

OMC (Organização Mundial do Comércio), 2008, International Trade Statistics 2008 (WWW.wto.org), Genebra.

UNCTAD, Trade and Development Report, vários números entre 1995 e 2005.

Ventura Dias, Vivianne. 2003, June. "What can we say about trade and growth when trade becomes a complex system?" Serie Comercio Internacional n. 27 <http://www.eclac.org/comercio Santiago do Chile>.

América Latina: Política Comercial e Negociações Comerciais

OBJETIVO: O propósito das palestras é contribuir para uma discussão informada sobre o contexto complexo no qual os países da América Latina devem formular e executar a sua política comercial.

I. Introdução: A economia política da liberalização comercial. Porque os governos desconhecem os benefícios da liberalização unilateral e preferem a liberalização negociada. Visão institucionalista. O mercantilismo ilustrado (no passado e hoje).

II. Integração regional entre economias fechadas e entre economias abertas. As experiências de integração regional na América Latina. Erros e acertos. Cooperação e conflito nas relações entre vizinhos.

III. Regionalismo e multilateralismo em contexto de crescente interdependência. Fatores políticos. Estruturas hegemônicas. Um novo entendimento do regionalismo: liberalização preferencial liderada por grandes economias. As opções limitadas dos governos latino-americanos. Os acordos e a atual crise internacional: proteção ante o protecionismo?

IV. Discussão: alternativas estratégicas.

Bibliografia

Adserà, Alícia and Charles Boix. 2003. "The Political Economy of Trade and Economic Integration: A Review Essay." In Bridges for Development: Policies and Institutions for Trade and Integration, edited by Robert Devlin and Antoni Estevadeordal, 75-92. Washington, DC: Inter-American Development Bank.

Banco Mundial. 2005. Global Economic Prospects. Trade, Regionalism, and Development. Washington, DC: Banco Mundial.

CAF (Corporación Andina de Fomento). 2005, Noviembre. "América Latina en el comercio global. Ganando mercados" <http://www.caf.com/publicaciones>.

Coase, Ronald H. 1988. The Firm, the Market and the Law. London: The University of Chicago Press.

Coatsworth, John H. and Jeffrey G. Williamson. 2004. "Always Protectionist? Latin American Tariffs from Independence to Great Depression." Journal of Latin American Studies, 36: 205-32.

Crawford, Jo-Ann e Roberto V. Fiorentino (2005) The changing landscape of regional trade agreements, Discussion Paper n. 8, WTO, Geneva. (http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/discussion_papers8_e.pdf).

Dixit, Avinash K. 1996. The Making of Economic Policy. A Transaction-Cost Politics Perspective. Cambridge:Massachusetts: The MIT Press.

Krugman, Paul (1997) "What should trade negotiators negotiate about" em Journal of Economic Literature, vol. XXXV, março, págs. 113-120.
Lawrence, Robert 1996. Regionalism, Multilateralism and Deeper Integration, Washington, DC, Brookings Institution.

Lederman, Daniel, William Malloney and Luis Serven. 2004, November. "Lessons from NAFTA for Latin America and the Caribbean countries: a summary of research findings," (an advanced copy of the World Bank publication) (www.worldbank.org).

Matthews, R. C. O. 1986. The economics of institutions and the sources of growth. The Economic Journal 96 (December): 903-18.

Nye, John V. C. March 2003. "The Myth of Free-Trade Britain." Disponivel na página Web de The Library of Economics and Liberty <http://www.econlib.org/Library/Columns/y2003/Nyefreetrade.html>.

Sokoloff, Kenneth L. and Eric M. Zolt. 2005, April. "Inequality and the evolution of institutions of taxation: evidence from the economic history of the Americas."

UNCTAD, 2007 Trade and Development Report 2007 (Regional Cooperation for Development), (www.unctad.org), Genebra.

Comércio Internacional e Desenvolvimento - A América Latina: Política Comercial e Negociações Comerciais - 2

Vivianne Ventura Dias

Brasília, 26 de março de 2009

Professora Vivianne Ventura Dias, UFSC: Ontem, eu falei sobre a composição do fluxo de comércio, me detendo principalmente sobre os fatos empíricos e deixei para discutir hoje o problema de acesso a mercados. A expressão "acesso a mercados" se tornou uma expressão bastante comum e traduz os problemas que as empresas encontram para fazer chegar os bens e serviços a seus destinos, penetrar nos mercados. Essa ideia de acesso a mercados é recente, ela surge no âmbito das discussões entre os Estados Unidos e o Japão, no que se denominou Iniciativa de Transformação Estrutural, na década de 80. A ideia de acesso a mercados traduz exatamente o fato de que o comércio deixa de ser visto como na teoria econômica, de especialização comercial de Estados, de Nações e de vantagens comparativas de Nações, para se começar a falar de vantagens competitivas, e a associar acesso a mercados ao acesso das empresas de um país a mercados de outro país. Isso se inicia no âmbito das discussões entre os Estados Unidos e Japão, em que os Estados Unidos assinalavam que o Japão mantinha uma série de barreiras não tarifárias ao acesso das empresas estrangeiras ao seu mercado.

Eu organizei a minha aula em três partes. Na primeira, eu vou partir de um artigo do Paul Krugman, de 1997, em que ele pergunta: Por que negociar?, para introduzir algumas questões propostas pela literatura institucionalista. Depois vamos discutir a integração regional entre economias fechadas e entre economias abertas e revisar algumas experiências da integração latino-

americana. Finalmente vamos ver as alterações do regionalismo e a sua relação com o multilateralismo, já na versão de áreas de livre comércio, procurando relacionar esses temas com a teoria econômica.

Esta pergunta " Por que negociar?" soa estapafúrdia, para diplomatas, formados na arte de negociar. Obviamente, negociar é o caminho mais promissor para se chegar a um entendimento entre as partes e para chegar a soluções que sejam mutuamente satisfatórias, desde que a negociação não implique em assimetrias tão grandes entre as parte. Esse artigo do Paul Krugmann, publicado no *Journal of Economic Literature*, é muito citado. Na realidade, é uma revisão sobre as novas condicionantes ao livre comércio que estavam sendo introduzidas na OMC, principalmente as cláusulas laborais e a proteção ao meio ambiente, inclusive a política de defesa da concorrência. O artigo de Krugman é uma revisão de dois livros do economista Jagdish Bhawwati e do jurista Robert Hudec escritos em 1997 sobre esses novos temas não comerciais. Esses são os chamados "temas relacionados com comércio" que foram introduzidos no sistema multilateral de comércio a partir da Rodada Uruguai.

O questionamento de Krugman sugere como funciona a cabeça dos economistas de formação neoclássica. Não é a minha, porque eu tenho um treinamento multidisciplinar; eu tenho um treinamento em economia, mas não me considero economista. Sou mais da área de planejamento do que economia teórica, mas é importante saber como funciona, principalmente em relação à liberalização do comércio.

Para economistas, as negociações representam um custo desnecessário, porque exceto para economias grandes, que podem incidir no preço dos produtos exportados, a liberalização unilateral é sempre a melhor decisão. Nesse artigo o Krugman considera que a liberalização é um benefício para o país. O país se faz um bem quando se liberaliza, independentemente do que os outros façam. Para o economista teórico, não é um argumento sólido dizer o que está por trás da lógica do comércio equilibrado ou do *Fair Trade*: não adianta eu abrir o meu mercado se o outro não abrir. É necessário reiterar que para um economista treinado na teoria do comércio internacional, a liberalização unilateral é sempre um bem. Portanto, parece extremamente ilógico que um Estado queira se fazer um bem somente se os outros também o fizerem, que é a base da negociação. Como diz Krugman: a mania que os governos têm em negociar a liberalização dos seus mercados indica que eles só parecem querer se fazer um bem, se os outros também aceitarem se

conceder o mesmo bem. Então, dentro do marco teórico da teoria do comércio internacional, a negociação não faz sentido. As economias, e principalmente as economias mais pequenas, devem eliminar as barreiras à sua integração com o resto do mundo e ajustar a sua estrutura produtiva de acordo com suas fontes de vantagens comparativas, independentemente do comportamento dos seus parceiros.

Apesar de ser extremamente teórica, essa era a posição chilena mais ortodoxa, de que somente uma proteção tarifária baixa e homogênea poderia garantir que os sinais de mercado prevaleceriam sobre decisões políticas, decisões que sempre estão associadas ao favorecimento de grupos de interesses particulares, que não são necessariamente os mais eficientes; ao contrário.

Até meados dos anos 90, quando o Chile lançou a estratégia do "lateralismo", os governos eram contrários a qualquer tipo de acordos bilaterais, a qualquer intervenção do Estado e a única forma que o governo poderia intervir era eliminando todos os obstáculos, criando uma tarifa única, baixa. Essa ausência de barreiras não tarifárias permitiria que o mercado determinasse a especialização em função das fontes de vantagens comparativas do país. Tem um artigo muito interessante do Gabriel Valdez e Sebastián Saénz, de 1997, defendendo a ideia de abrir mercados por meio de acordos bilaterais de livre comércio. Ele dizia que, mantendo-se uma tarifa homogênea, seriam eliminados os possíveis desvios de comércio, mas reconhecendo que a abertura em si não levava ao acesso aos mercados. Também, que a eficiência produtiva não garantia acesso a mercados, em um contexto de ampla proteção dos mercados nacionais. Então, seria necessária a intervenção do Estado, uma ação política através dos acordos bilaterais, para garantir esse acesso a mercados, ou seja, garantir que certas barreiras, no âmbito bilateral, seriam eliminadas, e isso permitiria o acesso dos produtos chilenos a esses mercados, sem impedir que, ao mesmo tempo, no âmbito interno, seja o mercado que determina o que o país irá produzir.

Nesse caso, os economistas, embora de formação neoclássica, se enquadrariam mais na categoria que eu chamo de "economistas pragmáticos", ou seja, são fervorosos, dispostos a assumir todos os riscos das decisões impostas pelo mercado, mas, conscientes que há uma série de imperfeições que o modelo supõe inexistentes. É o caso da informação imperfeita e dos custos de ajuste, principalmente. Nesse caso, a eficiência produtiva não é uma garantia de acesso a mercados e se justificaria, portanto, a negociação.

Na teoria de comércio internacional, a demanda é infinitamente elástica. Não existe problema de acesso a mercado no modelo porque, uma vez que se chegue ao equilíbrio determinado pelas vantagens comparativas, a demanda é infinitamente elástica e o suposto do modelo é que se vende o que se produz. Como bons produtores neoclássicos, os preços são aceitos como um dado aos quais os produtores se submetem, variando apenas a quantidade a ser produzida. Esse comportamento é decorrente da situação da concorrência no mercado de produtos, condição que não se verifica em mercados em que a concorrência se dá por marcas, desenho do produto e outros diferenciadores.

Nos modelos econômicos mais simples não existe o que se chama de "comportamento estratégico", que é um dos elementos fundamentais para a negociação. O produtor não é grande o suficiente para ser um determinador de preços e produz mais ou menos em função de outros componentes do modelo. Esse tipo de comportamento existe e a gente vê isso nos mercados dos produtores rurais e, em mercados onde a concorrência é muito elevada, o produtor assume realmente o preço como um dado e é obrigado a tomar as suas decisões de produção e de investimento em função desses preços de mercado. Na realidade, empresários e governos se comportam de forma estratégica. Ou seja, eles nem sempre assumem preços como um dado, mas na verdade estão sempre dispostos a oferecer outros elementos para a negociação, inclusive o próprio fechamento do comércio passa a ser um elemento para negociação.

A interpretação que eu considero mais próxima à realidade é a da escola da economia institucionalista, que aceita o comportamento estratégico dos atores; o contexto de incerteza e de riscos em que ocorre o processo de decisão e, consequentemente, os custos de transação; a importância de regras para forçar um comportamento cooperativo e a necessidade de relações contratuais explicitando sanções para aumentar os custos de saída, de sair da relação pactada.

Os supostos da economia neoclássica, em sua maioria, são questionados e o que se procura é uma maior aproximação com a realidade. Por isso mesmo a economia institucionalista tende a não ser tão aceita pela academia porque, quanto mais variáveis são incluídas, ou quanto mais os modelos procuram se aproximar da realidade, maior a dificuldade para traduzir essas relações em relações matemáticas e se chegar àquilo que é muito apreciado na academia, que é "a parcimônia". Ou seja, o modelo é tanto mais elegante

quanto mais enxuto for, quanto menos variáveis ele tiver e quanto mais simples de ser manejado for. O argumento é que a realidade é complexa, mas o modelo não tem que ser complexo, não pode espelhar a realidade. E é um argumento sólido, porque o conhecimento não pode ser feito à base de modelos 1:1. Por outro lado, há um artigo muito interessante do Albert Hirschman, "Contra a Parcimônia", em que ele diz que, quando você tem modelos cujos supostos se afastam tanto da realidade que só nos permitem raciocinar pela negativa, então também não temos um modelo adequado.

Para vocês terem uma ideia da evolução acadêmica, os autores do que veio a se tornar o modelo do Heckscher-Ohlin-Samuelson, que constitui o modelo básico para a teoria do comércio internacional, Eli Heckscher e Bert Ohlin, pensaram a realidade de forma simplificadora nos seus ensaios originais. A interpretação teórica de Heckscher e de Ohlin foi posteriormente formulada matematicamente por Paul Samuelson, com os fatores produtivos propostos em um nível de abstração extremamente elevado, como capital e trabalho. Tanto nos ensaios do Eli Heckscher, quanto na dissertação do Ohlin, havia pelo menos seis tipos de trabalho e outros tipos de capital. A preocupação de Ohlin não era tanto com as vantagens comparativas em si, mas muito mais com os determinantes da localização da atividade produtiva. Inclusive, as suas análises tinham uma preocupação espacial, da geografia da localização, que foi mais tarde retomada por Paul Krugman, entre outros.

O grande problema do modelo do comércio internacional é que se apoia em uma série de hipóteses irrealistas. Elas até fazem sentido como um modelo simplificador, quando a realidade do comércio também era relativamente simples, até a primeira metade do século passado. Mas, quando o que seria considerado imperfeições de mercado se converte em ocorrências normais, há necessidade de substituir o modelo. Por exemplo, no modelo os custos de ajustes a uma nova estrutura de preços determinada pelo comércio estão ausentes. Não há custos de ajuste, porque há o suposto de plena mobilidade interindustrial dos fatores. Ou seja, não há custos de ajustes, porque os fatores se ajustam automaticamente às novas condições de mercado. Para uma perfeita mobilidade interindustrial, você precisa que o capital seja gelatinoso e que o trabalho possa ser facilmente adaptado de uma atividade rural para uma atividade industrial ou para uma atividade de serviços. E há também o problema da informação, que no modelo está disponível, a custo zero, sobre os mercados de bens e fatores (preferência de consumidores e tecnologia de produção). Tudo isso representa ativos e custos. Há também a concorrência

perfeita e a ausência de intermediação entre produtores e consumidores. Não há serviços. Só bens.

Um exemplo bastante interessante da relação entre mercado e estado na abertura comercial foi apresentado em um artigo do John Nye, mostrando a importância da abertura negociada para a Grã-Bretanha. Como vocês sabem, a Grã-Bretanha sempre é dada como o único exemplo de abertura unilateral e se justificava, principalmente, pelo desnível muito grande de produtividade entre a Grã-Bretanha e os demais países europeus, na primeira metade do século XIX. Na realidade, o artigo de John Nye se refere a pesquisas históricas e mostra que existe um certo mito histórico em torno disso, embora tenha havido uma liberalização significativa a partir da abolição das Leis do Milho (ou Lei dos Cereais). Na realidade essas leis aboliram o mecanismo de preço de referência para importação de cereais. Com a eliminação desses preços de referência, houve efetivamente uma liberalização agrícola, etc. Mas, quando se analisa a estrutura tarifária como um todo, os documentos mostram que a abertura se dá basicamente nos itens em que a Grã-Bretanha, como todos os países, estava disposta a abrir, que são aqueles nos quais os países detêm vantagens absolutas e não vantagens comparativas. Ou seja, produtos cujo diferencial de custo de produção é significativamente grande em relação a produtores de outros países. Foi o famoso Tratado Cobden-Chevalier (1860-1879), entre a Grã-Bretanha (Richard Cobden) e a França (Maurice Chevalier), que introduziu, inclusive, a Cláusula da Nação Mais Favorecida – NMF e multilateralizou as concessões outorgadas por um país aos demais signatários. Então, mesmo no caso da Inglaterra, é através de uma negociação que se obtém uma redução significativa das tarifas.

Richard Cobden era um defensor do livre comércio e sofreu com o ativismo , no mesmo período, de Joseph Chamberlain, que atacaria a doutrina do livre comércio, substituindo-a pelo Fair Trade. Chamberlain difundia a tese de que mesmo a liberalização negociada não excluía o fato de que outros países mantinham barreiras ao comércio e que, portanto, o que se deveria perseguir realmente era o comércio equilibrado, com reciprocidade na liberalização pelos parceiros comerciais.

Efetivamente, em um mundo de informação perfeita e de transações completamente definidas, sem nenhuma razão para incertezas, possivelmente não haveria lugar para negociações. Agora, talvez também não houvesse lugar para o comércio. De toda forma, o comportamento dos agentes econômicos é determinado pela natureza humana, caracterizada por uma racionalidade

limitada. O contexto das decisões inclui os custos de transação, ou os custos de operar, fazer funcionar, mercados concorrenciais que são exatamente derivados de um quadro de elevada competição. A partir dos trabalhos de Ronald Coase, o que se enfatiza é que o mercado não é uma entidade abstrata, mas que existem custos de operar esse mercado (custos de buscar processar a informação, barganhar e tomar decisões, monitorar e executar contratos). Tudo isso significa custos. Repetindo, em um mundo de informação perfeita e de transações completamente definidas não haveria lugar para negociações.

Por outro lado, a literatura institucionalista tem uma visão pessimista do ser humano. O ser humano procura satisfazer os seus interesses pessoais, mas vai sempre procurar se aproveitar de circunstâncias favoráveis para enganar e fraudar a confiança dos outros. A menos que a sociedade imponha regras de conduta e mecanismos de controle e sanção que tornem elevados os custos de incorrer em um comportamento fraudulento.

Às vezes a gente se questiona se mudou a teoria, incorporando novos elementos, ou se foi a natureza humana que passou a se ajustar às novas interpretações teóricas. Talvez a teoria institucionalista tenha tido uma visão de futuro e percebido coisas que não se percebiam anteriormente, mas quando a gente abre o jornal, fica pensando que, cada vez mais, o comportamento de alguns seres humanos se ajusta perfeitamente a esses supostos. A compreensão da propensão humana para a fraude tem levado, não só no caso do sistema multilateral do comércio, como no nosso cotidiano, à renovação da importância do jurídico e a um processo de judicialização dos conflitos.

A intenção de trazer essa discussão no âmbito da política comercial da América Latina e para tratar da integração regional na América Latina é de mostrar que abertura comercial nos seus vários âmbitos: unilateral, bilateral plurilateral (regional) e multilateral contêm questões relacionadas com a teoria internacional do comércio e com as novas visões institucionalistas. Basicamente, quero propor que se pode analisar esses temas de forma relacionada, como diferentes dimensões da abertura negociada. Além do mais, espero mostrar que existe uma relação muito íntima entre o multilateral e o regional. As regras do multilateral condicionam o processo de liberalização regional. Os diferentes âmbitos negociadores estão entrelaçados e condicionam comportamentos estratégicos.

No processo de criação das regras multilaterais, os elementos que nortearam o Cordell Hull na elaboração da Lei de Acordos Comerciais Recíprocos de 1934 ainda continuam presentes na maneira de negociar, na ideia de

multilateralização de concessões bilaterais e no mercantilismo ilustrado, representado pela ideia de reciprocidade na negociação. A sugestão dos economistas, de liberalização per se, como defende Krugman, nunca foi efetivamente adotada. Os acordos recíprocos influenciaram a forma de negociar a liberalização tarifária e, tecnicamente, a técnica da negociação entre os maiores fornecedores. Na realidade, livre comércio nunca existiu e o que se considera, desde o marco dos acordos recíprocos, é almejar a uma maior liberalização do comércio. Mesmo os textos do GATT são explícitos nisso.

Eu estou lendo as memórias do Cordell Hull. Ele é muito discreto nas suas relações com o Roosevelt, mas, nas histórias que ele narra, você percebe que o Roosevelt não tinha muito interesse pelos acordos recíprocos e pela liberalização do comércio, enquanto que o Cordell Hull, nos anos de 1932 a 1935, realmente acreditava que, se os países liberalizassem mais as suas trocas, isso seria um incentivo a diminuir a pressão dos conflitos bélicos. O Roosevelt não se interessava muito por política internacional. Houve um episódio quando o Cordell Hull, como secretário do estado, estava participando de uma Conferência Internacional, defendendo os acordos para uma maior liberalização e o Roosevelt mandou um enviado especial para a mesma conferência, para torpedear os acordos. Então, embora o Cordell Hull se refira a esses fatos de forma sempre muito discreta, eu imagino que o Roosevelt não tivesse muito interesse pela liberalização.

A Lei de Acordos Recíprocos é um marco porque, além de ser uma referência histórica, foi a partir da autoridade negociadora obtida a partir da Lei de Acordos Recíprocos que o Truman, posteriormente, assinou o Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio - GATT.

As regras multilaterais chegaram a incidir sobre o sucesso, ou o fracasso, das primeiras experiências de integração regional. Em relação ao art. XXIV do GATT, que define as disciplinas para os acordos regionais entre os países que eram parte contratantes do GATT, tanto os juristas como os economistas tradicionais, eram completamente contrários à sua introdução, que julgavam contrárias ao espírito do GATT. Historicamente, para os Estados Unidos, na origem da intenção de construir uma Organização Internacional de Comércio estava o objetivo de disciplinar as preferências imperiais que a Grã-Bretanha mantinha com as suas colônias, ou ex-colônias. Então, independentemente da ideia de livre comércio, ou de uma profunda liberalização em um contexto menor, os juristas argumentavam que, mesmo se você liberaliza uma parte significativa de seu mercado, "que é a exigência do art. XXIV para a constituição de uma área de livre comércio", o art. XXIV abre a possibilidade de uma exceção ao tratamento de Nação Mais

Favorecida – NMF porque permite que algumas nações liberalizem o seu comércio sem estender essas preferências ou essa liberalização aos demais parceiros.

A formação de áreas de livre comércio regionais, junto com a agricultura, e posteriormente, o tratamento preferencial diferenciado, são consideradas as grandes exceções à cláusula de Nação Mais Favorecida – NMF. Mas os juristas consideravam que, mesmo que houvesse uma liberalização mais significativa, ela seria prejudicial aos países que eram excluídos dessa área de livre comércio. Assim, mesmo com uma exigência de liberalização significativa, se considerava que se criava uma área de preferência. O Artigo XXIV existe, principalmente, por pressão dos europeus, que não queriam ter travas a uma futura integração europeia; os latino-americanos também pressionaram muito para que não existisse essa trava; e há um artigo recente, de uns dois ou três anos atrás, mostrando que também havia interesse dos Estados Unidos em estabelecer uma área de livre comércio com o Canadá e isso também estaria na origem do art. XXIV.

Chamo a atenção para essa mútua relação entre o regional e o multilateral. Ou seja, por um lado a introdução do art. XXIV é derivada do interesse de grupos regionais em poder ter uma área de preferências regionais, mas por outro lado a exigência de liberação significativa, contida no art. XXIV, vai incidir sobre o frágil intento de formação de uma área de livre comércio na América Latina.

Esses são alguns dados de comparação entre a experiência europeia e a experiência latino-americana.

Integração europeia	Integração latino-americana
✦CEE - NNUU (1947) ✦1948 - Benelux (UA) ✦25.03.1957 - Tratado de Roma. ✦Janeiro 1958 - CEE ✦1958 - 1969 período de transição para o mercado comum (seis países). ✦Crescimento do comércio intra-CEE (preexistia)	✦CEPAL - NNUU (1948) ✦01.02.1960 - ALALC (Associação LA de Livre Comércio) (nove países). Tratado de Montevidéu (12 anos para eliminação gradual de barreiras ao comércio). ✦Fevereiro 1960 - Tratado de Associação centroamericano (três países). ✦Baixo crescimento do comércio intra-ALAC (a ser criado)

Na literatura econômica o termo "integração" é de uso muito recente e começa a ser usado a partir de 1953. Antigamente não se utilizava esse termo com o significado econômico atual. O conceito de "integração" vinha da literatura de economia industrial, contexto de concentração e conluios entre empresas. Há mais uma preocupação com a desintegração, na década de 30, e no famoso texto do Heckscher sobre mercantilismo a palavra alemã que foi traduzida como integração em inglês já está lá, mas a preocupação do Heckscher não era com a integração e sim com a desintegração e reintegração territorial no período mercantilista.

A integração latino-americana foi muito influenciada pela integração europeia. O calendário, na Europa, definiu um período de transição para a formação da área de livre comércio e a união aduaneira, de 12 anos, que os governos cumpriram, e o Mercado Comum Europeu dos seis primeiros países foi criado em um período relativamente curto, embora com grandes exceções, bastante significativas. No caso da ALALC (Área Latino-Americana de Livre Comércio), criada em 1960, se estabeleceu o mesmo período para a eliminação gradual das barreiras de comércio, mas até ao início dos anos 70, os governos dos países membros não tinham conseguido cumprir com essa meta e também não conseguiram um crescimento significativo do comércio intrazona, que apresentou muitas oscilações e muitos períodos de redução do comércio.

O importante é que, no caso da integração europeia, o comércio entre os países europeus pré-existia à criação de livre comércio, ou aos acordos comunitários. Obviamente, as transações entre os países europeus fazem parte da sua história, enquanto que, no caso da América Latina, o que se pretendia era que a ALALC trouxesse a criação de comércio. A ideia é que se partia de uma situação de comércio praticamente inexistente, ou que havia tido ciclos de existência e de corte, e se pretendia que, a partir da liberalização comercial e desses acordos, se criasse comércio.

Como vocês sabem, na literatura de integração regional há um famoso texto de Jacob Viner, em que ele diz que o que determina o menor custo do comércio discriminatório que está associado às zonas preferenciais é a existência, ou não, de criação ou de desvio de comércio. Então, criação de comércio é virtuoso e o desvio de comércio é criticado porque significa que, criado esse comércio discriminatório, ou seja, eliminadas as barreiras intrazona, produtores ineficientes vão substituir produtores eficientes de fora da zona. Então, nesse caso, haveria desvio de comércio. Repetindo, se a criação dessa zona de livre

comércio implicar na substituição de produtores eficientes de fora da zona por produtores ineficientes de dentro da zona, haverá um desvio de comércio. Ao contrário, quando há criação de comércio com a liberalização, a produção interna é substituída por produtores mais eficientes.

A crítica que era feita por parte de economistas mais ortodoxos era no sentido de que, dado o nível de industrialização da América Latina, a criação de áreas preferenciais ou de liberalização preferencial iria incentivar o desvio de comércio. Nesses artigos mais antigos, do Miguel Wionczek, de 1964, e do Albert Fishlow, de 1985, eles falam que um dos grandes problemas da ALALC era justamente que o grau de industrialização dos países da América Latina não lhes permitia promover desvio de comércio, não havia condições da produção regional, não havia empresas ou conhecimento tecnológico internos à zona que fossem suficientes para substituir, ainda que de forma ineficiente, produtores de fora da zona.

A outra proposição é de que não eram as tarifas, ou as quotas, os principais obstáculos à expansão do comércio intra-ALALC. Uma crítica do Sidney Dell é de que os europeus mantinham, historicamente, laços comerciais, mas, esses próprios laços comerciais haviam determinado ligações viárias e fluviais entre os países. Enquanto que no caso dos países da ALALC inexiste uma infraestrutura voltada para a região. A nossa história fez com que a nossa infraestrutura estivesse fundamentalmente orientada para os nossos principais mercados consumidores e, portanto, isso se traduz em elevados custos das transações e do transporte para o comércio regional. Se as tarifas, ou quotas, representam custos das transações, o custo do transporte, muitas vezes, pode anular, ou se somar, a uma tarifa e pode ser semelhante a uma tarifa. Em estudos recentes, se procurou identificar com maior precisão quais são esses custos do comércio, ou o que a CEPAL chamou de "competitividade sistêmica". Se todos os países tivessem os mesmos custos unitários de transporte e vários outros fatores que incidem nos custos do comércio, possivelmente, o protecionismo seria o elemento que incidiria menos no custo total do comércio. É uma hipótese a ser investigada.

Na crítica a quais os fatores que contribuíram para o fracasso do primeiro intento de integração regional, principalmente, no caso da América do Sul e México "porque no caso da América Central o processo tem seguido de forma muito mais constante e tem outra lógica", podemos destacar a questão da "trapaça" para cumprir com as exigências do art. XXIV. O Tratado de Montevidéu fala da liberalização do "comércio existente", mas como o "comércio existente" era muito

baixo, não se incluía a liberalização das tarifas, que eram tão altas, que impediam qualquer comércio, ou para o qual não existia conhecimento tecnológico interno. Então, as cifras que aparecem sobre número de concessões tarifárias tentam demonstrar que o acordo estava em expansão, mas na realidade encobrem detalhes como as concessões oferecidas nos acordos de livre comércio. Como a negociação é feita sobre toda a estrutura tarifária, se pretende que se estão liberalizando 60%, só que, nesses 60%, 80% são itens que já entram com tarifa zero. Isso acontecia também no Tratado de Montevidéu.

A CEPAL foi muito crítica quanto ao cumprimento do art. XXIV. Vários dos integracionistas históricos achavam que a América Latina não tinha condições para cumprir com a exigência de liberalização, principalmente, por causa de uma incipiente industrialização (e um setor privado também incipiente) e similaridade na estrutura industrial (bens de consumos não duráveis).

Mas também a CEPAL foi criticada pelo voluntarismo de algumas propostas, como de utilização da área ampliada para uma especialização setorial, que é interessante, do ponto de vista conceitual e do planejamento setorial, mas, quando a execução dessa proposta supõe agentes privados, empresas etc., ela passa a ser voluntarista, porque desconhece a economia política desses acordos. Supor que basta a existência de um mercado ampliado para levar o empresário a enfrentar um mercado com muitas incertezas é totalmente irreal. Um empresário que opera em um meio bastante protegido, tanto do ponto de vista de proteção tarifária e não tarifária, como de proteção natural (barreiras naturais), que trabalha associado com o governo local, dificilmente irá enfrentar os riscos de um mercado desconhecido, simplesmente porque o mercado se ampliou, porque alguns governos fizeram acordos nesse sentido. É lógico que, na conduta do agente privado, há determinados processos em que o sistema de incentivos tem que ser alterado, ou a empresa tem que ser recapacitada, para que possa ter condições competitivas para enfrentar essa situação de risco.

Finalmente, entre os fatores que contribuíram para o fracasso do regionalismo latino-americano de "primeira geração", como chamaram alguns, é um problema que continua a existir ainda hoje, e que não existia de forma tão significativa nos anos 60, em termos da distribuição industrial: é o problema das assimetrias entre os países membros de um esquema regional. Não podemos esquecer também o problema da distribuição dos custos e benefícios da integração, que continua sendo um tema muito importante.

Eu gostaria de enfatizar a relação entre o regional, de alguma forma, dando impulso a modificações no multilateral e o multilateral permitindo a flexibilidade

que tinha sido criticada, como determinando o fracasso de um regionalismo entre países em desenvolvimento. A Cláusula de Habilitação negociada durante a Rodada Tóquio, negociação na qual o Brasil desempenhou um papel de liderança, é uma exceção ao art. XXIV do GATT, porque permite preferências entre países em desenvolvimento, eliminando a exigência de liberalização de um comércio significativo. Com isso, nós temos o novo Tratado de Montevidéu, que criou a ALADI (Associação Latino-Americana de Integração), que permite maior flexibilidade com acordos de alcance parcial, e de complementação econômica, e que teve um papel importante na criação do próprio Mercosul.

Quero mostrar muito rapidamente as situações contrastantes de dois dos principais acordos sub-regionais na América Latina, o Mercado Comum Centro Americano (MCCA) e a Comunidade Andina.

Como indica o Gráfico 1, desde o seu início, em 1960, a região centro-americana se caracterizou como um importante mercado para os países integrantes, alguns dos mais pobres da América Latina, com exceção de Costa Rica. Com exceção de Honduras, o comércio entre os países vizinhos chegou a representar cerca de 30% do comércio individual de cada país. Posteriormente, com a criação de zonas processadoras de exportação, e a integração de países como El Salvador, Honduras e Guatemala às cadeias internacionais de fornecedores da indústria têxtil, em operações de maquila, a importância do comércio dentro da sub-região para esses países diminui para quase metade, sendo substituído pelo principal país consumidor das maquilas, os Estados Unidos (veja a Tabela 1).

Gráfico 1 - 1960-1980

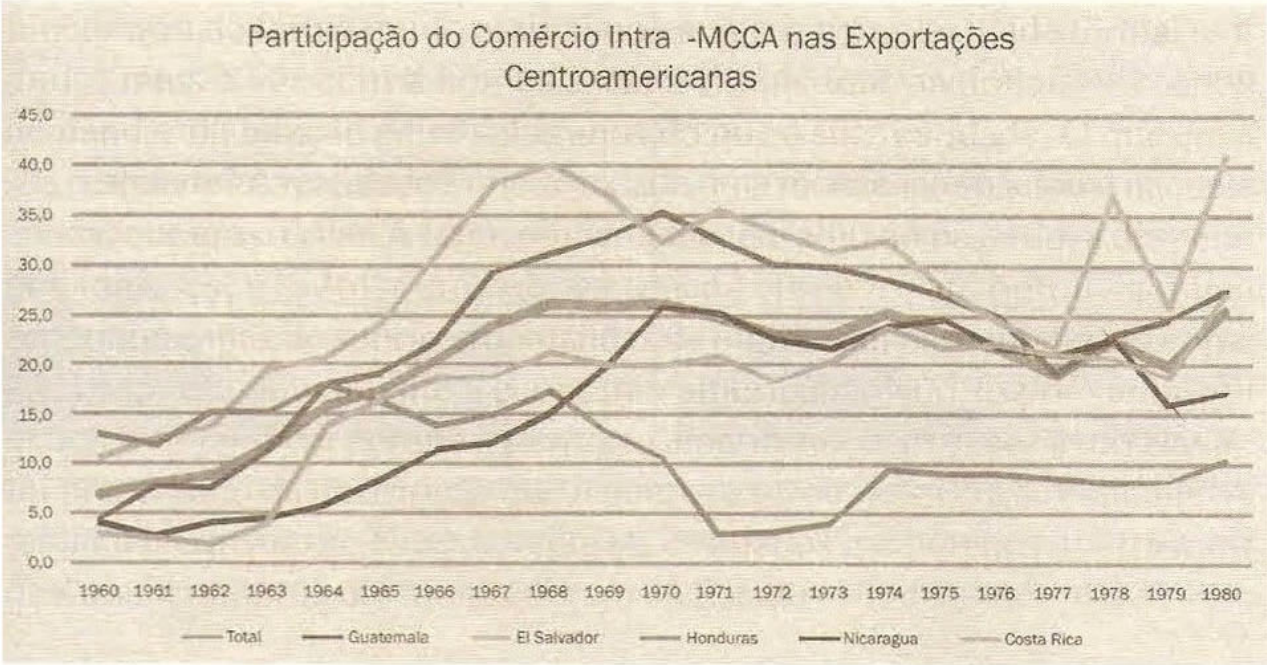


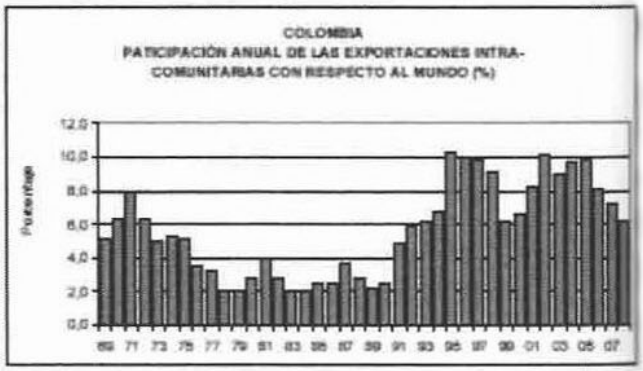
Tabela 1 - Mercado Comum Centro-Americano
Participação do Comércio Intrarregional
(Milhões de dólares e porcentagens)

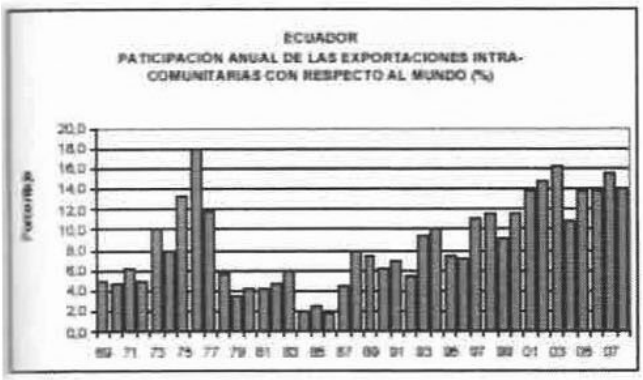
Mercado Comum Centro-americano (MCCA)	1990	1995	2000	2002	2003	2004	2005
Exportações totais (1)	4 480	8 745	16 624	17 006	18 117	19 767	21 849
Exportações para o MCCA (2)	624	1 451	2 617	2 871	3 111	3 506	3 911
Taxa de crescimento anual	8.9	17.2	8.1	8.3	11.6	13.1	8.1
Porcentagem intra-MCCA(2/1)	**13.9**	**16.6**	**15.7**	**16.9**	**17.2**	**17.6**	**18.0**

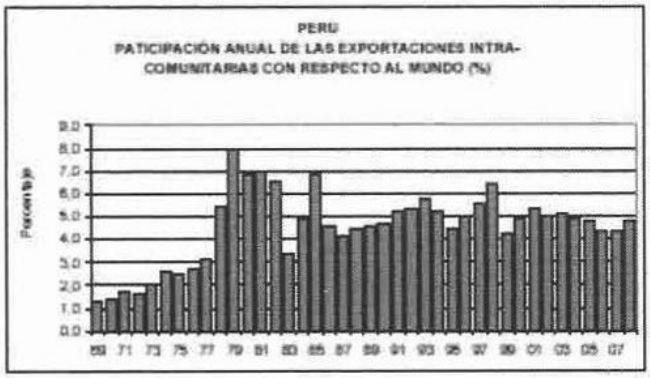
Fonte: CDEPAL à base de informações oficiais da SIECA (http://www.sieca.org.gt/SIECA.htm), e informações relevantes de países individuais. Nota: as cifras de exportações incluem maquila e operações de zonas de exportação.

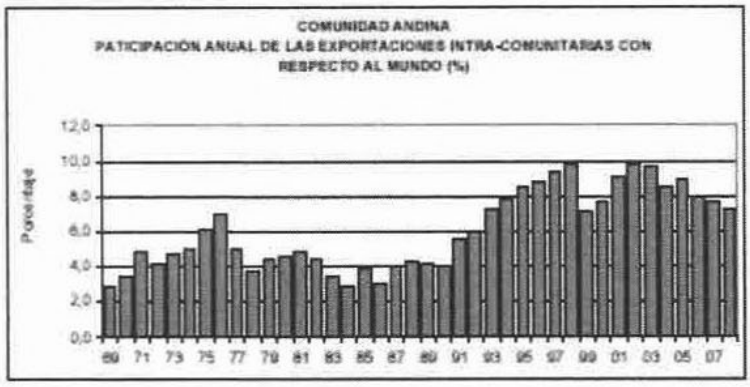
O caso contrário se dá na Comunidade Andina, basicamente por causa da especialização dos países andinos em produtos energéticos e minérios, que se destinam fundamentalmente aos países industrializados. Embora eles tenham uma história em comum, a especialização exportadora não facilitou a expansão das trocas internas. Na realidade, como se vê no Gráfico 2, a participação do comércio subregional no comércio individual de cada país varia entre 2% e 8%. A Venezuela já não faz parte da Comunidade Andina e, como se sabe, o comércio andino estava ancorado principalmente no comércio bilateral entre a Venezuela e a Colômbia.

Gráfico 2 - Comércio intra-Comunidade Andina 1970-2007









Bem, quais são os modelos de integração regional? O modelo asiático é uma integração via parceria público-privada, mas que não passava por acordos políticos explícitos. Até recentemente, era um modelo na base da fragmentação produtiva e de acordos entre empresas favorecidos por políticas de governo. O modelo europeu é de integração via acordos, em um continente economicamente integrado e com economias nacionalmente integradas. O modelo da América Latina é de Estados fracos, instituições frágeis e um setor privado, em grande parte, amparado pelo Estado.

Atualmente, ou até recentemente, se assistia a uma corrida para negociar e concluir acordos de liberalização preferencial com os Estados Unidos. Seria uma nova modalidade de integração regional?

Cabe notar que no âmbito das relações entre a América Latina e os Estados Unidos, historicamente se observam oscilações entre o multilateralismo e o regionalismo. De certa maneira os países latino-americanos se sentiram rejeitados quando os Estados Unidos ao final dos anos 30 abandonaram o interamericanismo, que haviam ajudado a construir. A última reunião do Sistema Panamericano foi no Hotel Quitandinha, aqui no Brasil, e já por muita insistência dos latino-americanos, quando os Estados Unidos estavam preparando a reunião para a criação das Nações Unidas e estavam em plenas discussões com os outros aliados. Então, houve essa pressão dos latino-

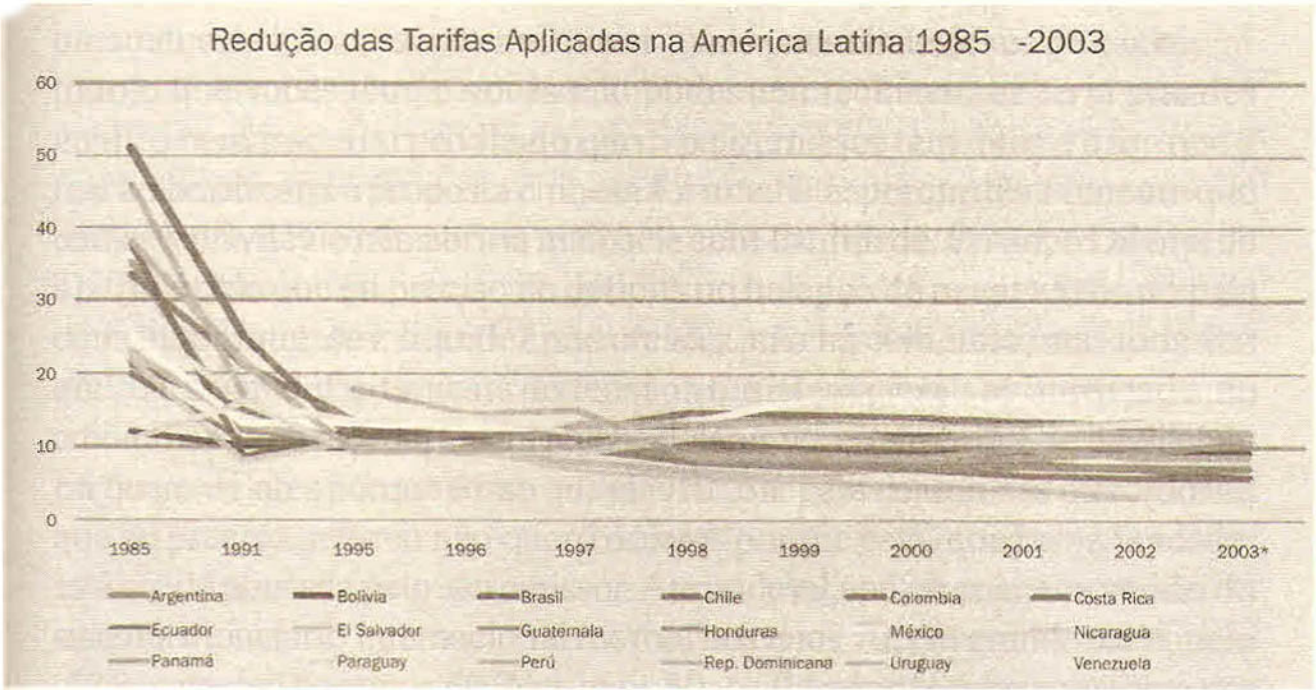
americanos pelo interamericanismo. Empenhados na construção das Nações Unidas, houve muita relutância por parte dos Estados Unidos em permitir a criação da Comissão Econômica para a América Latina. Só deveriam existir duas comissões "a Comissão para a Europa e a Comissão para o Extremo Oriente", por conta das economias devastadas pela guerra. A ideia das Comissões Econômicas era tratar dos problemas da reconstrução. Os diplomatas latino-americanos conseguiram convencer os demais diplomatas que a miséria do subdesenvolvimento era tão catastrófica quanto a que estava na Europa em decorrência da guerra. Mas os Estados Unidos se opunham, porque achavam que tinham que impulsionar o multilateralismo e organismos multilaterais e não permitir que se mantivesse o regionalismo.

A partir dos anos 1980, os negociadores dos Estados Unidos começaram a enfatizar o comércio equilibrado e a reciprocidade. A Lei Comercial de 1984 autoriza o Executivo a entrar em negociações com outros países para estabelecer especificamente áreas de livre comércio. O primeiro foi o Acordo de Livre Comércio com Israel, em 1985, mas ninguém deu muita bola porque era um país que, do ponto de vista comercial, não era significativo. Em 1988 foi firmado o Acordo de Livre Comércio entre os Estados Unidos e o Canadá, que resultou posteriormente no NAFTA, em 1992, com a inclusão do México. Essas negociações passaram a ficar entrelaçadas intimamente, no âmbito regional, com o âmbito bilateral e multilateral.

Nesse período, final dos anos oitenta e inicio dos anos noventa, ocorre o processo de liberalização comercial da América Latina, em que se somam o processo de redução tarifária dita unilateral; o processo de consolidação tarifária na OMC; e o processo, para alguns países, de consolidação de preferências, por meio de acordos bilaterais. Houve uma redução significativa das tarifas aplicadas na América Latina, com uma convergência em termos de níveis tarifários em torno dos 10%. O México aparece como o país que tem as maiores tarifas, mas é ilusório. Embora o seu comércio com os Estados Unidos e o Canadá seja praticamente de tarifa zero, principalmente por causa das tarifas agrícolas, o México manteve uma média tarifária superior aos demais países da América Latina. Há alguns poucos países que têm tarifas próximas a 5% ou 6% mas a estrutura tarifária da maior parte dos países da América Latina converge em torno dos 10%. Em 1998 é onde se dá a convergência e o processo de liberalização não avançou mais a partir desse percentual de 10%, como se vê no Gráfico 3.

