

Transformações da ordem econômica mundial, do final do século 19 à Segunda Guerra Mundial

*Changes in the world economic order, from the end
of the 19th century up to the Second World War*

<http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329201500107>

PAULO ROBERTO DE ALMEIDA*

Rev. Bras. Polít. Int. 58 (1): 127-141 [2015]

Grandes tendências da economia mundial, de 1890 a 1944

A economia mundial, no meio século que vai do final do século 19 a meados do século 20, se apresentava como um sistema não muito bem articulado de economias nacionais e de dependências coloniais ou semicoloniais, interligadas por intercâmbios voluntários ou compulsórios de bens, serviços, capitais, mão de obra e tecnologia; elas o faziam num contexto de crescentes assimetrias estruturais entre as nações do capitalismo avançado e entre essas e seus territórios coloniais, nações semicoloniais ou países dependentes. Os elementos estruturais de divergência são provavelmente mais relevantes do que aqueles de continuidade, entre o começo e o final do período, mas, no plano geopolítico, o mundo não deve ter se alterado tão radicalmente nesse período de pouco mais de meio século.

No plano estritamente econômico, o mundo passou por fases caracterizadamente distintas ao longo do período: saltos tecnológicos, representados pelos grandes avanços da segunda revolução industrial; mudanças dramáticas nos sistemas monetários nacionais, a partir de violentas crises financeiras, de surtos violentos de inflação em diversos países, com ruptura dos regimes monetários e cambiais, a começar pelo do padrão ouro; fases de crescimento sustentado, seguidas por conjunturas de estagnação; surtos de liberalização setorial, alternando com impulsos de protecionismo comercial; incorporação de novos atores econômicos, com preservação de velhas desigualdades estruturais; fases de fechamento e de abertura aos movimentos de pessoas e aos fluxos de capitais; redistribuição dos fluxos de renda em direção de novos centros de acumulação

* Ministério das Relações Exteriores, Brasília, DF, Brasil (pralmeida@me.com).

e confirmação de antigos mecanismos de concentração e de acumulação; enfim, uma gama variada de tendências estruturais, de rupturas conjunturais e de ciclos econômicos tão diversos quanto os processos políticos que marcaram esse século ao mesmo tempo exemplarmente criador, no plano das ciências e das técnicas, mas também extremamente destruidor em termos de vidas humanas e padrões civilizatórios.

A despeito de diferenças estruturais e de inversões de tendência nesse meio século, alguns elementos de permanência são detectáveis no início e ao final do período: a presença hegemônica de um pequeno conjunto de economias industrializadas no centro do sistema (um reduzido grupo de países não muito distinto daquele que ainda estaria na vanguarda da economia mundial várias décadas depois) e, na outra ponta, de diversos “arquipélagos” de economias dependentes, nas periferias respectivas de cada economia nacional dominante, países formalmente independentes (América Latina), povos inteiros submetidos à colonização europeia (na África) ou nações semicoloniais (geralmente na Ásia), basicamente fornecedores de matérias-primas para as primeiras e absorvedores de seus produtos manufaturados. Também se constata a atuação de um grupo influente de atores nacionais e gradualmente “transnacionais”, os “cartéis” do final do século 19, e as primeiras grandes companhias “multinacionais” no decorrer do século 20.

Outros elementos são nitidamente contrastantes: os processos de globalização comercial e de internacionalização financeira, que tinham deslanchado sob perspectivas relativamente otimistas no último terço do século 19 – a partir de alguns acordos de livre comércio e da disseminação do padrão ouro –, conhecerão uma notável reversão no final do período, com a regressão de vários países a um protecionismo míope, o recurso extensivo de vários outros às desvalorizações agressivas e aos controles de capitais nas fases de crises financeiras. Uma grande novidade, também, e dramática, tanto no terreno político, quanto no econômico: o surgimento da primeira alternativa às democracias liberais e às economias de mercado, ainda que numa economia nitidamente em transição ao capitalismo industrial, como era a da Rússia, no início do século. Experiências de dirigismo econômico e de autoritarismo político, não semelhantes, mas algo similares, também seriam feitas no coração do continente europeu, na Itália e na Alemanha, com algumas emulações em países periféricos europeus ou na América Latina.