É interessante contrastar a baixa proteção tarifária com o nível das tarifas consolidadas na OMC, pelos países latino-americanos, acima de 30. O problema é como convencer os demais parceiros de que países que têm navegado nos últimos 15 anos com essas tarifas baixas, necessitam efetivamente desse colchão de duas, três ou quatro vezes a sua taxa média aplicada. Todos os países que negociam a adesão posterior à OMC têm tido muito menor margem de manobra do que os países que se integraram à OMC no momento da sua fundação. O caso da Coreia é mais ilustrativo. Você tem uma tarifa aplicada de 8.7% e a consolidada de 16%. São tarifas baixas e o consolidado varia entre um percentual de uma vez e meia ou duas vezes, embora possa haver picos tarifários bastante elevados.

Gráfico 3



Por outro lado, em 2004, com a profusão de acordos bilaterais e acordos regionais de preferências, a taxa efetivamente aplicada por cada país é ainda mais baixa da que está registrada no Gráfico 3.

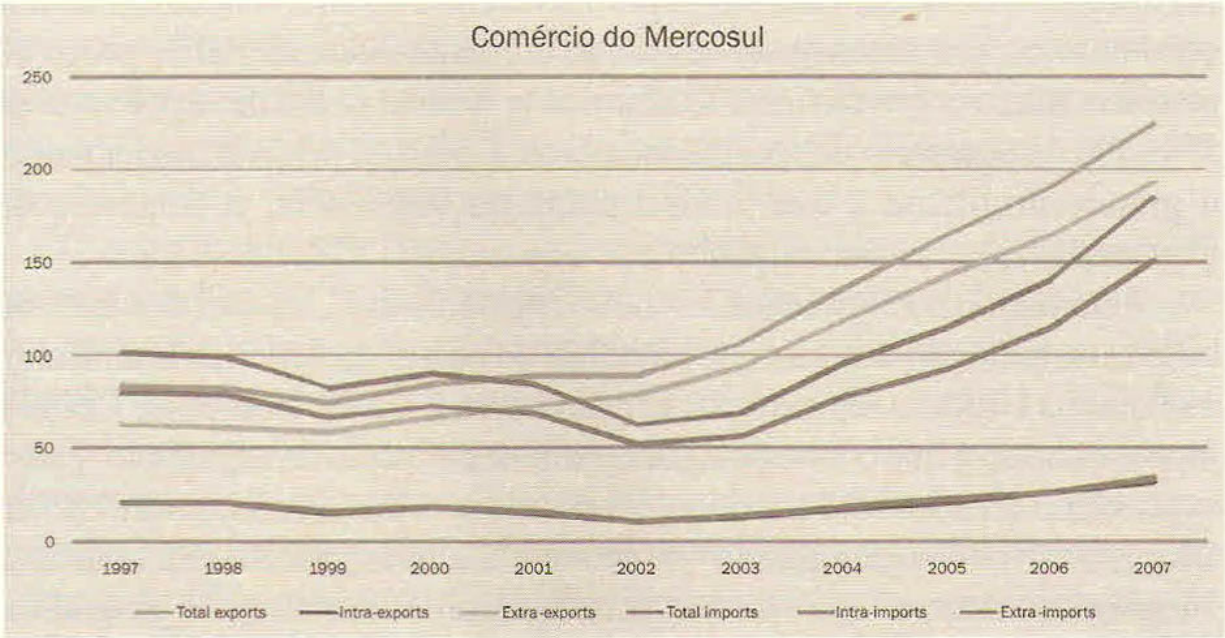
Qual a consequência para o sistema multilateral de comércio, da proliferação de acordos bilaterais? Nada é muito claro. Alguns analistas pensam que a tendência é para um comércio mais livre, enquanto que outros acham que se está criando muita dispersão, custos desnecessários

com regras de origem protecionistas. O México tem praticamente todo o seu comércio feito através de acordos, sejam acordos parciais ou de complementação econômica da ALADI, acordos com os países industrializados, o NAFTA. Então o México não realiza praticamente nenhum comércio debaixo do princípio da Nação Mais Favorecida. O Chile, somando os acordos bilaterais com países industrializados e acordos com outros países em desenvolvimento, também reduziu de forma significativa o seu comércio de Nação Mais Favorecida.

Entramos então em uma nova etapa da integração regional. Estamos nos referindo a iniciativas de integração com economias abertas, ou pelo menos economias que têm a sua estrutura de proteção com níveis tarifários bastante baixos para os padrões históricos. Uma das principais iniciativas é a criação do Mercosul e o relançamento de acordos regionais existentes, como é o caso do Grupo Andino que, juntamente com outras instituições, se transforma na Comunidade Andina.

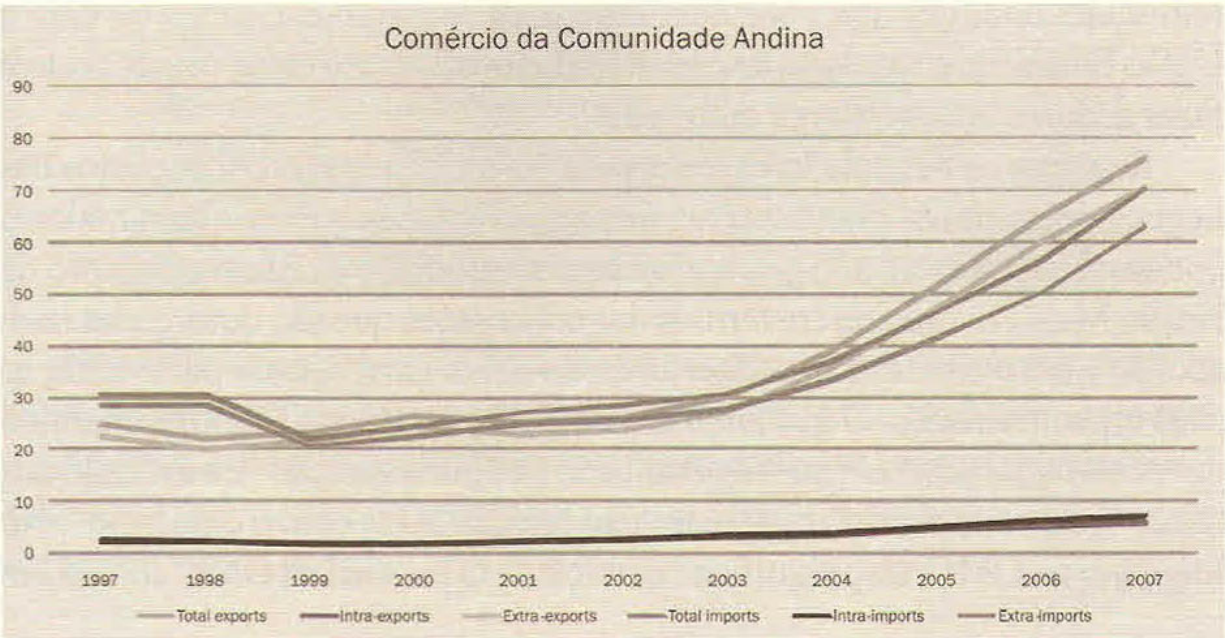
Mas, ao mesmo tempo, essa iniciativa regional é parte de uma estratégia mais ampla, em que outros âmbitos negociadores incidem sobre movimentos estratégicos regionais e determinam outros movimentos estratégicos. Por um lado, o Mercosul corresponde a um desejo já histórico de aprofundar relações entre países vizinhos, nasce num contexto político importante de final de ditaduras, de redemocratização dos dois países centrais, Brasil e Argentina, e com uma perspectiva de evolução muito mais política do que econômica. As ideias que presidiam a associação liderada pelos Presidentes Alfonsín e Sarney vão ser drasticamente diferentes da percepção da integração regional e da função da liberalização do comércio sob a liderança dos Presidentes Collor e Menem. No segundo caso, a liberalização vai ser muito mais importante e vai haver um maior papel dos sinais de mercado e dos agentes privados. O Mercosul vem se desenvolvendo desde 1980, mas, quando o Tratado de Assunção foi assinado, essas outras iniciativas estavam também no cenário: o NAFTA estava sendo negociado, a Rodada Uruguai estava sendo finalizada. Quando o Mercosul começou a ser gestado, houve um aprofundamento da integração europeia e a criação de um mercado único. Cada um desses movimentos teve um papel muito importante na configuração do regionalismo atual. Na concepção do Mercosul o livre mercado era uma meta, mas não era um elemento determinante no aprofundamento da integração.

Gráfico 4



O gráfico 4 nos mostra o comércio do Mercosul de 1997 a 2007. São dados da OMC. Obviamente, as exportações e as importações totais crescem, mas são as exportações e as importações extra-Mercosul que são responsáveis por esse crescimento. O comércio intra-Mercosul representa uma proporção pequena, mas significante do comércio total. Cabe lembrar o que tínhamos comentado na aula passada, sobre a importância da região para o comércio de manufaturados.

Gráfico 5



O Gráfico 5 nos mostra dados sobre o comércio da Comunidade Andina. Há um enorme crescimento das exportações extra-Comunidade Andina nos últimos anos, principalmente devido ao aumento excepcional do preço do petróleo, mas o comércio intra-Comunidade Andina se manteve por volta de 5% a 7% do comércio dos países membros. Como eu já havia mencionado, o grande problema é que, com a saída da Venezuela, o comércio da Comunidade Andina baixou muito.

Retomando o surgimento do "novo regionalismo", a partir dos anos 80 houve um aumento dos acordos bilaterais de países da América Latina com os Estados Unidos, seguido por acordos com a União Europeia, China e Japão, criando o que o Bhagwati denominou de "prato de espaguetti", para expressar o crescimento exponencial desses acordos. Então, no âmbito da OMC, o termo "regionalismo" se altera e o que anteriormente abarcava integrações "naturais" entre países vizinhos, de uma mesma região geográfica, passa a abranger acordos bilaterais, Acordos Norte-Sul, alguns Acordos Norte-Norte e inúmeros Acordos Sul-Sul, principalmente na América Latina e Ásia. O Chile, por exemplo, tem acordos com todos os países com comércio representativo, independentemente da sua localização geográfica.

Então, os acordos de liberalização preferencial passaram a ser um instrumento de acesso a mercados. Isso é bastante questionável porque não é de nenhuma maneira comprovado, empiricamente, que um país, como o Brasil, que não tem acesso preferencial a vários mercados, tenha mais dificuldade de acesso do que o Chile, com todos os seus acordos bilaterais. Ou seja, a eficácia dos acordos bilaterais não foi demonstrada. Os negociadores chilenos alegam que há uma economia de escala. Ou seja, na realidade, uma vez que você negociou com os Estados Unidos ou com a União Europeia, o resto não tem custos adicionais e, se o custo é zero, podem fazer acordos com qualquer outro país.

Segundo os negociadores, os principais problemas foram os custos das negociações com os grandes parceiros e com aqueles que exigiram maiores concessões, que não são generalizadas, porque não existe o princípio de Nação Mais Favorecida em termos das concessões que são outorgadas num acordo e em outro. Então, a liberalização é *à la carte* e cada país vai ter as suas especificidades. O que analistas do BID e do Banco Mundial chamam de "novo regionalismo", ou "regionalismo de última geração" é a inclusão dos temas "não comerciais", ou temas "não relacionados com o comércio". No linguajar da OMC, isso significa "ambição". O pessoal da OMC chama um

acordo de "acordo ambicioso" quando o negociador quer que o outro faça mais concessões. Então, o fato desses acordos conterem o comércio de serviços os faz mais "ambiciosos", o que significa que eles avançam mais em termos das exigências do país mais forte em relação ao país mais fraco, principalmente em termos de direitos de propriedade intelectual e medidas em matéria de investimentos e comércio de serviços.

Como a maior parte desses acordos são Acordos Norte-Sul, é importante salientar que há uma "esquizofrenia" dos países em desenvolvimento, porque eles aceitam a manutenção do tratamento especial e diferenciado na OMC, mas abdicam desse tratamento especial e diferenciado quando o acordo é com os Estados Unidos, ou com a União Europeia e o Japão. Então, os países em desenvolvimento aceitam reciprocidade em um quadro de ampla e irrestrita liberalização comercial, além de concessões cruzadas. Países como a República Dominicana, Colômbia e Peru aceitam a consolidação de preferências, como as da Região Andina e da Bacia do Caribe, e as trocam por concessões em investimento, em serviços de alto valor agregado, proteção ampla à propriedade intelectual, ou seja, o que alguns de nós consideramos aceitar benefícios de curto prazo por perdas de longo prazo.

O Novo Regionalismo

- Não é regional: abandona a proximidade geográfica . Sócios naturais: Austrália -Nova Zelândia, NAFTA, e outros acordos regionais. (Acordo Chile -Canadá)
- Ampliação de temas (velha definição de Jacob Viner)
  - comércio de serviços;
  - medidas em matéria de investimentos;
  - direitos de propriedade intelectual
  - obstáculos técnicos ao comércio
  - aplicação de medidas sanitárias e fitossanitárias
- Ampliação da aplicação de princípios:
  - tratamento nacional de bens a empresas
- Ampliação da noção de acesso a mercados
  - Bens, serviços, investimento.

Enquanto o sistema multilateral não consegue dar resposta nem aos novos nem aos velhos temas, novas regras podem ser testadas, no âmbito bilateral e plurilateral, para eventualmente serem convertidas em regras multilaterais. Há esse problema de convergência e multilateralização entre as inúmeras regras dos vários acordos.

- Novos temas e velhos temas: agricultura e desenvolvimento no sistema multilateral do comércio e nos acordos norte-sul
  - Apesar das novas necessidades dos sistemas produtivos globais, os velhos temas continuam a determinar a velocidade da introdução de novas regras no sistema multilateral de comércio.
  - O sistema multilateral de comércio não consegue solucionar os problemas com os quais ele começou, sessenta anos atrás.
  - Os acordos bilaterais não favorecem uma solução (veja ALCA)

No caso das negociações para a formação da ALCA se viu que os velhos temas continuam emperrando, tanto as negociações multilaterais como os Acordos Norte-Sul. Há dois grandes temas, "Agricultura e Desenvolvimento" que continuam determinando a velocidade da introdução de novas regras no sistema multilateral de comércio.

Acho que vou parar por aqui porque quero deixar alguns minutos para o debate.

Participante não identificado: Retomando aquela pergunta de ontem, talvez agora com mais propriedade, a partir dessa sua exposição, basicamente, eu mencionava ontem que, hoje em dia, na ALADI, se confrontam três teses. A primeira tese é a do México e não necessariamente a do Chile, embora o Chile tenha feito Acordos de Livre Comércio com os Estados Unidos. As autoridades mexicanas dizem, às vezes, até de uma forma muito cândida e aberta, que gostariam de fazer um NAFTA na região e defendem a tese da abertura unilateral como elemento para o desenvolvimento econômico. Eles fizeram agora uma rebaixa unilateral respeitável, apesar de terem Acordos de Livre Comércio com todos os grandes parceiros. Houve uma grande grita interna por parte do setor produtivo, mas eles defendem essa tese como uma tese para o desenvolvimento econômico, numa posição paradigmática dentro da ALADI.

A outra posição é a posição dos países da ALBA, que defendem o inverso, talvez até contrariamente ao que dizia o Prebisch, nas teses Cepalinas, de criação de um mercado comum e um esquema de substituição de importações acoplado. Ou seja, aparentemente, pelas movimentações e pela forma como cada país está reagindo, há uma tendência à criação de uma

economia quase que autárquica. A ideia é elevar as tarifas, ou pelo menos, criar mecanismos de controle das importações, centralizá-las e promover o desenvolvimento interno do parque produtivo. Essa é uma outra tese, que é oposta.

A terceira tese é a tese do Brasil e países do Mercosul, que está muito mais em linha com as teses Cepalinas da integração como um mecanismo para você criar economias de escala, se beneficiar de vantagens específicas.

Então, eu gostaria de saber a sua avaliação sobre essas diferentes teses, em função dessa perspectiva que se coloca, e que é fundamental para todos os países, que é o desenvolvimento. No fundo, todos querem se desenvolver, cada grupo de países optando por teses, orientações e políticas bastante diferentes como eu mencionei.

No caso do México, a estrutura mexicana de maquila é muito específica e não necessariamente redundou numa integração produtiva, numa criação de valor agregado interno, como se esperaria.

Eu gostaria muito de saber a sua opinião a respeito dessas três teses dentro dessa perspectiva do desenvolvimento. Obrigado.

Professora Vivianne Ventura Dias, UFSC: Eu agradeço a pergunta. Eu não conheço realmente a posição recente mexicana, mas, se o México está disposto a uma liberalização unilateral, ou seja, como dizia o Krugmann, se ele está disposto a se fazer um bem, independentemente do que os outros façam, então, supostamente, seria unilateral sem contrapartida. É um problema do México e, sem dúvida, vai favorecer o acesso dos demais países ao mercado mexicano.

No outro caso, você tem um grupo de países extremamente subdesenvolvidos do ponto de vista industrial, extremamente especializados em recursos naturais. São países que, por políticas anteriores, consagraram suas vantagens comparativas naturais. No caso da Venezuela, 90% do consumo é satisfeito com importações, de produtos agrícolas a produtos industriais. Então, você tem uma assimetria muito forte na América do Sul. Vamos fazer uma integração regional que favoreça a transformação produtiva das nossas economias. As demais economias, como Brasil e Argentina, já fizeram a transição e têm um setor produtivo competitivo. Se eu abrir completamente o meu comércio, eu vou trocar o produtor americano pelo produtor brasileiro, porque eu não tenho condições de competir com ele. Então, eu vejo que existe um problema real de assimetrias. Eu estou me

referindo ao desenvolvimento de cada um dos países, focalizando a região. Os países europeus percebiam a necessidade do desenvolvimento de maneira que eles viam os seus vizinhos não mais como concorrentes, mas como parceiros. Para isso era necessário juntar recursos para criar infraestrutura, criar toda a base que permitiria o desenvolvimento produtivo e uma distribuição dos benefícios da integração regional.

Um dos problemas da integração regional na América do Sul é como lidar com as assimetrias que nós ainda não fomos capazes de resolver no âmbito do Mercosul. Eu, particularmente, vejo que no Mercosul foi dado um grande passo com o Fundo de Ajuste Estrutural. Logicamente, na crise atual, e com os preços do petróleo oscilando, os recursos são bastante escassos. Há um entendimento no governo brasileiro de que isso é necessário. Como mencionei ontem, no caso da Argentina, em relação a produtos de consumo específicos, o Brasil é fornecedor de praticamente 90%. Então, existe essa consciência de que na integração regional você tem que elevar os seus parceiros. Não pode haver assimetrias tão grandes porque isso provoca suspeita, provoca rancor. Eu não estou dizendo que os instrumentos que a Venezuela pensa utilizar, em termos de proteção, sejam eficazes. Eu sou a maior fã da IIRSA. Se houvesse a consciência de que o protecionismo é uma expressão de problemas e não é o problema, se poderia discutir outros tipos de concessões, etc. Mas o problema é acabar com a unimodalidade do sistema de transporte rodoviário. São investimentos pesados. O Projeto IIRSA é belíssimo. Acho que, nessa discussão, a ênfase deveria escapar do tema tarifário em si e procurar ver as assimetrias produtivas e de desempenho empresarial que estão por trás de tudo isso. Na nossa região há países muito pobres em termos de desempenho e desenvolvimento empresarial. Então, eu acho que o fundo do problema é a transformação produtiva. No texto da CEPAL sobre "Regionalismo Aberto", de 1994, tinha sido reduzida a importância da proteção e a ideia era como esse regionalismo aberto que apontava para o multilateralismo poderia ser um instrumento para o desenvolvimento de todas as partes participantes e não apenas para alguns dos países interessados. Essa é a visão do governo brasileiro. No texto da CEPAL se colocava a importância das PMEs, a importância de integrar o sistema da informalidade produtiva através de políticas de favorecimento e crescimento das indústrias pequenas.

Bom, foi um prazer ter estado com vocês. Muito obrigada.

Bibliografia

Coase, Ronald H. 1988. The Firm, the Market and the Law: The University of Chicago Press.

Crawford, Jo-Ann e Roberto V. Fiorentino (2005). The changing landscape of regional trade agreements, Discussion Paper n. 8, WTO, Geneva. (http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/discussion_papers8_e.pdf). Dixit, Avinash K. 1996. The Making of Economic Policy. A Transaction-Cost Politics Perspective. Cambidge: Massachusetts: The MIT Press.

Krugman, Paul (1997). "What should trade negotiators negociate about" em Journal of Economic Literature, vol. XXXV, março, págs. 113-120.

Lawrence, Robert. 1996. Regionalism, Multilateralism and Deeper Integration, Washington, DC, Brooking Institution.

Matthews, R.C.O. 1986. The economics of institutions and the sources of growth. The Economic Journal 96 (December): 903-18.

Nye, John V. C. March 2003. "The Myth of Free-Trade Britain". Disponível na página Web de The Library of Economics and Liberty <http://www.econlib.org/Library/Columns/y2003/Nyefreetrade.html>.

Professor Doutor Fernando Cardim de Carvalho

Sistema financeiro internacional e desenvolvimento
Tema: Teoria, institucionalidade e os efeitos da crise atual

Fernando Cardim

Possui graduação pela Universidade de São Paulo (1975), mestrado em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (1978) e doutorado em Economia pela Rutgers, the State University of New Jersey (1986). Atualmente é Consultor do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas e professor titular da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Tem experiência na área de Economia , com ênfase em Teoria Econômica. Atua principalmente nos seguintes temas: Asset-Choice, Indexation, Modelos de Economia Agrícola, Post Keynesian, Reforma Agrária. (Texto gerado automaticamente pela aplicação CVLattes). Última atualização do currículo em 24/02/2009. Endereço para acessar este CV: http://lattes.cnpq.br/6064438005808756

Ementa
Bibliografia

Sistema Financeiro Internacional e Desenvolvimento - Teoria, institucionalidade e os efeitos da crise atual - 1

Professor Doutor Fernando Cardim de Carvalho

Brasília, 30 de março de 2009

Professor Ricardo Bielschowsky, Coordenador: Hoje, temos o prazer de ter aqui conosco o Professor Fernando Cardim. Ele trabalha atualmente na UFRJ e hoje vai nos apresentar o tema "Teoria, Institucionalidade e os Efeitos da Crise Atual", dentro do bloco sobre "Sistema Financeiro Internacional e Desenvolvimento".

Professor Fernando Cardim de Carvalho, UFRJ: Bom dia a todos. Nós vamos conversar nesses dois dias sobre essa área geral do Sistema Financeiro Internacional. Eu queria começar fazendo uma distinção, que muitas vezes passa despercebida, entre dois temas que são relacionados mas são independentes e fazem parte dessa discussão do sistema financeiro internacional. Essa distinção é importante, inclusive, agora mesmo na reunião do G-20, que vai ocorrer nos próximos dias, nós vamos ver que vários desses temas estão colocados na agenda, ou se tenta colocar na agenda, porque não está ainda inteiramente definida, mas é importante que se tenha claro que se referem a características ou a problemas diferentes. Provavelmente, inclusive, vão acabar forçando a formação de coalizões diferentes, porque os interesses não vão coincidir em cada uma delas, mas de qualquer forma, têm relações muito íntimas e é preciso que se tenha claro exatamente do que se trata.

A área a que me refiro é o que se chama de "sistema monetário internacional", que não se confunde com a discussão do "sistema financeiro

internacional". Obviamente, até intuitivamente, a gente percebe que deve haver uma conexão íntima entre as duas coisas, mas é um pouco a diferença que a gente teria em economias domésticas, entre os problemas administrados, por exemplo, pelo Banco Central, que são problemas monetários, e problemas ligados ao financiamento da atividade econômica, que são problemas de natureza financeira.

Então, quando nós falamos em sistema monetário internacional, nós estamos falando basicamente do sistema de pagamentos, ou seja, do reconhecimento e liquidação de obrigações, só que neste caso há uma complicação. Enquanto que a liquidação de obrigações numa economia doméstica é simples porque nós liquidamos obrigações na economia brasileira pela entrega de reais; isso é o que a lei prevê porque essa é a moeda legal do país. Agora, quando a gente vai para o nível internacional, a definição do meio de pagamento internacional não obedece a nenhuma regulação específica porque, obviamente, não há nenhum Estado Supranacional que possa impor, que possa criar o que se chama de "moeda de curso forçado". Os meios de pagamento internacionais acabam sendo escolhidos em conjunturas políticas específicas, como foi o caso de Bretton Woods, em arranjos em que a institucionalidade tem até mesmo que ser um pouco disfarçada, porque certas realidades de poder não podem ser colocadas em documentos, como foi o caso de Bretton Woods. Obviamente, o único país que saiu inteiro da II Guerra Mundial foi os Estados Unidos, porém o Acordo de Bretton Woods não poderia ser um acordo que começasse com essa premissa. Então é necessário que, em contraste com os sistemas nacionais, se faça uma série de "ginásticas institucionais" para que essas realidades possam ser colocadas de forma aceitável. Por outro lado, essas "ginásticas institucionais" com o tempo são superadas pelo próprio desenvolvimento da realidade e acabam criando problemas como nós vamos ver daqui a pouco.

Há um problema, que é a definição do meio de pagamento internacional e que é também o problema da definição da moeda de reserva. Todos aqui devem ter acompanhado, na semana passada, porque causou um certo choque, o texto publicado pelo Presidente do Banco Central da China, sugerindo a substituição do dólar como moeda de reserva. Isso é algo que já tem sido discutido há alguns anos, mas antes nenhuma autoridade com essa importância, e principalmente com dois trilhões de dólares em reserva, tinha sugerido esse tipo de coisa. Esse é um problema exatamente do sistema monetário internacional. Nos últimos dias também tem saído muito na imprensa

que o Secretário do Tesouro Americano e o Presidente Obama reagiram imediatamente, dizendo que o dólar é seguro, etc. O Ministro da Fazenda da Rússia reforçou a posição chinesa, então possivelmente esse vai ser um dos pontos potencialmente dramáticos da próxima reunião do G-20. Mas não é um problema diretamente financeiro, ainda que tenha implicações financeiras importantes. É um problema ligado ao sistema monetário internacional e que tem que ser tratado especificamente.

Hoje eu pretendo me prender basicamente aos problemas do sistema monetário internacional e amanhã desenvolver o segundo aspecto, que é o sistema financeiro internacional. O sistema financeiro internacional é uma referência às relações de transferência de poder de compra. Em geral, se diz transferência de capital, mas é uma forma um pouco enganosa de se colocar o problema e, às vezes, leva a certos equívocos. O que é que acontece quando se faz um investimento externo? O que é que está efetivamente sendo feito quando se concede ajuda externa, ajuda oficial de um país a outro ou de uma instituição multilateral? Estes são problemas que não dizem respeito diretamente ao sistema monetário internacional, ainda que tenham influência sobre isso, mas que levantam questões específicas. Em particular, há uma questão que vai ser central na próxima reunião do G-20 e nos próximos anos, na medida em que a expectativa otimista em relação à crise internacional é de que ela perdure por um ano e meio a dois anos, que é exatamente o papel da regulação financeira. Quando nós vamos para o sistema financeiro internacional, a gente vê que a grande característica definidora do sistema financeiro internacional é exatamente a ausência de um regulador com jurisdição internacional.

Nesse sentido nós temos problemas relativamente semelhantes entre o sistema monetário e o sistema financeiro, e que se resumem a uma preocupação bastante conhecida. É que a globalização da economia, que é particularmente forte, na verdade só é realmente efetiva no sistema monetário e financeiro. Ela estendeu o tamanho dos mercados, mas as esferas de intervenção continuam estatais. Então nós temos um choque bastante importante, que faz com que a jurisdição de reguladores seja sempre limitada a um pedaço do mercado, enquanto que, na verdade, o mercado se tornou maior do que os Estados. Quando surgem problemas vindos do mercado e que exigem uma reação política, como está acontecendo agora, esta reação política vem completamente fragmentada. Então, o grande dilema fica exatamente em se é possível se promover as formas de cooperação necessárias

para se ter um Estado fantasma. Originalmente se imaginava se o G-3 era capaz de fazer isso. Esses "G" foram inventados exatamente quando o Acordo de Bretton Woods entrou em colapso, nos anos 70, do G-3 passou-se para um G-5, depois para o G-7, depois para o G-7 + Rússia, G-7+ Convidados e agora o G-20 enfim, mas o problema, em grande parte, se resume a este conflito entre mercados maiores do que Estados. Isso significa simplesmente que o mercado sempre pode se reagrupar, fora do poder dos Estados mais intervencionistas, por um lado. Isso é o que tem acontecido. Segundo, isso acaba estimulando o tipo de comportamento muitas vezes oportunista, que é exatamente de certas regiões apresentarem como vantagem facilidades maiores para que esse reagrupamento se dê. Não se trata só dos centros *off shore*, ou se trata dos centros *off shore* desde que a gente tenha uma perspectiva mais ampla e se lembre que centros *off shore* na verdade incluem Manhattan, Londres, as Ilhas do Canal da Mancha e Suíça. Quando se fala em centros *off shore*, em geral, a gente pensa em Ilhas Cayman, Jamaica, cassinos, etc. Na verdade, os centros *off shore* realmente importantes, que têm regulação que permita uma ação mais livre na esfera internacional, incluem estes centros, não só mais respeitáveis, mas infinitamente mais importantes do ponto de vista quantitativo.

Nesta primeira discussão nós vamos exatamente ver o que está acontecendo do ponto de vista das relações monetárias internacionais, do sistema monetário internacional. Amanhã vamos falar do sistema financeiro e juntar as duas peças.

Quando a gente fala de sistema monetário internacional, nós temos que fazer uma distinção importante e o grande divisor de águas ainda é o Acordo de Bretton Woods, de 1944. Ele é o grande divisor de águas por várias razões. Primeiro, apesar de que a gente se refere ao colapso de Bretton Woods, o que a gente chama de colapso de Bretton Woods é o colapso de uma disposição do acordo que dizia respeito ao sistema de taxas de câmbio, que ocorreu entre 1971 e 1973. Fundamentalmente, nós não só continuamos operando sob as outras regras de Bretton Woods, à sombra das instituições criadas em Bretton Woods, principalmente os países em desenvolvimento, como o FMI e o Banco Mundial, e principalmente o fato de que, ao contrário do que se imaginou nos anos 70, quando houve a crise do sistema cambial de 1944, o dólar não deixou de ser a moeda internacional. Percebeu-se que, na verdade, o dólar era a moeda internacional, não necessariamente porque se assinou um tratado, mas ao contrário, se assinou um tratado porque a única

moeda em condições de se manter como meio de pagamento internacional era o dólar americano e isto não mudou. Na verdade, na crise agora se contesta muito, mas existe uma dificuldade central no caminho de mudanças, que é determinar o que se colocaria no lugar do dólar. O euro não é um bom candidato ainda e, na verdade, não existe outra moeda para substituir o dólar como meio de pagamento internacional. Se a gente olhar novamente o discurso do Banco Central da China, a gente vai ver que a proposta que ele faz é teoricamente correta, mas na prática, é quase que impossível, pelo menos num horizonte previsível, que é a substituição do dólar pelos chamados "direitos especiais de saque". É um embrião de moeda que foi criado no âmbito do Fundo Monetário Internacional, nos anos 60, mas que dificilmente poderia realmente cumprir essa função, por uma série de características que a gente vai explorar.

Por outro lado, Bretton Woods não é o primeiro sistema monetário internacional dos tempos modernos. O primeiro sistema monetário internacional foi o Padrão Ouro, que vem especialmente da segunda metade do século XIX, dura efetivamente até ao final da década de 20 e ressurge de uma forma fantasmagórica em Bretton Woods, mas sem absolutamente nenhuma função importante, exceto, no final da sua primeira fase, em levar à crise do dólar em 71. A grande diferença entre Bretton Woods e o Padrão Ouro é que Bretton Woods foi talvez a primeira grande experiência, em escala internacional, de engenharia institucional. Foi a primeira vez, pelo menos até onde eu saiba, em que houve uma reunião dos países aliados, já pressentindo que a guerra estava ganha, para desenhar instituições de governança internacional. A chamada "Aliança das Nações Unidas" se reúne em 1944, dentro de um plano consciente de reconstrução de relações internacionais. Ao final da guerra, especialmente a partir de 1943, começa a se gestar, nos Estados Unidos, em particular e também na Inglaterra, um otimismo muito grande com relação às possibilidades da engenharia institucional. É nesse bojo que é criada a Organização das Nações Unidas, em 1945, o FMI, em 1944, além da ideia da International Trade Organization, que iria fazer o mesmo papel do FMI em relação ao comércio internacional. Entretanto, houve uma primeira conversa em Havana, a ideia não funcionou e foi abandonada e, posteriormente, deu no GATT. Então, Bretton Woods se destaca em relação ao que havia antes, o Padrão Ouro, que afinal de contas durou muito mais do que Bretton Woods. O Padrão Ouro é um sistema monetário internacional espontâneo, num certo sentido. O Padrão Ouro é uma definição, quase que

por inércia histórica, de um meio de pagamento internacional representado pelo ouro em si, já que as moedas nacionais têm jurisdição específica limitada ao país que a emite, mas o ouro era usado entre os países nas transações internacionais. Na verdade, criar o Padrão Ouro era muito simples; era um ato unilateral de cada país definindo a paridade da sua moeda em relação ao ouro, ou seja, se escolhia uma determinada quantidade de ouro e se dava um nome a essa quantidade de ouro, que se tornava a moeda nacional. Nos países de língua espanhola, era o peso, peseta, etc., mas a libra também era uma unidade de massa, o franco também era unidade de massa, o dólar era uma unidade de massa e assim por diante. O Padrão Ouro era um sistema internacional em que a adesão e o abandono eram estritamente individuais e havia uma única regra: pagava-se o saldo de transações com metal. Não havia muita sutileza nisso, e portanto era um sistema que tinha vários problemas. O principal problema do Padrão Ouro, especialmente quando a grande crise dos anos 30 explodiu, é que sua natureza é deflacionária. Uma economia em expansão, com tudo mais constante, exige meios de pagamento, exige liquidez em expansão, mas a liquidez ou oferta de moeda sob o Padrão Ouro depende da disponibilidade do metal. Não há nenhuma lei econômica que garanta que, na medida em que a economia cresça, e que a demanda por moeda cresça junto com ela, a oferta de moeda, que é limitada pela disponibilidade de ouro, acompanhe esse crescimento da economia e da demanda por moeda. Se a economia cresce, mas a oferta de moeda não cresce a taxas compatíveis, acontece a deflação. O preço das mercadorias cai porque o ouro fica mais escasso, as mercadorias ficam mais abundantes, há uma deflação e deflações são fatais para economias de mercado. As empresas assumem dívidas a um determinado nível de preços e, na hora de essa dívida ser paga, o preço que elas recebem pelo produto é menor do que elas esperavam quando contrataram suas dívidas e elas vão à falência. Essa é exatamente a razão pela qual, desde o ano passado, a deflação assusta porque, em geral, deflação generalizada leva à depressão, o que significa a falência de empresas e a destruição da riqueza, se tornam zumbis, do ponto de vista econômico.

Então, com o Padrão Ouro, exceto em raríssimas ocasiões, como a Corrida do Ouro, em condições normais a produção do ouro não acompanha a demanda, especialmente, se houver uma adesão em grande escala ao Padrão Ouro e, por causa disso, periodicamente, as economias passavam por crises e, quando se chegou a 1930 e 1931, quando houve uma mudança de expectativas muito intensa, os países centrais, praticamente todos os países

desenvolvidos, abandonaram o Padrão Ouro para fazerem uma política monetária independente. Então, quando se chega a Bretton Woods, em 1944, se quer um sistema internacional, mas esse sistema não pode ser o Padrão Ouro, não pode ser um sistema cego. Esse é um período em que se acredita muito em planejamento, é um período em que a experiência soviética pareceria ilustrar que a direção consciente da economia poderia ter resultados efetivos, etc., e a experiência da Grande Depressão, obviamente, tinha sido dolorosa demais. Nos anos 40 o que se imaginava era que, acabada a guerra, ia se voltar à depressão, não tão grave quando em 1930 ou 1931 talvez, mas tão ruim quanto em 1937 e 1938, que era uma situação bastante insatisfatória. Dentro dessa expectativa de que, quando acabasse essa demanda excepcional causada pela guerra, os soldados voltassem para os seus países, sem a demanda militar, não haveria por que ou para quem produzir. Então, neste quadro, poderia ser necessária uma intervenção generalizada, inclusive, porque nesse ínterim, tinha emergido a figura de Keynes, e a sua explicação de que crises ocorriam por falta de demanda que justificasse a produção, em 1936. Então, dentro dessa expectativa, não era possível o Padrão Ouro voltar, ainda que tivesse uma coisa no Padrão Ouro que era muito importante " e ela vai ser importada para Bretton Woods", que é o fato de que as pessoas acreditavam no ouro. Na verdade, acreditam até hoje. Isso é muito curioso. O ouro foi desmonetizado em 1971, quando Richard Nixon suspendeu a paridade dólar/ouro. Já são quase 40 anos em que o ouro é simplesmente um metal. Na verdade, é um metal com grandes desvantagens, porque a demanda por ouro como metal, hoje em dia, é limitada. O ouro não tem grandes usos. No entanto, cada vez que há uma crise, inclusive esta crise de agora, há uma corrida da demanda por ouro. Esta realidade, ou seja, o fato de que, com tratado ou sem tratado, com lei ou sem lei, as pessoas de alguma forma ainda têm a "fome sagrada pelo ouro", fez com que o lado simbólico do ouro fosse usado em Bretton Woods. Mas não se queria usar o lado prático do ouro, ou seja, a camisa de força sobre a política monetária que ele representava.

Incidentalmente, o Plano Cavallo, da Argentina, nos anos 90, é uma transformação do Padrão Ouro. Se a gente tirar a palavra "ouro" e substituir por "dólar", para a economia argentina, foram exatamente as mesmas regras. O dólar tem a atratividade do ouro também para toda a população, especialmente, no caso da Argentina, em que a economia era dolarizada. O problema foi exatamente o mesmo. Quando a Argentina precisava mudar a sua oferta monetária nos anos 90, ela dependia de encontrar dólares em

algum lugar. Quando isso não foi possível, na segunda metade dos anos 90, a economia entrou em colapso. Então, o problema do Padrão Ouro era essa natureza deflacionária.

Mas o que é que se conhecia que não fosse o Padrão Ouro? Da metade do século XIX em diante, a década de 30 é a única década em que literalmente o Padrão Ouro não foi adotado pela economia principal ou por um certo grupo de países. A alternativa ao Padrão Ouro, no entanto, não era o câmbio flexível que a gente conhece hoje. O câmbio flexível foi introduzido no mundo nos anos 70. Isso nunca tinha sido tentado antes, ao contrário, todas as experiências sempre foram na direção de alguma forma de câmbio controlado. O câmbio controlado dos anos 30 era uma variante do regime chinês de agora, só que, em condições de emergência, era um arranjo pelo qual cada país intervinha na determinação da sua taxa de câmbio. Era fundamentalmente o que se chamava de um "regime de exportação de desemprego", conhecido pela expressão "faça do seu vizinho um mendigo". Era o seguinte: eu vou colocar o menor valor possível para a minha moeda porque as minhas mercadorias ficarão mais baratas para vendê-las para os meus vizinhos; ao mesmo tempo, as mercadorias deles ficam muito caras, e eu não compro nada. Era a visão mercantilista que tinha desaparecido, enquanto estratégia política, no final do séc. XVIII e voltou nos anos 30. Era o que se conhecia como "guerra cambial". O termo mais técnico era "desvalorizações competitivas", mas o termo político era "guerra cambial", em que você ficava desvalorizando para ganhar mercados. Naturalmente, o grande problema de uma estratégia agressiva é a retaliação, ou seja, o outro lado pode fazer a mesma coisa. Isso significa que o processo de desvalorização anda cada vez mais depressa. Na verdade, esse é apenas o passo número um; o passo dois foi a adoção de barreiras protecionistas, primeiro, pelos Estados Unidos e depois se espalhou pela Europa; no passo três, você invade o mercado do seu vizinho e vai direto ao ponto. Na II Guerra, um dos elementos de conflito era o fato de que as relações econômicas simplesmente entraram em colapso e foram substituídas pela intervenção agressiva direta de Estados. Novamente, a gente tem sempre que tomar cuidado com analogias, mas o "Buy American", do plano do Presidente Obama em janeiro, era um passo relativamente perigoso nessa direção. Inclusive, a insistência do Brasil em ir devagar com o andor do protecionismo tem raízes históricas bastante óbvias, até porque é efetivamente a primeira reação. O problema é não ser excessivamente ingênuo e achar que o comércio livre é um bem da humanidade e, portanto, mesmo

que eu fique sozinho eu vou mantê-lo, mas também evitar o ser agressivo demais porque essa é uma aposta que tende a ser aumentada a cada rodada e o final disso é meio problemático. Este é um dos problemas que o Brasil enfrenta com a Argentina no momento.

Então, Bretton Woods nasce como uma tentativa consciente de se evitar essas duas coisas: evitar um sistema como o Padrão Ouro, que funcionava bem no sentido essencial de garantir o valor dos meios de pagamento, no caso, o próprio ouro. Se a gente olhar as estatísticas da Inglaterra no século XIX, o nível de preços na Inglaterra no final do século XIX era o mesmo do início, a média era exatamente a mesma. A gente tem que se lembrar que uma função essencial da moeda é servir para medir valores. Se alguém disser que o seu salário vai ser R$ 100,00, é importante que as pessoais saibam o que representam esses R$ 100,00 para saber se vale a pena aceitar ou não. O Padrão Ouro garantiu isso como praticamente nenhum outro sistema. Esse dilema entre ênfase na moeda o mais estável possível, e a preservação de níveis mais elevados de atividade, é praticamente intrínseco ao funcionamento da economia. O Padrão Ouro era um caso extremo. Ele dava o maior grau de estabilidade conhecida na história do capitalismo, porém, era deflacionário. Ou seja, ele fazia com que as economias não aproveitassem todo o seu potencial produtivo. Ele funcionou bem enquanto só a Inglaterra era a gestora desse sistema. Quando outros países aderem ao Padrão Ouro, especialmente a Alemanha, no final do século XIX, o sistema estoura e esta foi uma das causas da I Guerra Mundial.

Por outro lado, essa natureza implicitamente cooperativa do Padrão Ouro desaparecia no regime de guerra cambial e esse regime de guerra cambial não era melhor. Ou seja, o "cada um para si" não funciona, a não ser que os países aceitem ser um Camboja dos velhos tempos, simplesmente fechar as fronteiras não é possível. Portanto, a guerra cambial dos anos 30 durou muito tempo, levando ao protecionismo, etc., e acabou sendo insustentável.

O que é que se vai decidir em Bretton Woods? Na verdade, a parte essencial do acordo são os artigos do Fundo Monetário Internacional, ou seja, no mais importante do que foi decidido em 1944, o FMI é a instituição central. O Banco Mundial era uma instituição inteiramente secundária, inclusive, originalmente, foi proposto com data para desaparecer. Nas propostas originais, o Banco Mundial era para se chamar "Banco Internacional de Reconstrução" e era simplesmente uma medida de emergência para refinanciar a recuperação europeia, a recuperação dos países aliados da Europa. Em

1944, a proposta dominante era pastorizar a Alemanha, era simplesmente tirar todas as fábricas e fazê-la criar ovelhas. Os outros países da Europa teriam a sua reconstrução financiada em condições de emergência por esse Banco Internacional de Reconstrução. Os países subdesenvolvidos que estavam presentes em Bretton Woods, inclusive, o Brasil, que era parte da Aliança das Nações Unidas, obviamente, reclamaram que não havia literalmente nada previsto para os países em desenvolvimento, que tinham demandas permanentes porque o Banco Internacional de Reconstrução seria fechado quando essa reconstrução fosse atingida. Com isso, o Banco Internacional de Reconstrução virou Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD. Isso era inteiramente lateral, era datado, enfim, era um tema adicional para a Conferência de Bretton Woods. Mas o Fundo Monetário Internacional era o coração de Bretton Woods, portanto as grandes decisões estão exatamente nesse âmbito.

O que é que Bretton Woods propunha? Bretton Woods propôs exatamente a constituição de um "Padrão Ouro" administrado, ou seja, um sistema monetário internacional que fosse resultado efetivamente da definição clara de regras e, principalmente, da definição de mecanismos que atenuassem a tendência deflacionária. Ou seja, buscava-se aqui o melhor dos mundos: eu quero a estabilidade que o Padrão Ouro deu, mas não quero a deflação que o Padrão Ouro trouxe. Eu quero que, quando se colocar uma situação, como por exemplo em 1930, em que houve uma extensa especulação nos Estados Unidos, Inglaterra, França, todos os países que tinham alguma importância nesse período, uma solução cooperativa seja alcançada. Contra essa especulação, no Padrão Ouro, quando um país perde reservas, ou seja, quando há fuga de capitais, o governo só tem um instrumento, que é elevar a taxa de juros para ver se esse ouro volta. Então, se a economia está em dificuldades, o Padrão Ouro pisa e afunda essas dificuldades, porque o Padrão Ouro, ao invés de dinamizar a economia, ele a contrai. Ao aumentar a taxa de juros, naturalmente, ele torna o crédito mais caro e desestimula investimentos. Então, o Padrão Ouro é ameaçado por fuga de ouro. Por exemplo, quando eu acho que aquela economia não vai bem, eu quero ir para um lugar mais seguro. A autoridade monetária só podia confirmar isso. Se o ouro voltasse, as coisas voltariam ao normal. Restava saber se o ouro voltaria mais rapidamente do que a economia desabaria, e isso nunca acontecia. É sempre mais rápido você contrair, até pelo efeito sobre expectativas, as pessoas ficam com medo e acentuam corridas e as medidas do governo, às vezes, só

fazem pensar: "O que será que esse pessoal sabe que eu não sei?" e aí é que as pessoas corriam mais ainda. Era isso que se queria evitar, ou seja, que quando houvesse um desequilíbrio, esse desequilíbrio levasse à contração da economia. Em particular, para algo que agora é uma das preocupações centrais, que era o ajuste assimétrico do sistema.

O que quer dizer ajuste assimétrico do sistema? Quando um país cresce mais rapidamente do que um outro "como a França, quando assumiu Mitterrand e acelerou o crescimento da economia francesa, ou os Estados Unidos nos anos 90, que cresceram muito mais rapidamente do que o Japão e a Europa Ocidental", surge um desequilíbrio no balanço de pagamentos porque, quando um país cresce mais rapidamente do que os outros, as suas importações crescem, mas as exportações não. Você importa mais porque a sua renda está crescendo, mas você vende a mesma coisa porque a renda dos outros não está crescendo. Então, tende a surgir um déficit em transações correntes. Quando surge um déficit em transações correntes, o desequilíbrio é, na verdade, bilateral. Para todo o país que está em déficit, há pelo menos um país que está em superávit. Na verdade, do ponto de vista da economia como um todo, o problema está nos dois lados: um gasta de menos e o outro gasta demais. A característica do Padrão Ouro era o ajuste assimétrico, ou seja, o país que está ganhando reservas senta em cima e o país que está perdendo reservas é obrigado a deter o seu crescimento, porque ele não tem como pagar por esse déficit. Então, o problema do Padrão Ouro é que ele punia o país deficitário, mas não fazia nada com o país superavitário. Em Bretton Woods se buscava, inicialmente, mas não se conseguiu resolver, exatamente um ajuste que fosse simétrico. Ou seja, a ideia de se criar custos também para o país que vendesse, mas não comprasse. Por exemplo, o Japão dos anos 90 e a China hoje em dia, fizeram as suas reservas geradas em grande parte por excedentes em transações correntes. A gente vê toda essa discussão que os Estados Unidos gastam demais, eles deviam poupar mais, etc. Na verdade, há duas formas de você ajustar esse tipo de desequilíbrio: os Estados Unidos gastando menos, ou a China e similares gastando mais. A diferença é que, com os Estados Unidos gastando menos, contrai-se a demanda para todo mundo, inclusive para nós. Com a China gastando mais, em princípio, com tudo mais constante, aumentaria a demanda como um todo. Então, no Padrão Ouro, o ajuste é inteiramente do país deficitário, do país que está gastando mais do que ele recebeu, é ele que tem que gastar menos, lembrando que, para os outros, isso significa vender menos.

Se os Estados Unidos reduzirem as suas importações, isso vai afetar os mercados de países como o Brasil, que produzem esses produtos? Essa é uma forma de ajuste adequada? Na verdade, o pressuposto em Bretton Woods era que não. Porém, Bretton Woods tinha uma peculiaridade, que é o fato de que os Estados Unidos foi a única economia que saiu inteira da guerra e a expectativa que se tinha de recuperação da economia europeia é que levaria décadas. Então, esse tipo de desequilíbrio, desde que os Estados Unidos estivessem dispostos a fazer como a Inglaterra do século XIX, no sentido de ter um excedente comercial, mas reinvestir esse excedente na Europa, eles simplesmente tirariam a renda por um lado e recolocariam por um outro. Ou seja, do ponto de vista monetário, o sistema funcionaria e essa discussão desapareceria sobre desequilíbrios.

O que é que passa a reger o funcionamento do sistema até o início dos anos 70? Havia basicamente três pilares. O mais conhecido foi a adoção do sistema de câmbio fixo, mas ajustável. Esse é o nome pelo qual ficou conhecido na literatura econômica. Ou seja, era um câmbio fixo, mas toda vez que fosse necessário, ele poderia ser passível de ajustamento. O que isso tem de diferente da manipulação cambial, por exemplo, é o fato de que, quando fosse necessário, essa mudança não podia ser unilateral, o país não poderia simplesmente dizer que ia mudar a taxa de câmbio porque precisava, mas teria que submeter o pedido à comunidade dos países signatários e esse pedido seria avaliado tecnicamente. Por quem? Para isso se definiu a primeira das duas funções que foram atribuídas ao Fundo Monetário Internacional. O primeiro papel do FMI era servir de instância técnica de avaliação quando um país precisasse alterar a sua taxa de câmbio.

Determinou-se que haveria duas situações em que o país teria desequilíbrios de balanço de pagamentos. Uma situação seriam os chamados "desequilíbrios fundamentais", ou seja, quando efetivamente a situação tivesse mudado nos seus fundamentos e, portanto, a taxa de câmbio tivesse envelhecido simplesmente. Por exemplo, se um país passa por um esforço de industrialização muito intenso, ele muda as suas condições produtivas e, com isso, muda o valor relativo das mercadorias que produz em relação ao resto do mundo e a taxa de câmbio tem que ser revista. A quantidade de uma moeda que se dá por uma unidade de outra moeda não é um dos 10 Mandamentos. É simplesmente um valor que corresponde a certas condições. Quando essas condições não mais se verificassem, nós teríamos os chamados

desequilíbrios fundamentais e o FMI examinaria essas informações e autorizaria, e diria em quanto, a taxa de câmbio poderia ser desvalorizada.

No entanto, esperava-se que esses desequilíbrios fundamentais fossem relativamente raros, porque produtividade, inovações, etc. são coisas que levam tempo, eram muito menos frequentes do que os desequilíbrios de balanço de pagamentos, que, julgava o Fundo, seriam portanto devidos basicamente à política econômica. Ou seja, ao fato de que certos governos poderiam tentar forçar um crescimento mais rápido da sua economia e, ao crescerem mais rapidamente do que as outras, eles importariam mais do que exportassem, e surgiria um problema no seu balanço de pagamentos. Então, era a ideia de que você estava absorvendo recursos internacionais a uma velocidade maior do que o sustentável e que, neste caso, não havia nada de fundamental. Simplesmente, havia um erro de política econômica e não seria autorizada nenhuma mudança mais importante. Ao contrário, o país receberia a demanda de voltar à sua posição sustentável. Então, se ele está crescendo demais, é porque ele está tendo uma demanda insustentavelmente maior do que a sua capacidade produtiva e, neste caso, o papel do FMI seria exigir que ele contraísse essa demanda. Para isso, ele tinha dois instrumentos: elevar a taxa de juros, que faz com que o investimento caia ao nível da poupança doméstica; e reduzir o gasto público, que faz desaparecer o excesso de demanda pública. Surgiram, então, as duas políticas emblemáticas do FMI e que se mantêm mesmo hoje em dia, ainda que por razões diferentes. A causa é a mesma: entende-se que o desequilíbrio do balanço de pagamentos se deve a excesso de demanda. A saída é elevar juros e cortar o gasto público. Com isso, você resolve o que seria um desequilíbrio conjuntural, mantendo o regime de câmbio fixo. O câmbio fixo era a virtude do Padrão Ouro, era o que dava estabilidade à moeda, e por isso ele teria que ser objeto de mudança só em condições extremas. A gente saberia que o valor do franco em relação ao dólar estava quase que gravado em pedra. Só quando realmente as coisas mudassem muito é que isto poderia ser alterado. Então, o horizonte para exportadores e importadores, com relação à taxa de câmbio, estaria garantido por muito tempo.

Este foi o regime que foi definido. O segundo pilar é interessante porque, nos anos 90, ele foi muito discutido e isso agora está voltando à tona. Em Bretton Woods se deu um prazo enorme de ajuste, mas o acordo está baseado na ideia de que transações correntes devem ser conversíveis. Isto é simplesmente a expressão técnica para dizer que o comércio deve ser o mais

livre possível do ponto de vista do sistema monetário. Obviamente, o comércio não depende só disso; o comércio depende de políticas industriais, políticas comerciais, mas também influenciam sobre o comércio, naturalmente, alguns procedimentos monetários, como por exemplo, as condições de liberação do uso de divisas para pagar por importações. As pessoas mais próximas da minha geração talvez se lembrem da "Gaveta da CACEX", por exemplo. Era famosa. Mesmo no caso de algumas mercadorias cuja importação era possível, a CACEX administrava o gasto. A CACEX era o órgão do Banco do Brasil que dava licença para importações. Um instrumento que foi muito utilizado, especialmente, nos anos 70, durante a crise, era o "tempo de gaveta". Você recebe a solicitação, ela entra em estudo e fica ali parada até que o governo julgue que a situação está mais folgada para permitir fazer aquelas transações. Esse tipo de coisa era considerado totalmente ilegal. Ou seja, a adesão a Bretton Woods simplesmente estabelecia que nenhuma barreira de natureza monetária poderia ser estabelecida a transações correntes, ainda que na verdade tenha sido concedido um prazo mais ou menos indefinido de transição para que cada país declarasse a conversibilidade de sua conta de transações correntes. Tudo deveria ser validado pelos procedimentos monetários locais, porém, não para a conta de capitais. Na verdade, foi uma reivindicação principalmente inglesa, mas em que houve a concordância dos Estados Unidos, ainda que atenuada, de que a conta de capitais não seria conversível. Isso significa dizer que a conta de capitais seria administrada por cada país, como achasse melhor. Nesse período, com a exceção mais notável dos Estados Unidos, houve uma adoção extensiva dos "controles de capitais". É simplesmente um instrumento de administração do balanço de pagamentos. Bretton Woods não impunha políticas domésticas. A não intromissão em políticas domésticas era um princípio de Bretton Woods, apesar da atuação do FMI sempre ter estado na fronteira entre a intrusão e a atuação prevista no acordo. O art. 6º do Acordo de Bretton Woods prevê que problemas de balanço de pagamentos derivados de transações correntes podem ser trazidos ao FMI e o fundo daria ajuda. Agora, no caso de problemas de contas de capitais, eram considerados problemas de cada país. Era ilegal o FMI conceder ajuda a países que estivessem sofrendo fugas de capitais. Era explícito que esse tipo de problema deveria ser tratado com controles, não era para ser apoiado pela autoridade monetária internacional que estava sendo criada. Bretton Woods foi um instrumento de liberalização de comércio, que era uma demanda muito importante, em particular, americana. Esse era um

princípio inegociável do governo americano, mas consagrava controles de capitais, ou seja, problemas oriundos da falta de controle de capitais não serão apoiados pelo FMI; isso é um problema de cada país.

A terceira característica, que é importante, inclusive para a distinção entre o sistema monetário internacional e o sistema financeiro, é que o FMI não é uma instituição financeira; ele é uma instituição monetária. Ele é uma instituição que serve para regular as relações monetárias entre países, mas a sua função não é se envolver em empréstimos. Esse era o segundo papel do FMI. O papel essencial dele era ser avaliador técnico. Inclusive, o FMI foi pensado para ser uma instituição pequena, que não teria diretores permanentes. A ideia era que o FMI tivesse um pequeno staff de direção e um pequeno staff técnico e decisões de estratégias seriam tomadas pelo que hoje em dia é a Assembleia Anual. O FMI não era para ser do tamanho que tem hoje. A ideia era que, quando houvesse desequilíbrios a serem tratados, e que fossem enraizados em transações correntes, mesmo que um país adotasse as políticas que a comunidade representada pelo FMI julgasse adequadas, ou que recebesse a permissão para a alteração da taxa de câmbio, a economia não se ajusta de um dia para o outro, sempre há uma certa inércia, uma série de contratos, uma série de decisões, uma série de processos que foram iniciados nas condições anteriores e que levariam algum tempo para se esgotar. Julgava-se que esse processo de ajuste não seria muito longo, porque as economias respondem de uma maneira relativamente rápida a mudanças de câmbio, etc. Mas há um período problemático, em que a economia já adotou as medidas consideradas adequadas, mas não reagiu ainda. Durante esse período o país continua importando mais do que exporta. Então, o segundo papel do FMI era ajudar nesse processo de transição, através de um financiamento. Ou seja, durante esse período em que se está saindo do desequilíbrio e voltando à tona, o FMI emprestaria um volume de recursos que permitisse ao país cobrir as suas despesas externas com transações correntes, enquanto o processo funcionava. Quando o país voltasse ao equilíbrio, o empréstimo seria liquidado. Então, o FMI não tinha nenhum papel como financiador stricto senso. Ele não é parte do sistema financeiro, ele não transfere capital em nenhum sentido. Ele está fazendo um empréstimo de curtíssimo prazo para que este período de ajuste da política econômica funcione.

Finalmente, há uma última característica, que não é obviamente formal, mas que é muito importante. Desde os anos 80 se associa o FMI à sua ação com países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento. Isso é resultado de

uma mudança que foi feita nos anos 70. Nos anos 70, quando o sistema cambial original foi abandonado, a função original desaparece, que era a função de coração do FMI. Quando os países mais desenvolvidos abandonam o sistema de câmbio fixo e passam para alguma forma de câmbio flutuante, o FMI perde autoridade sobre a área. Na verdade, o art. 1° do Acordo de Bretton Woods é emendado exatamente para reconhecer isso. Só que a implicação é que o FMI não tinha mais nada para fazer, porque até mesmo a sua função de financiamento estava ligada àquela função de ajustes de balanço de pagamentos enquanto se preservava o câmbio fixo. O FMI não dava financiamento simplesmente. Ele dava financiamento quando houvesse esses desequilíbrios para que o reequilíbrio fosse conseguido, defendendo o sistema de câmbio. Passa-se um período de quatro ou cinco anos nos quais o FMI fica em hibernação. Quando ele volta à vida, os países desenvolvidos não recorrem mais ao fundo. Os últimos países desenvolvidos a recorrerem ao FMI foram a Inglaterra e a Itália, em 1977, que pediram empréstimos tópicos e, desde então, nunca mais fizeram qualquer solicitação ao FMI. Então, o FMI se volta para os miseráveis do momento, que eram os países em desenvolvimento. Com isso o FMI passa a ser identificado quase como um Banco Mundial e com uma função não muito clara no meio disso tudo.

O FMI foi criado para países desenvolvidos. A Conferência de Bretton Woods não teve nada que interessasse diretamente a países em desenvolvimento. Na verdade, o "bombom" para países em desenvolvimento era para ter sido discutido na terceira instituição, que não foi criada, que era a International Trade Organization, ITO. Ela estava prevista no plano original. A ideia era não criar regras de comportamento comercial e, na preparação de Bretton Woods, a Índia, em particular, até bastante agressivamente, colocou a necessidade de se distinguir, quando se pensa em comércio, a situação dos países desenvolvidos, que já têm a sua economia desenvolvida, e a dos países em desenvolvimento, aos quais se deveria reconhecer a possibilidade ainda de uso de instrumentos de proteção à indústria infante e assim por diante. Então, na verdade, a pressão pela definição de regras mais favoráveis a países em desenvolvimento simplesmente acabou porque os países desenvolvidos não aceitaram. Após a Conferência de Havana, a conferência seguinte nunca ocorreu e depois veio o GATT, que era voltado para o livre comércio desde o início. Bretton Woods, em si, era efetivamente algo entre países ricos. Por isso mesmo,

a ideia que prevalecia era que desequilíbrios de balanço de pagamentos nesses países raramente são estruturais. A hipótese era que, normalmente, eles se devem a erros de política e, portanto, poderiam ser resolvidos rapidamente. Uma vez que eu corrija a política, coloque a taxa de juros no lugar e o gasto público no lugar, o problema seria resolvido em alguns meses. Inicialmente, a linha de empréstimo do FMI, conhecida como "*stand-by*", era prevista para seis meses. Depois passou para um ano e hoje em dia há um stand-by de períodos maiores, mas originalmente era só o tempo de a economia ajustar o seu nível de demanda à capacidade produtiva e o FMI podia receber os seus recursos de volta e se voltar para o próximo caso. Não eram previstas nem crises sistêmicas, em que todo mundo precisasse de recursos, como pode ser o caso agora, e muito menos crises duráveis. Isso mudou na crise dos anos 70.

A crise dos anos 70 se deveu, na verdade, ao modo pelo qual o sistema passou a funcionar, especialmente nos anos 50, mas na sua raiz, está o chamado "Dilema de Triffin". Robert Triffin era um dos economistas mais ilustres do próprio FMI. Era um economista belga dos anos 50. O interessante é que o Dilema de Triffin está presente exatamente agora novamente. Quando o Presidente do Banco Central Chinês sugeriu mudar a moeda de reservas, o que ele está tentando é exatamente resolver o Dilema de Triffin que, com Bretton Woods ou sem Bretton Woods, continuou vigente. Como é que as coisas funcionaram? Originalmente, se imaginava que o dilema se aplicava só à situação institucional criada por Bretton Woods.

Bretton Woods criou um sistema complexo, mas na prática, ele funcionava de forma muito mais simples. A sua complexidade formal tem muito mais a ver com a homenagem a rituais internacionais e a certas demandas da relação entre soberanos do que à sua realidade. O que era a sua realidade? A realidade é que só existia uma moeda internacional naquela época, que era o dólar. A libra, obviamente, era algo do passado, a despeito dos ingleses, e o dólar era a única moeda em jogo, até porque a única economia capaz de suprir as demandas de outros, em particular da Europa, em 1945, era obviamente a economia americana. Não só por ser muito maior, mas também porque o território americano, com exceção do Havaí, foi preservado da destruição que a guerra causou. Essa era a realidade. A realidade era que, no final das contas, os aliados ganharam a guerra, mas quem saiu inteiro, pelo menos, foram os Estados Unidos.

O segundo ponto muito importante era a existência da União Soviética e sua expansão para além do que foi decidido no final da guerra. Porém havia rituais a serem seguidos. O primeiro é que nenhum tratado internacional livre vai dizer: "Somos todos iguais, mas o dólar é mais igual do que os outros". Então, era preciso descobrir uma forma de dizer que a moeda internacional é o dólar, sem dizer que a moeda internacional era o dólar. E a segunda parte do ritual era preservar o ouro, inteiramente por razões simbólicas, pelo fato de que, para o público em geral, inclusive para o público investidor, o investimento em ouro obedece a essa visão quase que "patológica" de que o ouro tem propriedades especiais, quando na verdade ele deixou de tê-las há muito tempo, porque ele não tem mais a liquidez da moeda. Havia o problema de aproveitar a adesão ao ouro, especialmente no caso da Europa, porque se queria recriar moedas estáveis na economia europeia e a referência ao ouro há séculos tinha sido útil. Assim, era preciso dizer que o dólar é especial, sem dizer que o dólar é especial.

Não foi muito difícil neutralizar o que o ouro significaria, assim como tornar o dólar moeda de reserva. O que se fez foi se criar um sistema monetário como uma pirâmide invertida. Nessa pirâmide invertida, eu teria o lastro ouro, que funcionaria apenas para o dólar. Foi fixada uma paridade do dólar em relação ao ouro, que era de 35 dólares/onça troy. Esse preço era fixo, como acontecia no Padrão Ouro. Quando uma moeda fixava o seu valor em termos de ouro significava que ela estava amarrando o seu poder de compra ao ouro. Em princípio, era isto que se fazia. Ou seja, o dólar americano seria lastreado em ouro. O que quer dizer isso? Tradicionalmente, o termo "lastro" tem um significado muito restrito. Se nós olharmos para a Argentina dos anos 90, aquilo era lastro mesmo. É o lastro extremo, que era a base do chamado "uno a uno", ou seja, para cada peso que eu crio, eu tenho um dólar ou algumas gramas de ouro em reservas. Se eu perco dólares, eu destruo pesos. Se esse lastro sai do país, eu sou obrigado a queimar a moeda doméstica correspondente. Ninguém queria isso, porque significaria voltar ao Padrão Ouro de verdade.

Então, se criou uma coisa muito mais engenhosa: quem vai dizer qual é a confiabilidade da moeda é o mercado. Os Estados Unidos se comprometiam a vender e comprar ouro a 35 dólares/onça. Quando o mercado, eventualmente, estivesse pressionando por um preço maior, é porque tinha dólares demais nessa economia e esse era um sinal para o Federal Reserve contrair a oferta de moeda. Se, ao contrário, o dólar estivesse com tendências

a ter o seu valor aumentado, o que significa dizer o preço do ouro cair, é porque tinha dólares de menos e o Federal Reserve poderia aumentar a oferta de moeda. Ou seja, ao invés de criar uma regra a priori, como "uno a uno", ou "uno a dos", que é sempre um regime rígido, no caso de Bretton Woods, o regime não é rígido porque, enquanto o mercado não reclamasse, o Federal Reserve poderia fazer a política que achasse adequada. Realisticamente, nos anos 50, o mercado não queria ouro; o mercado queria dólar. Todos os países precisavam de dólar para fazer importações, etc. Quem estava preocupado com ouro nos anos 50? Isso significava que a oferta monetária americana poderia se expandir praticamente indefinidamente, como aliás aconteceu. Enquanto não houvesse pressão sobre o preço do ouro, o Federal Reserve, apesar do dólar ser formalmente lastreado em ouro, estava livre. Do modo semelhante, as outras moedas eram lastreadas no dólar, exatamente pelo mesmo mecanismo. Ou seja, fixava-se a taxa de câmbio e o mercado iria dizer se a política monetária de cada país tinha passado dos limites ou não. Se eu fixar a taxa de câmbio em quatro francos por dólar, por exemplo, eu posso criar quantos francos eu achar que a economia francesa aguenta, até a hora que alguém começar a especular contra o franco. Nesse caso, o que Bretton Woods previa era vender o lastro. Nos Estados Unidos, se o preço do ouro em dólar começasse a subir, o banco central americano tinha que comprar ouro, ou seja, desmonetizava o dólar, ou usava algum outro instrumento de contração monetária, para queimar o excedente de dólar. No caso dos outros países era a mesma coisa. Se o preço do dólar em francos começasse a subir, o Banco Central Francês teria que reduzir a oferta de francos e ele fazia isso vendendo dólares para o público, recebendo francos em troca. O mecanismo previsto em Bretton Woods era um mecanismo de lastro, mas não o lastro histórico, que implicava a determinação de uma regra a priori de emissão, mas ao contrário, a determinação de um procedimento a posteriori. É exatamente isso que vai explodir com o sistema. O que Bretton Woods criou foram regras de política monetária, em princípio, bastante frouxas, pelas quais o país membro poderia fazer literalmente o que quisesse, enquanto a taxa de câmbio não fosse ameaçada, enquanto não houvesse excesso de demanda por moeda estrangeira, que o levasse a recorrer ao seu lastro. Assim mesmo, ele poderia recorrer ao lastro, mas quando esse lastro começasse a acabar, ele teria que reverter a sua política de qualquer forma.

O problema central envolvido aqui é o que é conhecido como "Dilema de Triffin". É uma coisa importante e que está no coração do que nós vemos

hoje em dia em relação ao dólar. O Dilema de Triffin é o seguinte: quando eu escolho uma moeda nacional como meio de pagamento internacional, no caso, o dólar, segundo Robert Triffin, eu crio um sistema que é internamente inconsistente. Isso quer dizer que o dólar servir de moeda internacional não significa que todo o resto do mundo use dólares apenas em transações com os Estados Unidos. Ao contrário, significa que nós usamos dólares nas transações entre nós. Se o Brasil importa alguma coisa da Argentina, paga em dólar; se a China importa alguma coisa do Japão, paga em dólar. O problema é: como o Brasil pode conseguir dólares para comprar mercadorias argentinas, ou a China conseguir dólares para comprar mercadorias japonesas? Para isto, é necessário que o balanço de pagamentos dos Estados Unidos sofra um déficit. Por quê? Porque o Brasil só vai ter moeda americana disponível para gastar na Argentina se ele tiver vendido aos americanos mais do que comprou e a diferença tiver sido paga em dinheiro. Para eu poder pagar 20 dólares à Argentina, eu preciso ter vendido 100 dólares aos Estados Unidos e só comprado 80 dólares. Se todos os países estão adotando o dólar, o mundo tem que ter uma posição superavitária em relação aos Estados Unidos. Ou seja, o déficit na balança de pagamentos americana, que é tão falado hoje em dia, é uma condição de operação do sistema. Mas quando a economia cresce, se eu quiser comprar 30 dólares da Argentina, eu preciso ter um saldo maior com os Estados Unidos. Então, se crescer o comércio Brasil-Argentina, eu preciso de um déficit americano maior porque eu preciso de mais moeda para fazer isso. E, como nós, todos os demais países. O dilema se coloca para qualquer moeda nacional que seja usada como meio de pagamento internacional. Se for o euro, o dilema se mantém o mesmo. A única forma de usar o euro como moeda internacional, ou seja, usar o euro para pagar importações argentinas, é a área euro ter um déficit no seu balanço de pagamentos. Toda vez que uma moeda nacional se torna um meio de pagamento internacional, Triffin dizia que surgia um problema, porque eu só tenho liquidez adequada se o país emissor for deficitário. O problema é que, se o país emissor for permanentemente deficitário, eu vou corroer a confiança naquela moeda. É o que todo mundo hoje em dia diz em relação aos Estados Unidos, que eles deveriam poupar mais, etc. Na verdade, a longo prazo, alguma solução vai ter que ser encontrada, mas enquanto o dólar for um meio de pagamento internacional, se os Estados Unidos realmente pouparem mais, nós estaremos todos perdidos, porque o comércio internacional não se faz por troca direta e não há nenhuma outra área disposta a sofrer esse déficit.

Bretton Woods, originalmente, discutiu criar uma moeda internacional. Isso não passou. O FMI, nos anos 60, criou os "Direitos Especiais de Saque", que seriam um reconhecimento do Dilema de Triffin, mas na verdade, por uma série de razões, esse instrumento nunca decolou também. Inclusive, para os Estados Unidos não há qualquer interesse de que o dólar deixe de ser o meio de pagamento internacional. Quem emite a moeda internacional usufrui o que se chama de "ganho de senhoriagem", que é a possibilidade, literalmente, de comprar alguma coisa por nada. Qualquer detentor de dólares pode usá-los para comprar mercadorias, mas só o Tesouro Americano pode conseguir dólares sem dar nada em troca. Na verdade, ele dá um "papel pintado", como dizia o General Charles De Gaulle quando começou a atacar esse sistema. Isso é o que se chama de ganho de senhoriagem. A palavra realmente remete ao privilégio de "senhoriagem", no início dos Estados modernos, que era o privilégio de cunhagem, o fato de que sou eu quem determino o que vocês têm que aceitar como meio de troca. Se eu tivesse o poder de tirar um bloquinho do bolso, escrever no papel "Vale um milhão de reais" e comprar tudo o que vocês têm, e vocês não pudessem reclamar, eu teria grandes ganhos com isso. É o privilégio que o país emissor tem. Não é à toa que a reação americana à proposta chinesa foi imediata, porque qualquer um que tem este privilégio não abriria mão dele com facilidade. Então, o Dilema de Triffin é o de que eu preciso de déficits no balanço de pagamentos do país emissor porque, se a liquidez não crescer, não há comércio, mas toda vez que eu criar déficits nesta extensão, o sistema vai ser ameaçado na credibilidade da moeda. Quem recebe dólares vai estar sempre nesse dilema. Eu quero dólares porque é isso que eu vou usar para comprar as mercadorias que eu preciso, mas eu não quero dólares porque esta moeda, na verdade, está sendo abusada pelo seu emissor. Até onde eu vou? A primeira versão do sistema monetário internacional morreu nos anos 70, em grande parte, pelo que aconteceu nos anos 60. Nos anos 60, os Estados Unidos passaram por um período de inflação muito acentuada. Em parte porque o Governo Johnson estimulou muito a demanda agregada e a economia americana conheceu o pleno emprego, praticamente pela primeira vez no século XX, durante praticamente três anos seguidos. Ao mesmo tempo, havia a Guerra do Vietnã, que era extremamente impopular e, portanto, não podia ser financiada por aumento de impostos. Por isso o governo americano financiou a Guerra do Vietnã inflacionariamente. Isso significa agravar o Dilema de Triffin, porque agora não se trata simplesmente de medos difusos sobre a confiabilidade do

dólar. O dólar está efetivamente perdendo o valor porque a inflação doméstica americana está dizendo que o ouro vale mais do que 35 dólares/onça. Quando chega nesse ponto, é uma questão de tempo saber quem vai ser o primeiro a sair correndo. No mercado monetário, quando esse tipo de persuasão se estabelece, ou seja, todo mundo sabe que há um risco e que esse risco só depende de alguém ser o primeiro, só existe uma coisa racional a fazer, que é ser o primeiro. Antes que os outros coloquem isso eu dúvida, vou lá eu porque, pelo menos, eu vou conseguir o ouro a 35 dólares. O último da fila, provavelmente, vai ficar chupando o dedo. Eu posso até saber que é tudo simbólico, mas se ninguém está acreditando nisso, exatamente porque eu estudo esse tipo de problema é que eu vou ser o primeiro. Na verdade, a atitude racional aqui é a mesma que se tem com respeito a depósitos em banco. Se eu achar que as pessoas estão desconfiando do banco onde eu tenho conta, não importa se é irracional, se é bobagem, mas eu vou ser o primeiro a tirar o meu dinheiro porque eu sei que, se eu for o último, eu vou ter as maiores perdas. Foi o que aconteceu quando os ingleses viram De Gaulle reclamando "Os americanos compram nossas fábricas com papel pintado" os ingleses não disseram nada, saíram correndo e começaram a comprar reservas, a trocar dólares por ouro. Isso é o que se chama "ataque especulativo". Quando você julga que uma determinada taxa de câmbio é insustentável, você começa a comprar o ouro enquanto ele está a 35 dólares porque, quando ele chegar a 40 ou 50 dólares, você vende e embolsa a diferença. Isso não é diferente do que aconteceu com o Brasil em dezembro de 1998. O dólar era R$ 1,20, todo mundo sabia que o Gustavo e o Malan não estavam contando a história toda, as pessoas saíram comprando dólar porque quando ele chegasse a quase R$ 3,00, como chegou em fevereiro, você teria um ganho enorme. Não importa que depois vá cair de novo porque você já vendeu e já embolsou a diferença. O ataque especulativo é simplesmente isso, é a exploração de uma oportunidade percebida quando o câmbio se desalinha. Por causa desse ataque especulativo, os Estados Unidos fizeram o que ninguém esperava, que foi melar o jogo. Em agosto de 1971, o Richard Nixon declarou que a conversibilidade do dólar se mantinha, mas o preço fixo não. Ou seja, ele tornou o câmbio americano flutuante. A única taxa de câmbio que era fixada pelos Estados Unidos era o preço do ouro. Nixon diz: "Tudo bem. Quem quiser ouro leva, mas vai pagar o que o vendedor quiser". Os Estados Unidos se retiraram do mercado de ouro e guardaram as suas reservas. Nos dois anos seguintes, entre 1971 e 1973, as outras

moedas de países desenvolvidos abandonaram também o câmbio fixo. Pelas regras de Bretton Woods, os Estados Unidos fixavam o preço do ouro e cada país fixava o preço da sua moeda em dólar. Então, abandonar o sistema significava que cada país tornava a sua moeda flutuante em relação às únicas moedas que serviam de referência: o ouro, no caso americano; e o dólar, no caso dos outros. Em 1973, o regime de câmbio fixo mais ajustável foi abandonado. Como os anos 70 foram anos de questionamento da liderança americana, com o choque do petróleo, entre outros eventos, não é um período realmente muito funcional para o país, havia a percepção de que talvez o dólar desaparecesse como moeda internacional, o que a longo prazo mostrou-se um erro. Na verdade, com todas as dificuldades dos anos 70 e 80, o dólar continuou sendo a moeda internacional e é a moeda internacional até hoje. O Dilema de Triffin não dependia, na verdade, de nenhuma das regras de Bretton Wood. O dólar era a moeda internacional porque a economia americana era, e continua sendo, a economia hegemônica e o fato é que não há nenhum outro meio de pagamento disponível que tenha a mesma aceitação do dólar, inclusive o euro. O importante é sublinhar aqui que, se o Dilema de Triffin estiver correto, e aparentemente, pelo menos pela teoria econômica ele é irrepreensível, mudar de uma moeda nacional para outra moeda nacional daria exatamente no mesmo. Por exemplo, se mudasse para o euro, a região do euro é uma região que compra menos do que vende, o que significa dizer que faltaria liquidez no mundo inteiro. Isso para não falar de um país asiático qualquer, que, na verdade, nem é candidato. O que os chineses levantaram e os russos também sublinharam é a chance de usar os tais "Direitos Especiais de Saque", mas isso é mais para chatear. O FMI, que é o criador dos "Direitos Especiais de Saque", não está instrumentado para gerar liquidez na escala necessária. Provavelmente, isso é mais *foreplay* para a reunião do G-20, para colocar o governo americano na defensiva, do que uma proposta séria. Mas o problema é sério. A dificuldade é que a solução para esse problema passa por um esforço internacional e, aparentemente, esse esforço ainda não é viável.

Quando o sistema cambial desenhado em Bretton Woods acabou o sistema de câmbio fixo, mas ajustável, nós entramos basicamente no período em que nós estamos agora. Mas algumas diferenças são bastante importantes e outras diferenças são tópicas. Elas foram muito chocantes em certos períodos, mais pela reverberação que isso criou por chacoalhar a economia internacional do que em si mesmas. Nós tivemos os choques de preços de

matérias primas os famosos choques do petróleo. Na verdade, por si, esses choques não tiveram implicações mais profundas sobre a economia, mas a implicação mais importante foi que os anos 70 são anos de aceleração inflacionária no mundo inteiro, especialmente, no caso do primeiro choque. Aliás, o primeiro choque foi pouco mais do que uma reação à inflação dos anos 60. O barril de petróleo era referenciado ao dólar, como o ouro era. O que acontece com o petróleo nos anos 70 não é muito diferente do que acontece com o ouro nessa mesma época. O petróleo tinha um preço fixado num dólar que se imaginava que era aquele de Bretton Woods e que valia muito menos por causa da inflação dos anos 60. O primeiro choque do petróleo é como se fosse uma correção monetária do preço do petróleo, só que, sendo tudo feito de uma vez só, representou um choque monumental. Não importa se é só uma correção, se você tiver que pagar aquilo tudo numa única época. O problema desses choques não alterou muito o padrão de uso de matérias-primas, etc., mas causou uma desorganização do sistema de preços pela concentração no tempo, que foi muito importante. As economias sofreram um grande choque inflacionário, mas um choque não especulativo e sim um choque que desorganizou atividades. Mas o mais importante é que essa desorganização do sistema de preços disparou algo que nunca tinha existido, que era um ativismo de política monetária. Por que nunca tinha existido? Enquanto existia o Padrão Ouro, até a década de 30, o ativismo monetário era impossível por definição. Quando você administra o Padrão Ouro, você só tem duas políticas: subir a taxa de juros quando perde o lastro, e descer a taxa de juros quando eventualmente você receba lastro demais. Em geral, os países preferiam guardar lastro e manter as suas taxas de juros. Então, no Padrão Ouro não há nenhum ativismo, por definição. Quando acaba a guerra, e se muda o padrão de política econômica característico de países desenvolvidos, o que muda é a política fiscal, na verdade. A experiência histórica, que era os Estados crescerem durante a guerra e encolherem quando a guerra acaba, é interrompida no final da II Guerra, especialmente, na economia americana, pela passagem da chamada Lei do Emprego. A Lei do Emprego reconheceu oficialmente a responsabilidade do Estado na garantia do nível de atividades da economia. Ou seja, até então, os ciclos econômicos eram problemas privados. Com a Lei do Emprego, em 1946, no Governo Truman, o governo americano reconhece oficialmente que é o Estado que tem que se preocupar com a macroeconomia. Por essa lei, você cria um órgão para acompanhar isso, que é o Conselho de Assessores Econômicos,

que existe até hoje, e cuja função é simplesmente acompanhar a conjuntura, dizer ao Presidente quando as coisas estão esfriando e sugerir políticas de reação. O resultado é que o Estado não se contraiu no final da II Guerra, como era o habitual. O que caracteriza a intervenção de política econômica dos anos 50 e 60 é a política fiscal.

A política monetária tinha nesse quadro a função basicamente de acomodação. A ideia da grande função da política monetária é manter dívida pública barata, é prover moeda para que aquilo que o Estado precisar emitir não seja objeto de um financiamento de dívida pública que acabe desviando o gasto público para despesas financeiras. Então, o Banco Central não tinha que se preocupar com muita coisa, mas simplesmente, em cumprir o seu papel nesse jogo. Quando vêm os choques dos anos 70 o jogo muda, porque a pressão inflacionária é muito alta; a tentativa inicial de usar política fiscal resulta na estagflação, ou seja, a economia não cresce, mas os preços continuam subindo do mesmo jeito; e novamente o grande símbolo da virada é a nomeação do Paul Volcker, no final do Governo Carter, como Presidente do Federal Reserve, que, em 1979, quadruplica as taxas de juros do equivalente à SELIC americana, que é a Federal Funds Rate, e derruba a economia internacional. Inclusive nós, em 1982, vamos falir em função dessa alta, porque o serviço da dívida externa brasileira era baseado em juros flutuantes e quando o juro básico americano cresce tanto assim, Brasil, Argentina e México entram em crise. Isso é uma consequência desse período.

Essa alta de juros não acabou só conosco. Na verdade, ela acabou também com o sistema de financiamento habitacional americano, que se transforma. Esse que teve problemas agora foi um sistema introduzido nos anos 80. As instituições já existiam, mas eram marginais. Até esse período, o sistema de financiamento imobiliário, que é uma peça central do sistema financeiro americano, era semelhante ao nosso de bancos de poupança, recolhendo cadernetas de poupança e usando isso para financiar hipotecas. Aliás, o nosso sistema foi copiado do de lá. Com a inflação, esse sistema se inviabiliza; outras partes do sistema bancário americano, como os bancos da parte sul dos Estados Unidos, por causa de empréstimos na área de energia, porque nos anos 70 se imaginou que o petróleo ia acabar e todo mundo saía investindo em fontes alternativas. Quando o petróleo barateou de novo esses empréstimos todos deram n'água, porque todas as outras formas de energia eram muito mais caras do que o petróleo quando ele voltou a baratear. Mas o mais interessante desse período é que aqueles movimentos de capitais, que

Bretton Woods nem sequer previa, e que, durante os anos 50 e 60 eram praticamente inexistentes, começaram a crescer no final da década de 60 e cresceram muito nesse período. Inicialmente, cresceram à margem dos sistemas financeiros constituídos. Amanhã, nós vamos ver que o que se denominava de "sistema financeiro internacional", em oposição aos sistemas financeiros domésticos de países desenvolvidos, na verdade, era algo que se desenvolveu à margem das jurisdições nacionais. Eu não sei se algum de vocês se lembra da expressão "eurodólar". É o primeiro mercado financeiro internacional que surge nos anos 60. Era chamado de "eurodólar" porque eram financiamentos em dólar concedidos por instituições fora dos Estados Unidos, principalmente, na Inglaterra, mas também em algumas outras praças. Isto se desenvolveu porque os Estados Unidos, nos anos 60, no Governo Kennedy, passam por um problema de balanço de pagamentos e introduzem controles de capitais, introduzem barreiras à saída de dólares e se desenvolve, então, um mercado paralelo de dólares na Europa. Isso é o "eurodólar" e é o embrião de um sistema financeiro porque os outros países, aderindo ao acordo de Bretton Woods, mantinham controles de capitais relativamente estritos. Esses controles começam a ser corroídos exatamente pelo eurodólar, que é um mercado literalmente virtual, é um mercado que opera *off shore*. Só que é o primeiro mercado *off shore* que realmente assume rapidamente uma dimensão muito grande. É um mercado *off shore* operado por grandes bancos americanos, porque esses bancos estão sob a jurisdição do regulador americano nos Estados Unidos, mas não fora dos Estados Unidos. O crescimento desse mercado intensifica muito os movimentos internacionais privados de capital. Quando isso se dá nessa conjuntura de crises, pressões inflacionárias e bancos centrais mais ativos, o resultado é um crescimento quase vertical da volatilidade de preços de praticamente todas as categorias de ativos, desde moedas estrangeiras o que é mais ou menos óbvio porque nós saímos de um regime de taxas fixas, passamos por um regime de taxas flutuantes e a volatilidade teria de crescer por definição, até porque não foi uma passagem voluntária, foi uma passagem sob pressão, porque havia um desequilíbrio engarrafado aqui, que se revela.

Mas o câmbio não foi a única fonte, porque o ativismo monetário tornou as taxas de juros voláteis, as taxas de juros que vinham sendo mantidas durante 30 anos. Nos anos 70 elas simplesmente não só cresceram muito, mas estavam dispersas. Ou seja, nos Estados Unidos os preços cresceram a uma determinada taxa, mas no Japão aumentaram as taxas de juros ainda mais

porque a pressão inflacionária no Japão foi mais forte. A Alemanha, que não tinha reagido ao primeiro choque, reage ao segundo choque com certa violência, porque tem um Banco Central conservador, pela história inflacionária alemã, etc. Isso significa que, com várias taxas de juros dispersas, com o crescimento dos fluxos internacionais do capital, surge como elemento importante o chamado "hot capital", ou "capital especulativo". É o capital que vai mudando de praça em praça para poder aproveitar esses ganhos porque, quando uma taxa de juros é maior do que a outra, você compra papeis e vende pouco tempo depois e leva a diferença. Naturalmente, a intensificação desses movimentos tem um efeito de feedback sobre a volatilidade cambial. A taxa de câmbio passa a ser diretamente impactada por essas entradas e saídas. Como elas são rápidas e maciças, você tem uma variação das taxas de câmbio muito intensa. Isto leva aos problemas financeiros dos anos 80 e tem duas consequências de interesse para nós. Primeiro, na medida em que o sistema monetário internacional começa a entrar em declínio, enquanto organização, ele vai ser substituído por outra coisa que são os chamados "G". Foi um pouco jogar a toalha nos anos 70, quando se abandonam as taxas fixas mais ajustadas, ou seja, o reconhecimento de que os desajustes eram grandes demais para serem tratados da forma prevista em Bretton Woods, com todo mundo ali no FMI examinando dados, etc., aquilo não dava mais, porque o desajuste era grande demais.

O que é que acaba acontecendo? Quando os países centrais adotam o câmbio flutuante, eles têm a expectativa de que o mercado vai dizer quais são as taxas, ao invés dos governos; o mercado se vira e você passa para um novo patamar e continua dali. O problema é que, nos anos 70, não havia patamares. O que havia eram excessos de volatilidade e por causa disso já que não há mais o regime cambial de Bretton Woods, os países desenvolvidos assumem a iniciativa de discutir entre si medidas de coordenação, que reduzissem a volatilidade das moedas de reserva, como o dólar, o marco, a libra, que ainda mantêm a sua importância financeira, etc. Essa é a origem dos "G". Era a ideia de que a flutuação cambial não criava só um sistema flexível, mas criava um sistema volátil e era preciso tentar restabelecer algum tipo de cooperação. Na verdade, isso não funcionou. Houve várias tentativas de coordenação de políticas, mas o fato é que nenhum país abriu mão da sua própria estratégia de política e o que aconteceu é que o "G" virou esse convescote todo, foi crescendo, crescendo, crescendo e agora já está no G-20, mas ainda não parou de se reproduzir. A primeira implicação foi que se criou

um sistema que é amplamente considerado como insatisfatório " o sistema de flutuação cambial". Mas o sistema de flutuação cambial é um sistema por default. Por que surpreendeu a alguém que fosse tão volátil? Porque não existiam experiências precedentes com câmbio flutuante. Ou era fixo, à la Padrão Ouro, ou era manipulado, como na década de 30. Na verdade, câmbio flutuante realmente, antes de 1973, era desconhecido; as suas propriedades eram descritas teoricamente, mas como em quase tudo o que a gente faz em economia, os problemas eram bem mais complexos do que a descrição teórica sugere. O excesso de volatilidade continua sendo um problema central, inclusive levou à institucionalização desses novos canais, como os "G" que circulam por aí.

A segunda grande consequência e, mais importante para o que a gente vai discutir, é o impacto que isso tem sobre algo que, a rigor, já existia antes, que era o sistema financeiro internacional, que vinha se gestando com o eurodólar. Mas mesmo o eurodólar era mais administração de moeda do que propriamente financiamento, pois os prazos de empréstimo eram muito curtos. A partir dos anos 80, o que se tem é uma reação das próprias instituições financeiras a essas novas circunstâncias. A gente tem que se lembrar que sistemas financeiros, durante o século XX, especialmente depois da Grande Depressão, sempre foram extremamente regulados. Talvez a mais influente das conclusões da experiência de 30 tenha sido o grau de ameaça que uma crise financeira podia representar. Aliás, isso foi esquecido e nós estamos redescobrindo agora, que não é simplesmente uma flutuação, como a gente estava acostumado, com uma pequena recessão a cada sete ou oito anos. Uma crise financeira destrói riquezas e, por causa disso, até os anos 70 e 80, a característica central é uma regulação muito dura em cima do sistema financeiro. Quando vem essa conjuntura quase que de anarquia, em que todos os preços de ativos praticamente perdem qualquer regra, as próprias instituições e os reguladores permitem, e num certo sentido até estimulam, uma percepção de risco que é nova. Um banco que toma emprestado dinheiro num país onde as taxas de juros são reguladas e empresta em outro onde as taxas também são reguladas, é totalmente diferente de quando ele está nun mercado onde as taxas de juros são livres porque ele passa a ter dois riscos: os riscos de que as taxas de juros de captação sejam inconsistentes com as de aplicação, além do risco cambial da mudança de taxa de câmbio entre uma moeda e outra, que pode levá-lo à falência. Com isso, surgem dois grandes instrumentos. O primeiro, está todos os dias na imprensa é o mercado

de derivativos. Ele não foi inventado nessa época, já existia, mas era aplicado principalmente a commodities e é trazido para o sistema financeiro nos anos 70. O segundo é o processo de securitização, que literalmente é um processo de exportação de risco. O intermediário financeiro, em particular um banco, transfere o risco que estava no seu balanço para o investidor final. A securitização é isso, é transformação de crédito em títulos. Ao invés do banco estar exposto ao risco de default do credor, quem está exposto agora é quem comprou o papel. O banco passa a ser só um promotor de negócios, só um corretor. Se uma empresa quer colocar um papel, um fundo de pensão quer comprar um papel, ele apresenta um lado ao outro, leva uma comissão e tira esse risco do balanço. Essa era a ideia.

Qual é a situação atual? Nos anos 90, nós tivemos um período, em grande parte por causa da prosperidade americana, que criou um pouco a ilusão de que os problemas estavam resolvidos e que os anos 70 e 80 seriam de transição. Uma vez terminada essa transição para as novas práticas, para um sistema financeiro diferente, etc., as coisas funcionariam melhor. O que está acontecendo desde o final de 2006 mostra que, na verdade, isso era um excesso de otimismo. Mas do ponto de vista monetário, nós temos essa relativa anarquia porque os "G" não conseguiram dar a ordem que, bem ou mal, Bretton Woods dava. Já os "G" acabaram, inclusive, ampliando muito a sua suposta esfera de decisão e, no fim, falam sobre tudo e literalmente acabam não falando sobre coisa alguma. Nós temos uma situação de volatilidade extremamente intensa. Uma forma de administrar essa volatilidade "mas só teve um caso bem sucedido até agora", foi voltar à velha teoria de arranjos monetários regionais, mas isso só funcionou até agora no euro. Agora, inclusive o euro está sofrendo algumas ameaças, não pela tentativa de se criar uma moeda regional, mas pelas instituições que foram criadas. Em particular, o sistema bancário austríaco, que está exposto até a raiz dos cabelos ao risco de crédito dos países bálticos e do leste europeu. O problema é que, se o sistema bancário austríaco for para o vinagre, a Áustria é um país da área do euro e a área euro não tem instituições para lidar com esse tipo de problema. O Banco Central Europeu, ao contrário dos Bancos Centrais Nacionais, não é provedor de liquidez de emergência, não são emprestadores de última instância. Se alguma coisa for para o buraco aqui, ou se dá uma saída *ad hoc*, ou vai se ficar sentado à beira da estrada vendo o mundo cair.