Os elementos estruturais e os processos político-econômicos aqui delineados – grosso modo, a preservação de um mesmo núcleo de economias dominantes, mesmo com o desaparecimento de algumas superestruturas políticas; o fluxo e o refluxo da primeira onda de interdependência global que se desenhava sob o capitalismo do *laissez-faire*; e o surgimento de alternativas de organização social da produção dominadas por modelos fortemente antagônicos às democracias de mercado – oferecem um quadro analítico para um exame mais elaborado sobre o itinerário da economia mundial nesse “breve século 20”, que tem início no otimismo algo ingênuo da *belle époque* para soçobrar nos horrores do holocausto

e das destruições materiais. Esse período da economia mundial tem início no último terço do século 19, quando o capitalismo “manchesteriano” de meados daquele século adentrou em sua fase madura de industrialização e de incorporação de um novo fluxo de inovações tecnológicas, no quadro da segunda revolução industrial, não mais marcada pela máquina a vapor, mas pela eletricidade, pelo motor a explosão e pela química. É uma fase conhecida pela formação de “trustes e cartéis”, moderadamente controlados por leis de defesa da concorrência, da passagem do *laissez-faire* doutrinário para o protecionismo comercial e o nacionalismo econômico, com a prática agressiva de tarifas diferenciadas e o desenvolvimento de zonas geográficas de exclusão (as “preferências imperiais” do apogeu do colonialismo europeu), ainda que esses processos restritivos tenham sido contrabalançados por uma liberalização inédita no que diz respeito aos fluxos de pessoas (imigrações transcontinentais) e os movimentos de capitais (unificados sob o regime do padrão ouro). Ele terminaria no mais formidável conflito global de todos os tempos, tão importante, politicamente, quanto tinha sido a Grande Guerra – até ocorrer a segunda, ninguém se referia à “primeira guerra mundial” – e de tão profundas consequências, no plano econômico, quanto os processos iniciados no conflito anterior: se neste as políticas econômicas caminham no sentido do intervencionismo estatal na vida econômica, no bojo da segunda guerra mundial seriam definidos os fundamentos de uma nova ordem econômica concebida em termos multilaterais e não discriminatórios.

Em cada uma das distintas fases desse período, estão em jogo processos históricos bastante complexos, que impactam os fluxos de comércio, os movimentos de capitais, as transmigrações de mão de obra, as oportunidades de investimentos diretos, as demandas por financiamentos, os sistemas produtivos, a administração das coisas e o comando dos homens. Esse meio século termina por destruições maciças na Eurásia e pela emergência de um novo gigante da economia e da política mundiais, que logo se confrontaria a um formidável oponente, mas que na maior parte do período foi praticamente marginal para a economia mundial, ainda que tenha constituído um poderoso desafio político e ideológico para todos os demais países integrados à ordem internacional em frangalhos do período. Os elementos básicos da atividade econômica – terra, capital e trabalho – assumem feições bastante distintas entre o início e o final do período: o primeiro, a disponibilidade de terras agrícolas, continua relevante na periferia, mas menos importante nas economias centrais, que aprofundam sua industrialização; o capital e o trabalho passam a sofrer inúmeras restrições para se locomover de um país a outro, muito diferente do início do século, quando passaportes eram dispensáveis e carregamentos de ouro ainda eram embarcados de um lado a outro do Atlântico e ordens bancárias, pelo cabo submarino e pelas linhas de telégrafo, eram processadas quase sem nenhuma burocracia estatal. Era o “mundo de ontem”, imortalizado na biografia póstuma de Stefan Zweig (2009), que desapareceu para todo o sempre nas crises e na grande depressão, nos fascismos embrutecedores e nos estertores da segunda guerra.