Finalizando, há duas mudanças que eu queria acentuar. Primeiro, a mudança na natureza do FMI. As burocracias, aparentemente, jamais desaparecem, mesmo quando a sua missão original é superada. O Banco Mundial é um exemplo disso e o FMI se reinventou e de uma forma que criou um dilema do qual ele não sabe como sair até hoje. Como eu mencionei, em 1977 Inglaterra e Itália foram os dois últimos países desenvolvidos a recorrer ao FMI. A partir daí, só continuou recorrendo ao FMI o mundo em desenvolvimento, os países emergentes e os países menos desenvolvidos, os chamados LDCs, a África, sul da Ásia, etc. O problema é que, para estes países, a premissa do FMI de que problemas de balanço de pagamentos fossem devidos a desajustes eventuais, na maioria dos casos não valia. Mesmo quando o fundo identificava problemas de política econômica, se reconhecia que o tempo de recuperação em alguns casos era indefinidamente longo. Alguns países simplesmente não se recuperavam e isso levou o Fundo a um terreno extremamente perigoso, que foi mudar a sua linha de atuação, da solução de problemas conjunturais, para o ataque a questões estruturais. Foi quando o FMI introduziu, por um lado, prazos muito mais longos de pagamento, que para o devedor parece ótimo, mas por outro lado ele passou de condicionalidades macroeconômicas, como elevar juros e cortar gastos, para as condicionalidades estruturais, como liberalizar comércio, mudar práticas trabalhistas, mudar a Lei de Falência, enfim, todos esses tipos de problemas para os quais o próprio staff do FMI não estava aparelhado. O staff do FMI é constituído por especialistas em problemas monetários e de balanço de pagamentos. É inclusive com base nisso que o FMI pede candidatos para contratação para seu staff. Mas isso tornou o FMI uma instituição financeira e voltada para um grupo de clientes de risco de crédito muito alto. Os anos 90, no período em que o Michel Camdessus foi Diretor do FMI, foram o período de apogeu do intervencionismo do Fundo. A Carta de Intenções da Coreia, em 1998, ficou famosa porque tinha cerca de 200 condicionalidades listadas. O Anexo da Carta de Intenções tem 20 páginas, listando quais são as condicionalidades. Quando o Camdessus foi felizmente trabalhar com o Papa e saiu do FMI, as direções seguintes passaram a tentar atenuar as demandas e adotar o slogan do "streamlining", ou seja, "emagrecer" as condicionalidades. A questão é saber até onde e como garantir o retorno de empréstimos ou simplesmente sair do apoio, por exemplo, aos países mais pobres altamente endividados, dos quais o FMI cancelou parte da dívida nos anos 90. Então o FMI passou a ser uma instituição um tanto esquizofrênica,

ou assumindo missões que não constavam dos seus Articles of Agreement. Como os países desenvolvidos já não recorrem mais ao apoio do FMI, passaram a usá-lo inclusive como um instrumento um tanto paternalista, para ditar as boas políticas para os menos desenvolvidos, mas o fato é que isso criou uma hostilidade relativamente intensa ao FMI. Essa é uma discussão muito interessante que é feita no interior do próprio FMI. Há uma transparência muito maior do que antes, aliás essa foi uma herança positiva do Camdessus. Os documentos internos de discussão estratégica estão disponíveis "não de país a país, isso continua sendo segredo porque, inclusive, o próprio país é quem diz o que pode e o que não pode ser divulgado" e o FMI tem uma base de dados excelente.

Eu vou terminar mencionando que o dilema básico do sistema monetário internacional, que é o Dilema de Triffin, se mantém e está sendo colocado na agenda do G-20, na parte efetivamente da discussão da crise atual. Ou seja, foi a percepção de que, na verdade, a moeda americana é um meio de pagamento internacional por causa da posição da economia americana na economia do mundo e não porque se fez um acordo ou qualquer coisa assim. Esta posição, hoje em dia, obviamente compete com a Europa Ocidental, compete até com a China em certos aspectos. Há muitos equívocos na discussão que é feita. Por exemplo, há um argumento moralista, que normalmente não tem muita eficácia econômica, de que os Estados Unidos gastaram mais do que tinham, os consumidores compravam carrões, etc. Num certo sentido, a gente deve erguer os braços aos céus por os Estados Unidos fazerem isso, porque foi assim que se criou liquidez e que se sustentou a demanda. A China é uma máquina, mas ela é uma máquina para dentro, não é uma máquina para fora. Ela vende mais do que compra. Para cada coisa que se exporta de minérios, etc., por exemplo, e que todo mundo festeja, e com razão, a gente conta algumas centenas de setores produtivos domésticos que estão sumindo. Vale muito a pena se examinar a experiência mexicana, por exemplo. O México alienou grande parte de sua soberania para entrar no NAFTA, e os chineses estão tirando os mexicanos do mercado americano. Na verdade, os chineses podem tirar qualquer um de qualquer mercado, quando não há reclamação. O Dilema de Triffin é o grande problema, efetivamente porque as dificuldades políticas, diplomáticas, etc., envolvidas na criação de uma moeda internacional são enormes. Mas a se continuar usando uma moeda nacional, o dilema se mantém. Se na reunião do G-20 decidissem que não é mais o dólar, é o euro, daqui a dez anos, ou até menos,

com certeza, estaríamos aqui discutindo que é preciso encontrar outra moeda de reserva porque essa está acabando com a economia internacional.

Amanhã, a minha intenção é pegar o outro lado disto aqui, que é o lado do sistema financeiro internacional. Ele cresceu, em grande medida, quando o sistema monetário entrou em declínio, quando as regras monetárias começaram a ser erodidas. Ele cresce exatamente porque o poder de implementação das regras decididas em Bretton Woods foi muito diminuído nos anos 70 e o que a gente chama de "sistema financeiro internacional" cresceu exatamente ocupando esse vazio, ocupando a possibilidade aberta pelo enfraquecimento da influência de Estados sobre esses segmentos. É isso que nós vamos ver amanhã. Obrigado.

Sistema Financeiro Internacional e Desenvolvimento - Teoria, institucionalidade e os efeitos da crise atual - 2

Professor Doutor Fernando Cardim de Carvalho

Brasília, 31 de março de 2009

Professor Fernando Cardim de Carvalho, UFRJ: Vamos passar para a segunda parte do que nós começamos a ver ontem. Hoje, nós vamos ver o que é mais explicitamente conhecido como "sistema financeiro internacional", em contraste com o que nós vimos ontem, que foi a operação do "sistema monetário internacional". O ponto de partida de qualquer arranjo monetário e financeiro internacional moderno foi a Conferência de Bretton Woods, de 1944, que continua vigente, em grande parte. A expressão que se usa com frequência, "O colapso de Bretton Woods", exagera um pouco a extensão ou a profundidade da mudança. O sistema de taxas fixas foi um pilar muito importante que foi abandonado, mas o essencial das regras continua e Bretton Woods tem a força de tratado, ao contrário de vários outros acordos, como por exemplo, os Acordos da Basileia, que são muito importantes e agora estão se tornando ainda mais importantes no caso do Brasil, porque o Brasil foi convidado a participar do Comitê da Basileia. Mas na verdade, essas outras instituições são instituições de aconselhamento e debate e formalmente não têm qualquer validade jurídica, não comprometem o país que participa. Bretton Woods foi um tratado internacional, teve de passar por todo o ritual de aprovação. A Conferência de Bretton Woods deu-se em 1944, mas só em 1946 efetivamente, na Conferência de Savannah, na Geórgia, é que o FMI foi finalmente criado e passou a operar em 1947. Esses dois anos foram dedicados aos processos de ratificação doméstica, etc. A estrutura de Bretton

Woods basicamente se mantém em vários aspectos, porém, mesmo com o abandono da taxa de câmbio fixa. Foram duas as metas da Conferência de Bretton Woods. Uma foi abrir o caminho para o livre comércio, que era a exigência central da delegação dos Estados Unidos, na sua proposta americana chamada de Plano White, porque o chefe da delegação americana era Harry Dexter White.

Um fato curioso é que, anos depois da criação do FMI, Harry White foi acusado de ser um espião soviético. Inclusive, o staff de pesquisa do FMI se dedica a defender a memória dele. Harry White foi acusado de passar documentos internos do governo americano aos soviéticos durante a guerra. O FMI teria sido assim criação de um agente soviético! O que quer que isso significa, fica para cada um imaginar. Mas da mesma forma que, aparentemente, os chineses encontraram uma forma de acabar com o capitalismo agora, os soviéticos tentaram fazê-lo através da criação do FMI no passado.

Mas enfim, o princípio central que era defendido pelos Estados Unidos era o princípio da liberalização do comércio, o que era mais ou menos óbvio, porque correspondia ao interesse nacional americano, na medida em que os Estados Unidos era o fornecedor de qualquer coisa para o mundo inteiro ao final da II Guerra. Mas uma demanda importante adicional, que foi vocalizada pela delegação inglesa, liderada por Keynes, mas que representava alguns outros países também, defendia a ideia de controle de capitais e restrição de movimentos financeiros internacionais. Enquanto a preocupação americana era garantir que não se criariam barreiras às suas exportações, a preocupação inglesa era garantir que o sistema que fosse criado internacionalmente não impedisse o governo inglês, e outros na mesma situação, de promover políticas de crescimento e pleno emprego. Para Keynes, em particular, essa era uma preocupação central e que é assumida pelo governo. A ideia de controle de capitais era basicamente para que a política monetária e a política de juros, por exemplo, que cada país adotasse, fossem independentes do que isso implicasse em termos de entrada e saída de capitais. Mais especificamente, a ideia era que o governo inglês tivesse liberdade para manter taxas de juros domésticas bastante reduzidas para que o investimento doméstico fosse o mais elevado possível, sem correr o risco de saída de capitais. Controles de capitais são introduzidos em Bretton Woods. É o art. 6ª dos Articles of Agreement, tornando-se um dos pilares importantes da estratégia adotada em Bretton Woods.

Há uma mudança bastante importante de visão dos problemas do mundo entre Bretton Woods, em 1944, e em 1947, quando o FMI abre as portas. Os Estados Unidos tinham uma posição isolada de que a sede do FMI deveria ser em Washington; todo o resto era contra, mas não fazia muita diferença e a sede ficou em Washington realmente. Além disso, havia várias divergências a respeito da natureza da instituição, se deveria ter um staff permanente, de que tamanho, etc. Tudo isso é resolvido em 1946 e, em 1947, finalmente se abre o FMI e se começam a receber pedidos de financiamento, etc.

Neste intervalo há uma mudança extremamente importante nas premissas sobre as quais o FMI passaria a operar. Como eu mencionei ontem, em 1944 a visão dominante, inclusive na economia americana e na economia inglesa, que eram as mais importantes, era de que, quando a II Guerra acabasse, nós voltaríamos à Grande Depressão porque iam sobrar trabalhadores, com os soldados desmobilizados, e não haveria demanda. Na medida em que você desmontasse a demanda militar e o Estado voltasse a ser o que ele era antes da II Guerra, ou seja, um provedor muito pequeno de serviços, praticamente só a segurança, faltaria demanda pública, sobrariam soldados e isso seria a receita para o desastre. É sob esta influência que a Conferência de Bretton Woods foi realizada. Quando nós chegamos a 1947, a II Guerra já tendo acabado há dois anos, o FMI começa a operar sob a visão exatamente oposta, de excesso de demanda, porque os países estariam tentando crescer aceleradamente, especialmente os países europeus, e os Estados Unidos adotavam uma política de acordo com a nova Lei de Emprego. O FMI parte da ideia de que agora o problema não seria a volta à depressão, e sim enfrentar a inflação. O problema agora era a tendência de todo mundo querer crescer muito depressa, com capacidade produtiva limitada pelo que tinha sobrado da destruição, e o FMI assumiu como papel dentro daquela ideia de que você poderia ter dois problemas: ou os chamados "desequilíbrios fundamentais" ou "erros de política" enfrentar os erros de políticas apressadas de crescimento que forçariam a demanda nessas economias e, com isso, os problemas de balanço de pagamentos surgiriam porque se tentava crescer mais do que a capacidade produtiva disponível. A única forma de aumentar a oferta de bens nessa condição seria importando mais do que se exportava, isto é, tendo déficits em transações correntes. Portanto, o papel do FMI não era empurrar as economias para a frente e sim para trás; era trazê-las ao crescimento sustentável, no sentido de que acompanhasse o produto potencial e outros conceitos dessa natureza. O

papel do FMI seria exatamente não correr na frente, mas meio que ficar segurando os países para que não passassem da velocidade sustentável.

Com isso se forma aquele padrão de política de alta de juros e corte de gastos descrita ontem e que se mantém até o presente. Inclusive para os países do leste europeu, que recorreram ao FMI nos últimos meses, apesar do discurso de Strauss-Kahn de que agora é hora de expandir gastos para manter demanda. Na verdade, uma das primeiras condicionalidades que tem sido imposta é reequilibrar o orçamento público e aumentar juros.

Durante os anos 80 e 90, o FMI gradativamente muda de posição a respeito do controle de capitais porque, teoricamente, até então, segundo o art. 6°, o Fundo era favorável a eles. Nos anos 80, praticamente todos os países desenvolvidos desmantelam os controles. Aliás, isso se torna uma das condições de filiação à OCDE. A OCDE coordenou esse tipo de política para que isso fosse desmontado. Nos anos 90 vários países emergentes, inclusive o Brasil, começaram a fazer o mesmo. Em 1997 o FMI chegou ao máximo da sua oposição ao controle de capitais. Essa oposição tornou-se explícita na reunião de Hong-Kong, no segundo semestre. O FMI fez a proposta de modificação do art. 6° para estabelecer a conversibilidade da conta de capitais, ou seja, tornar ilegítimo aos países criarem barreiras aos pagamentos relacionados a transações financeiras. Quando essa proposta de mudança é apresentada em Hong-Kong, em 1997, contudo, é exatamente quando ocorre a crise asiática e o FMI retira a sua proposta e passa a adotar uma posição mais flexível a respeito de controles. É uma posição um pouco mais pragmática, que é caracterizada fundamentalmente pela aceitação de controles do tipo chileno. Só que o controle de capitais tem duas dimensões: você tem o problema de como lidar com capitais de não residentes, em que, em geral, o que se usa efetivamente são controles de entrada, isto é, criando dificuldades para a entrada de capitais que eventualmente não interessem, como capitais de curto prazo ou qualquer outro tipo de fluxo financeiro que não interesse ao país. O Brasil usou isso extensivamente até os anos 90. A segunda dimensão é o controle de capitais dos residentes. Desde os anos 30, o Brasil adota o "direito de saída": pode sair do Brasil o capital que tiver entrado, o que, por definição, exclui residentes. Então, em princípio, você não tem o direito de retirar recursos financeiros do país para a compra de ativos no exterior. O que o FMI favorece são os controles de entrada. Numa situação como a de agora isso não faz diferença, porque o problema que os países têm quando estão em crise é que não entra nada, pelo contrário: sai o

que está lá. Mas a posição do FMI, em tese, tornou-se efetivamente mais flexível, a partir de 1997, porque o FMI passa a reconhecer a possibilidade de que um país não esteja pronto para a liberalização. O FMI continua vendo a liberalização, o abandono de qualquer controle de capitais como uma meta, porém algo a ser atingido quando algumas condições fossem cumpridas, apesar de alguns países poderem levar quase que para sempre. Na conjuntura atual é até mais fácil mostrar flexibilidade, porque o problema de criar barreiras à entrada de capitais não se coloca. Ao contrário, esses países estão estimulando a entrada de capitais no país.

A expressão "sistema financeiro internacional" teve um significado específico a partir dos anos 60. No Acordo de Bretton Woods a delegação inglesa e algumas outras delegações queriam uma linguagem mais dura no referente ao controle de capitais, queriam que a adoção se tornasse uma obrigação dos países. Os Estados Unidos não tinham por que se preocupar com isso, e por isso eles vetaram essa proposta e deram a redação que está lá até hoje, que não é propriamente prescrever o controle de capitais como uma política obrigatória, mas colocar que problemas de balanço de pagamentos derivados da conta de capitais não poderiam contar com o apoio do FMI. Então, na verdade, o Acordo de Bretton Woods não impõe controle de capitais, só que ele diz que quem não tiver controle de capitais deve se virar sozinho, no caso do balanço de pagamentos se desequilibrar por razões de fuga de capitais ou qualquer outro fenômeno dessa natureza. De qualquer forma, no contexto do pós-guerra, controles de capitais foram usados amplamente, especialmente, sobre residentes, ou seja, o direito de saída de capitais praticamente não existe em nenhum país da Europa Ocidental. Mesmo a Alemanha, que é muito liberal com relação à entrada de capitais estrangeiros, proibia a saída de capitais dos seus residentes e esses controles foram generalizados em toda Europa Ocidental, enquanto que os Estados Unidos mantêm transações financeiras totalmente livres. Os Estados Unidos não aderem, em nenhum momento, e mantêm o mercado bastante aberto. No entanto, essas são transações bilaterais. Se os países receptores mantêm uma série de dificuldades, o sistema como um todo permanece atrofiado. É o que a gente vê especialmente nos anos 50, mas já nos anos 60 começa a mudar um pouquinho. O que escapava aos controles de capitais eram os investimentos diretos, que não eram considerados transações financeiras em si. Então a transferência de ativos produtivos ou a compra de ativos produtivos em outro país estava livre das restrições previstas em Bretton Woods, mas

todo o resto, especialmente, os chamados "investimentos em carteira" eram "semi-ilegais", ou seja, podiam ser feitos, se os países especificamente envolvidos quisessem, mas se tivessem problemas a resposta era "virem-se", porque a comunidade representada no Acordo de Bretton Woods não se comprometia em dar nenhum tipo de apoio.

Mesmo transações de crédito são relativamente raras nesse período, porque a única praça financeira que funciona em condições de normalidade é Nova Iorque, durante todo esse período. Mesmo Londres tem a sua operação complicada pela existência de controles. A Inglaterra usa extensivamente controles e, dentre os países europeus mais importantes, talvez só perca para a França. A França tinha controles absolutamente extensivos. A diferença era que na França esses controles eram permanentes, e na Inglaterra eles iam e vinham. A Inglaterra fica em crise quase que permanente, porque herda uma dívida com os Estados Unidos muito grande da II Guerra, porque quase todas as resistências europeias ao nazismo eram financiadas pelos Estados Unidos via Inglaterra. Os Estados Unidos emprestavam à Inglaterra e a Inglaterra é que emprestava aos outros países. Quando acaba a II Guerra, a Inglaterra tem uma dívida absolutamente monumental com os Estados Unidos e isso estrangula a economia durante um bom tempo.

O que aparece aqui como embrião de um sistema monetário internacional, ou seja, com operações mais normais que não se originem simplesmente em Nova Iorque, é o chamado "eurodólar", que aparece em meados dos anos 60. Basicamente, a expressão "eurodólar" se refere a ativos financeiros denominados em dólares, emitidos por instituições financeiras que estão fora da jurisdição do regulador americano. Por isso é euro e é dólar. Depois isso evolui e passa para as chamadas "euromoedas", o que nada tem a ver com a moeda "euro", existente atualmente. São fundamentalmente créditos em dólar, frequentemente concedidos por bancos americanos através de subsidiárias fora dos Estados Unidos e, portanto, livres dos controles e da regulação federal americana. É isso que vai crescer e se diferenciar do chamado "sistema financeiro internacional".

Em 1962 há o problema da crise dos mísseis em Cuba, que é vista como o momento mais perigoso da Guerra Fria, em que aparentemente as coisas poderiam ter realmente saído de controle. Os Estados Unidos têm como prática, em conflitos com outro país, congelar ativos desse país no sistema financeiro americano. O Irã tem ativos congelados e Cuba tem ativos congelados desde 1959. A União Soviética, que tinha uma moeda não

conversível, tinha um grande valor de ativos em bancos americanos para comércio. Em resumo, tinha contas nos bancos americanos, em dólares, porque, obviamente, o rubro, por não ser conversível, não era aceito em nenhum lugar. Quando surgiu a crise dos mísseis, a União Soviética concluiu que esses ativos poderiam ser congelados, porque as coisas realmente estavam passando dos limites, e transferiu esses depósitos em dólar para bancos europeus. Esta é a origem do "eurodólar", ou seja, os depósitos em dólar em bancos europeus, em praças como Londres, que têm a característica de ser *off shore* e permitir uma série de operações que não seguem a regulação doméstica, que são operações de natureza estritamente internacional. O eurodólar começa com depósitos da União Soviética, num valor muito significativo, que estão colocados em bancos na Europa, principalmente, na Inglaterra, e que estão disponíveis, como qualquer tipo de reserva, para aplicação em ativos líquidos. Reservas não são mantidas em papel moeda; reservas são mantidas em ativos financeiros, em geral, títulos públicos, etc, para ter liquidez imediata e ganhar algum tipo de retorno. Repentinamente, você tem bancos europeus que têm capacidade de fazer empréstimos em dólar porque receberam os depósitos soviéticos em dólar e, para evitar o risco cambial, vão procurar fazer empréstimos em dólar.

Mas quem queria empréstimos em dólar? Esse é o segundo evento criador deste mercado, que é a única experiência de controle de capitais nos Estados Unidos, no pós-guerra, e que foi adotado pelo Presidente Kennedy em 1963. Aliás, não durou muito tempo, mas foi o suficiente para dar um empurrão no eurodólar. No final dos anos 50, no final da economia Eisenhower, a economia americana passa pela sua primeira recessão depois da guerra. Não era nada tão sério, mas era o fim da época de ouro de um crescimento muito rápido e prolongado da economia americana, na verdade, o mais rápido da sua história. Durante o Governo Clinton houve o mais longo, mas nos anos 50 foi o mais rápido e as taxas de crescimento eram muito maiores e absolutamente sem pressão inflacionária alguma. Exceto durante a Guerra da Coreia, que durou dois ou três anos, as taxas de inflação eram de 1.5%, o que tecnicamente é zero porque, quando você acompanha o preço das mercadorias para construir um índice, os produtos não são sempre exatamente os mesmos. Oficialmente, a inflação de 1.5% para os Estados Unidos é zero. Então, nos anos 50, os Estados Unidos crescem muito com inflação zero. É efetivamente a época de ouro da economia norte-americana. No final do período Eisenhower, a economia americana esfria. Isso é natural, porque qualquer economia de

mercado oscila; erra-se a decisão de produção, produzem-se estoques demais, você tem que dar uma parada, o desemprego cresce e, em resumo, a economia americana entra em recessão. Quando há a eleição que opõe Kennedy a Nixon, um dos pilares da campanha eleitoral de Kennedy é exatamente tirar a economia americana da recessão. Nesta época, apesar do Federal Reserve ser um banco central independente, na prática ele nunca foi exatamente tão independente assim; quando Kennedy assume, o Federal Reserve decide reduzir as taxas de juros e há um grande corte de impostos, também como forma de estimular a economia. O que acontece quando o Federal Reserve faz isso é que a taxa de juros cai muito. Na Europa, a taxa de juros se torna significativamente mais alta e acontece o que chama de "*carry-trade*", que é simplesmente tomar emprestado onde é mais barato para comprar ativos onde se paga mais e há uma fuga de capitais dos Estados Unidos. A expansão de crédito americana não redunda em crescimento da economia americana, ou em muito menos do que era desejado, pois na verdade há uma saída de dólares. O Presidente Kennedy, então, introduz a experiência de controle de capitais. Na verdade, foi um controle "*market-friendly*", bastante suave, que é um imposto de equalização financeira. Então, se a taxa de juros nos Estados Unidos fosse de 5%, por exemplo, e a Europeia fosse 7%, quando um tomador europeu tomasse emprestado nos Estados Unidos, ele pagaria um imposto adicional de 2%, de tal forma que não haveria vantagem em transferir capitais e não haveria fuga de capitais nos Estados Unidos. Isto foi suficiente para que a demanda por dólares, que continuava muito forte na Europa, se deslocasse para o eurodólar, que era outra fonte de empréstimos em dólar para países exportadores, por exemplo. Para os países que exportam para os Estados Unidos, por exemplo, e que vão ter a sua receita em dólar, é sempre melhor ter um passivo também em dólar, porque você evita risco cambial. O mercado do eurodólar permitia exatamente isso, ou seja, que ao invés de tomar recursos nos Estados Unidos, eu tomasse recursos nos bancos americanos que operam em Londres porque, operando em Londres, eles não tinham que pagar a sobretaxa que pagariam em Nova Iorque. Então, nos anos 60, aparecem "a fome e a vontade de comer" e o mercado do eurodólar cresce com uma rapidez brutal. Ou seja, eu criei o embrião de oferta, que foram os depósitos da União Soviética, e criei a demanda para esses recursos, que eram os países que viram o seu acesso ao mercado americano dificultado, tornado mais caro e, portanto, você conseguia crédito em dólares a taxas potencialmente bem menores porque, operando na ausência de regulação, o

custo de operação do banco cai muito, porque ele não tinha que obedecer ao sistema regulatório americano que era bastante caro.

Então, até os anos 80, o dólar era a moeda mais importante, mas não leva muito tempo para se descobrir que você podia fazer a mesma coisa com qualquer outra moeda. Empresas que eventualmente vendam à Alemanha vão ter receitas em marco, querem ter passivos em marco e não querem se sujeitar à regulação alemã, então, vão a Londres e vão ter a mesma coisa lá. Na verdade, qualquer um poderia ter uma conta denominada em dólares nesses centros *off shore*. Essas operações crescem muito rapidamente, até pela vigência anterior de controles. Não se sabia ao certo qual era a velocidade de crescimento dos ativos transacionados porque, sendo um mercado completamente desprovido de regulação, também não tinha informação centralizada. O que se tinha era uma estimativa sobre qual seria o tamanho desse mercado. A grande característica desse mercado, que o diferenciava dos mercados nacionais onde se podia ter acesso a recursos e moeda estrangeira, em Nova Iorque, Londres, etc, era o papel da regulação. O mercado do eurodólar é autorregulado, ou seja, são os próprios bancos participantes que decidiam quais eram as regras. Obviamente, quando se permite autorregulação, o dilema é impedir que isso seja feito não em benefício da estabilidade daquele segmento, mas sim, em benefício das instituições que ali operam e que, eventualmente, isso sirva mais para excluir do que para propriamente estabilizar. Mas aqui não havia nenhuma autoridade supranacional que pudesse influenciar nisso e essa característica vai se manter permanentemente. No sistema financeiro internacional, que perdeu a sua peculiaridade nos anos 80, grande parte dessas operações é feita num limbo, num ponto cego, em termos de regulação. Grande parte dessas operações é feita em centros *off shore*, como é o caso das operações de fundos de *hedge* e até mesmo de operações bancárias. Aqui no Brasil qualquer grande banco, dependendo dos ativos do depositante, oferece fazer operações através de uma subsidiária nas Ilhas Caimã, por exemplo. É óbvio que é para fazer o que a regulação local não permite.

Quando nós chegamos aos anos 80, essa caracterização original do sistema financeiro internacional perde grande parte da sua razão de ser porque é exatamente o período em que se dá o processo de liberalização financeira, não só domesticamente, nas principais economias, mas também a conversibilidade da conta de capitais. Entre os países desenvolvidos esse é um processo que praticamente se resolve nos anos 80. Os últimos países da

franja de desenvolvidos, Portugal, Espanha, etc, liberalizam seus controles em 1991 e 1992, mas os países centrais do jogo já nos anos 80 haviam desmontado inteiramente esses controles entre si e isso se mantém. Na verdade, a afiliação à OCDE de certa forma torna isso definitivo porque é condição de permanência na OCDE. E é para isso que a OCDE serve: para estabelecer padrões. Nos anos 90 essa onda chega a países em desenvolvimento, especialmente na América Latina, muito fortemente, e também em alguns países asiáticos, como a Coreia, por exemplo. Então, parte da especificidade do que se tinha desaparece nesse período.

O que se chama de "sistema financeiro internacional" hoje é dia é um conceito muito mais inclusivo. Na medida em que, os próprios sistemas nacionais de alguns países, especialmente aqueles que emitem moeda de reserva, são acessíveis por qualquer um, mais ou menos livremente, o sistema financeiro internacional não é mais apenas aquele autorregulado, mas inclui também os sistemas que passaram a ser mais ou menos levemente regulados nos países centrais.

A primeira coisa que a gente precisa ter em mente, para aprofundar um pouco essa discussão, é o que significa um financiamento internacional. A economia tem um problema, como disciplina, que é o fato de que alguns dos conceitos mais importantes em economia se utilizam da linguagem do dia a dia. Ao contrário dos advogados, que utilizam muitos termos em latim, por exemplo, em economia, nós usamos termos que as pessoas usam no seu dia a dia, tais como, poupança, capital, etc., só que com sentidos específicos. O problema é que, na linguagem diária, esses termos têm muitos outros sentidos e o que acaba acontecendo é que, quando se fala no sentido específico que se usa em economia, muitas pessoas, inclusive economistas, reagem entendendo a palavra no sentido coloquial.

Então, quando a gente pensa no sistema financeiro, a coisa mais imediata que se imagina é acesso a capital. Por definição, acesso a capital é algo bom, especialmente para aqueles países que não têm tanto capital assim, portanto o financiamento estrangeiro é algo que, em princípio, é bom e deve ser fomentado, porque um país pobre pode ter acesso a capital por transferência dos países que têm capital sobrando. O conceito de capital, seguramente, é um dos conceitos mais complicados em economia. Desde o surgimento da economia política, com Adam Smith, há uma enorme discussão sobre o que é capital, como ele pode ser medido, como pode ser relacionado com a capacidade produtiva para medir o potencial de desenvolvimento de um país.

Aqui nós vamos abordar apenas um aspecto. Quando se fala em acesso a capital estrangeiro, frequentemente nós pensamos em acesso a coisas, acesso a máquinas, acesso a bens de capital tecnologicamente mais avançados. Quando se conceitua capital como acesso a bens de capital, dá-se a impressão de ser mais bem definido.

É muito importante a gente perceber, ao fazer esse tipo de discussão, que acesso a financiamento externo significa acesso a moeda estrangeira. Se isto é bom ou não, depende da capacidade que a economia tenha de absorver esta moeda estrangeira. O que quer dizer isso? Para que é que eu uso moeda estrangeira? Para importar bens e serviços. Eu não posso usar para mais nada. Eu não resolvo um déficit fiscal, por exemplo, despesas domésticas do Estado, que foram realizadas pagando salários de funcionários, construindo uma estrada, etc., com financiamento externo. Eu não posso pagar salários em dólares no país. Na verdade o papel do investimento estrangeiro é um papel macroeconômico, de flexibilizar a restrição de divisas que o país eventualmente tenha. É muito comum que um país em desenvolvimento, por exemplo, precise importar matérias primas e máquinas em larga escala. Na medida em que isto seja uma necessidade real, o investimento estrangeiro é uma alternativa a exportações. Se o país eventualmente não tem um excedente exportável muito grande, ele pode simplesmente buscar financiamento externo para que ele tenha as divisas para comprar essas máquinas. Mas é muito importante ter em mente que "financiamento externo" é um conceito de certa forma derivado do conceito de comércio que está aqui envolvido. É isso que dá a capacidade de absorção que uma economia tem. Pode haver excedente de financiamento? Pode. Isso é muito frequente e redunda, por exemplo, na acumulação de reservas, que até certo ponto pode obedecer a demandas estratégicas, mas dependendo do volume pode ser simplesmente um peso morto para a economia, especialmente se a remuneração do financiamento externo for superior ao que você ganha mantendo as reservas. Quando a gente pensa em financiamento externo, nós não estamos pensando em coisas. Nós estamos pensando numa moeda que pode ser gasta numa determinada área do mundo. Por exemplo, quando se discute o problema de que faltam médicos na África, então, vamos dar ajuda externa. Se a ajuda externa for no sentido de pegar médicos e mandar para lá, tudo bem; se a ajuda externa representar que os médicos que vão trabalhar lá vão consumir mercadorias importadas, tudo bem; agora, se o que eu preciso é que mais gente estude medicina e vá tratar dos pobres em algum lugar, o investimento externo não

resolve esse tipo de problema, porque ele me dá capacidade de importar, mas não gera demanda local. Na verdade, quando eu tento resolver o problema assim, isso se torna causa de desequilíbrios. Eu mando dólares, o governo converte aqueles dólares na moeda local, mas não há produção local para satisfazer aquela demanda e isso acaba causando inflação nesses países. O financiamento externo tem que ser visto sob dois aspectos importantes. O primeiro deles é que o financiamento ótimo é o valor do gap de transações correntes, que vai resultar do processo de crescimento. Idealmente, o balanço de pagamentos deve ser zero. Eu devo financiar aquilo que eu não pude pagar com receitas do que eu vendi. Quando o balanço de pagamentos é zero, significa que eu estou recebendo um financiamento externo exatamente igual às minhas necessidades. Isso quer dizer que acumular reservas não vale a pena? Não exatamente porque, como as minhas necessidades flutuam, eu quero ter um colchão de garantia de que eu vou sempre ser capaz de cobrir essa flutuação. Mas por exemplo, dois trilhões de dólares, como a China tem, resultam de outras coisas. Isso não é capital que está acelerando o crescimento chinês. Isso são reservas que estão se amontoando em algum lugar e agora preocupam o governo chinês porque são muitas e além disso podem se constituir de uma moeda que não mantenha eventualmente o seu valor no futuro. Quando a gente pensa no sistema financeiro internacional, e na primeira grande decisão de um país nessa área, que é o grau de abertura a esses fluxos, antes de tudo é preciso definir qual é a necessidade disso. Se eu quiser evitar problemas de balanço de pagamentos, se eu estiver pensando macroeconomicamente, a meta não é ter acesso a todo o capital que for possível, porque isso pode significar simplesmente um acúmulo de moeda para o qual eu não tenho uso, como é o caso chinês, hoje em dia.

O segundo problema é que o financiamento externo, exceto no caso de algumas formas de ajuda externa, e mesmo assim, a maior parte dela não se enquadra aqui, envolve a aceitação de obrigações por parte do financiado. Ou seja, capital externo não é a Cruz Vermelha. Grande parte da ajuda externa que é concedida por países mais ricos, em geral é concedida sob a forma de subsídios, sob a forma de taxas de juros favorecidas. Quase nada são doações; quase nada são *grants*. Nos anos 90, início dos nos 2000, inclusive em resultado de uma enorme pressão do Vaticano durante os anos 90, o FMI e o Banco Mundial criaram um programa conhecido como HIPC, que é a sigla correspondente a *Highly Indebted Poor Countries*. A ideia era que países africanos, países do sul da Ásia, etc. não poderiam pagar a sua dívida externa,

nem agora, nem até o juízo final. Por isso, se propunha simplesmente cancelar a parte da dívida que fosse impagável. O FMI fazia uma projeção das exportações desses países, as suas importações mínimas para ver o que sobraria para pagar da dívida e o restante da dívida era cancelada. Esse é o conceito de sustentabilidade da dívida. Ou seja, a dívida que fosse insustentável seria eliminada. O eliminar aqui não é no sentido de dizer que ficou elas por elas, que a dívida morreu. O eliminar aqui era reduzir a taxa de juros sobre os empréstimos presentes àquilo que era projetado como capacidade de pagamento. Não é à toa que grande parte dos países beneficiados pelo programa, mais tarde tiveram que renegociar o negociado, porque o que era considerado sustentável acabou não sendo realmente sustentável e tiveram que voltar à mesa de negociações, porque se mostrou que as hipóteses iniciais haviam sido super otimistas.

Aplicações financeiras de qualquer natureza implicam obrigações. Em balanço de pagamentos, nós chamamos o conjunto de obrigações de passivo externo. O conceito que normalmente se usa para a análise econômica é o passivo externo líquido, ou seja, é o que você deve, menos as reservas, que representam aquilo que você poderia liquidar imediatamente. O passivo externo é uma medida de vulnerabilidade. Quando a gente pensa em financiamento externo, as obrigações que estão sendo criadas são muito importantes, porque as diversas modalidades de aplicação externa envolvem obrigações diferentes e a avaliação dos riscos associados a cada uma tende a mudar com o tempo.

Fundamentalmente, há três modalidades de transferência de recursos financeiros: (1) o crédito bancário, especialmente pelos chamados "sindicatos de bancos", que são consórcios de bancos, criados especialmente para fazer empréstimos soberanos porque, em geral, o volume é muito grande e nenhum banco quer se arriscar sozinho. Essa é uma modalidade; (2) o investimento em carteira, que cobre compra de papéis nos mercados domésticos. O mercado de papéis se divide em dois grandes segmentos: (a) títulos de dívida, que são os bônus, debêntures, comercial papers, etc.; e (b) ações, especialmente em mercados secundários como Bolsas de valores, etc.; (3) o investimento direto, o investimento chamado de risco, porque é aquele em que o investidor está assumindo o risco de permanência no país. Isso não quer dizer que ele não possa sair, mas quer dizer que ele está comprando ativos que não são líquidos e que, portanto, tornam a saída difícil. Os investimentos em carteira, em princípio, tanto títulos de dívida quanto ações, são negociados em mercados secundários,

e, portanto, há uma certa facilidade em você vender e voltar para casa. A Bovespa, nos últimos 12 meses, passou por uma mudança dramática, da ordem de 40 a 50 bilhões de dólares, de 2007 em que entrou muito, a 2008, em que voltou todo mundo para casa por causa da crise nos países avançados. É por isso que o investimento direto é chamado de investimento de risco. Mas essa é uma expressão inadequada porque investimentos de risco todos são. Se o país declara uma moratória, por exemplo, tudo é detido. Mas o risco aqui se refere ao investimento direto.

Com frequência se diz que os investimentos diretos são de melhor qualidade do que investimentos em carteira ou empréstimos bancários, porque eles se associam mais intimamente ao risco do país. Essas avaliações mudam, contudo. É muito interessante quando a gente vê, por exemplo, a experiência do Japão durante o que os japoneses chamavam de período de alto crescimento, que vai de 1945 a 1974, quando houve a primeira crise do petróleo. O Japão liberava a entrada de dívida, mas não permitia investimentos diretos. O Japão não permitia propriedade estrangeira de ativos produtivos no país. O receio era exatamente perder o controle da forma como o sistema japonês era organizado, com uma influência muito grande do Estado. A ideia era que uma empresa estrangeira teria autonomia excessiva em relação a esse sistema. O capital de boa qualidade dos japoneses, até 1974, era dívida porque você tem pré-contratado o quanto vai pagar e como vai pagar e quando acabou o período vai embora e não tem mais voz na economia. O que é o bom capital depende muito da conjuntura do país. O caso do Brasil, por exemplo, mostra um pouco quais são os riscos envolvidos. Por exemplo, o repatriamento foi muito ativo nos últimos 12 meses. Houve uma grande saída e uma grande remessa também de lucros que costumavam ser reinvestidos no país. Do ponto de vista do risco de balanço de pagamentos, não faz muito sentido pensar qual é o capital que eu quero. Isso pode ser interessante em cada momento, mas cada um deles representa uma combinação específica de risco macroeconômico e de eventuais benefícios para quem recebe, mas sempre mantendo em vista que para os benefícios em geral, pelo menos os de natureza macroeconômica, o critério central é a capacidade de absorção, ou seja, até onde se pode dar uma destinação útil àqueles recursos.

Como eu disse, há basicamente duas grandes fontes de recursos: o crédito bancário e os mercados de títulos. Especialmente no caso dos países emergentes, a gente tem observado uma mudança dramática do primeiro tipo de fontes de crédito bancário para o mercado de títulos. Se nós voltássemos 30 anos no tempo, seria exatamente o contrário. Não só no caso dos países em

desenvolvimento, mas também entre os países mais avançados, o crédito bancário era o principal canal de transferência de recursos. A partir dos anos 80 o mercado de títulos começou a crescer, no chamado processo de securitização, e o papel do crédito bancário se reduziu muito. Na verdade, para os países emergentes ele praticamente desapareceu, em grande medida, em função da experiência. Os anos 80 fizeram com que o crédito bancário secasse para a América Latina; os anos 90, com a crise asiática, fizeram com que o crédito bancário secasse para a Ásia; e não sobrou muita coisa porque a África, etc., nunca teve um acesso relevante, com a exceção, naturalmente, da Europa oriental, fronteira de expansão principalmente para instituições da Europa ocidental.

Até os anos 80 era muito diferente quando se imaginava a obtenção dos recursos através dos procedimentos normais das praças financeiras, que eram reguladas, e que tinham que obedecer à regulação local, ou naquele mercado do eurodólar, que foi crescendo monotonicamente. Ele não chegou a ameaçar o lugar das praças nacionais porque, especialmente Nova Iorque, tem um volume enorme de financiamento que é voltado para a própria economia americana. Isso significava que a movimentação financeira ali é sempre estupidamente grande. Mas em termos de transações internacionais strictu senso, o mercado do eurodólar foi bastante importante. Com a liberalização e com algumas tentativas de ordenação do sistema que se imaginavam serem mais adequadas à globalização, em particular o processo Basileia, a partir dos anos 80, essa distinção perde importância. As regras são flexibilizadas dramaticamente nas praças reguladas e, em grande medida, a ausência de regulação passa a ser mais um custo do que propriamente uma vantagem.

Aqui neste slide nós temos uma descrição de algumas características do Sistema Financeiro Internacional.

SFI: CARACTERÍSTICAS

- Participantes: Bancos, Bancos de Investimento, Tomadores Soberanos, Tomadores Privados, Investidores Institucionais
- Instrumentos: Crédito Bancário, Títulos de Dívidas, Títulos de Participação Proprietária (Equities)
- Moedas: de Reserva (Dólar, Euro, outras), Nacionais
- Recipientes: Países Desenvolvidos, Países em Desenvolvimento (LCD's praticamente fora do mercado)

• Estabilidade: Ausência de Supervisão Global, Centros Off Shore, Volatilidade Cambial

• Intermediação versus Desintermediação Financeira: Crescimento dos Mercados de Títulos: O Papel do Prêmio de Liquidez

Os participantes tradicionais eram os bancos comerciais, em particular, os bancos norte-americanos. Até a mudança da regulação americana, em dezembro de 1999, o sistema financeiro americano, desde os anos 30, era um sistema estritamente segmentado. Isso significa que, por imposição legal, as instituições financeiras eram especializadas. O contraste deste modelo é o modelo europeu do "Banco Universal". O "Banco Universal" pode fazer qualquer coisa, ou seja, pode operar com títulos no mercado de capitais, pode conceder crédito, pode receber depósitos, pode vender CDBs, pode vender seguros, etc. A legislação americana, aprovada durante o New Deal, julgava que este tipo de instituição é muito perigosa. Na verdade, esse julgamento está ressurgindo agora. Por que é muito perigosa? Porque, por exemplo, um banco que opere com crédito e com mercado de capitais, se a sua operação de mercado de capitais sofrer uma grande perda, provavelmente ele vai se retrair no crédito porque, se a instituição se abala, se há risco de a sua operação se inviabilizar, ou se inviabiliza realmente, eles vão ser muito mais conservadores na concessão de crédito. Isso causava o pesadelo dos reguladores financeiros, que é o fenômeno do contágio. Ou seja, um problema que ocorre num ponto de mercado se transfere para outro, e em particular, quando se transfere para o crédito, cria o que se começou a chamar de "crise sistêmica", a partir dos anos 30. Ou seja, algo que começa num ponto do sistema se espalha para todo o resto. Os Estados Unidos usavam "Bancos Universais", até 1933, e a ideia é que, quando houve a crise de 1929, isso poderia ter sido contido na Bolsa de Nova York, se os bancos americanos não fossem universais e não tivessem contraído o crédito como fizeram. É exatamente o argumento que se repete agora. É o problema de que a perda em um segmento relativamente pequeno do mercado financeiro americano, como o subprime, se espalhou, contagiou o financiamento imobiliário, e depois contagiou todo o mercado de títulos securitizados e paralisou os bancos comerciais. O que se discute hoje em dia é a falta de crédito. O governo americano lança praticamente um plano de reativação do crédito por semana. Por quê? Porque instituições que têm o seu balanço ameaçado não emprestam; guardam dinheiro porque você não sabe ainda qual vai ser o tamanho da sua

perda com as carteiras de títulos. Foi o que matou o Japão dos anos 90. O sistema bancário japonês, nos anos 90, investiu em larga escala na Bolsa de Tóquio, comprou ações a 10.000; quando a bolha estourou nos anos 90, essas ações baixaram para 2.000 e o sistema bancário japonês ficou parado durante dez anos. Só não faliu porque os japoneses mudaram a sua própria regulação e permitiram aos bancos colocar no seu balanço o valor histórico, ou seja, quanto eles pagaram pelas ações ao invés do que elas realmente valiam. Criou-se simplesmente uma multidão de zumbis, bancos que supostamente tinham uma enorme carteira de ações, mas que, na verdade, tinham um enorme buraco naquele lugar. A consequência foi que eles não fecharam, mas também não funcionavam e o sistema parou. Por isso se considerava que o sistema de "Banco Universal" tinha uma grande responsabilidade do contágio de crises na década de 30.

A passagem das décadas foi fazendo sumir da memória a Grande Depressão. O próprio sucesso das medidas de regulação sistêmica adotadas nos anos 30 fez com que os Estados Unidos passassem praticamente 50 anos sem problemas bancários graves. Houve um banco médio que teve um problema nos anos 70 e, em 1981, o Continental Illinois, que era um dos maiores bancos do país, também teve problemas e isso foi resolvido com relativa facilidade, aliás, por um plano que inspirou o PROER aqui no Brasil em 1996. O resto do sistema funcionava relativamente bem, considerando-se a profundidade e extensão dos choques sofridos na década anterior, e a avaliação dos riscos sistêmicos mudou. Isso é muito comum em sistemas financeiros. Você avalia riscos segundo a sua experiência. Se a sua experiência é favorável, você tende a aumentar suas apostas. Não é só no sistema financeiro. Na verdade, quase tudo o que a gente faz funciona ao contrário do que seria racional. Se você vai ao Jóquei Clube e começa a apostar e ganha, você não pensa que a probabilidade de você ganhar novamente se aproxima de zero; você pensa é que está com a mão quente, ou qualquer coisa assim, e vai aumentando as apostas, até o dia em que o seu cavalo tropeça e você perde tudo. As expectativas de retorno funcionam assim. Há um economista que criou uma frase que está sendo muito repetida nestes tempos: "Estabilidade é desestabilizante". Quando você experimenta muito tempo de estabilidade, você subestima riscos e se expõe. Quando se expõe, você não precisa muito mais do que um tapa na orelha para rolar ladeira abaixo. Então, durante o período de predomínio do crédito bancário como forma de transferência, os bancos comerciais eram os agentes centrais.

Nos anos 90 a liderança do sistema financeiro se deslocou para os bancos de investimento, porque o que vai crescer é o mercado de títulos, inclusive o soberano. Países como o Brasil, por exemplo, praticamente não tomam empréstimos bancários desde a crise dos anos 80, inclusive, porque não nos dariam, de qualquer forma. A captação passou a ser feita pela colocação de bônus, de títulos de longo prazo. Quando eu quero colocar um bônus, eu vou a um banco de investimento, que organiza a colocação desses papéis. Nos anos 90, a ideia predominante era de que bancos comerciais eram instituições em desaparecimento e o sistema financeiro do futuro era baseado em bancos de investimento. Quase todos os grandes bancos comerciais nesse período correram para criar ou comprar bancos de investimento, especialmente, os europeus. Os bancos de investimento existem nos Estados Unidos e na Inglaterra desde sempre, mas os alemães, suíços, etc., quando viram que o crédito não era mais o segmento dinâmico, que o segmento dinâmico era o mercado de capitais e que precisavam de bancos de investimento, eles olharam em volta e foram comprar bancos estrangeiros, especialmente os ingleses, porque eram mais baratos, mas também bancos americanos. O Crédit Suisse comprou o First Boston, que era um banco de investimento americano; o Deutsche Bank comprou um banco em Nova Iorque porque estava com um preço excepcionalmente baixo. Todo mundo precisava de um banco de investimento porque é uma tecnologia específica, que se vê, hoje em dia, que é extremamente perigosa, que pode explodir inesperadamente. Nos anos 90, contudo, se subestimava esse risco. Do lado dos tomadores, o que nós temos são países e grandes empresas. Esse não é um mercado ao qual tenha acesso ninguém que não seja muito grande. Os custos de montagem de uma operação desse tipo são muito altos. São operações marcadas por economias de escala e são muito caras para se montar, especialmente a colocação de papéis, que envolve a contratação de agências de rating, envolve convencer os investidores institucionais, e a oferta de papéis tem de ser grande para haver liquidez secundária. Isso significa que há uma segmentação muito forte nesse mercado, desde sempre. O acesso a fontes internacionais nunca foi para agentes medianos e pequenos. Mesmo no tempo do crédito bancário, você não seria considerado por um banco se não oferecesse negócios em ampla escala.