Uma verificação ainda que sumária dos indicadores econômicos relevantes, a ser feita nos capítulos substantivos, dá uma ideia mais precisa quanto à profundidade e amplitude das transformações ocorridas na economia mundial ao longo do meio século. Três elementos devem ser levados em conta numa avaliação preliminar do período: a mão-de-obra, a estrutura da produção (e o produto per capita) e os sistemas financeiros, nacionais e internacionais. A população do planeta continuou a aumentar, a despeito da mortandade registrada nos dois conflitos mundiais, passando de 1,6 bilhão em 1900 a mais de 2,3 bilhões de pessoas por volta da segunda guerra mundial, produto do aumento da oferta alimentar em diversas regiões do planeta (a despeito de imensas zonas de fome ainda na África e na Ásia), o que afastou o fantasma do malthusianismo ainda presente no início do século (Van Der Wee 1990; Cameron 1989).

Ocorreram diferenças notáveis na evolução respectiva das taxas de fecundidade dos países desenvolvidos – que tinham realizado suas transições demográficas ainda nas primeiras décadas do século – e as dos países em desenvolvimento, cujas taxas de fecundidade e de natalidade continuavam a se elevar, concomitantemente aos progressos do saneamento básico, da profilaxia e do combate às grandes epidemias realizados no período. A diminuição bem mais rápida da mortalidade nesses países (pelos progressos efetuados no saneamento, nos modestos esforços de prevenção e no tratamento médico de algumas doenças) e o aumento da esperança de vida nos países avançados modificaram a estrutura etária em todos eles, aumentando a proporção de jovens nos primeiros e a de velhos nas sociedades mais avançadas. Os movimentos de população também foram importantes ao longo do período, mas as políticas migratórias geralmente receptivas do começo do século foram substituídas, em quase todos os países, por medidas restritivas que visavam coibir – sem terminar totalmente – o deslocamento de grandes contingentes de trabalhadores em direção das economias em crescimento (geralmente nas Américas, mas também nas franjas do imenso império britânico).

A distribuição do “exército industrial de reserva” foi afetada, na maior parte do período, por fatores essencialmente políticos: guerras, fechamento de fronteiras, oposição entre capitalismo e socialismo, crises econômicas redundando em mudanças nas legislações imigratórias. A preocupação com o desemprego afetou o fator trabalho, ao passo que o capital enfrentava restrições normativas por causa dos desajustes cambiais surgidos com o final do padrão ouro. Os custos de transporte diminuíram sensivelmente, com a multiplicação dos cargueiros movidos a motores diesel, mas as fronteiras geopolíticas se tornaram mais importantes.

A estrutura da produção foi radicalmente transformada por mudanças introduzidas nos padrões de trabalho (especialização, fordismo, taylorismo) e por avanços técnicos, que aumentaram dramaticamente o produto per capita, muito mais do que o crescimento da população. Nos países mais avançados, o grosso da população economicamente ativa deixou as atividades primárias e os campos e migrou para o setor industrial e para as cidades em meados do século, antes de

transmigrar novamente para o setor de serviços. A natureza da atividade econômica só foi profundamente alterada no socialismo, e muito parcialmente nos regimes fascistas, já que o modelo de planejamento centralizado do primeiro manifestou-se tão somente em alguns setores estratégicos dos segundos. Em quase todos os países observou-se uma expansão do setor público ao longo do período, o que correspondia ao novo papel, bem mais intervencionista, das políticas públicas e dos serviços coletivos, que conheceram processos de nacionalização em vários deles (em transportes públicos, por exemplo, eletricidade, comunicações). Em consequência, o peso da tributação direta e indireta tenderam a aumentar, com a disseminação do imposto de renda e diferentes modalidades de taxação sobre o patrimônio. O regime de oito horas de trabalho e direitos coletivos do trabalho se ampliaram depois da primeira guerra, com a criação da Organização Internacional do Trabalho no âmbito da Liga das Nações.

O sistema financeiro internacional, finalmente, foi o que mais sofreu em suas interações com os processos produtivos, com as correntes de comércio e os movimentos de capitais, na medida em que as atividades bancárias passaram a ser estritamente reguladas pelas soberanias estatais. O padrão monetário internacional deixou de se apresentar como tal e passou por mudanças radicais, abandonando a referência exclusiva ao ouro, como garantia de liquidez, e a rigidez das paridades cambiais do começo do século, para mergulhar num universo turbulento de desvalorizações unilaterais e de flutuação não coordenada das moedas, antes de simplesmente ser paralisado pela situação de guerra. A primeira “idade do ouro” do capitalismo já tinha sido abruptamente interrompida pela Grande Guerra, e as tentativas posteriores de voltar ao padrão ouro, em sua forma clássica, revelaram-se infrutíferas, até que a crise de 1929 e as desvalorizações cambiais maciças ocorridas em seu bojo enterraram de vez essas pretensões. Os fluxos de capitais deixam de ser livres nos anos 1930, já que os governos passam a alimentar a ilusão de poder “controlar a especulação”, assim como eles pretendiam evitar os efeitos nocivos de choques externos sobre a economia doméstica, atuando sobre os juros e a demanda para combater o desemprego. A reorganização monetária efetuada pela conferência de Bretton Woods determinou o surgimento de um padrão ouro-dólar e de um regime de paridades fixas (mas ajustáveis) que não foi verdadeiramente testada antes de um quarto de século de sua implementação, quando o fenômeno inflacionário e os desequilíbrios externos dos Estados Unidos terminaram por romper a paridade de US\$ 35 por onça de ouro que prevalecia desde 1934. O Fundo Monetário Internacional foi criado em 1944 para corrigir desequilíbrios temporários de balanço de pagamentos e para administrar esse regime de paridades correlacionadas, mas teve de renunciar a essa segunda missão quando ocorreu a decretação unilateral da suspensão da conversibilidade do dólar em ouro em 1971 (James 1996).

A despeito dos choques atravessados pela economia internacional e pela política mundial no meio século até 1939, os atores relevantes permaneceram quase os mesmos: o grupo de economias dominantes era quase idêntico no começo

da guerra europeia ao que existia no início da globalização capitalista do *laissez-faire*, em 1870, com uma ou outra exceção: ocorre, por exemplo, na Europa, o desaparecimento do Império Austro-Húngaro, ao mesmo tempo em que na Ásia se confirmou a ascensão do Japão, cujo militarismo exacerbado, entretanto, o conduziria à destruição e ocupação pelo império que tinha despontado já no final da Grande Guerra. A Rússia e a China eram economias marginais em escala planetária e assim permanecerão durante todo o período: a União Soviética teve mais importância na esfera política do que na econômica, e o gigante asiático afundou na guerra civil antes de ser brutalmente ocupado pelo Japão, muito distante da antiga condição de maior economia do planeta, que o Império do Meio exibia até o início do século 18. A Alemanha, que já tinha ultrapassado, em 1890, a economia então dominante, a da Grã-Bretanha, antes de serem ambas superadas pelos EUA, voltou a integrar, depois da hiperinflação dos anos 1920, o pelotão das economias dinâmicas, sob o nazismo, mas terminou amputada de cerca da metade de seu território e de boa parte de sua população, reduzida que foi à condição de anã política no final do período, dividida e ocupada pelas potências vencedoras. Os EUA, de grande exportador de produtos primários que eram, depois da recuperação da guerra civil, e convertidos em primeira potência industrial na passagem do século, permanecerão nessa condição, acrescentando, a partir dos anos 1930, o título de primeira potência financeira, ao operar-se, no seguimento da suspensão da conversibilidade da libra em 1931, a passagem à hegemonia quase absoluta do dólar nos mercados de capitais e nos investimentos diretos.