Junto com o banco de investimento, a grande novidade foi a emergência dos "investidores institucionais", que viabilizou o crescimento do mercado de títulos na velocidade em que se deu. Há relativamente uma coincidência, porque o aparecimento e crescimento desses investidores institucionais não se explicam

pelas mesmas razões que levaram à expansão do mercado de papéis. O que nós chamamos de investidores institucionais é o que formalmente se considera como sendo não instituições financeiras, como sendo instituições fora do sistema financeiro. São basicamente duas: (1) as seguradoras, que não são consideradas como parte do sistema financeiro, apesar de venderem obrigações e captar recursos; (2) os "clubes de investidores", que são os fundos, mesmo quando organizados e administrados por instituições financeiras. Os fundos não são instituições financeiras, são considerados agrupamentos voluntários de investidores. Nós temos fundos de dois tipos: (a) os fundos de mercado monetário, que é uma denominação ampla para aplicações de curto prazo. Eles são do mercado monetário porque compram papéis de liquidez muito alta para poder vender imediatamente. Trata-se quase de um meio de pagamento. São usados para sobras de caixa, etc., ou para aplicações que eu precise usar com mais freqüência; (b) os fundos de longo prazo, constituídos principalmente por fundos de pensão. Os dois grandes atores são os fundos de pensão e os fundos de mercado monetário. Os fundos de mercado monetário são resultado da inflação dos anos 60 e dos anos 70 porque, especialmente a regulação americana, proibia o pagamento de juros sobre depósitos à vista nos bancos. Com a inflação crescendo a taxas que, para os americanos, eram significativas, os depositantes começaram a tirar o dinheiro dos depósitos bancários para não deixarem no banco parado e sofrer a corrosão inflacionária. A Lei Glass-Steagall proibia que os bancos criassem outras instrumentos para impedir essa fuga. Por isso apareceram algumas instituições à margem da regulação, que não usavam o nome "banco", para não serem enquadradas na lei, mas que, na verdade, eram bancos. Nos Estados Unidos, apareceram as contas de ordem negociável de retirada, chamadas "Contas NOW". Na verdade, é um depósito à vista, mas que não é chamado de depósito à vista. A pessoa fazia o depósito e podia tirar a qualquer tempo, e podia, inclusive, transferir saldos através de algo parecido a um cheque, e que era captado por uma instituição que não era um banco, portanto, não tinha que ter reservas, nem políticas de aplicação controladas, etc., e, portanto, podia comprar papéis no mercado privado, especialmente, papéis de curto prazo. Esses fundos cresceram muito. Começaram nos Estados Unidos no final dos anos 70, início dos anos 80, e se espalharam para o mundo, inclusive, para o Brasil. Era o que se chamava aqui de "contas remuneradas" nos anos 80, um pouco para acentuar a sua liquidez, de que era como se fosse uma conta corrente. Esse segmento cresceu muito por causa da inflação dos anos

60. O outro segmento, os fundos de pensão, cresceu como resultado da desaceleração do crescimento econômico dos países centrais a partir dos anos 70, porque os sistemas de previdência que foram criados em praticamente todos os lugares, durante o século XX, são sistemas chamados de "esquemas Ponzi", também conhecidos por "esquemas de pirâmide". Carlo Ponzi era um imigrado italiano nos Estados Unidos nos anos 20, que oferecia retornos mensais de 10% a 15% em aplicações. O esquema não é diferente daquelas cartinhas que a gente recebe e que dizem: "Mande um real para dez pessoas e você vai ficar rico". A ideia é essa. Eu remunero a aplicação anterior não com o rendimento de coisa alguma, mas com novas entradas. Isto é uma pirâmide. O Ponzi original acabou preso, porque esses esquemas são considerados ilegais em grande parte dos países. Veja-se agora o caso Madoff, o Ponzi da vez. O seguro social é um "Sistema Ponzi", porque é um sistema em que teoricamente as pessoas contribuem, essa contribuição se torna um investimento e você recebe o retorno desse investimento. Mas no tempo das vacas gordas, até os anos 60, se criaram benefícios que eram superiores aos rendimentos de algum investimento que realmente pudesse dar aquelas taxas de retorno. Só era possível se pagar os benefícios porque, com o crescimento da economia, as contribuições dos novos entrantes no mercado de trabalho pagavam as obrigações existentes com os segurados. Com a inflação dos anos 70, esses sistemas se tornaram financeiramente desequilibrados. Na verdade, esse desequilíbrio se explicita porque eles já eram financeiramente desequilibrados. Há décadas a reforma da previdência já se tornou um tema central do debate político e o efeito disso foi convencer a população de que era melhor buscar alguma alternativa privada para complementar o que quer que sobre das reformas da previdência. É daí que vem o maior dos investidores institucionais hoje em dia. É da percepção desta crise que você tem essa grande reunião de recursos, e que hoje em dia o fundo de pensão é o investidor mais importante que se tem no mercado internacional. Isso tem várias implicações. Não é só a reunião de recursos, mas uma implicação importante é a profissionalização da administração de carteiras porque, agora, não sou eu que estou depositando na caderneta de poupança da Caixa Econômica para o futuro; não sou eu que estou comprando letras do Tesouro Nacional; eu estou pondo dinheiro num fundo de pensão, que vai juntar com o dinheiro de vários outros indivíduos e vai ter uma política específica, uma política desenhada profissionalmente, em tudo o que isso tem de bom e em tudo o que isso tem de mau. O que tem de bom, em princípio, é uma escolha mais

técnica de onde investir; e o que tem de mal são todos os desvios que agora estão se revelando, como o curto prazismo, o excesso de exposição a risco, o comportamento de manada, etc.

Participante não identificado: Você caracterizou a explosão dos fundos de pensão privados como consequência da crise das finanças públicas?

Professor Fernando Cardim de Carvalho, UFRJ: Como consequência da percepção da crise do sistema de previdência e não de finanças públicas em geral. O resto do eventual excesso de gastos que se possa identificar não importa. Ninguém realmente reage à possibilidade de que, daqui a décadas, um aumento de impostos seja necessário para cobrir um déficit presente. O fundo de pensão não é um investimento comum. Inclusive, ele não é tratado pela regulação da mesma forma; ele é muito mais estreitamente regulado. Por quê? Porque uma coisa é eu ter uma sobra, que eu jogo na Bolsa para ver se essa sobra fica maior. Outra coisa é a minha renda de sustentação do meu padrão de vida durante o período final da minha vida, quando inclusive eu provavelmente vou ter menos escolhas, até por idade, desqualificação, etc. A preocupação aqui era especificamente com a capacidade do sistema de previdência em manter os seus recursos, e que é muito alimentada pelo questionamento a que me referi. Se existe desequilíbrio e qual é o tamanho do desequilíbrio é uma questão extremamente difícil de medir, tanto que há várias posições a respeito. O que nos interessa aqui não é o fato, mas é a percepção do fato, porque é isso que induz ao comportamento defensivo. Eu não quero esperar para ver se o Fábio Giambiagi está errado quando diz, nos seus artigos semanais, que "o mundo vai acabar". É possível que ele tenha razão, e por isso, por menor que seja a probabilidade que eu associe a essa possibilidade, eu vou me defender fazendo o meu fundo logo de início. Quanto maior for essa percepção, maior será o volume de recursos que é separado para isso.

Em relação aos instrumentos, eu já mencionei antes. Nós temos o crédito bancário e os dois tipos de títulos: os títulos de dívida (bônus, debêntures, etc.) e os títulos de participação proprietária, que genericamente são chamados de *equities*. Não se negociam quotas de participação em empresas limitadas, o que se negocia são ações mesmo. É o que estaria aqui.

No caso de moedas em geral, nas transações através de fronteiras, as duas principais eram o dólar e o euro, mas havia uma participação razoável

de outras moedas, como o yen, o franco suíço e algumas moedas escandinavas. Lembremos que o uso desses recursos é para fazer importações, basicamente. Você busca recursos nas moedas onde você tem uma probabilidade maior de fazer essas operações. Se eu vou importar bens e serviços japoneses, até por uma questão de administração de risco cambial, o ideal é me financiar em yens e não em dólar, para não ficar me expondo a esse risco. Em tempos recentes estava havendo uma tendência interessante ao uso de moedas que não servem como moeda de reserva. Inclusive o Brasil estava colocando papéis denominados em reais. Por um lado, isso era resultado de confiança na estabilidade da economia e, por outro lado, era o fato de que até praticamente o meio de 2008 havia uma expectativa generalizada no mercado de câmbio de que o real continuaria sendo uma moeda em contínua valorização. Isso já vinha ocorrendo há pelo menos três anos e, até o meio de 2008 a aposta era de que o real chegasse talvez a R$ 1.40 ou R$ 1.30 em relação ao dólar, e isso só foi revertido com a saída de capitais ocorrida quando a crise chegou aqui. Mas quando você tem uma expectativa de valorização da moeda, é óbvio que você vai querer denominar o seu ativo financeiro naquela moeda, porque você vai ganhar não só juros, etc., que é o serviço normal da dívida, mas vai ganhar também o prêmio de capital cambial. Por exemplo, se eu sou um investidor a estrangeiro e comprei o real a 2.00 por dólar e agora ele está a 1.40, eu vou receber muito mais dólares na hora de sair do que paguei na entrada. Isso estimulou bastante algo que era muito incomum, a colocação de papéis em moeda nacional. De qualquer forma, era uma mudança importante porque em outros períodos em que as moedas podiam se valorizar, mesmo assim investidores não se arriscavam. Mas agora, até mesmo como resultado dessa profissionalização, passa-se a ter administradores de carteira mais ágeis e mais bem informados, inclusive, que acompanham o mercado de câmbio junto com os mercados financeiros mais tradicionais e se abriu esse espaço. Agora, o que vai acontecer daqui para frente, a gente tem que esperar para ver.

Uma coisa importante a se considerar é que o sistema financeiro internacional é um mercado de países desenvolvidos. Agora na crise, isso está sendo explicitado por causa do contágio de dificuldades, mas muitas vezes, pela literatura, pelos debates, parece que esse é um mercado em que países investidores e países desenvolvidos aplicam em países em desenvolvimento e o problema é como estabelecer alguma igualdade de condições nessa negociação. Na verdade, o mercado de emergentes é um

mercado marginal dentro do sistema financeiro e, em particular, dentro do sistema financeiro internacional. O grande canal de relações financeiras é entre a economia americana e a área euro, principalmente. Era assim e continua sendo assim. Isso significa que são operações que funcionam de acordo com os procedimentos e as regras definidas por esses países e funcionam, fundamentalmente, influenciadas pelas políticas econômicas desses países. Os mercados emergentes são parceiros que foram crescendo de importância nos anos 90, porque ofereceram grandes chances de ganho, mas que mesmo assim continuaram com uma participação amplamente minoritária.

Para quem estiver interessado sobre esses fluxos, essas negociações do mercado como um todo, há duas grandes fontes facilmente acessíveis. A primeira fonte é um relatório semestral, preparado pelo Fundo Monetário Internacional, que se chama "Global Financial Stability Report". Ele está integralmente disponível no site do FMI: www.imf.org. Com a crise eles têm feito, inclusive, alguns updates, porque não dá para esperar seis meses para atualizar análises, porque as coisas mudam muito depressa. As análises são tecnicamente interessantes e refletem a posição de um agente importante. Mas o seu Apêndice Estatístico tem um grande volume de informações sobre os mercados de dois segmentos: mercados desenvolvidos e países emergentes. O terceiro segmento, que são os LDCs, não fazem parte. A diferença entre países emergentes e o resto é exatamente essa. Os países emergentes são os que têm acesso ao sistema financeiro internacional. Há países que não têm acesso, ou têm um acesso esporádico, limitado, como grande parte da África Subsaariana, com exceção da África do Sul. Esses países têm acesso puramente a ajuda externa ou a fontes oficiais. Em mercados financeiros internacionais, do jeito como eles funcionam, esses países não participam. A expressão "mercados emergentes" é um subconjunto relativamente pequeno dos países em desenvolvimento.

A segunda fonte importante é um boletim trimestral chamado "BIS Review", que é editado pelo Bank for International Settlements, o Banco de Compensações Internacionais. Esse boletim também tem uma base de dados bastante ampla e está integralmente disponível na internet: www.bis.org. Em particular, o relatório anual deles que sai em maio ou junho é extremamente interessante. Inclusive é um pouco mais aberto analiticamente do que o do FMI. É uma fonte muito interessante para se acompanhar.

Participante não identificado: Eu li que o BIS foi uma das instituições que alertou, em tom contundente, sobre os perigos do crescimento da

alavancagem e desses modelos matemáticos nos quais não se pode confiar muito. Acho que foi dois anos atrás.

Professor Fernando Cardim de Carvalho, UFRJ: Exatamente, foi em 2007. Mas tradicionalmente, eles fazem análises muito interessantes. Em geral o FMI tem uma grande visibilidade, porque concede empréstimos, impõe políticas, enquanto o BIS foi um banco que foi criado para administrar os pagamentos das reparações de guerra alemãs, depois da I Guerra. Como os alemães jamais pagaram coisa alguma, o banco ficou sem nada para fazer e virou um administrador de reservas. O BIS não é uma instituição pública, como o FMI; ele é uma instituição privada cujos proprietários são os países mais desenvolvidos. O Brasil se tornou recentemente membro do BIS. Agora, ele se tornou membro do Comitê da Basileia, mas já era membro do BIS. Uma das funções do BIS é exatamente produzir estudos, que são muito bons, muito interessantes. O BIS tem uma base de dados muito interessante também.

Uma questão central quando se pensa no sistema monetário internacional é a questão da estabilidade sistêmica, isto é, basicamente, a propensão a crises. Quando a gente pensa numa crise de qualquer tipo, especialmente, crises financeiras em geral, nós buscamos responder a duas perguntas: O que é que impacta as economias? Qual é a natureza dos choques que um determinado mercado ou sistema pode sofrer? Por exemplo, o choque do petróleo. Um determinado grupo de países altera unilateralmente o preço de um insumo importante e isto choca todas as economias que importam óleo e forçam com que elas se ajustem. Quando elas forçam esse ajuste, entra o segundo problema, que é: quais são os mecanismos de propagação desse choque. Fundamentalmente, nós podemos pensar em dois tipos de mecanismos de propagação: os mecanismos que absorvem choques e os mecanismos que multiplicam choques. É um pouco como no boxe, o sujeito leva o soco na cara, dá aquela tremida e continua de pé. Aliás, a linguagem do boxe é essa mesma: diz-se que o lutador "absorveu o direto que recebeu". Mas em alguns casos, em vez do boxeador ficar de pé, ele sai voando. Esse é um mecanismo que multiplica o choque. Ele sair voando, bater a cabeça, tropeçar e acertar o juiz cria danos secundários. Isso é muito importante, porque é a diferença entre um sistema estável e um sistema instável. Não há nada que se possa fazer com relação a choques. Os choques são exógenos, por definição. Um choque é alguma coisa sobre a qual você não tem controle. O que você pode fazer, e essa é a meta de quase toda a regulação de

estabilidade, é criar mecanismos de propagação que façam com que você absorva, ao invés de multiplicar seus efeitos. Quando você tem uma crise, é exatamente porque isso falhou. Uma crise é exatamente a situação em que o choque vai se transmitindo de um agente para outro, de um mercado para outro, ao invés de ser absorvido por aquele primeiro. Por exemplo, um choque de política monetária. O Banco Central resolve aumentar a taxa de juros para combater a inflação. Com isso, ele diminui a demanda agregada e existe um mecanismo de absorção desse choque, que é a variação de estoques. A empresa produziu, se esse choque não for excessivamente grande e, se ela não vendeu, ela coloca no armazém para vender depois. Esse é um mecanismo que protege o resto da economia. Aquele choque foi neutralizado no ponto de impacto. Mas vamos supor, por exemplo, que a alta de juros tenha sido alta demais, como fez o Paul Volcker em 1979, e que a demanda caiu tanto que a empresa não pode simplesmente colocar estoques no armazém porque são estoques muito grandes, ela vai levar muito tempo para desovar aqueles estoques e vai despedir trabalhadores. Quando ela despedir trabalhadores, a demanda agregada vai cair mais um pouquinho, porque essas pessoas que perderam o emprego vão diminuir a sua demanda e vão ameaçar o emprego de terceiros, que por sua vez vão diminuir a sua demanda e ameaçar o emprego de quartos. Isso é o que o Keynes chamava de processo multiplicador. São as reverberações do segundo round sobre o terceiro e do terceiro round sobre o quarto, e assim por diante. Processos de crise são processos em que a economia, ao invés de absorver o choque, ela o propaga, o multiplica pelo resto da economia. A questão importante para um regulador financeiro é exatamente identificar esses mecanismos, porque é isso que se tenta controlar na eventualidade de um choque. Os reguladores sabem que evitar choques é impossível. Então, o que o regulador tenta é criar uma estrutura que seja suficientemente forte para absorver a pancada no ponto de impacto e permitir que todo o resto continue funcionando normalmente.

Isso depende de várias coisas. Isso depende, por exemplo, da estrutura da economia. O Banco Universal, por exemplo, era considerado um mecanismo de multiplicação. Um choque no mercado de capitais poderia ter se resolvido simplesmente com alguns corretores pulando do 20° andar, etc., mas ao contrário, levou ao estrangulamento da oferta de crédito para empresas, o que fez com que o emprego diminuísse e se entrasse naquele mecanismo de contração. Conhecer as propriedades de estabilidade do sistema, que são sempre bastante complexas, é muito importante.

Finalmente, houve uma grande mudança no que diz respeito a esse mecanismo, que criou um sistema cujas propriedades não eram tão bem conhecidas e que, em grande medida, levou ao problema que está ocorrendo agora. Em grande parte, mercados mudam e quando mercados mudam, as propriedades do sistema mudam. Entender essas propriedades leva tempo, descobrir como você pode controlar essas propriedades também leva tempo, criar sistemas de segurança sistêmica leva mais tempo ainda. Normalmente, você só percebe a extensão dos danos que podem ser causados quando eles efetivamente são causados. A regulação sempre chega depois. A regulação é sempre como o bombeiro, que chega depois que o prédio pegou fogo. Historicamente, é inevitável. Você descobre o que não funciona depois que já não funcionou e o que você faz é proibir procedimentos para que na próxima vez aquilo não se repita. Isso é menos tolo do que parece. Foi o que se fez nos anos 30 e garantiu-se 50 anos de estabilidade. Ou seja, quando isso é feito adequadamente, pode funcionar bem. A grande mudança que nós temos no sistema financeiro moderno é a evolução do que se chama de "desintermediação financeira". A palavra não existe em inglês, existe menos ainda em português, mas os economistas não são conhecidos pelo apego à língua materna, criando neologismos sem dó nem piedade. Essa expressão quer dizer que, na verdade, nós passamos de um sistema baseado em intermediação financeira para um sistema baseado em desintermediação financeira. Na verdade, isso é o declínio da atividade bancária comercial e a substituição dessas atividades por colocação de títulos. Nós temos dois tipos de processos que estão envolvidos nesta mudança.

O primeiro é o que se chama de processo de securitização. Securitização vem do termo "securities", títulos. Há dois tipos de operação, que basicamente obedeceram a um mesmo fator de impulso. Nós vimos ontem que os anos 70 foram uma década tenebrosa para a economia internacional, com o choque do petróleo, a inflação americana que vinha dos anos 60, o ativismo dos Bancos Centrais, que fez com que os juros aumentassem muito, mas de forma desigual entre os países. Isso causou uma aceleração dos movimentos de capitais, que, por sua vez, aumentaram a volatilidade do câmbio. Ou seja, para as instituições financeiras, especialmente num sistema baseado em intermediação, é o fim do mundo. O que é intermediação financeira? É uma circunstância em que eu tenho uma relação indireta entre o emprestador final e o tomador final. Tome-se, por exemplo, uma empresa que quer capital de giro, ou que quer financiar a construção de residências, qualquer coisa assim.

O que a gente chama de intermediação financeira é um sistema em que a transferência de recursos do emprestador ao tomador se dá de forma indireta. Na verdade, o emprestador empresta para a instituição financeira e esta última é o credor do tomador final. Por exemplo, quando eu compro um CDB do Banco do Brasil, eu não faço a menor ideia, e nem quero saber, para quem o Banco do Brasil está emprestando. Se o Banco do Brasil emprestou mal e não recebeu, o azar é dele. Eu quero o meu dinheiro de volta, porque a dívida que o banco tem é comigo. Se ele fez besteira, que venda ativos e me devolva o empréstimo que fiz. Isso é um sistema de intermediação financeira, porque a instituição financeira é devedora do emprestador e é credora do tomador. Ou seja, o risco desta operação está no balanço da instituição financeira. É ela que se arrisca a não receber o dinheiro, se houver um calote do tomador, e ainda assim ter que cumprir as suas obrigações com o emprestador. Nesta operação, a instituição financeira vai cobrar o risco que ela percebe no tomador e o emprestador vai cobrar o risco que ele percebe no banco. Vejam que o risco final que terá de ser pago pelo tomador é duplo. Ele vai pagar pelo risco do emprestador, porque isso influencia a taxa de juros de captação. Mas o banco vai jogar um spread que tem a sua própria avaliação de risco sobre a taxa de juros que pagou ao emprestador para que este aplicasse no banco. O tomador estará pagando o primeiro risco, mas esse outro risco também, já que a taxa de juros que pagará pelo empréstimo é a soma da taxa de captação do banco e do spread que este último cobra. Isso é o que se chama de intermediação financeira e o caso típico é o crédito bancário. As pessoas depositam dinheiro no banco, ou compram CDBs, etc, e é o banco que empresta do outro lado. Instituições financeiras maiores, como o Citibank, também captam em euros, por exemplo, e emprestam em dólares. O sistema de câmbio agora não é mais o câmbio fixo de Bretton Woods. Agora é um câmbio variável que muda, entre outras coisas, de acordo com a taxa de juros de política monetária na Alemanha e a taxa de juros americana. Eu tenho duas incertezas. São duas autoridades monetárias funcionando independentemente, que se reúnem todo ano, mas nunca chegam a um acordo sobre coisa nenhuma, e tenho ainda a volatilidade cambial normal a considerar, porque agora o câmbio flutuante responde a comportamentos privados também. Quando o mundo está se comportando bem, não tem problema. Quando a gente vive os anos 70, a chance de esses bancos quebrarem é ilustrada pelo fato de que muitos deles efetivamente quebraram. A gente chega ao final dos anos 70 com uma grande parte do sistema bancário

americano tecnicamente falida. Eles estavam falidos por nossa causa, falidos por causa dos empréstimos de energia, falidos por causa dos empréstimos habitacionais, seja lá qual for a raiz, eles estavam falidos. O que seria mais adequado, pelo menos do ponto de vista da instituição financeira? O ideal para a instituição financeira é que a aplicação do emprestador final pudesse ser feita diretamente ao tomador final. Mas isso não significa tirar a instituição financeira da transação, significa mudar o papel dela. O que a gente chama de desintermediação não é eliminar o intermediário, mas é transformar o intermediário, de alguém que assume riscos, num promotor de negócios como um corretor de imóveis, por exemplo. Se eu quero vender um imóvel, eu procuro alguém que tenha experiência no mercado, etc., um Bogoricin da vida. O Bogoricin não vai comprar o meu imóvel e correr o risco de ficar com ele. O que o Bogoricin me oferece é a expertise em encontrar um comprador que preencha condições que sejam adequadas. Vai levar uma comissão e vai embora. Se depois esse comprador se revelar um caloteiro, o azar é meu. O Bogoricin já foi embora e não vai aceitar reclamações, porque a função dele era apenas a de promover o negócio. Isto aqui é o que se chama de desintermediação. É a transformação, de um tipo de mercado financeiro em que a instituição financeira assumia riscos de crédito, para um tipo de transação em que, por si, a operação não oferece riscos para quem está no meio. É isso que um banco de investimentos faz. Um banco comercial empresta; um banco de investimentos coloca papéis. Quando eu contrato o banco de investimentos, não é para ele me conseguir dinheiro, mas é para ele pegar o caderninho de telefone dele, procurar os tesoureiros dos fundos de pensão, com quem um bom banco de investimentos se relaciona, e combinar com eles a minha colocação inicial. Daí para frente é mercado secundário e eu não tenho mais nada a ver com isso (na verdade, não é nem exatamente assim, mas aí o problema é outro). Então, a desintermediação foi estimulada pelo excesso de risco dos anos 70. Não sobraram muitos negócios tradicionais em que valesse a pena entrar e os bancos de investimento crescem exatamente porque havia esta possibilidade de que as transações financeiras pudessem ser realizadas de forma direta. Os bancos comerciais saem correndo atrás dos bancos de investimento exatamente para descobrirem um jeito de participar disso, já que sua própria atividade estava em declínio. Era preciso comprar um banco de investimento para continuar em expansão.

Quando a gente fala em securitização há dois processos que, às vezes, são confundidos, mas têm propriedades e implicações muito diferentes. Uma

dessas operações é a substituição de operações que eram feitas por crédito e passam a ser feitas por títulos. Por exemplo, nos anos 80, os bancos americanos sediados em Nova Iorque quase faliram por causa dos países em desenvolvimento, especialmente nós, Argentina e México, e por algum tempo, realmente, a perspectiva de falência era uma distinta possibilidade. O Federal Reserve evitou isso, mas durante algum tempo se falava, inclusive, em cartel de devedores que interromperiam pagamentos e coisas assim. O que é que aconteceu? Quem aplica num banco que todo mundo está dizendo que vai fechar? Eu só vou aplicar se me oferecerem muito dinheiro por essa aplicação, uma alta taxa de juros e muita liquidez, ou seja, um prazo muito curto, etc. O resultado disto é que a taxa de captação para esses bancos subiu muito. Na verdade, ela subiu por cima do que os seus clientes pagariam se fossem diretamente ao mercado. Se uma empresa que tinha prestígio junto ao mercado e não estava ameaçada de nada fosse ao mercado diretamente, ela pagaria, digamos, 5% de juros. Se o banco fosse ao mercado, ele pagaria 8% e, para emprestar à empresa, esse banco cobraria os 8% de captação mais o seu spread, que seria, digamos, 2%. Assim, se a empresa for ao banco, ela pagará 10%, mas se captar diretamente no mercado, ela paga 5%. O que as empresas fizeram? Tiraram o banco do circuito. O que está na raiz da explosão desse mercado são os chamados *commercial papers*, que são títulos de curtíssimo prazo que as empresas usam para financiar capital de giro. Antes elas captavam esse capital do giro no banco, mas agora pagavam menos, colocando os *commercial papers* diretamente junto a fundos de mercado monetário, do que pedindo um empréstimo de prazo semelhante. O que é que o banco vai fazer? Ele vai oferecer operações de apoio de liquidez à colocação de papéis e dizer: "Muito obrigado por me permitir ajudar a vender esses papéis e ganhar uma comissão". Isto acontece com os *commercial papers* e acontece no mercado imobiliário. O mercado imobiliário americano entra em colapso nos anos 80. Então, esse é um tipo de substituição normal; substitui-se um segmento por outro onde o acesso é possível, onde existe uma demanda por esse tipo de investimento. Ou seja, do ponto de vista de segurança sistêmica ele não é exatamente problemático.

Mas há um segundo tipo de substituição que é o vilão dessa história, é o que genericamente se chama de "asset-backed securities" ou "papéis lastreados em ativos". Significa criar camadas de securitização. Por exemplo, o commercial paper que eu emiti, ao invés de ter sido comprado por um fundo de mercado, que vai ficar com ele na carteira até a hora de receber de

volta, seria comprado pelo próprio banco de investimento que promoveu a colocação, através de um tipo de empresa fantasma chamada "veículo de propósito especial" e usar esse papel como lastro de outro papel. Isso significa que eu uso um título para criar um outro título que, por sua vez, pode ser usado para criar um terceiro título. Há uma grande chance de ganho aqui e isso permite uma manipulação do risco associado a cada aplicação que justificava a operação. Por exemplo, as hipotecas subprime eram securitizadas e eram usadas para lastrear um título baseado em hipotecas, que, por sua vez, poderia ser usado para lastrear uma coisa chamada Collateralized Debt Obligation – CDO, "Obrigação de Dívida Colateralizada", que era um papel lastreado no papel que era lastreado na hipoteca e que, por sua vez, para aproveitar também manipulações do risco, poderia ser transformado na CDO-Squared, ou seja, "Obrigação de Dívida Colateralizada ao Quadrado". É um papel lastreado num papel de igual natureza. Obviamente, mesmo que a gente não examine o detalhe da operação, não há como não perceber que isso não tem qualquer papel em termos de produtividade do sistema, em termos de eficiência do sistema financeiro. Isso se resume simplesmente à possibilidade de manipular características do investimento e, com isso, conseguir o Triplo A, que a gente vê em várias dessas obrigações que estão entrando em default. O Triplo A significa que há uma probabilidade praticamente nula de default. Ou seja, praticamente impossível. No entanto, elas entraram em default aos borbotões. Por quê? Porque, na verdade, eu estava atribuindo essa invulnerabilidade a um papel derivado de outro, derivado de outro, derivado de outro, derivado de uma operação lá na ponta. A principal função disto aqui é literalmente jogar areia nos olhos. Não tem nenhuma outra função. Dentro do sistema, isso não cria nada de relevante, exceto um fluxo de obrigações que, em última análise, terá de ser validado pelo cidadão que não tem emprego, que não tem ativos, que não tem nada, que contraiu a dívida hipotecária subprime e de cujos pagamentos dependerá a remuneração do MDS, do CDO e do CDO^2. Quando o volume dessas obrigações passa de uma certa relação com relação ao fluxo de caixa subjacente, ou seja, o pagamento que teria que validar isto tudo, acontece o que aconteceu em 2006. Se eu tiver um default aqui na ponta, toda essa construção vai apresentar um default em cadeia. Então a securitização não é o problema em si. Na verdade, a securitização original se mostrou até mais adequada para um sistema funcionando sob condições excepcionais de risco, como as dos anos 70, e, de certa forma, a volatilidade cambial, de juros, etc., se manteve forte em

todo esse período. Então, a securitização em si não é tanto o problema. O problema é o que se chama de *layering*, ou seja, colocar uma camada sobre uma camada, sobre outra camada de obrigações. Isso é tóxico, porque não há nenhum investidor em CDO^2, por exemplo, que tenha qualquer ideia sobre qual é realmente o risco subjacente envolvido. É claro que poderiam ter, se quisessem. Mas a rigor, as agências de rating aplicaram de forma mecânica os métodos que elas usam para títulos originais aos outros papéis e simplesmente o sistema todo se expandiu com base numa avaliação de risco completamente falsa.

Qual é a grande vantagem, do ponto de vista do emprestador desses recursos? Nós vimos aqui por que a instituição financeira quer passar para cá: porque o risco de capital dele é menor aqui. Por outro lado, o tomador só paga um risco e não dois, como no caso da intermediação. Mas por que o emprestador entra nisso? O que é que o emprestador tem a ganhar, deixando de aplicar numa instituição e passando a comprar papéis? Ele ganha liquidez. Quando eu empresto através de uma instituição, em geral esses contratos não são intrinsecamente líquidos. Quando eu faço um depósito a prazo, por exemplo, eu tenho uma data de redenção. Isso significa que, durante este período, eu não tenho direito a desfazer o negócio. Na verdade, mesmo com as facilidades que os bancos dão, haverá uma penalidade se eu quiser desfazer o negócio antes da hora contratada. O banco pode até me deixar sacar antes, mas vai diminuir os juros ou, eventualmente, não pagar juro algum porque, rigorosamente, eu estou violando o contrato. Este contrato não tem liquidez imediata. Se eu compro um CDB de três meses, durante esses três meses, aconteça o que acontecer, aquele ativo está congelado em alguma coisa. Quando eu compro papéis, o que importa não é a data de redenção, mas é saber se eu posso vender para outros. Isso é o que determina o prêmio de liquidez. Ou seja, se eu estiver num mercado secundário de CDBs, tudo o que eu preciso é encontrar um comprador. Eu não vou ao banco, eu não preciso ser punido por causa disso. Se eu encontrar um comprador para o papel no período restante, eu posso sair sem perdas. Naturalmente, a palavra chave é "encontrar um comprador". Onde é que eu encontro compradores? Em mercados secundários. Um ativo é líquido quando existem mercados secundários organizados para ele. As ações de empresas de capital aberto são líquidas porque existe uma Bolsa. Se eu tenho ações da Petrobrás e quero vender, eu não preciso ficar pensando quem será que poderia comprar essas ações. Eu sei onde os compradores potenciais estão. Eles estão lá em

São Paulo, num determinado endereço, num determinado horário, cinco dias por semana. Se eu quero vender títulos públicos, eu sei que os bancos compram sob demanda porque o Banco Central, inclusive, lhes dá essa possibilidade. Então, o que é que tem para o emprestador aqui? O emprestador tem o prêmio da liquidez. Liquidez é o grande tema quando se estuda mercados financeiros; é o mais complicado deles todos porque, no agregado, não existe liquidez. O que é liquidez? É a suposição de que, se eu quiser vender aquele ativo tem alguém esperando para comprar, ou seja, para cada vendedor tem um comprador potencial esperando. Naturalmente, isto só funciona setorialmente, ou individualmente, ou por grupos. Não existe liquidez de mercado. Em geral se mede liquidez pelo volume de transações. Isso quer dizer que, para todo mundo que colocou alguma coisa à venda, apareceu um comprador que evitou grandes perdas. Mas se todos colocarem à venda, o valor do título vira pó, como se todo mundo tentar comprar, o valor do título explodirá. Ou seja, o problema de liquidez é que ela é algo absolutamente essencial ao mercado de títulos, porém a rigor ela só existe para o indivíduo e não para o mercado como um todo. Isso significa que esses mercados são um grande mecanismo de propagação. Especialmente por que eles são vistos como uma bóia, como algo que dá segurança, e que dá isso em condições normais em que um quer vender, mas que, na hora da crise, em que eventualmente as pessoas precisem vender, ele serve como propagador porque você coloca ativos à venda e a sua riqueza simplesmente desaparece. É o que aconteceu no primeiro estágio da atual crise financeira. Quando as primeiras hipotecas subprime começaram a mostrar que a taxa de default seria maior do que a esperada, quem tinha papéis lastreados nisso não ia esperar para ver se os dele também iam ser atingido. Se eu vejo que o papel do meu vizinho é igual ao que eu tenho e não está pagando o que foi prometido, a primeira coisa que eu penso é vender esse papel antes que o default me atinja. Mas eu não sou mais esperto do que o resto do mercado. Quando todo mundo fizer isto, o mercado entrará em colapso. Mesmo os investidores e as instituições que não tentaram colocar os ativos à venda vão falir. A maioria das instituições americanas que fecharam ou sofreram intervenção do governo americano em 2008 tinham fluxo positivo de caixa, mas todas elas eram insolventes. Por que eram insolventes? Porque você valora os ativos no balanço de uma instituição pelo valor do mercado. Ao contrário do Japão dos anos 90, a legislação americana é a chamada "marcação a mercado". Então, se eu tenho uma instituição financeira, o valor dos meus ativos não é o

que eu paguei e sim quanto o mercado me daria hoje por eles. Se o mercado hoje me daria pó por aqueles papéis, as minhas obrigações são maiores do que os meus ativos. Essa é a definição técnica de insolvência e, por regulação financeira, o Banco Central é obrigado a fechar instituições desse tipo, a não ser que ele use um truque qualquer para encontrar um comprador para a minha instituição. Se não, a quebra é inevitável. Foi o que o Federal Reserve fez com o Lehman Brothers, mas causou esse escândalo todo e não fizeram com mais ninguém. Eles passaram a buscar truques. Isso é o exemplo de um mecanismo de propagação que é exatamente baseado, ou explicado, pela importância dos mercados de títulos a partir desse período dos anos 80. Ou seja, ele é um sistema que funciona muito bem quando tudo vai bem, mas é extremamente perigoso quando, eventualmente, há um excesso de oferta do papel. Isso é o mais interessante porque foi isso que transmitiu a crise para as instituições que poderiam estar se dando bem. Por que é que nenhum banco americano está emprestando nada? Porque todos eles perderam com as carteiras de papéis, mesmo que eles não estivessem tentando negociar esses papéis. Vocês provavelmente devem ter visto o último dos planos anunciados pelo Secretário do Tesouro Americano, Timothy Geithner. Foi exatamente o de compra de ativos podres. Essas instituições que não estão falidas, mas não fazem nada, não emprestam, não oferecem crédito porque o seu balanço tem uma grande parte que virou pó. A iniciativa do Tesouro Americano, que muita gente critica, inclusive Paul Krugman, é exatamente de comprar esses papéis para que elas não tenham que realizar a perda e se sintam mais propensas a ofertar crédito.

Eu passei muito do tempo. Haveria uma última coisa a dizer, que seria a questão dos derivativos. Eu só queria observar uma coisa e deixar como sugestão. O sistema financeiro dos últimos 30 anos passou por mudanças muito importantes. Uma implicação importante dessas mudanças é que, em relação ao papel exercido durante a maior parte do século XX, o sistema financeiro passou a jogar um papel ativo na criação de problemas. Na verdade, o sistema financeiro é absolutamente essencial numa economia capitalista moderna e a ideia de acabar com o sistema é tolice. Porém, ele se tornou efetivamente muito mais instável em função das mudanças ocorridas, e em parte porque o próprio ambiente macroeconômico também se instabilizou. Com isso, ele passou a ser uma fonte potencial de problemas como agora está ficando muito claro.

Por outro lado, uma característica é que esse sistema não só mudou a sua natureza, mas mudou a sua extensão de operação, pela chamada "globalização". Ou seja, as barreiras nacionais que protegiam os mercados nacionais foram reduzidas em muito desde os anos 70. Isso tornou o problema da regulação financeira um problema central, em particular a compreensão de regulação financeira é um problema internacional hoje em dia porque o mercado é global. Os mercados são maiores do que os Estados. Os Estados Nacionais têm duas escolhas: ou eles se fecham, o que hoje em dia é pouco provável; ou eles aceitam participar de um sistema internacional. Esse sistema internacional é decidido em algumas poucas instituições, em particular, o Comitê da Basileia, que é a organização mais importante de todas essas, e que é muito ativa desde os anos 80. O Brasil foi agora convidado a fazer parte do Comitê da Basileia, dentro desse processo todo de absorção do G-20. No entanto, muito frequentemente, há a percepção de que o Brasil, que tem uma reconhecida competência na diplomacia comercial porque é muito agressivo, com interesses muitos claros, formação de coalizões bastante eficientes, não está à altura disso no que diz respeito à diplomacia financeira. Tradicionalmente, é muito comum em mercados financeiros você ficar escondido atrás da cortina, torcendo para que ninguém veja que você está lá e as coisas possam passar sem lhe machucar demais. Hoje em dia, isso é quase impossível e, na verdade, nem corresponde à atitude politicamente mais agressiva do Presidente Lula que está nos colocando no meio de várias coisas, etc. Então, conhecer essas propriedades, em particular, de estabilidade sistêmica é absolutamente essencial. É isso que é o centro de discussão do G-20. É isso que se faz no Comitê da Basileia e é o que se faz em um outro sub-órgão que funciona no BIS, que é o Fórum de Estabilidade Financeira. Antes era só o G-7, mas agora se abriu para um conjunto maior de países, inclusive o Brasil. Mas só faz sentido participar desses fóruns no caso de se ter um programa e uma visão estratégica como, por exemplo, nós temos na parte comercial. Eu gostaria de finalizar sublinhando como essas coisas se tornaram mais importantes do que tradicionalmente eram e como, em particular, o debate internacional ficou importante. Tradicionalmente, o sistema financeiro era um problema local, era um problema de cada país. Hoje em dia não é mais assim. Quando o Citibank tem problemas nos Estados Unidos, ele tem problemas nos 108 países nos quais ele opera. Enfim, desculpem a pretensão de fazer sugestões, mas essa é uma percepção que, como parte do público, eu gostaria de externar à instituição. Nos últimos anos grandes decisões têm

sido tomadas e o Brasil, ao contrário da sua atuação na OMC, etc., em geral, têm se comportado como se isso não lhe dissesse respeito. Isso é um grave equívoco. Obrigado e desculpem pelo excesso de tempo. Foi um prazer estar aqui.

Professor Doutor Francisco Eduardo Pires de Souza

Desenvolvimento econômico: Brasil
Tema: Efeitos da crise sobre o setor externo brasileiro

Francisco Eduardo Pires de Souza

Possui graduação pela Universidade Federal Fluminense (1975), mestrado pela Universidade Estadual de Campinas (1978), doutorado em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (1985) e pós-doutorado pela London School of Economics and Political Science (1995). Atualmente é Professor Assistente da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Professor Adjunto 4 da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Professor Adjunto da Universidade Federal Fluminense, Economista da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Pesquisador da Financiadora de Estudos e Projetos e Professor do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Economia Monetária e Fiscal. Atua principalmente nos seguintes temas: Ajustamento do Balanço de Pagmentos, Balanço de Pagamentos, Taxa de câmbio. (Texto gerado automaticamente pela aplicação CVLattes). Última atualização do currículo em 17/02/2008.

Endereço para acessar este CV: http://lattes.cnpq.br/7927050165594835

Desenvolvimento Econômico Brasileiro - Efeitos da crise sobre o setor externo brasileiro

Professor Doutor Francisco Eduardo Pires de Souza

Brasília, 03 de abril de 2009

Professor Ricardo Bielschowsky, CEPAL: Hoje nós vamos ter a aula do Professor Francisco Pires de Souza, que é formado na UFF, com mestrado e doutorado na UNICAMP e, atualmente, está dando aula na UFRJ. Ele vai nos falar sobre os efeitos da crise sobre o setor externo da economia brasileira.

Professor Francisco Eduardo Pires de Souza, UFRJ: Bom dia a todos. Eu agradeço o convite para participar deste curso. O tema são as consequências dessa crise financeira internacional que está aí sobre o setor externo da economia brasileira e, através dele, também sobre outras variáveis macroeconômicas, bem como sobre as outras dimensões da economia brasileira.

Eu vou começar fazendo uma brevíssima comparação com outras economias, sobretudo as economias emergentes. Essa crise financeira, que começou com a crise das hipotecas subprime nos Estados Unidos, difundiu-se para todo o sistema financeiro americano e para o resto do mundo. No que se refere aos efeitos sobre outras economias avançadas, como por exemplo as europeias, a crise chegou de uma forma mais ou menos parecida com o que aconteceu nos Estados Unidos, até porque elas tinham alguns desequilíbrios, alguns problemas semelhantes, por exemplo no que se refere ao sistema financeiro e ao "boom" imobiliário que muitas dessas economias tinham experimentado. Enfim, havia similitudes na forma como a crise atingiu,

por exemplo, a Inglaterra, a Espanha, a Alemanha e algumas outras economias avançadas. E também porque esses países tinham uma quantidade muito grande dos tais "ativos tóxicos", que contaminaram o sistema financeiro americano. No que se refere às economias emergentes, ou economias em desenvolvimento, elas foram atingidas de formas diferenciadas. Isso é uma coisa importante para a gente pensar como é que a crise impacta o Brasil. Eu vou começar distinguindo alguns padrões de economias emergentes, para mostrar como o choque atingiu essas economias.

Um primeiro grupo de economias emergentes seria o grupo daquelas economias altamente dependentes da exportação de produtos primários, de commodities - economias primárias exportadoras cuja pauta de exportação é dominada por commodities. Essas economias sofreram, obviamente, um impacto muito grande por conta disso. O Gráfico 1 (índice CRB de preços de commodities, com base 100 em junho de 2008) mostra a evolução dos preços dos produtos primários, das chamadas "commodities". Elas passaram por uma fase de alta muito grande, indo de um índice de menos de 50 em 2002 para o nível de 100 em junho do ano passado, e de lá para cá, quando a crise se agravou, o preço das commodities caiu do índice 100 para 66, ou seja, caiu um terço. Isso teve um impacto dramático sobre as receitas de exportação, sobre o balanço de pagamentos, e até sobre a capacidade de financiamento desse grupo de economias altamente dependentes das exportações de commodities.

O Brasil está nesse caso? Na tabela 1, eu procurei destacar alguns casos, mostrando os "termos de troca", ou seja, o índice de preços de exportação dividido pelo índice de preços das importações. Os preços das exportações melhoraram espetacularmente em relação aos preços das importações, para vários dos países latinamericanos. Eu destaquei o caso de alguns países que estão nitidamente dentro desse primeiro grupo a que me referi. Por exemplo, no caso da Bolívia, em 2000 esse índice era 100, passou a 147 em 2008. Isso significa que o poder de compra das exportações bolivianas aumentou quase 50% nesse período. Depois houve essa queda forte dos preços das commodities e isso afeta profundamente a Bolívia. No caso do Chile, esse índice foi de 100 a 190 em 2007, ou seja, 90% de aumento do poder de compra das exportações. No caso do Peru, esse índice subiu para 146 (aumento de 46%) e na Venezuela o aumento foi de 160%. Todos esses

casos contrastam muito com o brasileiro, no qual se verificou um aumento de tão somente 10% nos termos de troca entre 2000 e 2008.

Os volumes das exportações também foram muito afetados pela queda drástica das importações dos mercados centrais. A tabela 2 mostra o comportamento do comércio mundial em volume. O comércio mundial vinha crescendo a taxas de 8% a 9% ao ano. Em 2008 cresceu apenas 2.7%. Houve uma parte do ano de 2008 em que o comércio mundial cresceu muito e depois entrou em colapso. Se a gente for ver por trimestre, no último trimestre, que é o momento crítico da crise, houve uma queda de 23% no comércio mundial. Essa é uma queda praticamente inédita nos anos pós-II Guerra Mundial.

Há um segundo grupo de economias que, mesmo sendo exportadoras de produtos manufaturados, sofreu muito com a crise via queda das exportações. Comparemos o Brasil com algumas economias de renda média ou média-alta, cujo dinamismo é fortemente afetado pelas exportações e depois volto às economias endividadas. No primeiro trimestre deste ano, o México, Coreia e Brasil tiveram todos quedas fortes das exportações, entre 19% e 29%. Só que, quando se verifica o peso das exportações em cada um desses países, chega-se a um quadro em que a situação brasileira aparece como um caso de impacto mitigado das exportações. Na Coreia as exportações representam quase 40% do PIB, o que implica que uma retração de 17% das vendas ao exterior em volume (25% em valor) expliquem, diretamente, uma queda do PIB de 7%. No México, o peso das exportações é de 27%, enquanto que no Brasil o peso das exportações em relação ao PIB já é bem menor, de apenas 12%. No nosso caso, com as exportações caindo 14% em volume, a contribuição para a queda do PIB seria bem menor do que nos dois outros países – de pouco menos de 2% no período. Evidentemente isto corresponde, para os três países, apenas aos efeitos diretos da queda das exportações.