Transformações da economia mundial na primeira metade do século 20

O capitalismo globalizado e liberal da *belle époque* seria transformado a partir dos eventos e processos deslançados com a Grande Guerra: intervenção dos governos na economia, desafio socialista ao capitalismo, crise de 1929 e depressão dos anos 30, protecionismo comercial, suspensão da conversibilidade das moedas, desvalorizações cambiais maciças, para não falar da própria destruição física trazida por dois conflitos de proporções gigantescas. A “segunda guerra de trinta anos” vivida pela Europa entre 1914 e 1945, segundo a caracterização de Churchill no pós-segunda guerra, transformou a natureza das relações internacionais tanto quanto a estrutura da economia internacional: ela não apenas retirou a Europa do comando da política mundial – ao precipitar a hegemonia mundial dos dois gigantes planetários, como antecipado por Tocqueville – mas também modificou as bases de funcionamento do capitalismo.

O processo de globalização se viu dificultado pelas crises do entre-guerras, assim como foi interrompido pela grande divisão geopolítica, e geoeconômica, surgida com o desafio socialista ao modo capitalista de produção. Esse intervalo se estenderia por setenta anos no caso da Rússia (e por pouco menos de meio século adicional nos satélites da União Soviética), mas a verdade é que o impacto real

do socialismo foi relativamente reduzido na economia mundial: ele tinha alguma importância em determinados circuitos do comércio de produtos primários, um papel praticamente marginal em termos de finanças internacionais, quase nenhum no campo dos investimentos e residual no que se refere à tecnologia e know-how. Na primeira metade do século, inclusive, ele quase não sobreviveu, e o Ocidente, ainda que inimigo do bolchevismo, veio em socorro alimentar ao socialismo em duas oportunidades: ao final da guerra civil e quando se instalou o “socialismo num só país”, com a terrível desestruturação da agricultura e da pecuária nas vastas planícies da Ucrânia e da Bielo-Rússia: de “graneiro” do mundo, a Rússia simplesmente desapareceu das exportações agrícolas mundiais, subsistindo ainda pela oferta de petróleo do mar Cáspio, inclusive para a Alemanha nazista no momento mais crucial da guerra levada nas frentes ocidentais (Moorhouse 2014, 161-191).

O fascismo italiano e o nacional-socialismo alemão, embora também tenham exercido certo impacto econômico nos países dominados por esses regimes no entre-guerras, representaram antes desafios ao liberalismo político do que representavam como ameaças de transformações radicais da economia capitalista. Os regimes corporativos exacerbaram, é verdade, o apelo ao nacionalismo econômico e a sistemas produtivos autônomos (em regime de quase autarquia), mas eles tocaram muito pouco nas bases da propriedade, no sistema de mercado ou nas relações sociais de produção, como fez o socialismo de tipo soviético. Este apresentou um desempenho medíocre na maior parte das interfaces econômicas, ainda que relativamente satisfatório nas etapas iniciais do processo de industrialização, mas foi bem menos eficiente no que se refere à organização agrícola ou na aplicação da inovação tecnológica aos processos produtivos. O que ele apresentou de “sucesso” na pesquisa e desenvolvimento e na aplicação da ciência ao no campo econômico esteve essencialmente vinculado ao terreno militar, que era movido inteiramente por considerações estratégicas do que por qualquer preocupação com as necessidades da população. Infenso aos sinais de mercado e aos mecanismos de preços, o comunismo soviético caminhou rapidamente para a esclerose produtiva – como aliás havia profetizado precocemente o economista austríaco Ludwig von Mises, em seu “panfleto” sobre a impossibilidade de cálculo econômico na economia socialista (1920) – e só sobreviveu e completou a industrialização pesada a partir do estabelecimento de um verdadeiro escravismo moderno, que a isso foi reduzido, basicamente, o sistema em sua fase stalinista (Applebaum 2003).

Ainda mais autocentrado e autárquico do que as economias comandadas por regimes fascistas, o socialismo manteve-se – ou foi mantido – à margem da economia mundial, a não ser por algumas interfaces muito restritas, geralmente no campo das energias fósseis. A economia mundial, estruturada em mercados interdependentes de bens, serviços e fluxos tecnológicos e financeiros em sua fase liberal, continuou a funcionar basicamente segundo os mesmos princípios organizacionais ao longo do período considerado, mas enfrentou turbulências notáveis na primeira metade do século 20. Em todo caso, as bases de funcionamento

da economia capitalista mantiveram-se dentro do universo doutrinal da economia neoclássica, ainda que temperada pela revisão keynesiana a partir dos anos 1930, mas cujos efeitos só se fariam sentir na segunda metade do século.

Não obstante sua irrelevância prática, os sistemas baseados no planejamento estatal centralizado exerceram certa influência no pensamento econômico do século 20, contribuindo para moldar políticas econômicas que tiveram alguma ascendência teórica no imediato pós-guerra, como a indução pública dos investimentos, o controle estatal da oferta de “bens públicos” e os novos monopólios nacionais nas esferas de transportes, comunicações e energia, notadamente. Alguns países europeus, no segundo pós-guerra, avançaram para nacionalizações mais robustas, inclusive com a estatização de alguns setores considerados estratégicos, como a siderurgia e as ferrovias. Não obstante, o planejamento indicativo e o controle estatal praticado em algumas economias capitalistas na segunda metade do século foram mais devidos ao legado do período de guerra, quando setores inteiros da economia possuindo algum significado estratégico tiveram de ser mobilizados e controlados pelo Estado, do que a algum compromisso ideológico com os sistemas econômicos de tipo nacional-socialista ou comunista. Vale lembrar, também, que a suposta herança keynesiana dos anos 1930, teve escassa influência nos padrões de políticas públicas do período anterior à segunda guerra, vindo a florescer, basicamente, nos sistemas de *welfare state* do pós-guerra. As mudanças políticas então introduzidas, no sentido de maior controle governamental sobre o instrumental macroeconômico (demanda agregada, política fiscal, taxa de juros, movimentos de capitais), respondiam mais a preocupações de ordem prática dos estadistas, acossados pela memória da depressão dos anos 1930, do que às contribuições teóricas do pensador econômico britânico.

Se a economia industrial capitalista retomou, pouco a pouco, o ritmo e os padrões de crescimento que tinham sido os seus no período anterior às crises econômicas dos anos 1930, em uma área decisiva as transformações estruturais se revelaram permanentes e duradouras, influenciando decisivamente as políticas econômicas do segundo pós-guerra: no campo monetário, onde o rompimento do padrão ouro não daria mais lugar às tentativas canhestas em favor de seu restabelecimento, como tinha sido o caso nos anos 1920 e no início dos 1930. O desmantelamento completo dos sistemas de pagamentos na fase da depressão – com o desenvolvimento alternativo de modalidades de troca e de mecanismos de compensações entre moedas não conversíveis – e a prática abusiva das desvalorizações cambiais para fins protecionistas e de competição comercial, alterou radicalmente o sistema monetário conhecido até então. Já não haveria mais volta à liberdade de transferência de capitais da época do padrão ouro e, sobretudo, o controle absoluto que então passou a ser feito pelos governos centrais sobre as emissões de meio circulante significou a emergência de um fenômeno que, até essa época, era quase ignorado pelos economistas: a inflação (Weber 1955).

Comércio: do liberalismo ao protecionismo, antes do multilateralismo

Os fluxos de comércio explodiram desde o último terço do século 19, ainda no quadro dos tratados bilaterais – com cláusulas condicionais e limitadas de nação-mais-favorecida – para retroceder drasticamente na Grande Guerra e nas crises posteriores a 1929, antes de passarem a ser regidos pelos acordos multilaterais contraídos no âmbito do Gatt. Poucas nações, a exemplo da Grã-Bretanha entre 1856 e a Primeira Guerra Mundial, praticavam o livre comércio, mas as barreiras tarifárias e não tarifárias eram bem menos importantes no século 19 do que elas vieram a ser na passagem para o século 20 e, sobretudo, depois da grande crise de 1929. Depois de uma recuperação não muito sustentada ao final da guerra, o comércio internacional mergulhou no protecionismo dos anos 1930, e só voltou a se recuperar no segundo pós-guerra, passando a atuar, então, como um indutor de modernização tecnológica e de ganhos de competitividade nas economias integradas ao sistema multilateral de comércio.