Há, por fim, um terceiro grupo de economias emergentes que foi afetado pela crise à moda antiga. Na contramão do que ocorreu no Brasil e em algumas outras economias em desenvolvimento, estas economias continuaram a incorrer em elevados déficits em conta corrente na presente década e se tornaram economias altamente endividadas. O gráfico 2 mostra o déficit em transações correntes em proporção ao PIB para um conjunto de economias emergentes. Toda vez que um país tem um déficit em conta corrente, a sua dívida tende a aumentar. O Brasil há muitos anos não vinha tendo déficit em conta corrente.

Agora alguns países do Leste Europeu, a África do Sul e alguns outros tinham déficits muito grandes e estavam se endividando. Esse grupo de economias precisa captar uma grande quantidade de recursos por ano para financiar o seu déficit em conta corrente. Então esses países são atingidos pela crise internacional através do canal financeiro porque, na hora em que o sistema financeiro internacional paralisa, congela, essas economias ficam sem financiamento. Então várias delas estão com problemas graves sobre o balanço de pagamentos e por isso tiveram que recorrer ao FMI recentemente. Quando ganha força essa proposta de reforçar os recursos do FMI, o objetivo é financiar sobretudo essas economias que estão nessa situação.

Em suma, primeiro eu falei das economias avançadas que têm alguns problemas parecidos com os dos Estados Unidos: títulos tóxicos em carteiras de bancos, bancos que quebraram, uma bolha imobiliária que estourou, etc. Depois, eu falei de três grupos de economias em desenvolvimento: aquelas que são altamente dependentes de commodities e que estão sofrendo por causa da queda dos preços das commodities; aquelas cujo desenvolvimento é puxado pelas exportações de industrializados, que estão sofrendo com o colapso das exportações para os mercados avançados; e finalmente aquelas que estão altamente endividadas e que estão sofrendo pelo súbito desaparecimento e redução drástica do financiamento internacional. Em qual caso o Brasil está encaixado? Em nenhum, e ao mesmo tempo em todos. O Brasil tem um pouquinho de cada um destes problemas das economias emergentes, mas tudo numa escala muito pequena, que não chega a ameçar seriamente.

Eu vou propor aqui uma questão para vocês. Em função de tudo isso que eu falei, o Brasil devia estar sendo muito pouco afetado pela crise. O gráfico 3 mostra a evolução da produção industrial brasileira. No último trimestre, essa produção caiu um pouco mais de 20%. Quando a gente olha a série do IBGE de produção industrial que começa em janeiro de 91, não houve nenhuma queda semelhante a essa. Isso dá a dimensão de que o Brasil foi atingido por um choque de grandes proporções. Houve outros choques de grandes proporções, como o Plano Collor, o efeito Tequila, a crise asiática, a crise energética. Houve portanto outros choques de grande intensidade. Mas quando a gente olha este, está maior do que todos os precedentes. Parece que o Brasil foi atingido por um choque de imensas proporções. Como é que eu combino isso com o que eu estava falando antes? Essa me parece uma questão crucial.

A mesma coisa acontece com o PIB. Quando a gente observa o comportamento do PIB trimestral, no gráfico 4, verifica-se uma queda forte no quarto trimestre de 2008. Desde que começou esta série de PIB trimestral com ajuste do IBGE, vocês vêem que não existe nenhuma queda semelhante. Houve outras crises e outras quedas do PIB trimestral, mas nenhuma da dimensão desta que aconteceu agora.

Na verdade, o que parece ainda mais paradoxal, à luz de tudo o que foi dito, é a comparação do que aconteceu no Brasil com o que se passou com o resto do mundo no final do ano passado. Este gráfico mostra as variações do PIB no último trimestre de 2008. Essas variações são calculadas em bases analisadas, ou seja, você eleva à quarta potência a taxa de crescimento do trimestre contra o trimestre anterior (acrescida de 1) para ver de quanto seria a queda anual do PIB se este continuasse se contraindo no ritmo em que está no quarto trimestre. O que se vê no gráfico é que, entre um conjunto grande de economias emergentes e avançadas, o Brasil está no extremo das mais atingidas - por esse critério de quanto foi a queda do PIB no quarto trimestre de 2008, que foi o trimestre imediatamente posterior à quebra do Banco Lehman Brothers. O que a gente vê é que tem quatro países que foram pior do que o Brasil: Taiwan, Coreia, Tailândia e Cingapura, ou seja, aquele grupinho dos *export-led countries*, países altamente dependentes da exportação para manter seu dinamismo. Mas fora isso, tem-se um grande conjunto de economias, inclusive economias petroleiras como a russa, ou altamente dependentes das exportações, como a japonesa, que acabaram saindo ligeiramente melhor do que o Brasil na foto. Quem observa esse gráfico pode então ficar intrigado com o fato do Brasil ter sido uma das economias mais atingidas pela crise. Por quê? O Brasil não é export-led, não é altamente dependente de commodities, como o Chile, Venezuela, Peru, Bolívia, e não é endividado como os países do Leste Europeu. Então, o que é que aconteceu com o Brasil? Depois eu vou até relativizar esse gráfico um pouco. Eu acho que utilizar esse gráfico torna a fotografia um pouco pior do que ela é. Esse gráfico foi apresentado em muitos fóruns, em muitas publicações, mas eu acho que ele faz parecer nossa situação pior do que ela efetivamente é. Independente disso, eu queria agora reconstituir com vocês o que aconteceu e como é que a crise atingiu a economia brasileira, em particular no âmbito do balanço de pagamentos.

A crise contaminou o Brasil, fundamentalmente, através de cinco canais (cinco mecanismos de transmissão).

1. O canal do crédito. Desapareceu o crédito externo; a incerteza causada pela crise fez o crédito doméstico, mesmo quando não dependente do crédito externo, secar também. Isso fez com que o volume de créditos caísse, o custo de crédito subisse e os prazos do crédito se encolhessem. Tudo isso levou a uma queda do consumo, do investimento, e até das compras de bens pelas empresas. Esse foi talvez o canal mais importante de contração da economia brasileira.

2. O canal do comércio exterior. As nossas exportações caíram e a produção voltada para as exportações também sofreu. Em alguns casos, como no caso da siderurgia e alguns insumos básicos, esse canal foi bastante importante.

3. O canal das expectativas. Isso é uma coisa muito importante em economia. As expectativas sobre o futuro da economia se deterioraram muito. A incerteza sobre o que vai acontecer no mundo se tornou brutal. Ninguém sabia dizer o que ia acontecer na própria economia brasileira, como é que a crise ia afetar o Brasil. Nessa situação, tudo para. Quem ia comprar um imóvel desiste de comprar, a empresa que ia fazer um investimento também decide não fazer mais, ou pelo menos adiá-lo. Enfim, todos param para ver o que vai acontecer. Eu fui a uma reunião na FIESP, em outubro, e todo mundo dizia: "Eu só estou suspendendo temporariamente, estou fazendo uma parada técnica". Só que um conjunto de paradas técnicas leva a uma parada que deixa de ser técnica e se prolonga, porque cada um vai parando, vai deixando de encomendar do outro, as encomendas caem, o que reduz ainda mais a demanda, e assim por diante. Com isso as expectativas acabam se realizando. É o caso da profecia que se autoconfirma.

4. O efeito riqueza. A classe média, que vinha aplicando suas poupanças crescentemente no mercado acionário viu, de repente, o índice BOVESPA sair de 73.000 pontos para oscilar entre 30.000 e 40.000 pontos. Isto implicou uma perda de riqueza, que assustou e acabou afetando o mercado de imóveis e o mercado de bens duráveis de alto valor.

5. O efeito câmbio. Esse sempre foi importante no Brasil, sempre levava a inflação a explodir e os juros a subirem em momentos de crise externa. Dessa vez, contudo, o efeito câmbio teve um efeito "microeconômico", com repercussões macroeconômicas muitíssimo mais limitadas: incidiu mais sobre os balanços de algumas empresas que deviam em dólares, outras que aplicaram em derivativos, até de uma forma especulativa, e que tiveram perdas.

Em algum momento isso assustou um pouco o mercado e houve algum efeito negativo nesse sentido. Mas a minha impressão é que o efeito câmbio, ao contrário das vezes anteriores, foi positivo. Nem todo mundo acha isso, mas a minha opinião pessoal é essa. O turismo interno, por exemplo, teve um aumento considerável e o turismo internacional caiu. Isso é o efeito câmbio positivo sobre o nível de atividade. E não foi só o turismo interno. Vários outros setores da economia se beneficiaram. Eu acho que o efeito câmbio acabou se limitando àquele choque sobre o balanço de algumas empresas que estavam mais endividadas em dólares, ou que aplicaram em mercados de derivativos de forma especulativa.

Participante não identificado: Eu morei na China durante muito tempo e a tomada de decisão na China explica um pouco o bom resultado na questão de obras. Por exemplo, eles decidem fazer um metrô em Pequim e, em dois anos, você tem o metrô na cidade inteira e juros baixíssimos também. Talvez uma certa dificuldade seja que, no Brasil, só recentemente os juros caíram, enquanto que, o mundo inteiro já estava com taxas de juros quase zero. Isso não pode ter sido, do nosso lado, uma dificuldade de responder à crise logo no seu começo?

Professor Francisco Eduardo Pires de Souza, UFRJ: Você tem razão. Por enquanto, eu estava ainda falando das causas e tem as reações do governo. Você pode colocar isso entre as causas, por exemplo, uma reação lenta. Mas o que eu estava querendo sublinhar é que o Banco Central sempre foi muito rápido em responder ao efeito do câmbio, mas na direção oposta. O câmbio subia, tinha aquele efeito cambial e o Banco Central, rapidamente, dava um choque de juros e isso freava a economia. Isso não ocorreu. Então, quanto à política oposta, de baixar os juros porque a inflação está cedendo por causa da crise, nessa crise houve uma lentidão. Você tem razão que o governo até atuou rápido em outras coisas, mas certamente não na política de juros. A mudança no quadro demorou muito.

Participante não identificado: Já houve alguma comparação da competitividade dos nossos principais competidores em relação à desvalorização? Nós desvalorizamos, mas a China não. É claro que está tudo despencando e nós estamos despencando menos do que o esperado, mas isso é um efeito câmbio potencial também.

Professor Francisco Eduardo Pires de Souza, UFRJ: Exatamente. Esse é um *efeito câmbio* potencial. Eu vou apresentar adiante os dados do comércio exterior. Eu acho que o efeito câmbio já está tendo algum impacto positivo sobre o comércio exterior e sobre o balanço de pagamentos de uma forma geral. Eu acho que isso é importante e uma discussão para a gente travar aqui é sobre o que podemos tirar de positivo desta crise.

O canal do crédito, comércio exterior e câmbio afeta a economia diretamente, via setor externo. É por isso que eu vou explorar esses três canais. Eu vou recapitular rapidamente qual era a dinâmica das nossas crises externas até 2002. Nós tínhamos um choque externo, como houve agora, e isso levava a uma parada brusca nos fluxos de capitais e a escassez de dólares no mercado de câmbio. Essa escassez de dólares no mercado de câmbio levava à queda de reservas apenas, até 1998. A partir de 1998 passou a levar à queda de reservas e à depreciação cambial. Isso levava a uma reação do Banco Central, na forma de uma elevação da taxa de juros, e a economia mergulhava em recessão. Essa era basicamente a dinâmica. Além disso, essa alta dos juros prejudicava as contas públicas; a alta do câmbio também prejudicava as contas públicas; isso rebatia de volta, negativamente, no fluxo de capitais e você tinha todo um mecanismo de feedback e de acumulação de efeitos que alimentavam a crise.

Essa dinâmica deixou de existir. O que está acontecendo hoje é algo inteiramente diferente deste processo que nós vimos. Isso acontece, basicamente, por duas razões. O Brasil mudou muito a sua reação em relação a choques externos. Primeiro, porque o Brasil passou a necessitar muito menos de financiamento externo ao longo dos últimos anos. O Brasil fez um ajuste importante no seu balanço de pagamentos, que passou a ter superávit em conta corrente. O gráfico 7 mostra a necessidade brasileira de financiamento externo que, no final dos anos 90, chegou a 44 bilhões de dólares/ano (tirando o investimento direto), e nos anos recentes se tornou algo muito baixo. A dívida externa líquida (dívida externa bruta menos reservas e outros créditos brasileiros ao exterior), que chegou a 135 bilhões de dólares, que é a dívida bruta, hoje se tornou negativa. No final de 2008, era de -29 bilhões de dólares. Então, hoje, o Brasil é credor em termos líquidos. Isso mudou inteiramente a situação externa do Brasil.

Um ponto importante que eu queria destacar a esse respeito é que essas não são conquistas definitivas. Até 2007 nós estávamos construindo esse processo e depois começou a haver um pequeno retrocesso. Só que isso

ainda não tinha aparecido de forma importante nas estatísticas. Mas o Brasil sempre foi um país com muita vulnerabilidade externa e agora estava deixando de ser. Não é o caso de pensar: "Vamos sentar em cima disso e pode acontecer qualquer coisa que a gente vai estar sempre bem". Não é assim e as coisas estavam começando a mudar, a retroceder um pouquinho.

Participante não identificado: Eu não sei se você vai comentar isso, mas olhando esses dados e a questão do Brasil ser credor líquido, você vê que, no fundo, o grande fator são as reservas internacionais. Você tem uma dívida externa, que continua elevada, e as reservas internacionais, basicamente, fazem esse equilíbrio. A reação à crise agora, ao contrário das outras vezes, não gerou uma redução importante das reservas, embora tenha saído muito capital no curto prazo. O que é que torna essas reservas mais estáveis? Qual é o grau de estabilidade dessas reservas?

Professor Francisco Eduardo Pires de Souza, UFRJ: O que nós temos que pensar é que, quando as reservas saem, elas cancelam dívidas. Quando você usa as reservas, ou você está aumentado crédito ao exterior, ou você está cancelando dívidas. A não ser que você use as reservas para cobrir um déficit. O déficit brasileiro está começando a crescer, se usassem as reservas para cobrir esse déficit, o Brasil ia se reendividar porque as reservas iam cair e a dívida não ia cair porque você estaria usando essas reservas para pagar um déficit. Eu vou comentar já o que está sendo feito agora com as reservas.

Fazendo uma reflexão sobre como a crise bate no Brasil, certamente, essa não é uma crise feita em casa, "*homemade*". Nós não tínhamos títulos tóxicos, pelo menos não de forma substancial na carteira dos bancos brasileiros; não tinha bolha imobiliária aqui no Brasil; o crédito imobiliário ainda era muito pequeno; e, do ponto de vista da nossa situação de vulnerabilidade externa, nós tínhamos melhorado bastante. Então, eu queria explorar aqui como é que, dado tudo isso, essa crise vai entrando no Brasil, sobretudo através daqueles canais que afetam o balanço de pagamentos. Eu vou mostrar aqui alguns dados para vocês. Primeiro, a entrada de capitais. Os gráficos 8, 9 e 10 são construídos com base em dados retirados do balanço de pagamentos do Brasil. São entradas líquidas de capitais para a economia brasileira. São sempre dados de seis meses. Pode-se observar que havia um patamar de entrada líquida de capitais na economia

brasileira em torno de trinta a quarenta bilhões em bases semestrais. Em setembro houve a quebra do Banco Lehman Brothers, que foi quando a crise entrou no Brasil. Daí nós passamos de uma entrada líquida de 31 bilhões de dólares para uma saída de 15 bilhões de dólares. Isso é o acumulado em seis meses. Ou seja, há uma mudança substancial. Essa queda no financiamento externo, na entrada de recursos externos, vai afetar vários setores da economia brasileira. O único componente que não foi muito afetado foi o investimento direto. Esse é um fluxo muito mais estável. Os empréstimos, financiamentos e títulos são o componente que cai mais. Nós temos também investimentos em ações que caíram bastante e isso teve um impacto na Bolsa. Os empréstimos, financiamentos e títulos vão afetar principalmente as grandes empresas que se financiavam lá fora, como a Vale do Rio Doce e a Petrobras. A Petrobras acabou sendo socorrida pela Caixa Econômica Federal aqui dentro e agora pelo BNDES. Então, essas grandes empresas foram afetadas na medida em que não conseguiram mais colocar títulos nos mercados externos. O comércio exterior, que também se alimenta de financiamentos, sofreu. O crédito comercial sempre foi positivo porque você sempre está financiando as empresas, sobretudo, através dos "adiantamentos de contrato de câmbio". Uma empresa que vai exportar recebe um empréstimo para ajudá-la a produzir para poder exportar. Normalmente, a fonte desse empréstimo é externa. Esse fluxo tornou-se negativo e levou a uma das reações do Banco Central, que foi realmente usar parte das reservas para emprestar aos exportadores através dos bancos e, com isso, manter o financiamento do comércio exterior para as empresas continuarem exportando.

O outro componente foram os títulos de renda fixa. São as empresas que colocavam bônus no exterior para se financiar. As empresas do setor elétrico, por exemplo, vinham fazer um investimento em geração, transmissão ou distribuição, colocavam títulos no exterior porque era muito fácil captar dessa maneira e tinham uma fonte de recursos para financiar os seus investimentos. Isso desapareceu. Todas as grandes empresas também faziam isso e, de repente, ficaram sem essa fonte de financiamento. Houve um momento em que o investimento em infraestrutura chegou a ser um pouco atrasado aqui no Brasil por isso. Uma parte do financiamento de infraestrutura é financiada pelo BNDES, mas a outra parte as empresas captam no exterior para entrar nas concorrências, investir em estradas, etc. De repente elas viram esse financiamento sumir. Houve até casos de adiamentos de licitações por

causa disso. Isso deu uma parada temporária nos investimentos. Então o crédito afetou exportações e algumas decisões de investimento.

Eu vou citar um caso, que me impressionou muito, de uma empresa do setor elétrico, que perdeu acesso ao financiamento externo e veio captar aqui, mas não havia a possibilidade de fazê-lo no mercado de capitais, porque este também se fechou. Essa empresa foi tomar emprestado no mercado a 125% do CDI. Para uma empresa que vai investir no longo prazo, o CDI já é caro, agora, 125% do CDI vai muito além dos limites do viável. Então, vocês veem como isso vai travando o investimento e vai tornando cada vez mais fundamental essa reação do governo. O governo é o único que pode, numa situação dessas, dar uma sustentabilidade porque, no setor privado, a coisa complica, exceto em um ou outro setor.

Eu vou mostrar agora a tabela 5, que eu considero bastante interessante porque, normalmente, as pessoas não conseguem flagrar muito como essa questão do crédito afetou o Brasil. Em grande medida por causa do crédito externo, por causa da crise. Os números da tabela são sempre médias móveis de seis meses. Nos seis meses que terminaram em março de 2008 (esse dado está em bilhões de reais), nós temos aqui o grosso do financiamento para as empresas brasileiras: 10,6 bilhões ao mês, em média, vieram do mercado de capitais; 20 bilhões de reais vieram de crédito externo; 133 bilhões vieram de crédito interno, englobando tudo; 164 bilhões de fluxo mensal, o que é emprestado por mês, em média. Em setembro, na época da crise do Lehman Brothers, o crédito externo vinha se contraindo e, em setembro, ele deu uma parada, com uma queda de 20,0 para 8,8 e, no caso do mercado de capitais, de 10.6 para 4.5. O crédito doméstico ainda cresceu, mas quando você vê o agregado, já caiu. Em fevereiro o volume captado no mercado de capitais já havia baixado para R$ 2,1 bilhões (sempre nos últimos 6 meses). Obviamente, isso está ligado à crise internacional. Por que é que o mercado de capitais caiu tanto? Saiu o investimento estrangeiro da Bolsa, então, a Bolsa despencou. Com a Bolsa despencando, nenhuma empresa consegue colocar dinheiro, ações novas no mercado primário. O mercado ficou incerto e ninguém mais colocou dinheiro em debêntures. Então o mercado de capitais despenca, o mercado externo também e até o crédito doméstico começa a cair. Então, em relação às fontes de financiamento a gente passa de 164 bilhões para 147 bilhões. Para vocês terem uma ideia da dimensão disso, o mercado de capitais caiu oito bilhões de reais. Ou seja, são 96 bilhões de reais anualizados. O BNDES, que teve uma expansão extraordinária, está

emprestando 90 bilhões de reais/ano. Então, só essa queda do mercado de capitais foi mais do que um BNDES inteiro que saiu da economia. O crédito externo caiu de 20 bilhões para sete bilhões, então, foi mais um BNDES e meio que saiu da economia. Imaginem o que foi esse choque sobre a economia brasileira! Apesar de todas as medidas que vieram a ser tomadas pelo governo para compensar, ainda se tem um problema grave de financiamento da economia. A empresa que não capta no mercado de capitais vai lá para o sistema bancário, para tentar tomar emprestado no sistema bancário e a empresa que não capta no mercado externo faz a mesma coisa. E as pequenas e médias empresas ficaram completamente sem recursos. As grandes, mal ou bem, ainda conseguiram se transferir para o mercado financeiro, mas expulsaram as pequenas e médias empresas. Isso teve um impacto grande na economia.

Tem um fator importante que eu não mencionei até agora. O sistema financeiro brasileiro tem alguns grandes bancos. Cada vez são menos e maiores os grandes bancos porque estão se fundindo. Há um conjunto de cento e poucos bancos médios e pequenos. Atualmente, grandes bancos mesmo são uns cinco ou seis. Como é que esses bancos médios e pequenos se financiam? Os grandes, como o Bradesco, o Itaú e o Banco do Brasil têm uma carteira gigantesca de clientes que fazem depósitos à vista, que fazem aplicações, os governos que pagam suas contas e fazem seus depósitos. Agora, os bancos pequenos e médios fazem como? Onde é que eles arrumam recursos? Eles arrumavam recursos principalmente em financiamento externo. Todo o mês observavam-se lançamentos de títulos no exterior dos bancos médios e pequenos, que captavam recursos externos. Fora isso, eles captavam recursos colocando CDBs. Essas duas fontes desapareceram com a crise. Desapareceu o crédito externo e os CDBs desapareceram. A quem esses bancos pequenos e médios financiavam? Eles financiavam a venda de automóveis, inclusive automóveis usados. Esse crédito despencou e foi uma das coisas que jogou a economia na recessão.

Participante não identificado: O crédito ao consumo está na última coluna?

Professor Francisco Eduardo Pires de Souza, UFRJ: Está. Vocês podem notar que naquela última coluna, ali dentro está o BNDES, a Caixa Econômica, o Banco do Brasil, ou seja, bancos que aumentaram muito os

seus créditos e, no caso do BNDES, até com o apoio do Tesouro, e também estão bancos que minguaram. Alguns bancos pequenos e médios disponibilizavam crédito ao consumo (automóveis, etc.), crédito consignado ao consumo e a paralisação dessas atividades teve um impacto muito grande na demanda por isso. A demanda por automóveis despencou no final do ano passado e esse foi um dos fatores que mergulhou a indústria naquela recessão. No caso dos automóveis, especificamente, o governo teve uma medida "cirúrgica" que até produziu um resultado muito bom, mas no resto você continua tendo um efeito importante. Há três aplicações nas quais os bancos pequenos e médios se especializaram e que foram muito afetadas: crédito ao consumo, crédito consignado e crédito a pequenas e médias empresas. As pequenas e médias empresas recorrem muito aos bancos pequenos e médios. Essas ficaram sem crédito e pararam, muitas vezes, até de produzir e de realizar transações. Essa contração do financiamento da economia, que tem muito a ver com a contração do crédito externo, foi um dos fatores importantes na transmissão da crise para a economia brasileira. É curioso porque, em outras crises, a gente sempre via a queda do crédito externo como uma coisa que afetava o câmbio, o balanço de pagamentos, etc. Agora ela entrou na economia de uma outra maneira. Foi uma queda muito grande, mas do ponto de vista do balanço de pagamentos o Brasil até se comportou razoavelmente bem, porque nós estamos numa situação muito sólida. Mas do ponto de vista do funcionamento da economia, a contração do crédito provocou uma travada fortíssima. Felizmente, eu acho que esse é um problema mais possível de lidar com os nossos instrumentos internos, próprios, do que quando faltam divisas. Se faltam divisas, é necessário recorrer ao FMI ou entrar em moratória, ou fazer o que for necessário para os bancos estrangeiros voltarem a emprestar. Agora, contudo, o problema não é fazermos os bancos estrangeiros voltarem a dar dinheiro para o Brasil; o nosso problema não é de divisas, não é de moeda estrangeira. O nosso problema é fazer os nossos bancos emprestarem. Agora é um acerto doméstico. É complicado, porque estão todos assustados com a crise, mas num certo sentido é uma crise diferente. Eu acho que é um desafio que, nesse sentido, é mais fácil. Em outros sentidos é mais difícil, mas nesse particular é mais fácil.

Vamos ver agora como é que a crise afetou o comércio exterior. Eu já tinha mostrado aqui uma comparação Brasil-México e Coreia no que toca às exportações. Agora, na tabela 6, vocês podem ver que o saldo comercial até melhorou um pouco, porque as exportações caem 19%, as importações quase

22%. Apesar de as exportações brasileiras estarem caindo muito, as importações também estão caindo muito. Em parte estão caindo por razões ruins, porque a retração da economia está levando a uma queda, sobretudo nas importações de bens intermediários, matérias-primas etc. Mas eu desconfio que já tenha um pouquinho daquele efeito benéfico do câmbio, com a substituição de fornecedores externos por fornecedores internos. Esse é um processo lento, mas o câmbio deu competitividade a muitos fornecedores domésticos. Então, progressivamente, você pode ir tendo até um estímulo para fornecedores domésticos que voltaram a ser competitivos com a taxa de câmbio atual. Eu acho que o principal fator ainda é a queda do nível de atividade, mas já tem um componente de substituição de importações. Com isso, o saldo vai ficando melhor.

A tabela 7 contém uma quantidade muito grande de informações, mas eu procurei destacar aqui as principais. Eu retirei essa tabela diretamente do Banco Central. É uma tabela oficial. Eu queria chamar a atenção para a questão do câmbio. No ano passado, a balança comercial foi de 24 bilhões de dólares de saldo positivo e este ano eles estão projetando 17 bilhões de dólares. A média das projeções já foi muito mais baixa e agora os analistas estão melhorando essas projeções, na medida em que estão saindo novos resultados mais positivos. Então, não será surpresa se a gente voltar ao nível semelhante ao do ano passado em termos de balança comercial e não tivermos uma queda.

Vocês podem observar que nessa tabela tem um item "remessas de lucros e dividendos", cujo resultado é surpreendente. Esse é um fluxo negativo que vinha crescendo muito no Brasil, porque aumentou muito o investimento direto na economia brasileira - então as empresas aumentam suas remessas. Só que elas vinham remetendo num ritmo que crescia muito rapidamente. No ano passado essas remessas de lucros e dividendos chegaram a quase 34 bilhões de dólares. Só para comparar, no passado o Brasil tinha uma remessa grande de juros, muito mais importante quantitativamente do que a de lucros e dividendos. Já no ano passado, a remessa de juros foi de sete bilhões de dólares e no caso de lucros e dividendos foi de quase 34 bilhões de dólares. Então, se a gente pensar naquela variável "renda líquida enviada ao exterior", ela era sempre uma conta negativa no nosso balanço de pagamentos, principalmente, por causa dos juros. Agora o que conta mesmo são os lucros e dividendos. A projeção do Banco Central para este ano é de 15 bilhões de dólares, ou seja, é menos da metade do ano passado.

Essa é uma projeção mais ou menos consensual. O que é que está acontecendo? Com a desvalorização do real, (a taxa de câmbio está em R$ 2.30) cada real que você vai remeter para o exterior, são menos dólares que você vai remeter para o exterior. A desvalorização tem esse efeito: se desvaloriza, você remete menos em dólar. Por outro lado, os lucros das empresas também diminuíram por causa da crise. Então você tem menos para remeter. Isso é uma coisa interessante e é uma vantagem em relação à dívida. No caso da dívida, você tem juros contratados, então, quer você esteja bem ou esteja mal, você remete, digamos, 10% de juros todo ano. No caso de lucros e dividendos, existe a vantagem de se tratar de uma variável anticíclica, ou seja, ela ajuda no ciclo. Quando a economia vai mal, os lucros caem e você tem menos para remeter, então, não piora o balanço de pagamentos. Isso compensa um pouco a situação. Se fosse o contrário, você pioraria o balanço de pagamentos e isso alimentaria o ciclo que já estava numa fase ruim. Assim, essa variável compensa um pouco. Então, aqui nós temos esse efeito interessante.

Participante não identificado: Mas no primeiro momento, no ano passado, você não teria tido uma corrida no momento em que as empresas tiveram que ser socorridas pelas suas filiais?

Professor Francisco Eduardo Pires de Souza, UFRJ: Houve isso em algum momento, mas se você olhar a série de lucros e dividendos, eles já vinham subindo direto, então a tendência já era essa. Antes, para cada R$1.57, você mandava um dólar para o exterior; agora, não é mais assim, então isso até induz as empresas a mandarem menos dólares. Então, esse tipo de fluxo é melhor para o balanço de pagamentos do país do que o do juros da dívida externa.

O outro item é a conta de viagens internacionais. Eu falei que o turismo interno estava "bombando". No ano passado, o déficit foi de cinco bilhões e este ano está previsto um déficit de 2.5 bilhões de dólares da conta de viagens ao exterior, porque o turismo interno se tornou mais competitivo com essa taxa de câmbio. É óbvio que esses mesmos fatores estão atuando nas exportações e importações, só que a gente não consegue distinguir com tanta facilidade. Inclusive, no caso das exportações, o efeito não é tão importante porque, por um lado há empresas mais competitivas, mas tem um mercado

externo que se contraiu brutalmente. Quando o mercado externo voltar a crescer, deveremos ter uma compensação.

Ainda no que se refere ao canal de transmissão do comércio exterior, eu queria ressaltar a questão das commodities. Eu acho que, normalmente, há um exagero quando se diz que o Brasil é um país dependente de commodities. É claro que ninguém ignora que o Brasil é forte em minério de ferro, soja, petróleo, etc. Mas é uma coisa inteiramente diferente de uma economia petroleira, ou de uma economia baseada no cobre. Depois de 20 anos de uma semiestagnação, de 2003 para cá o Brasil voltou a crescer e estava ganhando ritmo; a média de crescimento foi de 5% do segundo semestre de 2003 para cá até a crise bater, no último trimestre do ano passado. A partir desta visão, houve uma interpretação de que isso era um fenômeno puramente externo, que o Brasil só estava refletindo o crescimento internacional, que o Brasil está sendo só puxado. Ninguém vai negar que o fato de a economia mundial estar crescendo muito ajudou o Brasil, como ajudou a todos. Mas nem tanto. Eu acho importante a gente ter muita clareza em relação a esse tipo de tese do que move de fato a economia.

A tabela 8 mostra que em 1998 o Brasil ainda estava muito endividado, o que fazia dele "a bola da vez" - ou seja, se a economia americana espirrasse, o Brasil tinha uma pneumonia, como se dizia frequentemente. Nessa época, o Brasil tinha uma dívida externa muito elevada, era considerado um país severamente endividado, tinha um déficit em conta corrente de 4% do PIB, ou seja, tinha que aumentar o seu endividamento em 4% do PIB a cada ano para cobrir esse déficit. No final de 98 para 99, houve aquela crise cambial, veio a desvalorização, houve uma mudança no regime de política econômica e o Brasil passou a se tornar uma economia mais competitiva a partir dali. As exportações responderam muito bem ao câmbio e, em volume, entre 98 e 2004, cresceram 96%, ou seja, praticamente dobraram. As importações ficaram estabilizadas, e os termos de troca (relação entre os preços das importações e das exportações) na verdade, pioraram. Ou seja, nesse período de 98 a 2004, nós não fomos beneficiados por preços externos, pelo contrário: perdemos 12% nos preços externos. O que melhorou a balança comercial brasileira, que passou de -0,8% do PIB para 5.1%, e as nossas transações correntes, que passaram de altamente negativas para positivas e viabilizaram o nosso processo de desendividamento, foi um comportamento espetacular das exportações brasileiras – em volume! Esse foi o nosso segredo. Quando o Brasil fez uma revolução no seu balanço de pagamentos, passando de um

déficit de -4.0% nas transações correntes para um superávit de 1.8%, os preços não ajudaram. O que ajudou mesmo foi que esse foi o período em que as empresas colocaram as exportações na sua estratégia. Ou seja, as empresas que não exportavam passaram a exportar. Houve uma mudança de competitividade e de mentalidade. Foi o câmbio, foi a política de comércio exterior, mas a mudança de mentalidade por eles provocada foi um fator essencial para a revolução pela qual passou o balanço de pagamentos brasileiro.

Participante não identificado: Quanto desse volume não é também das commodities da China? Depois foi melhor ainda porque, além do volume teve o preço das commodities.

Professor Francisco Eduardo Pires de Souza, UFRJ: Realmente, depois teve o preço das commodities, mas até 2004, as commodities já estavam melhorando, mas a "estrela" eram as exportações de produtos industrializados. Tem alguns estudos que mostram a participação das exportações na produção das empresas industriais, que aumentou muito nesse período. Então, houve essa mudança importante.

Participante não identificado: No ano de 2000 ou 2001, a CEPAL fez uma pesquisa para a CNI e a gente identificou que as empresas industriais diziam que estavam se movendo de um coeficiente de exportação de 10% para 15%.

Professor Francisco Eduardo Pires de Souza, UFRJ: E depois, tem um estudo do BNDES em que eles mostraram que houve esse primeiro salto e depois ainda houve um segundo salto na participação das exportações. Mas isso foi algo típico desse período que vai até 2004-2005. Depois disso, as importações passam a crescer novamente e os termos de troca passam a ajudar. Então, nessa segunda fase, os termos de troca passam a ajudar, mas não foi o que fez toda a diferença. Foi o que ajudou, a partir de 2004. Até porque, a partir de 2004, a nossa taxa de câmbio baixou brutalmente. Foi a época em que as empresas estavam mais colocando as exportações na sua estratégia, porque estavam convencidas de que aquele era o nível de equilíbrio e, naquele nível, elas eram muito competitivas. Depois, começou o processo de queda do dólar, que foi até R$1,57 em julho de 2008. Com essa taxa de

câmbio, a Petrobras é super competitiva, a VALE também, a soja brasileira é super competitiva, mas uma boa parte da nossa produção industrial, definitivamente, não é. Eu vou mostrar que, quando a taxa de câmbio chega a esse nível lá embaixo, como chegou, a tendência é haver uma desindustrialização da nossa pauta de exportações e, se duvidar, uma desindustrialização do país também. Isso começou a acontecer num período bem mais recente. Essa é a razão do meu alerta de que o Brasil conquistou uma posição sólida, mas não se pode sentar em cima e acreditar que isso vai ser para sempre, porque não vai, se você não fizer políticas que garantam a manutenção das condições que levaram àquela situação sólida.

Participante não identificado: Eu queria perguntar ao senhor até que ponto o processo prévio de privatizações, não no sentido de entrada de capitais, mas no sentido da eficiência e também da especialização do setor exportador em bens de valor agregado, teria, de certa maneira, influído nesse processo ou não.

Professor Francisco Eduardo Pires de Souza, UFRJ: Eu não conheço nenhum estudo que tenha mostrado isso. A EMBRAER, certamente, é uma empresa que se tornou uma "estrela". Eu atribuo uma importância muito grande ao aumento da competição dentro da economia. A economia se tornou muito mais competitiva. Um outro fator é a política de comércio exterior brasileira, que melhorou bastante. Eu acho que ainda tem muito para avançar, mas melhorou em termos de exposição do Brasil no exterior e eu acho que a taxa de câmbio tem um papel crucial. Todas as economias que tiveram crescimento acelerado, sobretudo o crescimento acelerado puxado por exportações, tiveram políticas cambiais que asseguraram a competitividade dessas exportações. Então, eu atribuo a este fator singular uma importância crucial. Vou dar um exemplo. O câmbio esteve muito tempo a R$ 3,00, que foi quando as empresas colocaram a exportação na sua estratégia. Ele foi baixando e chegou praticamente à metade. O que é que isso significa? Quando o câmbio estava a R$ 3,00, uma empresa que exporta um produto a US$ 100.00, recebe R$ 300,00. Se os custos dessa exportação são de R$ 200,00, ela é altamente competitiva. Agora, quando o câmbio caiu para R$ 1,50, em vez de receber R$ 300,00, ela passou a receber R$ 150,00 e, consequentemente, passou a entrar no prejuízo. Uma coisa é o câmbio variar 5% ou 10%, porque você aumenta a sua eficiência para garantir a competitividade. Agora, uma

queda da magnitude aqui assinalada é fatal. É claro que o câmbio não vai fazer nada numa economia que não tenha empresas boas, empresas competitivas, mas eu já estou partindo do pressuposto que o Brasil tem uma economia com uma base industrial relativamente diversificada. Isto posto, acho que o câmbio, como variável única, é essencial.

Professor Ricardo Bielschowsky, CEPAL: Só falta meia hora para você terminar, então, eu não resisto a te fazer uma provocação e sei que você tem muitas respostas para isso. Se nós viermos a nos recuperar mais rapidamente do que o resto do mundo, e se, de alguma maneira, a situação bancária internacional melhorar, provavelmente nós vamos ser receptores preferenciais de capitais. O resto do mundo não vai estar recuperado, não vai buscar as nossas exportações e nós tenderemos a importar mais, porque estaremos mais aquecidos, exportar tanto quanto, a atrair capitais e a valorizar o nosso câmbio de novo. Esse não é um cenário possível da nossa recuperação mais rápida, simultaneamente à melhoria da situação financeira internacional? É o medo que eu tenho para os próximos anos.

Professor Francisco Eduardo Pires de Souza, UFRJ: Esse é um cenário possível. Você falou de duas coisas: uma delas, se o Brasil se recuperar mais rápido e crescer mais que o mundo, vai importar mais do que o mundo. Isso não me preocupa porque, se o Brasil estiver importando é porque está crescendo mais. Isso até ajuda a manter o câmbio competitivo e as exportações competitivas. Agora, se houver um grande fluxo de capitais, isso é o que me preocupa, porque é o que estava acontecendo no Brasil, nesse período pós-2004, o câmbio baixou de R$ 3,00 para R$ 1,50, por um afluxo extraordinário de capitais externos. Isso tem a ver com a política de juros. Nós estávamos numa situação de um país sem risco. Aplicar num país sem risco e ganhar 20% é uma barbada. Então o Brasil se tornou tão atrativo para capitais externos que isso levou a uma apreciação que parecia não ter fim. Só teve fim porque chegou um momento em que a crise foi tão violenta lá fora e abalou de tal maneira as expectativas, a confiança, etc., que fatores como o diferencial de juros deixaram de ter qualquer relevância. Isso não importa. Foi por isso que o câmbio brasileiro disparou. O câmbio brasileiro estava muito mais depreciado do que os outros, por causa dessa entrada extraordinária de capitais. O diferencial de juros não faz diferença, porque não é isso que

os investidores estão levando em conta hoje, para decidir onde colocar seu capital; o diferencial de juros, nesse momento, é o que menos importa, exceto para o hiperespeculador. Fora esse, para o grosso dos investidores, o que interessa hoje são outras questões: é salvar a empresa no país de origem; é aplicar no ativo mais seguro, mesmo que os juros sejam negativos em termos reais. Nesse momento não está acontecendo isso, mas com alguma normalização no mercado financeiro, passado um pouco do susto, e com as considerações de retorno financeiro voltando a predominar, isso pode acontecer. Este seu temor é o mesmo temor que eu tenho. Agora, quanto a isso, eu acho que o Brasil pode fazer políticas para conter esse processo. Eu já vou adiantar a minha conclusão. A política de deter a entrada de capitais é uma política razoável, que já foi feita no passado em muitos países. É uma política possível. A ideia é ter o controle na entrada de capitais para que eles simplesmente, ao entrarem, possam fazer qualquer coisa com a tua taxa de câmbio, enfim. A massa de capitais do mundo é gigantesca. Se resolverem que tudo vai entrar aqui, você vai perder inteiramente o controle sobre a economia. Quando você tem um diferencial de juros, você tem políticas para combater isso. Pode-se colocar um imposto, uma quarentena, tem vários instrumentos que se pode usar para que o fluxo de capitais seja um fluxo adequado aos objetivos do país. Se a diferença entre a taxa de juros interna e a externa é 10%, não tem controle que funcione, porque a atração é tão grande que vai levar a todo o tipo de inovação e criatividade, para burlar as regras. Nos anos 80 o Brasil era uma economia muito fechada e com muitos controles. Havia uma centralização cambial e havia saída de capitais aos montes. Como? Fazendo um subfaturamento de exportações, superfaturamento de importações, inventavam todo tipo de subterfúgios e havia uma saída enorme de capitais. Só que isso era fuga de capitais. Isso aconteceu aqui, na Argentina e em vários outros lugares. Agora, a situação naquela época era diferente. Hoje, se o país mantiver uma diferença de rentabilidade gigantesca, não tem IOF, não tem quarentena que não possa ser contornada. Eu acho que essa crise trouxe um benefício muito grande para o Brasil. No curto prazo não, mas o benefício é que nós estamos, finalmente, mudando a nossa política macroeconômica. Havia um *mix* muito perverso, de juros descomunalmente elevados e um câmbio muito baixo. Nós estamos começando a baixar finalmente a taxa de juros. Espero que, em breve, nós estejamos com os juros de um dígito e que fechemos

o ano com juros mais próximos dos juros normais do resto do mundo. Nós não precisamos ter a taxa de juros dos Estados Unidos, mas se nos aproximarmos, fica muito mais fácil praticar essas políticas, evitar esses excessos que acabam fazendo com que você perca o controle total sobre a sua política cambial. Essa é a minha resposta para você. Agora, espero que isso aconteça, espero que o governo aja nessa direção.

Participante não identificado: Só complementando a pergunta do Professor Bielschowsky: sem dúvida alguma, o diferencial da taxa de juros tem um impacto importante sobre o influxo de capitais, mas esse não é o único fator. Nós também sabemos que o fluxo de capitais responde muito às expectativas dos investidores externos e internos quanto ao futuro desempenho da economia. Nesse sentido, esse influxo de capital que houve no Brasil nesse período de 2004 a 2008 respondeu também ao bom momento da economia brasileira. A gente sente a confiança do investidor estrangeiro e também doméstico quanto ao desempenho futuro da nossa economia. Não é à toa que a Bolsa de Valores também teve um desempenho espetacular. Eu acho que, em 2007 ou 2008, o número de aplicações estrangeiras na Bolsa foi considerável. Não foi tão alto quanto as aplicações em ativos de renda fixa, mas foi muito considerável. Eu acho que o montante aplicado na Bolsa por investidores estrangeiros chegou a quase 50% do total de investimentos feitos em renda fixa. Esse tipo de aplicação, em boa medida, reflete a confiança do investidor estrangeiro no potencial das empresas brasileiras, no potencial da economia brasileira. Isso também contribui para a apreciação do câmbio. O impacto da taxa de juros sobre o câmbio pode ser percebido como uma coisa maléfica, mas por outro lado a apreciação cambial pode ser vista como um fator positivo, na medida em que isso reflete a confiança que os agentes econômicos têm, crescentemente, quando ao futuro da economia. Há como controlar isso? Acho que, a não ser que a gente resolva fechar a entrada de capitais externos na Bolsa de Valores, por exemplo, limitar isso de maneira considerável, vai ser muito difícil a gente conseguir controlar esse nexo de causalidade que existe. Eu gostaria que o senhor comentasse isso um pouco. Eu acho que há uma ênfase um pouco exagerada na questão do impacto da taxa de juros sobre o nível da taxa de câmbio; há outros fatores incidentes aí também e são fatores que talvez a gente não tenha como controlar. Eu me pergunto se seria o caso de a gente tentar controlar isso, se isso não poderia ser visto de uma forma mais positiva.

Professor Francisco Eduardo Pires de Souza, UFRJ: A economia chinesa tem sido vista, já há décadas, com grande entusiasmo e confiança por parte dos investidores estrangeiros. Aliás, foi a economia que mais atraiu capital estrangeiro na forma de investimento direto do mundo, muito mais que o Brasil. Outras economias asiáticas, como a Coreia e Taiwan, não tiveram esse processo de apreciação que o Brasil teve. O diferencial dos juros causa dois tipos de problemas. Uma coisa é achar que a economia é atraente, decidir investir nessa economia e investir, por exemplo, na Bolsa. De repente a Bolsa subiu, chegou a um determinado ponto e aquele fluxo extraordinário deixa de acontecer. Tem um diferencial de juros muito grande e isso atrai uma quantidade gigantesca de capitais. Em segundo lugar, há uma dificuldade porque, quando eu tenho um diferencial de juros muito grande, o que é que acontece? Se eu for fazer uma intervenção muito grande no mercado de câmbio, por exemplo, comprando os dólares que estão entrando dos investidores que estão animados com o país e aplicando no exterior, eu ganho, digamos, 2%. Daí, eu vou captar recursos no mercado interno para financiar essa compra de dólares. Quanto é que eu pago nisso? Hoje, paga 11.75, antes chegou a ser 20. Então, é um prejuízo fiscal muito grande e isto, em si, limita a minha ação enquanto interferência no mercado de câmbio. O próprio diferencial de juros limita a política cambial. Os investidores sabem disso e, portanto, além do diferencial de juros, eles ainda vão ganhar com a apreciação do real. Então eu concordo que, quando a economia está muito bem, ela vai atrair capitais de todo modo, do investimento direto, para o mercado acionário, etc. Isso vai gerar alguma pressão para apreciação, etc. Agora, neste processo de apreciação brutal que estava acontecendo no Brasil, eu considero que o fator mais importante foi o diferencial de juros. Eu posso estar errado, e nós vamos ter que fazer estudos específicos para tentar identificar a contribuição de cada componente, mas a meu ver esse era um fator essencial, não só pela atratividade que exerce, como pela limitação que impõe sobre a política cambial do país.

Em função daquele impacto sobre o câmbio, houve uma reação do Banco Central. A tabela 9, do Banco Central, mostra as intervenções que a instituição fez, a injeção de liquidez no mercado de câmbio. Até o dia 02 de março, desde que começou a crise, eles fizeram uma injeção líquida de 27 bilhões de dólares. As reservas estavam em 205 bilhões, mas não baixaram tudo isso porque, como uma parte ainda vai retornar, eles não descontaram tudo isso das reservas. Mas mesmo assim, se descontassem tudo isso das reservas,

teríamos uma redução de menos de 15% das reservas. Aqui temos a política de derivativos cambiais e isso não envolve diretamente a venda e compra de divisas, mas a venda e compra de produtos financeiros indexados ao dólar, versus os produtos financeiros indexados à taxa de câmbio doméstica. Houve um gasto de divisas aí, mas em função do nível das reservas brasileiras esse gasto não foi tão grande. No caso da Rússia, por exemplo, houve uma devastação nas reservas. A Rússia perdeu uma quantidade enorme de reservas, algo como 300 bilhões de dólares. Inclusive, até levantando suspeitas de que a Rússia pudesse vir a decretar uma moratória. Aparentemente, aqui no Brasil, as perdas de reservas não devem passar dos valores verificados até agora, porque o Banco Central já está começando a reverter essa política, em resposta ao fato de que o câmbio começou a se estabilizar.

No gráfico 11 nós temos a evolução da taxa de câmbio. Julho é o final daquele processo de longa apreciação, que levou o câmbio a um piso de R$1,57 por dólar. Depois veio o choque externo e a taxa de câmbio chegou ao pico de R$2,49, mas desde outubro ela está oscilando em torno de R$2,30. Então, de outubro para cá parece ter havido uma estabilização da taxa de câmbio, embora com volatilidade, mas a taxa de câmbio tem se mantido no patamar de R$2,30.

Uma vez eu fiz um estudo sobre o que seria uma taxa de câmbio de equilíbrio para o Brasil. Esse é o conceito mais escorregadio que existe. Os economistas não se entendem sobre isso. Eu resolvi usar um critério simples, arbitrário como qualquer outro. O Brasil tem uma participação nas exportações mundiais que é pequena em relação ao tamanho da economia brasileira, da economia mundial. O Brasil exporta mais ou menos 1% das exportações mundiais e o tamanho da nossa economia é de aproximadamente 2% da economia mundial. Então, ele é desproporcional em termos de exportação. A tendência, com o país se tornando mais competitivo e mais aberto, é aumentar a sua participação nas exportações mundiais. Eu peguei vários períodos em que o país estava ganhando *market-share* no mercado mundial e outros períodos em que o país estava perdendo. Esses períodos coincidem totalmente com mudanças no câmbio. É por isso que eu acho que essa variável é tão importante. Normalmente, com uma taxa de câmbio em torno de R$2,40, a gente estava sempre ganhando *market-share*, o que significa que estávamos tendo uma boa competitividade. Quando o câmbio ficava muito abaixo disso, o Brasil começava a perder *market-share*. Então me parece que a taxa de câmbio no nível que está hoje não deve estar muito ruim, deve estar boa para

a indústria brasileira. Agora, ficando muito abaixo disso, acho que pode começar a causar problemas de competitividade.

As tabelas 12 e 13 mostram as exportações brasileiras por fator agregado, classificadas em: produtos básicos, semimanufaturados, manufaturados com base em recursos naturais e commodities e manufaturados não commodities (aviões, máquinas, sapatos). O que aconteceu? Esses manufaturados não commodities foram melhorando até 2004 e 2005, mas quando chegamos em 2007, vocês podem ver que os básicos estão com um índice de 410 e os manufaturados não *commodities* com um índice de 240. Ou seja, a nossa pauta estava se primarizando. Se, em vez de valor, nós analisarmos isso em quantidade, o mesmo fenômeno se observa. Os produtos básicos em 2007, partindo de uma base 100, chegam a um nível de 250 e os manufaturados não commodities chegam a 186. Então, eles estão perdendo espaço. É claro que é um período muito curto, mas a tendência é muito clara. Os manufaturados brasileiros chegaram muito próximo a 60% e, nesse período de apreciação, eles foram declinando para 57%,56%, 53.9%. Certamente, estava em curso um processo de incipiente desindustrialização da pauta de exportações brasileiras. Eu acho que este era um dos riscos que estava ocorrendo com a economia brasileira. As descobertas do pré-sal também podem acabar levando a um aumento da primarização da nossa pauta de exportações e eu acho que isso seria negativo, do ponto de vista da performance futura da economia brasileira. Mas esse é um outro tema para a gente discutir em outra oportunidade.

Eu queria terminar fazendo duas observações. No começo eu coloquei aqui uma questão intrigante: como é que o Brasil é uma das economias que tiveram pior desempenho em resposta à crise, fora aquelas quatro economias asiáticas, se ela não é tão afetada por aqueles outros fatores. Eu procurei explicar aqui que, através do crédito e de outros fatores, ela acaba sendo afetada sim, mas tem um problema de base de comparação. A economia brasileira vinha num ciclo ascendente, vinha crescendo muito até o terceiro trimestre de 2008, então quando ela cai é em relação a uma base muito alta. A maioria das outras economias, inclusive a economia chinesa, vinha desacelerando há algum tempo. Algumas dessas economias já vinham em recessão, então quando você pega o quarto trimestre, há uma queda em relação a uma situação que já vinha se deteriorando anteriormente. Quando nós comparamos o quarto trimestre de 2008 com o quarto trimestre de 2007 (tabela 11), o Brasil é afetado, mas já não está tão mal na fotografia. Ele está pior do que a China e a Índia, mas está muito melhor do que os Estados

Unidos, México, Reino Unido, Coreia, Japão e muitos outros que não estão aqui nessa tabela. Então, é só um problema de base de comparação. O Brasil é um país que vinha crescendo muito, e de repente, caiu lá do alto. Só que outros países caíram já de um patamar baixo. Então, tem essa questão. Fora isso, o fato de o Brasil estar com um balanço de pagamentos hoje muito mais sólido não impediu que ele fosse contaminado por aqueles outros canais a que me referi, inclusive o crédito doméstico. Por isso mesmo, eu tenho a impressão que pode acontecer que o Brasil venha a se recuperar mais rápido do que o mundo, como o Ricardo Bielschowsky mencionou. Eu acho que não vai ser tão rápido, mas poderá ser mais rápido do que o resto do mundo. E se isso acontecer, eu acho que nós vamos precisar ter muito cuidado para tirar proveito da situação. Porque a crise nos atingiu, e neste momento estamos passando por uma recessão, não resta dúvida, mas ela trouxe algumas coisas positivas para a economia brasileira. Eu acho que nós aprendemos muito com essa crise e vamos poder voltar a trabalhar com um quadro macroeconômico normal. O nível de nossa taxa de juros era uma anomalia de décadas, e como os juros estão caindo também, eu tenho a esperança e uma convicção de que nós vamos chegar a níveis de juros normais para uma economia emergente, talvez ainda no final deste ano. Isso é uma mudança espetacular para o Brasil. Acho também que o nível de competitividade da economia brasileira poderá ser sustentável.

O último ponto é uma tabela (15) que antes passava uma mensagem que poderia ser considerada "terrorista", mas que não é mais. Eu peguei as condições em que o Brasil estava crescendo, puxado pela demanda doméstica, com aquela taxa de câmbio, coloquei os mesmos parâmetros e projetei o que aconteceria com o balanço de pagamentos nos próximos anos. Nós estávamos com um saldo em conta corrente de -0.1% do PIB em 2007; em 2008 passou para -1.5%, e a projeção é de -3.3% em 2009, -5.1% em 2010, -5.7% em 2011, e -6.3% em 2012. Isso ia nos levar, em poucos anos, novamente a um processo de reendividamento externo, de volta à vulnerabilidade externa, etc. É claro que tudo podia mudar no caminho, porque outras coisas poderiam acontecer. Esse é um exercício de projeção para o futuro, supondo exatamente o que está acontecendo agora nos últimos dois ou três anos, até o aparecimento da crise. Eu acho que agora a crise nos abriu a possibilidade de repensarmos a nossa estratégia e construirmos um cenário diferente, que eu acho que vai ser muito mais sustentável do ponto de vista do crescimento para o país. Então, essa é uma mensagem muito positiva

que eu queria deixar em relação à crise. Ela abriu essa oportunidade para a gente. Tem um custo, no curto prazo, que é essa recessão porque nós estamos passando. Não tenham a menor dúvida disso. Vamos sair um pouquinho devagar, embora mais rápido do que o resto do mundo. Eu acho que o Brasil deu um salto em termos da sua presença e do seu prestígio internacional. Acho que esse foi um grande passo. Obrigado.

Doutor Márcio Pochmann

Desenvolvimento econômico: Brasil
Tema: Desenvolvimento econômico e mercado de trabalho no Brasil

Márcio Pochmann

Economista formado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, com especialização em Ciências Políticas e em Relações do Trabalho, Márcio Pochmann é mestre e doutor em Economia pela Unicamp (Universidade Estadual de Campinas).

Docente da Unicamp desde 1995, Pochmann é professor livre docente na área de Economia Social e do Trabalho e também Pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho da Unicamp, desde 1989. Foi diretor executivo do centro entre 1997 e 1998.

Também já foi consultor do Dieese (Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos), do Sebrae (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas) e organismos multilaterais das Nações Unidas, como a OIT (Organização Internacional do Trabalho).

Atualmente licenciado da Universidade desde 14 de agosto de 2007, Márcio Pochmann preside o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), ligado a SAE - Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

Foi secretário Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade de São Paulo entre 2001 e 2004.

Já escreveu e organizou mais de 20 livros, entre eles "A Década dos Mitos" – vencedor do Prêmio Jabuti na área de Economia, em 2002 – e a série Atlas da Exclusão no Brasil.

Ementa

"*Apresentar breve descrição a respeito da formação e evolução do mercado de trabalho no Brasil, com ênfase para suas especificidades em relação aos países capitalistas centrais. A partir de dados empíricos e interpretações teóricas reunidas discutem-se perspectivas do trabalho para os próximos anos.*"

Bibliografia:

BARBOSA, E. (2008) A formação do mercado de trabalho no Brasil. São Paulo: Alameda.

POCHMANN, M. (2008) O emprego no desenvolvimento da nação. São Paulo: Boitempo.

Desenvolvimento Econômico Brasileiro - Desenvolvimento Econômico e o Mercado de Trabalho no Brasil

Márcio Pochmann

Brasília, 08 de abril de 2009

Professor Ricardo Bielschowsky, CEPAL: Bom dia. Hoje nós vamos receber o Professor Márcio Pochmann, que vai nos falar sobre o desenvolvimento econômico e o mercado de trabalho no Brasil. O Professor Márcio Pochmann tem Mestrado e Doutorado pela Unicamp, e atualmente é Presidente do IPEA.

Professor Marcio Pochmann, IPEA: Bom dia a todos. Eu quero agradecer o convite e a oportunidade de estar aqui tratando de um tema tão instigante e extremamente atual. Queria também parabenizar a organização por esse curso de atualização, que está sendo conduzido aqui no âmbito do Ministério das Relações Exteriores.

Eu não sei como tem sido a dinâmica dos colegas que me antecederam. Eu vou fazer uma exposição procurando explorar essa relação entre o desenvolvimento econômico e o mercado de trabalho, num período mais longo. A minha preocupação fundamental é, na verdade, trazer aqui ideias que possam estruturar uma visão de longo prazo a respeito desta relação entre emprego e trabalho, emprego e economia, mais do que apresentar dados. Eu trouxe uma bibliografia de referência, se vocês tiverem interesse em ter mais detalhamento do ponto de vista de informações estatísticas, etc. Acho que vocês poderiam tirar cópia e disponibilizar para quem tiver mais interesse em acompanhar esse tema.

Isso aqui, evidentemente, é um curso que seria dado, no mínimo, em seis meses. Foi por isso que eu fiz uma opção por trazer aqui para vocês ideias que ajudem a entender essa relação do trabalho com o desenvolvimento econômico, embora eu tenha feito um corte de ordem mais política. Vamos olhar mais o padrão de dominação do Brasil nesses últimos 500 anos, na perspectiva colonialista, na perspectiva da formação do Império Brasileiro no século XIX e a República. E alguma coisa sobre as perspectivas futuras. É isso que eu estava querendo tratar com vocês, em vez de fazer um foco mais recente. Não sei se fiz a opção correta, mas no meu modo de ver seria interessante ter essa visão mais do todo, do que alguma coisa mais específica.

Acho que vou fazer a apresentação até às 9h45 e teríamos 15 minutos para questionamentos e considerações. Mas eu também gostaria de deixá-los à vontade para me interromperem se, por ventura, algum conceito não tiver ficado claro para que me dessem a oportunidade de explicar. Então por favor, se manifestem no caso de não entendimento de alguma palavra ou algum conceito.

Como é que a gente pode identificar, olhando uma relação de maior prazo, essa perspectiva de trabalho no Brasil? Na verdade, nós somos um país de pouca tradição democrática. É um país que tem mais de 500 anos de existência, mas temos menos de 50 anos de democracia, se nós considerarmos como democracia, pelo menos, a existência do voto secreto e universal. Essa é uma possibilidade que se iniciou no Brasil praticamente a partir dos anos 30, quando passou a se constituir a Justiça Eleitoral no Brasil, a mulher passou a ter direito a voto. Embora isso tenha sido constituído lá em 1932, a primeira experiência de maior representação eleitoral foi apenas e tão somente em 1945. Nós tínhamos eleição no século XIX, no tempo do Império, no entanto nós sabemos que era praticamente uma democracia censitária em que votavam e eram votados tão somente homens com propriedades, homens ricos. Então a presença da democracia no Brasil é uma coisa muito recente, de 1945 para cá, quando se passa a ter mais de 15% da população participando do processo eleitoral e, mesmo assim, tivemos interrupções durante o regime militar.

Eu estou dizendo isso porque, no meu modo de ver, entender o trabalho no Brasil tem como exigência entender um pouco o regime político ao qual nós estivemos submetidos e que, de certa maneira, caracteriza uma sociedade em que, na verdade, o trabalho não teve a valorização que se verifica em outros países que conseguiram levar mais avante o seu processo de industrialização, o seu processo de avanço capitalista. Nós temos hoje, no

início do século XXI, uma série de características que demarcam o funcionamento do mercado de trabalho, que só podem ser explicadas, em grande medida, se a gente conhecer a história do país, especialmente do ponto de vista da formação do trabalho e da classe trabalhadora.

Eu vou começar pela parte do colonialismo, retomando lá do século XVI, para entender quais foram, naquele momento, os principais obstáculos para se promover alguma exploração econômica no Brasil e, de certa maneira, as opções que fizemos para a utilização do trabalho escravo. Diferentemente de outras formas de exploração colonial, a opção que os portugueses fizeram aqui, por uma série de razões, foi desenvolver uma colônia por exploração e não um projeto de colonização como, certamente, foi a experiência dos Estados Unidos. São experiências próximas do ponto de vista temporal, mas certamente, por conta de ser uma região tão vasta, havia um problema demográfico, uma vez que Portugal era um país com uma população pequena e passou os primeiros 30 anos após o descobrimento sem saber perfeitamente o que fazer com o Brasil. Há uma tentativa inicial de identificar minério e ouro, mas não foram encontrados na costa nordestina brasileira e a opção foi, com o objetivo de manter o espaço territorial naquele momento de disputa, a internalização da produção da cana. A despeito de o Brasil ser uma colônia distante do centro dinâmico do mundo, a Europa do século XVI, essa internalização da produção da cana era uma das explorações mais modernas. Celso Furtado chama a atenção, por exemplo, para o fato de que uma das primeiras experiências de criação da grande empresa foi agromercantil. Na verdade, a produção e exploração da cana de açúcar em grandes escalas de produção, no século XVI, era algo complexo porque significaria organizar o espaço territorial no que diz respeito às condições básicas de produção, a organização e divisão do trabalho numa grande fazenda e, ao mesmo tempo, os mecanismos necessários para a própria comercialização a partir da produção. Tudo isso foi feito dentro do monopolismo português porque tudo o que era produzido aqui era comercializado com Portugal, pelo menos, até à chegada da Família Real ao Brasil. Mas a organização da produção foi muito complexa e isso exigiu a formação de uma grande empresa que pudesse conduzir o complexo exportador da cana de açúcar. Como havia um problema demográfico e a opção foi explorar em grande escala, naquela oportunidade, tendo em vista a concepção de uma colônia de exploração, a única alternativa se deu a partir do uso do trabalho escravo, o trabalho forçado. Então a formação do trabalho aqui no Brasil, a construção da sociedade brasileira, se dá basicamente com a escravidão.

Como era a sociedade brasileira nesse período colonial? Era uma sociedade basicamente muito simples, muito primitiva, em que o trabalho não era algo que apresentava uma perspectiva de valorização. Pelo contrário, o trabalho era um castigo, na perspectiva de Hannah Arendt, porque na verdade quem trabalhava eram os escravos e o trabalho era algo forçado. Então nós vamos tendo uma sociedade que emerge dessa opção de exploração portuguesa, que foi exitosa do ponto de vista econômico, mas que vai caracterizando uma sociedade de informação em que o trabalho não é um elemento de valorização, mas sim um elemento de violência, de castigo, de opressão. Então basicamente, nós temos uma sociedade que se divide entre aqueles que fazem o trabalho forçado; os que comandam esse trabalho forçado, que seriam os antigos coronéis, a aristocracia que vai se formando a partir dessa forma de exploração econômica; e uma parcela da população, naquele momento muito pequena, mas que eram trabalhadores livres, num momento em que não havia mercado de trabalho. Depois, Francisco de Oliveira Viana e mesmo Sérgio Buarque de Holanda vão identificar como sendo um componente da sociedade brasileira que não constitui, de certa forma, uma classe social, uma classe de trabalhadores precisamente definida, que seriam os chamados "agregados sociais". Eram basicamente uma parte dos Bandeirantes. Quando um senhor de escravos, para ampliar a área produzida, precisava realizar um desmatamento ou coisa desse tipo, ele não usava o escravo porque, para ele, o escravo era uma propriedade e, no desmatamento, havia risco de morte desse escravo, então a opção era utilizar essa mão de obra de reserva, que era mão de obra livre, e que vivia quase que de favores, porque não tinha terra e morava à margem da fazenda, da propriedade. Então o senhor de escravos utilizava essa mão de obra, por exemplo, para assumir o risco do desmatamento que era necessário, ou até mesmo, para a proteção daquele local, da busca de escravos que se evadiam. Então era uma sociedade que se caracterizava por esse aspecto. O Francisco de Oliveira Viana estuda bem esse período e chama a atenção para as razões do entendimento por que essa opressão do trabalho não gera uma sociedade de ruptura. Ou seja, com a riqueza fantástica que se gera com a produção no ciclo da cana, no ciclo do ouro, no ciclo do café, é impressionante como isso não gera uma tensão na sociedade. Evidentemente, a sociedade de base escravista, de trabalho forçado, vai gerar uma profunda desigualdade entre os que trabalham e aqueles que geram os resultados desse trabalho. O padrão de riqueza desse grupo de comando é comparável aos níveis de riqueza

europeus. Então é impressionante como é que isso não gera uma ruptura. O que nós tínhamos naquela época, como representativo do mundo rural brasileiro, é que não havia uma polarização entre pobres e ricos. Na verdade, se estudarmos um pouco as várias insurreições que tivemos no Brasil arcaico, como a Revolução Praieira, a Revolução dos Farrapos, verificamos que são irrupções entre famílias. Então esses chamados "agregados sociais", ou seja, mão de obra livre, sem existência de mercado de trabalho, em momentos de dificuldade se uniam, se agregavam aos fazendeiros e não havia um conflito como se verificou em outras nações que passaram por esse período de forte presença de um mundo rural bastante conturbado.

Isso foi apenas para introduzir o tema. Na verdade, o nosso primeiro contato com o trabalho ocidentalizado se deu através da presença do trabalho escravo, o trabalho forçado, que também se mostrou um grande negócio. Aqueles que tiveram a oportunidade de estudar o tema da escravidão no mundo vão identificar que a comercialização de escravos se mostrou uma das formas de negócios mais amplas, do século XVI ao século XVIII. Então essa experiência que nós vamos ter com o trabalho escravo demarca a longa fase de transição do trabalho forçado para o trabalho livre e, nos dias de hoje, a sociedade salarial que nós temos.

O que mais podemos dizer dessa primeira experiência que tivemos durante o período colonial com o trabalho escravo? Basicamente, havia o uso intensivo do trabalho escravo e a expectativa de vida de um escravo no Brasil era de nove ou dez anos. Era uma relação muito bruta do uso do trabalho. Se nós estudarmos as revoltas dos escravos em relação a essas condições de trabalho, a fuga dos escravos não apontava, de uma maneira geral, para a construção de uma outra sociedade. Na verdade, era uma tentativa de fuga do trabalho, buscando uma reconstrução do seu passado africano. Então nós vamos ter poucas alternativas de construção a essa experiência do trabalho escravo, que durou quase quatro séculos no Brasil.

Certamente é importante chamar a atenção entre o que foi o trabalho escravo durante o período colonial e o trabalho escravo no Império, a partir da nossa independência. No ciclo do ouro já se constituiu uma diferenciação do uso do trabalho escravo relativamente à escravidão nordestina, pernambucana, na exploração da cana. Durante o ciclo do ouro, o trabalho escravo oferecia possibilidade do escravo se tornar um ex-escravo. As formas de uso do trabalho escravo na exploração do minério tinha algumas vantagens e, em algumas situações, o escravo que encontrava maior quantidade de

ouro, ou esmeraldas, podia comprar sua própria libertação, coisa que era inimaginável e impossível durante o período da escravidão na exploração da cana de açúcar. O Celso Furtado chama a atenção para essa experiência que tivemos, relativamente pequena, durante o ciclo do ouro, nas Minas Gerais, e que, na verdade, foi um condicionante de uso do trabalho escravo, mas que tinha a perspectiva do próprio escravo comprar a sua liberdade e constituir um grupo de exploração de minério. Nos vários trabalhos de historiadores que tratam dessa relação de trabalho no período escravista, o interessante é que nós vamos ter experiências em que ex-escravos usam escravos. No Rio de Janeiro ou em Salvador foram detectados casos de ex-escravos que usam escravos. Ou seja, é uma reprodução da forma como se introduz o trabalho e a visão que vai se constituindo, ao longo da história, como trabalho degradante, diferente da perspectiva do trabalho na perspectiva de Weber, ou da experiência da colonização no norte dos Estados Unidos, que era a visão do trabalho como algo enobrecedor, uma oportunidade para o enriquecimento, algo que praticamente nós não vamos ter em grande dimensão aqui no Brasil, especialmente, ao longo dos quatro séculos em que predomina a presença do trabalho escravo.

Que diferença podemos identificar durante o Império? A partir da independência, nós temos que destacar diferentes especificidades no Brasil em relação ao tema do trabalho. Um dos aspectos que é característico da experiência brasileira é que nós fomos um dos poucos países do mundo a ter obtido a independência sem termos abolido a escravidão. No âmbito da América, no contexto do trabalho escravo, quando ocorre a independência, há o fim do trabalho escravo. Essa não foi a nossa experiência. Nós levamos 67 anos para abolir a escravidão, de 1822 a 1888. Foi uma longa fase de abolição da escravidão. E nós abolimos a escravidão quando praticamente não tínhamos mais escravos. Foi uma longa transição. Apesar da pressão inglesa e apesar de o Brasil se manifestar contra o trabalho escravo em diversos fóruns, nós vamos fazendo uma longa transição, que começa em 1850 com o estabelecimento da Lei das Terras, que praticamente impossibilita o escravo de ter acesso à posse da terra. Os escravos que tinham contato com a terra perdem a possibilidade de serem proprietários. E nós vamos tendo a introdução de legislações, como a Lei da Proibição do Comércio de Escravos, a Lei Sexagenária, a Lei do Ventre Livre, que vão evitando que a escravidão se reproduza e vão dando sinais aos proprietários de escravos da impossibilidade disso se manter. É uma transição que leva mais de 60 anos,

uma transição muito peculiar da nossa sociedade, que se caracteriza por fazer mudanças sem rupturas. Vejam que a experiência de abolição da escravidão, no Haiti e em outros países, foi muito terrível. Ocorreu uma grande matança em alguns países que fizeram a abolição da escravidão sem grandes experiências de transição como aconteceu aqui no Brasil.

É importante ressaltar que, durante o Império, nós iniciamos a fase de transição do trabalho escravo para o mercado de trabalho livre. Foi um processo longo, negociado, se é que dá para usar esse termo. O Rio de Janeiro "que era a região mais avançada em 1888 porque era um grande centro de comércio e de aparecimento de pequenas indústrias, que era um entreposto comercial onde chegava a modernidade vinda da Europa, " votou contra a abolição da escravidão. Isso é explicável, evidentemente, porque parte importante da economia do Rio de Janeiro dependia da produção de café e, consequentemente, do trabalho escravo, diferentemente da economia paulista, cuja exploração cafeeira já vinha sendo feita com o uso de outras formas alternativas do trabalho escravo, como o colonato e o uso de trabalhadores migrantes. Então eu acho importante ressaltar esse aspecto da transição longa que nós tivemos até abolir o trabalho escravo e o uso de legislações que vão tentando reduzir a presença do trabalho escravo. Entretanto, não podemos deixar de dizer que, na abolição da escravidão, há uma pressão dos senhores de escravos para obterem recompensas, até porque, na realidade, o escravo era um ativo e, de um dia para o outro, deixa de ser um ativo. Então há uma pressão e se comenta que Rui Barbosa queimou os papeis que identificavam a posse do proprietário, etc. Esse é o primeiro aspecto.

O segundo aspecto que nos parece interessante ressaltar é não apenas a transição do trabalho escravo para o trabalho livre, mas também a visão de construção da sociedade pelo branqueamento, as opções que foram sendo feitas pela aristocracia brasileira, o debate que se dá é em torno de como se fazer a transição do trabalho escravo para o trabalho livre, quais as opções, introduzindo o negro no mercado de trabalho. Por que o negro ficou marginalizado? A abolição da escravidão foi feita de forma muito conservadora, porque o negro praticamente deixou de ser escravo e foram fechadas as portas para o seu ingresso no trabalho livre. Basicamente, o trabalho livre passou a ser feito com mão de obra migrante. Houve um debate muito rico e muito interessante, feito no parlamento, sobre as opções que foram consideradas. A partir de 1850 o Brasil abre-se para o mundo, com o objetivo

de atrair migrantes de todos os países, menos da África. Há um debate interessante se deve ser usada ou não a mão de obra amarela, os chineses, os asiáticos, mas a visão da época é que o trabalhador adequado é mesmo o trabalhador branco. O trabalhador bom é o espanhol, o alemão, o italiano e assim por diante. Esse é um outro aspecto da concepção e do entendimento de por que o Brasil não dava certo no século XVIII e século XIX, que era o problema racial do negro, o problema de cor. Há um sociólogo nordestino que mostrou a importância do negro no Brasil, a miscigenação, mostrando que na verdade, nós não temos um problema de cor mas sim um problema de fome, um problema de raquitismo, enfim. Eu estou querendo chamar a atenção que, na verdade, a opção pela transição para o trabalho livre no Brasil foi uma opção extremamente conservadora, porque nós vamos começar a construir o mercado de trabalho livre de forma em que esse mercado de trabalho se dá a partir da presença abundante de mão de obra livre.

Eu mesmo tive a oportunidade de estudar a experiência da formação do mercado de trabalho da cidade de São Paulo. É impressionante que essa transição do trabalho escravo para o trabalho livre se dá, basicamente, incorporando migrantes em três vezes maior proporção do número de postos de trabalhos existentes. Então na segunda metade do século XIX, vão vir mais migrantes para o Brasil do que a necessidade de postos de trabalho naquele momento. Então o mercado de trabalho é constituído com oferta abundante de mão de obra, sem incorporar os negros. Há um estudo que trata justamente dessa transição na segunda metade do século XIX, mostrando que a nossa demanda de trabalho naquela época era em torno de quatro milhões de trabalhadores e nós tínhamos cerca de cinco milhões de trabalhadores escravos no Nordeste. Nós poderíamos ter perfeitamente feito a transição de ex-escravos nordestinos para as necessidades de trabalho, por exemplo, do Sudeste. Isso seria possível, na perspectiva dele. O problema colocado era a conjuntura política, porque isso implicaria no esvaziamento do Nordeste em termos demográficos. Então a opção foi pela imigração.

Florestan Fernandes tem um trabalho importante que chama a atenção para o fato de que nós não temos grandes experiências no mundo de aproveitamento do negro escravo como mão de obra assalariada. Não é um problema de cor. Na verdade é um problema cultural. A formação do escravo era só de trabalho forçado. Se compararmos, por exemplo, instrumentos de trabalho, nós verificamos que no trabalho escravo agrícola não se usam cavalos e sim mulas; o cabo da enxada do trabalho escravo é muito mais grosso do

que o cabo da enxada utilizada por um colono no sul do Brasil ou no norte dos Estados Unidos. Se eu sou escravo e o meu trabalho é forçado, eu não tenho resultado nenhum com esse trabalho, a minha vida é só aquele trabalho e eu posso não trabalhar se o instrumento de trabalho que eu uso estiver quebrado ou estragado. Então um cabo de enxada muito fino e sendo usado com muita força poderia quebrar e o escravo alegaria que não poderia trabalhar. Um cavalo não resistiria ao trabalho executado por um escravo, só a mula poderia resistir. Na realidade, a experiência de transição do trabalho forçado para o trabalho remunerado, o trabalho assalariado, é algo difícil de ser feito em civilizações em que a base do trabalho era o trabalho silvícola, indígena, ou o trabalho forçado. Mesmo se estudarmos a experiência do sul dos Estados Unidos, quando o negro foi introduzido no trabalho assalariado norte-americano, ele ganhava uma mula, um saco de sal, mas ele foi utilizado nas fazendas de fumo, não de forma assalariada. Leva um longo tempo para que o negro possa trabalhar de forma assalariada nos Estados Unidos.

Eu estou chamando a atenção desses fatos porque são questões polêmicas, há visões discrepantes, mas não seria simples também termos optado pela inserção do negro ex-escravo como assalariado. Do ponto de vista econômico, o uso do migrante foi uma maneira mais fácil de ampliar o trabalho assalariado no Brasil. As opções foram não trazer uma mão de obra relativamente adequada ao universo de postos de trabalho existentes porque acabamos trazendo muito mais pessoas do que seria necessário, então criamos já um mercado de trabalho com oferta maior do que a necessária. Qual é o resultado de ter mais pessoas para menos emprego, menos vagas? Você tem mais gente disputando as mesmas vagas e, obviamente, o salário não vai ser o mesmo que se você tivesse uma oferta de mão de obra mais reduzida.

Um outro aspecto do período do Império e da presença do trabalho escravo nessas condições de transição é que, durante esse período, também já há experiências de trabalho livre, na forma de colonato, por exemplo, em São Paulo. Então o trabalho livre vai ganhando dimensão dentro de uma sociedade escravista. Mais uma vez, é a repetição de "o velho parindo o novo". Dentro de uma sociedade arcaica de trabalho escravo, nós vamos tendo experiências de trabalho livre.

Eu queria destacar algo importante para a gente compreender o Brasil. Como é que uma colônia de exploração, como foi a do Brasil, alcança a sua independência e não reproduz a experiência de diversos países livres? A nossa experiência é diferente da colonização espanhola, por exemplo, em que a

independência foi gerando vários países. Por que o Brasil não gerou vários países? Há autores que identificam que justamente uma das razões que explicam o fato de nós termos nos mantido com esse tamanho que mantivemos é justamente a presença da escravidão. A escravidão foi o elemento da unidade nacional, nessa perspectiva, porque o Império não tinha forças de segurança de integração e a forma de escravidão brasileira, com toda a sua especificidade, usava o escravo não apenas para a atividade de exploração econômica, mas para quase tudo. O uso do trabalho escravo para quase todas as atividades, e não apenas para a atividade de exploração econômica, como aconteceu nos Estados Unidos, e sem a presença das forças armadas, fez com que, no caso de conflitos, como as insurreições daquela época, era necessário usar o escravo como parte da proteção, ou seja, era preciso dar armas para os escravos. O resultado é que, em estando armado, o escravo acabava fugindo. Então era melhor não ter conflitos, era melhor não repartir o país. Então a escravidão teve um papel importante do ponto de vista da manutenção da integração nacional. Era a unidade que todo mundo utilizava nas formas de exploração econômica.

Além dos migrantes, a base do trabalho assalariado vai ser a expansão dos chamados "agregados sociais". Você vai diminuindo o trabalho escravo, por mais de 60 anos, e vai aumentando a presença dos brasileiros, da mão de obra nacional, que são os miscigenados, que constituem uma mão de obra livre, porém sem ser internalizada no mercado de trabalho, porque o mercado de trabalho vai ser um espaço preliminar para a mão de obra branca estrangeira. Com a abolição da escravidão, nós vamos ingressar na fase republicana do trabalho livre.

(Fala fora do microfone)

A pergunta é interessante. Na verdade, a Lei de Terras, de 1850, cria o mercado de terras porque, até então as terras eram públicas e dependia da Colônia, em última análise, a posse dessa terra. Com o mercado de terras, passa a circular dinheiro e os escravos não tinham acesso à moeda porque eles estavam fora desse mercado.

Entrando na República, temos a transição já completa para a presença do trabalho livre e, cada vez mais, um trabalho assalariado. Nós vamos ter diferentes formas de trabalho. A predominância é no trabalho agrícola, rural. Basicamente, até a década de 50, o Brasil passa a ter mais trabalho urbano que rural. Então tivemos uma longa transição do trabalho no campo para o trabalho urbano. Mas o trabalho assalariado torna-se mais crescente nas

cidades. No campo nós temos outras formas de trabalho, que não escravo, mas leva mais tempo para a forma de trabalho assalariado, a forma moderna de uso do trabalho. A primeira fase do trabalho livre é de 1888 até à Revolução de 30. Esse é o período basicamente de constituição dos mercados de trabalhos regionais. Durante a I República nós não tínhamos um mercado de trabalho nacional. Não há circulação de mão de obra de um lugar para outro. Nós podemos falar do mercado de trabalho de São Paulo, Porto Alegre, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Recife, Salvador. São mercados de trabalho específicos, regionais, não são mercados de trabalho nacionais. Então nós não temos uma classe trabalhadora nacional. De certa maneira essa é uma especificidade brasileira, é diferente da experiência da industrialização europeia, por exemplo.

Uma marca importante é que a conformação original desse mercado de trabalho se dá praticamente sem regulação. A Constituição Republicana identifica como inconstitucional qualquer medida de regulação do mercado de trabalho e há várias tentativas de diferentes parlamentares com o objetivo de instituir alguma regulação com relação ao trabalho do menor, o trabalho da mulher, definições de jornada de trabalho e assim por diante. Do ponto de vista legal, nós vamos ter o reconhecimento da representação de interesses patronais e de trabalhadores. Em 1903 nós temos a primeira lei que institucionaliza os sindicatos no Brasil. É o reconhecimento dos sindicatos rurais. Mas quem reconhece os sindicatos rurais é o Ministério da Agricultura, vinculado aos grandes proprietários rurais e nós vamos ter a ausência dos sindicatos rurais praticamente até a Ditadura Militar. Na Ditadura Militar nós conseguimos avançar para a internalização da CLT no campo e aí começam a surgir os sindicatos rurais e a própria Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais. Então a primeira lei que nós temos da representação do mundo do trabalho é de 1903, mas dependia do reconhecimento do Ministério da Agricultura, que tinha enorme dificuldade para reconhecer a representação dos trabalhadores.

Em 1906 nós temos já uma regulamentação dos sindicatos urbanos. É aí que, do ponto de vista institucional, vai começar o surgimento dos sindicatos urbanos. Até 1937 há uma fase de existência de um sindicalismo anárquico, um sindicalismo libertário, um sindicalismo que não tem diálogo com o patronato, não tem diálogo com o Estado porque a perspectiva anarquista é de que o trabalho livre, o trabalho no capitalismo é um roubo, porque parte da concepção de que o resultado da atividade econômica só é possível pelo

trabalho humano. Portanto, o resultado foi gerado por quem trabalhou. No entanto, quem trabalhou não recebe a totalidade do seu trabalho e sim apenas uma parte, porque o salário é uma parte do valor de um produto. Então o trabalhador recebe uma parte e a outra parte é apropriada pelos proprietários, por renda da propriedade e não por quem trabalhou. Então a hipótese anarquista é de que, se o trabalho no capitalismo é um roubo, o movimento é pelo fim do capitalismo. Na verdade, você não tem diálogo porque um quer o fim do outro. Evidentemente, esse tipo de organização sindical não interessa ao patrão. Portanto, o que nós vamos ter na formação original do mercado de trabalho brasileiro não é a existência de um diálogo e sim uma tensão, porque um quer o fim do outro. Não é o tipo de relação que nós temos nos sindicatos pós-1930. Não é como uma partida de futebol entre o Corinthians e Palmeiras. Eles são adversários, mas não são inimigos. Para que haja o espetáculo, ou seja, o jogo de futebol, é necessário que tenhamos dois times. Então um não pode querer matar o outro. Eles podem se detestar, podem disputar, mas para haver o espetáculo são necessários os dois times. Nas relações de trabalho modernas, os sindicatos dos trabalhadores e os sindicatos patronais se detestam, se questionam, mas dialogam. Há diálogo, há uma formação de consenso, diferentemente das relações de trabalho até 1930. Então qualquer mobilização dos trabalhadores frente às condições de trabalho perversas, etc., era identificada pelo patronato, e pela Constituição existente à época, como sendo uma invasão de propriedade. Portanto o que nós tínhamos, na verdade, era uma interferência da polícia para qualquer tipo de tensão e não havia um diálogo, não havia uma resolução do conflito. Nós vemos a famosa expressão de que, pelo menos até 1930, "a questão social no Brasil é um caso de polícia". Na realidade, na democracia censitária que nós tivemos naquele período, votavam, ou eram votados, apenas os proprietários, os ricos; a questão social, a questão do trabalho, condições de vida, moradia, etc., não faziam parte da agenda política. O que é que fazia parte da agenda política? Faziam parte da agenda política os interesses imediatos de quem votava ou era votado, que eram os proprietários. Portanto, o tema do trabalho está fora da dimensão mais política, pelo menos até 1930. Então a característica desse período é a ausência de representação político-partidária de parte dos trabalhadores, que é um outro diferencial no Brasil, e inexistência de regulação.

O segundo período vai da década de 30 à década de 80, do século passado, que é o período que nós podemos identificar como o grande

momento de estruturação do mercado de trabalho, ainda que incompleta. A experiência dos países capitalistas avançados, como os países europeus, Estados Unidos etc., foi a construção da sociedade salarial, ou seja, quando se tem a hegemonia, a predominância do trabalho assalariado. Na Europa e nos Estados Unidos, nos anos 50 e 60, a cada 10 pessoas, você tem oito a nove assalariados. Você tem uma sociedade que se homogeneíza pelas relações do trabalho assalariado. É uma sociedade que conforma um padrão de consumo que é muito próximo. Se a gente olhar as fotos dos filmes dos anos 20 e dos anos 30, você identifica os trabalhadores pela vestimenta, pela forma de falar. Já há uma cultura do trabalho. Quando você olha os burgueses, os capitalistas, os proprietários, já é outro modo de se vestir e de falar. São mundos separados. Na sociedade salarial, você olha o trabalhador, o empregador e são mais ou menos do mesmo padrão. Todos eles usam calça jeans, etc. Ou seja, pelo visual e, muitas vezes, pelo modo de falar não há grandes diferenças. Há uma sociedade mais homogênea pelo trabalho assalariado. Então nós vamos ter uma mudança importante no Brasil, a partir da Revolução de 30, que é a estruturação da sociedade salarial. Em quatro ou cinco décadas, nós fizemos aquilo que a Europa levou 120 a 140 anos para fazer. Nós saímos do trabalho rural para o trabalho urbano em três ou quatro décadas. É algo impressionante a transformação que fizemos em tão pouco tempo. Na Europa, levou um tempo muito maior para fazer essa mesma transformação. Então nós fizemos essa transmutação do trabalho rural para o trabalho urbano com extrema velocidade.

Além dessa rapidez, há especificidades em relação a outros países. Por exemplo, a própria formação da classe trabalhadora brasileira se deu de uma maneira muito diferente da formação da classe trabalhadora europeia. Na Europa, quando o servo inglês, o servo francês etc., tinha enormes obstáculos para continuar na condição de servo, eles eram praticamente estimulados a sair do campo para a cidade. Essa saída do campo e a ida para a cidade vão significar para eles uma regressão, um brutal estranhamento. Por quê? Na servidão, a posse da terra era dele, ele poderia comercializar parte do excedente que ele gerava, embora uma parte do produto do seu trabalho fosse para o senhor feudal, mas a vida estava sob o seu governo. Quando ele deixa de ser servo e vai para a cidade, ele se transforma num mineiro, ou num trabalhador da indústria têxtil, com condições de trabalho péssimas e condições de vida também péssimas. Ele vai morar na periferia, nos bairros pobres de Londres, por exemplo, sem as mínimas condições. Então a

transmutação da condição de servo para trabalhador assalariado é uma regressão. Isso vai gerar uma cidade com uma enorme tensão, um estranhamento brutal, que leva à formação de sindicatos, para que alguma coisa seja feita para evitar uma ruptura.

E no Brasil? No Brasil, a transição do mundo rural para o trabalho na cidade em geral não é uma regressão e sim uma ascensão. Mesmo que o cidadão vá morar debaixo da ponte, vá morar na favela, em condições péssimas de vida, em geral, dado o seu pretérito e considerando as péssimas condições de vida no campo, a ida para a cidade é uma ascensão. Um exemplo marcante é a vida do Presidente Lula. Ele saiu de uma situação onde não tinha água, não tinha luz e foi morar numa favela em que tinha luz, tinha água, portanto, foi uma ascensão no trabalho industrial. Na verdade nós não tivemos a tensão e o estranhamento que se verificou em outras sociedades.

A segunda especificidade é que, se a gente pegar a tradição europeia, olhando a evolução dos direitos, nós vemos que temos primeiro os direitos civis, depois os direitos políticos e depois os direitos sociais. É uma evolução encadeada. Em primeiro lugar vêm os direitos civis, de que todo mundo é igual perante a lei e assim por diante. Depois, vem o direito de voto, cada cabeça é um voto, que são os direitos políticos. E por fim, vêm os direitos sociais. Então para você chegar ao direito social, você exerceu o direito político, você construiu partidos, houve uma negociação no Congresso, etc., para estabelecer os direitos sociais. Então tem uma ordem a ser seguida. No Brasil a ordem não foi essa. Os direitos sociais vieram antes dos direitos políticos. Até a Constituição de 88, os direitos sociais avançaram mais nos períodos autoritários. Qual é a maior experiência que nós temos de avanço dos direitos sociais e trabalhistas? É a Consolidação das Leis de Trabalho CLT, que é de 1943. Foi feita durante o Estado Novo. Quando mais se avançou nos direitos sociais para o campo? Foi durante a Ditadura Militar. Então essa é uma especificidade que precisa ser considerada.

Nesse período da década de 30 até a década de 80, nós não apenas deixamos de ser um país rural para nos transformarmos num país urbano e industrial, mas um país que estruturou a sociedade numa grande classe trabalhadora, com uma classe média importante, assalariada, e muito concentrada na região sul e sudeste. Até 1930 o Brasil praticamente não tinha classe média. Tinha uma classe proprietária; então essa mudança substancial do Brasil se deu na década de 30. Nós aqui somos produto das decisões daqueles brasileiros da década de 30. Sem as decisões da Revolução

de 30 nós não existiríamos. Se olharmos o debate de 1930, quando Washington Luis diz que, diante da crise de 1929, o preço do café, o principal produto brasileiro, vai cair 70%, a aristocracia paulista e mineira diz que a laranja superará o café. Então imaginem que, se o Brasil tivesse ficado produzindo café e laranja esse tempo todo, nós não existiríamos. Então é um período em que a sociedade se estrutura, mas nós não chegamos a apresentar os mesmos indicadores de trabalho assalariado e de estruturação da sociedade porque, no auge de 1980, nós vamos ter basicamente 2/3 dos ocupados assalariados. Nos países avançados, esse percentual é de 90%. Desses assalariados, uma parte importante é de trabalho assalariado informal, ou seja, os trabalhadores não têm carteira assinada. Então no Brasil, nós temos um outro fenômeno, que é a informalidade. Essa informalidade é funcional ao próprio projeto de desenvolvimento, nesse período da industrialização, de 1930 a 1980. Por que é funcional? Porque, na verdade, uma parte importante da competitividade dos produtos brasileiros vai sendo forjada com um baixo custo da mão de obra. Como é que se reproduz a mão de obra com salários baixos? Utilizando o consumo e trabalhos informais. Tem havido, inclusive, uma enorme resistência da classe média brasileira à elevação do salário mínimo, do salário de base. No projeto de industrialização, não dava para o Brasil internalizar o padrão de consumo dos países ricos. Não dava para sermos os Estados Unidos; não dava para internalizar o padrão de vida norte-americano no Brasil, a não ser na forma de subdesenvolvimento. Para você poder ter uma parte da sociedade que possa comprar carros, eletrodomésticos, etc. é necessário haver uma profunda concentração de renda. Ou seja, você aniquila 60% da população e gera 40% que têm participação nessa sociedade de consumo. Então no Brasil, nós vamos ter uma classe média que, em geral, vive em melhores condições que nos países avançados. Por quê? Porque o Brasil tem 20 milhões de serviçais para servirem a classe média (empregadas domésticas, cortadores de grama, motoristas, etc.) fora os serviçais dos restaurantes que nos servem, por exemplo. Então se criou uma sociedade em que há dificuldade de elevação do salário de base. Sem a elevação do salário de base, você tem uma sociedade com uma desigualdade brutal. Em qualquer país avançado, no setor público, por exemplo, a diferença entre o menor e o maior salário não supera 10 a 15 vezes. No Brasil, a diferença entre o menor salário e o maior salário no setor público chega a ser de 150 vezes. No setor privado, é de quase 3.000 vezes. Se não subir o salário de base, não há como reduzir essa desigualdade. Sem falar que, para construir esse projeto

de industrialização e de internalização do consumo dos ricos no Brasil, foi necessário não fazer a reforma tributária, do ponto de vista da justiça tributária. Então nós construímos um sistema tributário em que, ainda hoje, os ricos não pagam impostos. Quem paga imposto são os pobres, porque nós temos uma estrutura tributária em que os impostos oneram basicamente o consumo. Quase 50% da renda dos brasileiros vão para pagamento de impostos. Quem ganha mais de R$ 4.500,00 que, segundo a PINAD, constituem os 10% mais ricos, gastam menos de 20% com tributação. Então nós temos uma sociedade deformada pelo sistema tributário.

A reforma agrária seria um outro elemento importante de democratização da propriedade e teria evitado a profunda migração do campo para a cidade. O que foi a migração? Basicamente 100 milhões de brasileiros saíram do campo para a cidade. Então se criaram mercados de trabalho urbanos, inchados, com muito maior quantidade de trabalhadores do que demanda, o que vai manter os salários lá embaixo. Mas enfim, não há dúvida que o salto foi muito grande e é importante para nos referenciar em relação ao que era a sociedade tão primária das primeiras três décadas do século XX.

O que podemos falar dos últimos 25 anos? Em 1980, vamos entrar numa crise difícil, que é a crise da dívida, em 1981-1983, que joga o país numa outra fase do ponto de vista do mercado do trabalho. Nós tínhamos um movimento de estruturação do mercado de trabalho, com o fortalecimento do emprego assalariado e o fortalecimento das relações de trabalho formal, com a CLT como grande instrumento de fundamentação e valorização do trabalho. Em 1932 houve a chamada Lei dos Dois Terços, que foi fundamental para nacionalizar o mercado de trabalho brasileiro. Em 1932 ficou definido que as empresas no Brasil só poderiam contratar mão de obra nascida ou naturalizada no Brasil. Ou seja, no mínimo, 2/3 da mão de obra tinham que ser de brasileiros. Então com a Lei dos Dois Terços, os negros, os mamelucos, etc., passaram a ter vez no mercado de trabalho porque, até então havia uma certa inibição dada a perspectiva de branqueamento, de valorização do europeu, do alemão, etc. Então nós começamos a nacionalizar o mercado de trabalho urbano a partir da Lei dos Dois Terços, e vamos ter um avanço na estruturação do mercado de trabalho e com relações de trabalho institucionalizadas. A CLT foi uma consolidação de leis que já existiam. Nós já tínhamos mais de 15.000 leis sobre o trabalho até o início da década de 1940. A CLT consolidou essas leis em quase mil artigos. No meu modo de ver, é um erro dizer que a CLT tem a ver com o fascismo, embora tenha um

artigo parecido com um que constava da Carta di Lavoro, mas também é parecido com o que está na Constituição Russa. Mas enfim, há um debate tenso sobre essa questão da constituição da CLT. Eu queria ressaltar que a negociação que o Getúlio faz, em 1930, tenta regulamentar as relações de trabalho porque, no campo não havia conflito, mas nas cidades você iria colocar um montão de gente trabalhando no mesmo lugar, com as mesmas condições de trabalho, então isso vai gerar tensão. Era preciso tirar o conflito de dentro do local do trabalho e implementar a institucionalidade brasileira da Justiça do Trabalho. Isso antecede a construção das relações de trabalho urbanas, que praticamente não existiam no Brasil. Esse elemento de antecipação e construção de uma base legal é feito no âmbito da CLT e para os trabalhadores urbanos. Isso é algo que não existia no Brasil porque 90% do trabalho estava no campo. Então em vez de modernizar as relações do trabalho no campo, a oligarquia convence o Getúlio que, se ele queria mudar o país, industrializar o país, deveria fazer isso na cidade e não no campo. Foi isso que nós fizemos. Nós construímos o "Brasil Novo", urbano e industrial, sem mexer no campo. Não tem reforma agrária, não tem tributação no campo. O tributo que nós temos chama-se Imposto Territorial Rural, ITR, que vem caindo nos últimos anos. Hoje, a arrecadação do ITR é em torno de 400 milhões de reais. Isso corresponde ao IPTU da zona leste de São Paulo. Então naquela altura, não se mexeu no campo.

Quando é que se vai mexer no campo? Com a Ditadura, quando a CLT passa a ir para o campo, quando o trabalho no campo já não é majoritário. Então nós vamos chegar à crise de 1980 ainda com um Brasil muito heterogêneo. A CLT está no campo, mas o trabalhador rural não tem aposentadoria. Ele tem o FUNRURAL, que dá alguma assistência, alguma possibilidade de aposentadoria, mas em condições muito diferentes das do trabalhador urbano. A Constituição de 1988 é que vai permitir uma igualdade de direitos entre o trabalhador rural e o trabalhador urbano. Embora o salário mínimo tivesse sido unificado em 1983, do ponto de vista do seu valor, a sua unificação institucional se dá com a Constituição de 1988. A Constituição de 88 que, de certa maneira, é uma mudança, uma reforma social importante, com a criação do SUS e uma série de importantes ações, mas ela se dá numa fase em que nós não temos mais aquele mesmo dinamismo econômico. De 1930 a 1980, o Brasil foi o país que mais cresceu no mundo. Quando nós fizemos uma opção por um redistributismo mais intenso, com a Constituição de 88, a base econômica não suporta porque o Brasil praticamente não estava

crescendo, vivia um quadro de semiestagnação. Não podemos falar de estagnação porque a agricultura se moderniza, os bancos se modernizam, alguma coisa do setor de serviços se moderniza, mas no resto, não tem grandes avanços. A base econômica não suporta isso, então nós vamos ter uma coisa conturbada nos anos 90, que é a tentativa de regulamentação da Constituição em bases muito frágeis. É uma fase em que o trabalho sofre um processo de retrocesso, porque há uma queda de salários na renda nacional. Na década de 70, nos países avançados, 70% do PIB da renda nacional eram salários. Nós chegamos a ter 56% do PIB em salários. Em 1980, os salários representavam 50% do PIB e foram caindo de forma absurda e chegamos até 2002 com a renda de trabalho representado apenas 37% do PIB. Então houve uma desvalorização enorme da renda do trabalho.

Além disso, há um aumento enorme do desemprego no Brasil. O desemprego, tal como as estatísticas medem, é um conceito de país rico. Para o cidadão ser considerado desempregado, ele não pode ter exercido nenhuma atividade superior a duas horas na semana em que foi feita a pesquisa e tem que ter procurado o trabalho e tem que estar apto para exercer o trabalho que for oferecido. Essas são as condições básicas para ser identificado como desempregado pelo IBGE e que a OIT recomenda. Num país rico, o cidadão pode ficar procurando trabalho, sem exercer nenhuma atividade porque ele tem o seguro desemprego. Agora, no Brasil, embora nós tenhamos avançado, criado o seguro desemprego e seis milhões de pessoas tenham acesso ao seguro desemprego, só no setor formal, que representa 1/3 do mercado de trabalho brasileiro, são demitidas 15 milhões de pessoas por ano, e até dizem que o mercado de trabalho no Brasil é muito rígido. A rotatividade no Brasil é de 40% da força de trabalho; nos Estados Unidos, é de apenas 20%. Então não dá para ficar só desempregado; você tem que procurar um bico, lavar um carro, etc. Só que o cara que lavou dois ou três carros por semana, ou seja, trabalhou mais de duas horas, já não é considerado desempregado. A partir da crise de 81 a 83, com a primeira recessão do pós-guerra no Brasil, nós começamos a gerar um fenômeno novo, que é o desemprego urbano, em que o cidadão não consegue nem duas horas de trabalho por semana. Então isso é uma coisa nova. Hoje nós temos oito milhões de pessoas nessa situação no Brasil. O desemprego apareceu e cresceu; algo que nunca tínhamos antes constatado. Você tem uma queda na participação dos salários e há o enfraquecimento das representações de empregadores e de trabalhadores. Quem conhece um

pouco a história do movimento patronal sabe que a FIESP, nos anos 70, início dos anos 80, indicava o Ministro da Fazenda, fazia e acontecia. Depois houve um esvaziamento da FIESP, um esvaziamento das entidades patronais, uma diversificação, uma pluralidade de instituições patronais e de instituições de trabalhadores. Há uma pluralidade de instituições sindicais, uma enorme diversidade de sindicatos, e tudo isso gerou o enfraquecimento das entidades sindicais. Então temos um quadro de retrocesso, se nós olharmos do ponto de vista do trabalho.

Nós fizemos um estudo olhando o grau de proteção daqueles que trabalham, ou seja, se eles têm carteira assinada, se têm acesso à previdência, enfim, mecanismos de regulação do trabalho. Quando o Lula abandonou a vida sindical, em 1980, nós tínhamos 50% dos trabalhadores com alguma forma de proteção no Brasil. Eram autônomos e contribuíam para a Previdência Social, por exemplo. Nós nunca mais atingimos esse patamar. Houve uma queda. Mais recentemente, começamos a recuperar. Se não houvesse a crise, possivelmente, em 2010, o presidente Lula sairia da condição de presidente e o mercado de trabalho brasileiro voltaria a ter 50% dos trabalhadores ocupados e protegidos. Nós estamos hoje com 48% dos trabalhadores ocupados. Então o que ocorreu nos anos 80, nos anos 90 e no início desse século não foi muito simples, para quem depende do seu trabalho para viver.

Nos últimos quatro ou cinco anos, nós estamos num ciclo um pouco diferente do que ocorreu naquele período. Em primeiro lugar, tivemos um crescimento econômico um pouco melhor. O Brasil cresceu quase 2,5 vezes mais do que cresceu nos anos 90. É importante ressaltar isso, porque crescer para nós é chave. O Brasil tinha em torno de dois milhões de pessoas que ingressavam anualmente no mercado do trabalho. Para gerar emprego para dois milhões de pessoas, nós tínhamos que crescer no mínimo 4% ao ano e estávamos crescendo abaixo disso, portanto, não gerávamos emprego para todos e o resultado é o desemprego. Os chineses, por exemplo, têm que crescer, no mínimo, 6% ao ano para terem condições de absorver 10 milhões de chineses que entram no mercado de trabalho todos os anos. É a lei mínima. Infelizmente, nós não cumprimos a lei mínima para crescer, então geramos um desemprego. Mas nos últimos quatro ou cinco anos, nós crescemos um pouco mais e passamos a gerar mais emprego. Geramos mais emprego de qualidade, pelo menos do ponto de vista do emprego formal. Na verdade, 90% dos empregos abertos no Brasil nesses últimos quatro ou cinco anos são empregos de carteira assinada, e 90% desse

emprego formal é de até dois salários mínimos. De toda a maneira, houve uma formalização, a expansão do emprego protegido, se você combina isso com as várias modalidades de políticas de garantia de renda, de proteção, de transferência de renda, não apenas o Bolsa Família, mas sobretudo o programa previdenciário, o aumento do salário mínimo. Ou seja, criamos um colchão de proteção na base da Previdência Social brasileira e que permitiu a volta da mobilidade social. A impressão que eu tenho, olhando a experiência desses 100 anos de capitalismo brasileiro, é que nós tínhamos uma coisa muito importante, e que voltamos a ter nesse período mais recente, que é a mobilidade social. No Brasil, todos se moviam. Nos anos 80 e 90 foi muito difícil, mas se moviam. Se você pegar uma geração e compará-la com a outra, em geral todas estavam melhores que a anterior. Só que esse melhor é relativo: o filho do rico estava mais rico que o pai; o filho do pobre estava menos pobre que o pai. Então essa melhora é relativa. É claro que, se a gente olhar do ponto de vista da sua evolução, o filho do pobre subiu o edifício pela escada e o filho do rico pelo elevador. Nós tivemos um período difícil aqui no Brasil, que foi o período da inflação. Nós tínhamos reajuste de salários de 30%, mas nem sabíamos se isso era melhor, porque a inflação já tinha subido 40%. Mas havia mobilidade. Essa mobilidade social foi um anestésico que, de certa maneira, impediu algum conflito mais grave que pudesse ter ocorrido do ponto de vista de uma ruptura ou coisa desse tipo. Então nos últimos quatro ou cinco anos, voltamos a ter uma mobilidade social.

Nos estudos que nós fizemos, verificamos que, no período de 2002 a 2005, nós tivemos 14 milhões de pessoas no Brasil que melhoraram de posição. Houve uma melhora generalizada, mas 14 milhões melhoraram mais do que a média nacional, em termos de emprego, de renda, etc. Quem são esses 14 milhões? Qual é o perfil? Dá para dividir em dois grupos. Nós temos 10 milhões que melhoraram e que têm o seguinte perfil: não são brancos, moram no norte e nordeste brasileiro, são pessoas de baixíssima escolaridade, moram em pequenas cidades e dependem de programas de transferência de renda ou trabalho informal. E temos quatro milhões com outro perfil: são moradores do sul, sudeste, brancos, com maior escolaridade e vivem nas regiões metropolitanas. Então eu quero chamar a atenção que tivemos uma melhora mais ou menos generalizada no Brasil, permitindo, inclusive, que os filhos da classe média pudessem estar numa situação melhor do que os pais de classe média.

A questão que é importante e relevante colocar é que nós estamos diante de uma crise de graves proporções. Desde outubro do ano passado há uma inflexão. Não sabemos se isso é um ponto de fora da curva e se normatiza, ou se de fato é uma inflexão. Nós vamos chegar a essa conclusão neste ano. Vamos avaliar até que ponto nós temos capacidade para resistir à crise, encontrar uma alternativa. Não há dúvida que estamos mais bem preparados do que estivemos em outros momentos, em relação a outros países, mas a crise não é simples. A crise é de longa duração.

Para encerrar, eu vou falar de perspectivas. No meu modo de ver, as perspectivas são muito alvissareiras, são muito estimulantes, em termos da construção de um novo padrão civilizatório. Quando nós estávamos falando do período colonialista, Império, e até mesmo da República, até 1950 e 60, nós falamos de uma sociedade agrária, uma sociedade com valores agrários. Numa sociedade agrária, viver é fundamentalmente trabalhar. Eu estou usando o conceito do trabalho heterônomo, ou seja, aquilo que a gente faz visando uma remuneração, uma retribuição. Não é necessariamente o trabalho que a gente gosta de fazer. É o trabalho que a gente faz porque, numa sociedade capitalista, monetária, a gente precisa de renda para poder sobreviver. Então você faz esse trabalho, não necessariamente do ponto de vista da criatividade, mas por uma exigência de sobrevivência. Na sociedade agrária, 100 anos atrás, viver era fundamentalmente trabalhar, porque se vivia, em média 35 anos de idade. Há cem anos, uma mulher que vivesse 35 a 40 anos, talvez tivesse 15 ou 20 filhos. A mulher era uma máquina de reprodução humana porque, na sociedade agrária, você precisa de braços humanos, de gente para trabalhar na terra, etc. Na sociedade agrária, se começa a trabalhar aos cinco ou seis anos de idade, ajudando a mãe em casa, ou fora de casa, porque não tinha regulação, não tinha escola, a não ser para a aristocracia. Para o povão, não tinha escola. As crianças aprendiam com as pessoas mais idosas. Então a sociabilidade é construída pelo trabalho e você começa a trabalhar aos cinco ou seis anos de idade e trabalha até morrer. Salvo a filantropia, não havia fundos públicos, não havia condições de a pessoa viver até morrer sem trabalhar, como aposentado, ou recebendo seguro desemprego. Além de trabalhar até morrer, você trabalhava 16 horas por dia porque o que regulava o horário do trabalho na sociedade agrária era o sol nascer e a hora em que o sol se põe. Mas esse trabalho extenuante, difícil, etc., era um trabalho ainda controlado pelo homem. Se estivesse chovendo, você podia decidir não trabalhar; ou se o sol estava muito forte ao meio dia,

você podia dar uma parada, sentar debaixo de uma árvore, tomar uma água; enfim, você controlava o trabalho.

Na sociedade urbana industrial, a relação do trabalho com a vida é completamente diferente. Em primeiro lugar, porque não se começa a trabalhar aos cinco ou seis anos de idade, mas sim, a partir dos 15 ou 16 anos de idade e depois de ter passado por uma experiência escolar. Essa era uma problemática dos Estados Nacionais do século XIX porque, para constituir um Estado Nacional, tem que haver alguma homogeneidade, tem que ter valores, fronteiras, bandeira, hino nacional e tudo isso se aprende na escola. Então a escola era fundamental para a organização do Estado Nacional e para preparar as pessoas para o trabalho urbano industrial. O trabalho urbano industrial não se aprende em casa, não é a mãe que ensina esse tipo de trabalho, é a escola. Você passa a ter consciência da hora em que começa e termina a aula, a responsabilidade, a disciplina, o conteúdo, etc. Nós temos uma escola para o trabalho. Nós pertencemos a uma sociedade em que quem estuda são as crianças, os adolescentes e alguns adultos. No caso brasileiro, por exemplo, de 18 a 24 anos de idade, somente 13% dos jovens estudam. Aliás, já foi pior. Em 1995, apenas 6% dos jovens de 18 a 24 anos estudavam. Depois que entram na vida adulta nem abrem mais um livro. Há 30 anos, o cidadão entrava na faculdade, passava cinco anos, depois recebia um diploma e não abria mais um livro. O engenheiro se formava, ia construir pontes etc., e trabalhar durante 30 a 35 anos sem abrir mais nenhum livro. O conhecimento acumulado durante cinco anos lhe permitia exercer o trabalho durante três ou quatro décadas, porque não mudava a tecnologia, então o padrão era o mesmo. Então na sociedade urbana industrial, se estuda quando se é criança, adolescente, jovem, mas depois de adulto não se estuda mais. Se você pegar um cara de 70 anos que resolver fazer universidade, vão perguntar: "Mas já está aposentado! Estudar para quê?". A ideia de educação que nós temos é de educação funcional, educação para o trabalho. A pessoa com 15 ou 16 anos de idade entrava no mercado de trabalho e lá permanecia durante três décadas trabalhando e depois saía do mercado de trabalho de novo e vivia mais 10 anos, porque a expectativa de vida era até aos 55 a 60 anos de idade, então ele tinha mais 10 anos de inatividade.

Na sociedade urbana industrial, pela primeira vez, quem não tem propriedade vai poder viver um período do seu tempo sem precisar participar do mercado de trabalho, que é o caso das crianças, dos idosos, dos deficientes físicos e mentais, que vão poder viver sem trabalhar. Mas como é que se

financia isso? Quem financia as crianças estudando? Quem financia os aposentados? É o fundo público. Então na sociedade urbana industrial há reformas tributárias que vão permitir ao Estado capturar uma parte do excedente econômico para financiar políticas públicas de educação, de saúde, de aposentadoria etc. Isso vai fazer com que, ao invés de um Estado Mínimo, do século XIX, que absorve 5% ou 6% do excedente, salvo em período de guerra quando há uma absorção maior, nós teremos um Estado no capitalismo urbano industrial do século XX que vai absorver 35%, 40%, 50% do excedente econômico para financiar isso. E qual é a base da riqueza? É o aumento da produtividade. Os ganhos de produtividade na sociedade urbana industrial permitem que se eleve o excedente e se capture uma parte desse excedente.

Vocês podem ver isso no filme do Charles Chaplin, Tempos Modernos. Na fábrica, o homem não tem controle do seu trabalho; quem controla é a máquina; o homem se transformou num apêndice da máquina. Até para ir ao banheiro precisa pedir licença porque não dá para parar a linha de produção. Quem é que o substitui? O Taylorismo, o Fordismo demarcam essa sociedade que permite ao homem se libertar do trabalho heterônomo. Para alguém que vai viver 60 anos de idade, tendo começado a trabalhar aos 15 ou 16 anos, trabalhando oito horas por dia, não trabalhando sábados e domingos, descontando férias, feriados etc., o tempo de trabalho terá representado 45% do tempo de vida dessa pessoa. Na sociedade agrária, o trabalho representava 70% do tempo de vida.

Hoje nós estamos numa sociedade diferente da sociedade urbana industrial, é uma sociedade pós-industrial, a sociedade do conhecimento, da informação. Na verdade, 70% da ocupação no Brasil não é mais na indústria e nem na agricultura, mas no setor de serviços, no setor terciário. Essa é uma outra sociedade. Na sociedade urbana e industrial e na sociedade da agricultura eu tenho contato com o produto do meu trabalho; o resultado do meu trabalho é um produto, algo tangível, como um pé de couve, de alface, etc. Na indústria, o resultado do meu trabalho pode ser um automóvel, pode ser uma casa que eu construí, enfim, eu vejo o resultado do meu trabalho, é algo palpável. E nos serviços? Qual é o resultado do meu trabalho? É tangível? Quanto pesa o meu trabalho? Ou seja, nós estamos numa sociedade em que os ganhos de produtividade são crescentes, mas não é uma produtividade física, tangível, é uma produtividade imaterial, que está gerando riqueza. É uma produtividade que cresce absurdamente pelo

fato de que hoje se trabalha cada vez mais, não no local de trabalho. Toda a regulação era no local do trabalho. O trabalho só era contabilizado no local de trabalho. As novas tecnologias de gestão, salário variável, metas de produção, metas de vendas, a presença da internet, do celular, nos propiciam trabalhar em qualquer lugar. Cada vez mais se trabalha fora do local de trabalho. Os novos métodos de gestão terminam fazendo com que nós estejamos plugados no trabalho 24 horas por dia. A gente vai dormir com o trabalho, sonha com o trabalho, acorda com o trabalho. É diferente da sociedade urbana industrial em que eu era um operário que trabalhava oito horas por dia. Eu detestava aquele trabalho, aqueles colegas, mas o importante era bater o cartão para ganhar o meu salário. Os meus problemas ficavam lá no local de trabalho. Hoje eu levo trabalho junto comigo. Então eu estou trabalhando fora do local do trabalho. Ou seja, nós temos dois fenômenos importantes. Nós temos uma profunda intensificação do trabalho, porque todos estão trabalhando mais no mesmo local e, ao mesmo tempo, estamos trabalhando fora do local de trabalho. Então há uma extensão da jornada de trabalho. Isso está criando problemas de sociabilidade brutais, como criou, evidentemente, na passagem da sociedade agrária para a sociedade urbana industrial. Na sociedade agrária, as pessoas moravam e trabalhavam no mesmo local. Por exemplo, moravam na fazenda e lá trabalhavam. Na sociedade urbana industrial, as famílias eram menores, de quatro pessoas; o pai e a mãe saem cedo para trabalhar porque não se trabalha mais onde se mora; e os filhos ficam sozinhos. Quem vai construir a sociabilidade de novo? É a escola. Qual é o padrão familiar das gerações que estão vivendo no início do século XXI? É de dois adultos e duas crianças? Não. O que mais cresce na sociedade é a família monoparental, um adulto e uma criança. Somente 25% das famílias norte-americanas são constituídas de dois adultos e duas crianças. Os arranjos familiares que temos hoje são diferentes. Por exemplo, um homem tem filhos com várias mulheres, ou mulheres têm filhos com vários homens, ou homens com 70 anos ou 80 anos que estão construindo uma nova família. Então é uma sociedade complicada. O computador fica ali na nossa casa e o homem tem tempo para falar com qualquer um no mundo fora, mas não tem tempo de falar com a companheira, com a mulher, ou vice-versa. Há 15 ou 20 anos atrás, tinha aqueles almoços em família, na casa da sogra, do sogro, em que se reunia todo mundo. Hoje, como é que são os almoços? Você vai num restaurante, é o som, é a televisão, é um vídeo, você fica comendo e

olhando, não tem conversa. Eu mesmo converso muito com o meu filho pelo celular, mas isso não é sociabilidade. A gente não tem mais tempo nem para conversar com os filhos.

A sociedade que nós estamos vivendo hoje criou uma riqueza nova, uma riqueza imaterial, que não está sendo distribuída, não está sendo tributada, mas se essa riqueza nova fosse tributada, fosse contabilizada, nos permitiria um outro padrão civilizatório. Em primeiro lugar, pelo reconhecimento de que nós vamos viver mais. A expectativa de vida daqui a duas, três ou quatro décadas é de 100 anos de idade. Então já mudou tudo. Quem viver 100 anos de idade vai dormir, pelo menos, 30 anos. Vamos ficar 30 anos deitados! Que tipo de colchão será necessário? Qual será a qualidade de vida? Para viver 100 anos, não há razão técnica nenhuma que justifique a pessoa começar a trabalhar antes dos 25 anos de idade. Para que começar a trabalhar aos 16 anos de idade sem ter completado o ensino? A base da sociedade é, pelo menos, a universidade. No nosso país, essa é a condição para os filhos dos ricos. Dificilmente algum filho de rico começa a trabalhar antes dos 25 anos de idade no Brasil. Somente os filhos dos pobres estão condenados a começar a trabalhar muito cedo e, quando começam a trabalhar com 15 anos de idade, abandonam o estudo. Nós temos 35 milhões de jovens de 16 a 24 anos de idade, sendo que 17 milhões não estudam. E do restante que estuda, 56% estão na condição de excepcionais, porque estão na 4ª série do ensino básico com 18 anos de idade. Não dá para casar trabalho e estudo da forma como nós temos hoje. Um jovem que trabalha oito horas por dia, gasta duas a quatro horas de deslocamento e ainda passa mais quatro horas estudando. Ou seja, ele tem uma jornada de 16 horas por dia. Era a mesma jornada do século XIX. Esse jovem não vai ter condições de ler um livro. Não há qualidade de educação possível nessas condições. Então não tem jeito. A solução é postergar o ingresso no mercado de trabalho para os 25 anos para ficar melhor preparado.

A outra questão é "educação para a vida toda". Isso não tem mais jeito. Quando o aluno sai da faculdade já sai defasado, portanto, tem que continuar estudando. Nós estamos virando um conjunto de pessoas cada vez mais ignorantes. É o estudo do especialista. No meu campo de trabalho, eu não consigo acompanhar a quantidade de estudos, pesquisas, livros, artigos que saem na minha área. E é na minha área só. Nós viramos especialistas, ou seja, aquele cara que sabe cada vez mais de menos coisas. Então nós estamos cada vez mais ignorantes. Quem sistematiza a informação? Quem analisa o

conjunto de informações? Essa é uma aprendizagem contínua ao longo da vida.

Do ponto de vista técnico, do ponto de vista da produtividade que nós estamos gerando, não há razão alguma para justificar uma jornada de trabalho superior a 12 horas semanais no local de trabalho, porque a gente está trabalhando fora também. O mínimo que vocês podem dizer é que eu enlouqueci. Estamos numa situação parecida com a de 1850. Em 1850, algumas pessoas diziam: "Para que trabalhar 16 horas por dia? Já introduzimos as máquinas, os teares mecânicos!". Na indústria têxtil de Manchester, dado o ganho de produtividade, você não precisava mais ter 16 horas de trabalho. O trabalhador podia trabalhar 8 horas por dia. Isso era possível! O que é que vai nos permitir chegar a isso para todos? É você ter tensão, luta, diálogo, convencimento. É necessário um Fundo para financiar isso. É preciso fazer uma reforma tributária. Vamos ter que tributar os ricos, que é uma coisa que a gente não faz. Não tem imposto sobre grandes fortunas, não se faz planejamento tributário e assim por diante. Além disso, temos que fazer a tributação sobre a riqueza imaterial. Isso permitiria financiar esse programa civilizatório. Para ter educação para todo mundo até 25 anos de idade, depois educação para a vida toda, trabalho em menor quantidade, é preciso se ter um fundo público. Eu estou falando de uma sociedade cujo fundo público, possivelmente, representará 2/3 do excedente econômico. Estamos falando de 60 a 65% do PIB. Aqui no Brasil, nós temos uma carga tributária brutal. Agora mesmo, nós estamos fazendo a Declaração de Imposto de Renda. Nós vamos abater os gastos que tivemos com a saúde privada, com a educação privada, com a assistência privada. No ano passado, só na saúde, foram 12 bilhões de reais para usarmos a saúde privada. Então nós estamos diante da possibilidade de dar um salto qualitativo. Nem sei se vamos conseguir, mas tecnicamente, isso já é justificado porque você tem base produtiva, riqueza, para financiar esse padrão. O nosso envolvimento com a educação é fundamental, não só para reconstituir as bases da sociabilidade, mas também para permitir que, do ponto de vista do conhecimento, da sabedoria, da criatividade, nós tenhamos o principal ativo, que é o conhecimento. A informatização está democratizada. É um sonho. Como dizia um pedagogo importante, quando um sonha, é um sonho; quando muitos sonham, pode se tornar realidade. Muito obrigado.

CURRÍCULOS DOS PROFESSORES

Professor Doutor Ricardo Bielschowsky

Coordenador do Curso à Distância sobre Desenvolvimento Econômico

Ricardo Bielschowsky

Graduado em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Possui mestrado pela Universidade de Brasília e doutorado pela Universidade de Leicester, Inglaterra. É professor da UFRJ e trabalha na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

Professor Doutor Alfredo Costa Filho

Visões do Desenvolvimento
Tema: Desafios do planejamento de longo prazo

É economista (USP) e foi diretor-geral do Instituto Latino-americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (ILPES-Nações Unidas, 1982-92). É consultor privado internacional.

Professor Doutor Antonio Corrêa de Lacerda

Sistema financeiro internacional e desenvolvimento
Tema: Efeitos da crise sobre a macroeconomia e as finanças brasileiras

Antonio Corrêa de Lacerda

Possui doutorado em Ciência Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (2003), mestrado em Economia pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1998) e graduação em Ciências Econômicas pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1981). Atualmente é professor doutor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, onde também coordena o Grupo de Pesquisas em Desenvolvimento Econômico e Política Econômica (DEPE). É professor convidado da Fundação Dom Cabral. Foi presidente da Sobeet-Sociedade Brasileira de Estudos de Empresas Transnacionais e da Globalização Econômica (2000-2005), ex- presidente do Conselho Federal de Economia (Cofecon), em 1999 e ex- presidente do Conselho Regional de Economia de São Paulo (1995-1997), foi membro do Conselho Fiscal da ELETROBRAS- Centrais Elétricas Brasileiras (1995-1997). É diretor do Centro Internacional Celso Furtado, membro do Conselho Superior de Economia da FIESP e do Conselho Temático de Política Econômica da CNI (Confederação Nacional da Industria) Tem experiência na área de Economia, com ênfase em políticas macroeconômicas, Projeções Econômicas, atuando principalmente nos seguintes temas: economia brasileira, globalização, Brasil- política econômica, economia industrial, economia internacional e política econômica. (Texto informado pelo autor) Última atualização do currículo em 19/11/2009. Endereço para acessar este CV: http://lattes.cnpq.br/2492665132239530

Professor Doutor Carlos Lessa

Desenvolvimento econômico: Brasil - 6 e 7 de abril
Tema: Estado e desenvolvimento econômico no Brasil

Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade do Brasil (1959), mestrado em Análise Econômica pelo Conselho Nacional de Economia (1964) e doutorado em Ciências Humanas pela Universidade Estadual de Campinas (1980). Atualmente é professor titular da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Economia Industrial. Atuando principalmente nos seguintes temas: economia, análise. (Texto gerado automaticamente pela aplicação CVLattes) Última atualização do currículo em 30/11/2005. Endereço para acessar este CV: http://lattes.cnpq.br/2879480631872614

Ementa
Bibliografia

Doutor Carlos Mussi

Sistema financeiro internacional e desenvolvimento
Tema: Efeitos da crise sobre a macroeconomia e as finanças brasileiras

MSc em Economia – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – 1982 Oficial de Assuntos Econômicos – Escritório da CEPAL no Brasil, responsável pelo acompanhamento macroeconômico e fiscal da economia brasileira; coordenação de projetos de cooperação técnica com órgãos brasileiros; pesquisador em temas de política fiscal e crescimento econômico; colaboração com várias secretarias e assessorias dos Ministérios e Instituições da área econômica do Governo Federal brasileiro.

Publicações recentes

Livro: Políticas para a retomada do crescimento – reflexões de economistas brasileiros(org), junto com Ricardo Bielschowsky, IPEA, CEPAL, 2003.

Artigo:
¿Cómo conciliar desarrollo econômico com bienestar social? Algunas reflexiones sobre los nuevos desafios latinoamericanos. Carlos Mussi/José Roberto R. Afonso in Nueva Sociedad, 215. Mayo/Junio 2008, Buenos Aires, Argentina.

Ementa
Bibliografia

Professor Doutor Franklin Serrano

Desenvolvimento Econômico
Tema: Crescimento e desenvolvimento

Franklin Leon Peres Serrano

Possui graduação em Economia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (1983), mestrado em Economia da Indústria e da Tecnologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1988) e doutorado em Economia pela University of Cambridge (1996). Atualmente é Professor Adjunto da Universidade Federal do Rio de Janeiro e membro do conselho editorial da *review of political economy*. Tem experiência na área de Economia. Atuando principalmente nos seguintes temas: *Growth, Effective demand.*

(Texto gerado automaticamente pela aplicação CVLattes)

Última atualização do currículo em 01/07/2008
Endereço para acessar este CV: http://lattes.cnpq.br/8929218197089001

Ementa
Bibliografia

Professor Doutor João Paulo de Almeida Magalhães

Visões do Desenvolvimento
Tema: A agenda de desenvolvimento no Brasil

João Paulo de Almeida Magalhães

Possui graduação em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (1950) e doutorado em Ciências Econômicas pela Université de Paris I (Pantheon-Sorbonne) (1953). (Texto gerado automaticamente pela aplicação CVLattes).

Professor Doutor João Sicsú

Sistema financeiro internacional e desenvolvimento
Tema: Sistema financeiro internacional e desenvolvimento

João Sicsú

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas do Ipea e professor do Instituto de Economia da UFRJ.

Professor Doutor Luiz Eduardo Melin

Sistema financeiro internacional e desenvolvimento
Tema: A crise e a discussão sobre um novo Bretton Woods

Doutor Marco Aurélio Garcia

Desenvolvimento Econômico: temas
Tema: Desenvolvimento brasileiro e da América do Sul

Marco Aurélio Garcia

Assessor Especial da Presidência da República para Assuntos Internacionais

Formado em Direito e Filosofia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Pós-graduado pela Escola de Altos Estudos e Ciências Sociais de Paris. Professor licenciado do Departamento de História da Universidade Estadual de Campinas. Foi professor na Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais do Chile, na Universidade do Chile e nas Universidades de Paris-VIII e Paris- X, na França. Foi Secretário de Relações Internacionais do Partido dos Trabalhadores por mais de dez anos. Vereador na cidade de Porto Alegre em 1967 e Secretário de Cultura em Campinas, 1989-1990, e em São Paulo, 2001-2002. Coordenou o Programa de Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva nas eleições de 1994, 1998 e 2006. É vice-presidente do Partido dos Trabalhadores desde 2005. Foi presidente interino do Partido dos Trabalhadores de setembro de 2006 a fevereiro de 2007.

Professor Doutor Nelson Barbosa

Desenvolvimento Econômico: temas
Tema: Macroeconomia e crescimento econômico

Nelson Barbosa

Secretário de Acompanhamento Econômico, Ministério da Fazenda. Professor Adjunto, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), desde agosto de 2002.

Ph.D. em Economia, New School for Social Research, 2001. Mestre em Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1995. Bacharel em Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1992.

Secretário Adjunto de Política Macroeconômica e Análise de Conjuntura, Ministério da Fazenda, 2006-07. Assessor da Presidência do BNDES, 2005-06. Chefe Adjunto da Assessoria Econômica, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Brasília, 2003. Diretor Assistente, Center for Economic Policy Analysis, New School for Social Research, 2001-02. Pesquisador, Center for Economic Policy Analysis, New School for Social Research, 1998-01. Analista, Banco Central do Brasil, Delegacia do Rio de Janeiro, 1994-97.

Professor Adjunto, Graduate Faculty, New School University (New York, NY, USA), 1999-02. Áreas de ensino: Matemática e Econometria. Professor Assistente, Saint Francis College (New York, NY, USA), 2000-01. Áreas de ensino: Macroeconomia, Microeconomia e Economia Monetária. Professor Assistente, Universidade Cândido Mendes, 1997. Área de ensino: Macroeconomia. Professor Substituto, Universidade Federal Fluminense, 1993-94. Áreas de ensino: Macroeconomia, Economia Monetária, Economia Política e História do Pensamento Econômico.

Professor Doutor Patrus Ananias

Desenvolvimento Econômico: temas
Tema: Políticas sociais no Brasil

Patrus Ananias

Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Foi prefeito de Belo Horizonte (1993-1996).

Em 2004, Patrus recebeu o convite do presidente Lula para comandar a pasta com a tarefa de implementar o programa Bolsa Família e integrá-lo com os outros programas sociais, ligados à assistência social e segurança alimentar e nutricional. O objetivo maior é o combate à fome, à desnutrição, à pobreza e à desigualdade no Brasil.

Formou-se em direito pela Universidade Federal de Minas Gerais em 1976.

Especializou-se em Poder Legislativo pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, onde se tornou mestre em Direito Processual. Doutorando em Filosofia pela Universidad Complutense de Madrid e professor licenciado da PUC Minas, onde leciona Direito e Legislação Social e Introdução ao Direito. Membro da Academia Mineira de Letras desde 1996, onde honradamente ocupa a cadeira número 39, que pertenceu ao seu grande mestre, professor Edgar de Godoi da Mata-Machado.

Em 1989 foi eleito vereador em Belo Horizonte. Nessa época foi relator da Lei Orgânica do Município, presidente da Comissão de Legislação e Justiça da Câmara Municipal e se empenhou em debates sobre Legislação e Autonomia Municipal.

Foi eleito prefeito da capital mineira em 1992. Exerceu o mandato de 1993 a 1996, quando implantou na Prefeitura o Orçamento Participativo.

Foi pioneiro na implantação de políticas de combate à fome e desnutrição: fez o restaurante popular, ampliou a merenda escolar e criou os programas "Safra" e "Direto da Roça", destinados a reduzir a ação de atravessadores e especuladores dos produtos agrícolas. Nesse período desenvolveu importantes obras viárias e intervenções urbanas e vigorosas ações na educação, na saúde, na cultura e no meio ambiente, que significaram um salto na qualidade de vida da cidade.

No Partido dos Trabalhadores, filiado desde 1981, foi Membro do Diretório Estadual, Secretário-Geral (1983- 1988) e Presidente do Partido em Minas Gerais (1997-1999). Atualmente faz parte do Diretório Nacional.

Trabalhou na equipe que elaborou o programa de governo do PT nas eleições presidenciais de 2002.

Em 2002 se elegeu deputado federal com a maior votação da história de Minas Gerais: 520.048 votos.

Licenciou-se da Câmara dos Deputados em 2004 , atendendo à convocação do presidente Lula, para implantar o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Professor Doutor Reinaldo Gonçalves

Sistema financeiro internacional e desenvolvimento
Tema: Comércio internacional e desenvolvimento

Reinaldo Gonçalves

Professor titular de Economia Internacional do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) desde 1993; Diretor da Sociedade Brasileira de Economia Política (1998-2002); Diretor da Associação Nacional dos Cursos de Graduação em Economia (2000-2002); Conselheiro titular, Conselho Federal de Economia (2001-2003); Vice-presidente do Conselho Regional de Economia, RJ (1997-99); e, Presidente do Instituto de Economistas do Rio de Janeiro (1995-96).

É Livre-docente em Economia Internacional (UFRJ, 1991); Ph.D. em Economia pela *University of Reading* (Inglaterra, 1986); Mestre em Economia pela EPGE-FGV (1976); Mestrado em Engenharia da Produção na COPPE (1974); e Bacharel em Economia (UFRJ, 1973).

Professor visitante (*Directeur d'Etudes*), *École des Hautes Études en Sciences Sociales*, *Maison des Sciences de l'Homme*, Paris, 1996; Professor Visitante, Universidade de Paris XIII, 1990; e economista das Nações Unidas (UNCTAD, Genebra, 1983-87).

Autor de mais de três centenas de trabalhos publicados em 21 países: Europa (Alemanha, Espanha, França, Inglaterra, Itália, Suécia, Suíça, Portugal e Iugoslávia); Ásia (Japão, Coreia do Sul e Índia); África (Cabo Verde); América do Norte (Estados Unidos e México); Caribe (Cuba); e, América do Sul (Argentina, Brasil, Chile, Uruguai e Venezuela).

Dentre os seus principais trabalhos no Brasil destacam-se os livros *Empresas Transnacionais e Internacionalização da Produção* (Vozes, 1992); *Ô Abre-alas: A Nova Inserção do Brasil na Economia Mundial* (Relume-Dumará, 1994); *Globalização e Desnacionalização* (Paz e Terra, 1999); *O Brasil e o Comércio Internacional* (Contexto, 2000), *Vagão Descarrilhado* (Record, 2002); *O Nó Econômico* (Record, 2003); *A Herança e a Ruptura* (Garamond, 2003); *Comércio e Investimento Externo* (Fase, 2004); e, Economia Política Internacional (Elsevier, 2005).

É co-autor de outros livros, como: *A Nova Economia Internacional. Uma Perspectiva Brasileira*, (Campus, 1998); *O Brasil Endividado* (Perseu Abramo, 2000); *A Armadilha da Dívida* (Perseu Abramo, 2002); *Economia Internacional. Teoria e Experiência Brasileira* (Elsevier, 2004); e, *A Economia Política do Governo Lula* (Ed. Contraponto, 2007).

Seus trabalhos receberam os seguintes prêmios: *Prêmio Fundação Universitária José Bonifácio* em 1991; *Prêmio Jabuti* 2001 (Câmara Brasileira do Livro); *Troféu Cultura Econômica* em 2004 (Caixa Econômica-Jornal do Comércio RS); *Troféu Cultura Econômica* em 2005; e *Personalidade Econômica do Ano* em 2004 (Conselho Federal de Economia).

Professor Doutor Renato Baumann

Comércio Internacional
Tema: Integração regional – Brasil e América Latina

Renato Baumann

Diretor do escritório da CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina e Caribe, das Nações Unidas – no Brasil.

Professor Doutor Ricardo Carneiro

Visões do Desenvolvimento
Tema: Desenvolvimento no Brasil

Professor Doutor Robério Oliviera Silva

Desenvolvimento Econômico: temas
Tema: Café e Agroenergia: aspectos do desenvolvimento econômico brasileiro

Especialista em Commodities

A partir de 02/2009 MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO
Brasília (DF) - Gestão do Ministro Reynold Stephanes
• Chefe do Gabinete e Secretário Substituto da Secretaria de Produção e Agroenergia
• Membro do Conselho de Administração da CASEMG – Cia. de Silos e Armazenagens de Minas Gerais

03/2006 a 12/2008 ISSA LONDON – Londres (Inglaterra)
• Presidente

08/2006 a 02/2009 NORONHA ADVOGADOS – Londres (Inglaterra)
• Conselheiro para Assuntos Internacionais

03/2004 – 09/2005 COMPANHIA MULLER DE BEBIDAS – São Paulo (SP)
• Consultor de Marketing e Relacões Governamentais

03/2003 – 03/2004 MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO

Brasília (DF) - Gestão do Ministro Roberto Rodrigues

• Assessor Especial para o Marketing Internacional do Agribusiness

06/2002 – 01/2003 CÂMARA DE COMÉRCIO EXTERIOR (CAMEX)

Brasília (DF) - Gestão do Ministro Sergio Amaral

• Secretário-Executivo

Funções paralelas:

• Presidente do Comitê de Crédito às Exportações (CCEx)

• Membro do Conselho Fiscal do BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

• Membro do Comitê do Fundo de Garantia às Exportações – CFGE

• Presidente do Grupo Interministerial de Propriedade Intelectual – GIPI

• Presidente do Grupo Técnico de Defesa Comercial – GTDC

• Presidente do Grupo Técnico de Abastecimento – GTAR

05/1994 – 01/2002 ASSOCIAÇÃO DOS PAÍSES PRODUTORES DE CAFÉ (APPC)/ Londres

• Secretário - Geral

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO

1999 Brasília (DF) - Gestão do Ministro Celso Lafer

• Secretário de Produtos de Base

05/1995 – 09/1996 ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO CAFÉ (OIC)/ Londres(Inglaterra)

• Diretor do Fundo de Promoção

1990 – 04/1994 FEDERAÇÃO BRASILEIRA DOS EXPORTADORES DE CAFÉ (FEBEC)/Brasília(DF)

• Secretário - Geral

1989 PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA/ GABINETE CIVIL

Brasília (DF) - Gestão do Ministro Ronaldo Costa Couto
• Coordenador na Subchefia para Assuntos Institucionais

03/1986 – 12/1988 MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA E COMÉRCIO
Brasília (DF) - Gestão do Ministro Jose Hugo Castelo Branco
• Secretário - Geral Adjunto
• Chefe de Gabinete
• Assessor Econômico

11/1985 – 03/1986 MINISTÉRIO DA FAZENDA
Brasília (DF) - Gestão do Ministro Dilson Funaro
SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICA ECONÔMICA
• Assessor do Secretário

02/1984 – 09/2003 BANCO DO BRASIL S.A. – Brasília (DF)
• Executivo à disposição do Governo Federal

FORMAÇÃO
• Graduado em Ciências Econômicas - Universidade Federal de MG

OUTRAS ATIVIDADES
• Membro da Força-Tarefa Internacional criada pelo Banco Mundial para apresentar soluções para a volatilidade dos preços das commodities
• Examinador de tese do Curso de Altos Estudos do Instituto Rio Branco do Itamaraty
• Professor de Economia Brasileira do Instituto Rio Branco do Itamaraty

CONDECORAÇÕES
• Comendador da Ordem do Rio Branco (1994)
• Ordem Nacional do Mérito: Costa do Marfim (1995)

Doutor Rogério Studart

Sistema financeiro internacional e desenvolvimento
Tema: A crise e a discussão sobre um novo Bretton Woods

Rogério Studart

Diretor Executivo Suplente brasileiro, que representa o Brasil, a Colômbia, a República Dominicana, o Equador, o Haiti, o Panamá, as Filipinas, o Suriname e Trinidad & Tobago junto ao Banco Mundial. Previamente, o Sr. Studart atuou como Diretor Executivo para os mesmos países, junto ao Banco Mundial. Como Diretor Executivo, ele era membro do Comitê Pessoal e de Orçamento; Ex-presidente do Comitê Ad-Hoc sobre Regras para a Eleições Regulares do Banco em 2008 e de Diretores Executivos da MIGA (Agência Multilateral de Garantia de Investimentos), segundo vice-presidente do G-24, desde Março de 2008; representou o Brasil nas reuniões que conduziram ao Reabastecimento IDA-15 e participou em diversas reuniões da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre comércio e financiamento para o desenvolvimento. Foi Diretor Executivo para o Brasil e o Suriname no Banco Interamericano de Desenvolvimento e na Corporação Interamericana de Investimentos; presidente da Comissão da Diretoria Executiva, Corporação Interamericana de Investimentos; presidente de Orçamento e Políticas Financeiras no Banco Interamericano de Desenvolvimento e de Mercados Financeiros no Banco Interamericano de Desenvolvimento. Ocupou cargos junto à UNECLAC, à UNCTAD, ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e ao Banco Chase Manhattan do Brasil. Ele também tem uma cadeira no Instituto de Economia IE-UFRJ. É economista e tem Ph.D. pela Universidade de Londres, Inglaterra. Publicou vários livros e artigos sobre macroeconomia, finanças e desenvolvimento financeiro.

Ementa
Bibliografia

Professora Doutora Tânia Bacelar de Araújo

Desenvolvimento Econômico: temas
Tema: A questão territorial no Brasil

Tânia Bacelar de Araújo

Doutorado em Economia Pública, Planejamento e Organização do Espaço, pela Université de Paris I (Panthéon-Sorbonne), defesa pública de tese em junho de 1979. Especialista em Planejamento Global pela CEPAL. Secretária de Políticas de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional, Brasília, 2003 a janeiro /2004. Consultora do Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura - IICA, em convênio com o Ministério do Desenvolvimento Agrário para coordenar a análise e sistematização de 52 Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável, Recife, 2005.

Formato	*15,5 x 22,5 cm*
Mancha gráfica	*12 x 18,3cm*
Papel	*pólen soft 80g (miolo), duo design 250g (capa)*
Fontes	*Times New Roman 17/20,4 (títulos),*
	12/14 (textos)

Fundação Alexandre de Gusmão
Esplanada dos Ministérios, Bloco H,
Anexo II, Térreo
CEP: 70170-900 - Brasília - DF
Telefones: (61) 3411-6033/6034
Fax: (61) 3411-9125
www.funag.gov.br
E-mail: funag@itamaraty.gov.br

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO
www.funag.gov.br