Uma parte dos intercâmbios da primeira metade do século passou a ser realizado ao abrigo de sistemas preferenciais, que nessa época eram os dos impérios coloniais europeus, contra o qual reagiam os americanos e suas propostas de *Open Door policies* (para comércio e investimentos, como aliás também seria o caso na segunda metade do século). Os EUA não propunham exatamente acordos de livre comércio, mas passaram a negociar acordos de reciprocidade, ao mesmo tempo em que pressionavam para dismantelar as preferências imperiais dos grandes parceiros, uma demanda sempre presente nas negociações de ajuda econômica concedida à Grã-Bretanha durante o esforço de guerra contra o nazi-fascismo.

O protecionismo comercial dos anos 1930 se expressava não apenas por altas tarifas alfandegárias, como também por restrições quantitativas e cotas nos volumes de pagamentos, bem mais em voga nas economias coletivistas do que nas capitalistas. A agricultura começou a ser objeto de exceções a quaisquer regimes comerciais, bem como favorecida por diferentes mecanismos de subsídios, e nessa condição se manteria pelas décadas seguintes, mesmo no sistema do Gatt. Os países exportadores de produtos primários, como os latino-americanos não dispunham, simplesmente, de condições de barganha ou de mecanismos compensatórios para defender seus interesses econômicos e comerciais. Alguns acordos sobre produtos primários foram negociados nos anos 1930 (Raffaelli 1995), mas seu alcance era limitado e sua eficácia muito questionável.

Os blocos comerciais ainda não se tinham tornado atores da economia global, mas alguns experimentos, formais e informais, de integração econômica estavam sendo desenhados, como a união monetária belgo-luxemburguesa (em 1922) ou um precoce acordo aduaneiro entre a Bélgica e os Países Baixos, que frustrou-se no início dos anos 1930 para só ressurgir em plena guerra, quanto ambos os países tinham governos no exílio, em Londres, em 1944. A Alemanha nazista,

à sua maneira, constituiu, na Europa central, um espaço econômico de preferências baseadas em acordos de compensação, iniciativa certamente discriminatória em relação a terceiros países, mas que de qualquer forma seria habilitada pelo seu peso e sua pujança industrial na região.

Os investimentos diretos, que se tinham convertido numa das principais formas da presença econômica da Europa na América Latina, foram sensivelmente prejudicados pela Grande Guerra, quando então aparecem os investidores americanos na região, em geral nas áreas de energia (petróleo e mineração) e nas indústrias de processamento alimentar. Esses investimentos também foram prejudicados pelo novo ambiente de prevenções nacionalistas e de tendências estatizantes que ascende em muitos países periféricos, não apenas pelos exemplos das economias fascistas, mas também pelas próprias restrições surgidas no ambiente de crise dos anos 1930.

Finanças: do padrão ouro à flutuação generalizada de moedas

Se o comércio internacional caminhou no sentido do protecionismo, as finanças, por sua vez, abandonaram os rígidos mecanismos do padrão ouro, cuja moeda central era a libra esterlina, para ingressar numa fase de flutuação descoordenada das principais moedas, com a gradual ascensão do dólar (que de toda forma tinha sustentado os esforços de guerra desde 1914) e cujo predomínio se acentua nas negociações das dívidas dos países beligerantes nos anos 1920. O mundo do capitalismo avançado passou de uma situação de relativa previsibilidade quanto à paridade relativa das moedas, muitas das quais eram plenamente conversíveis em ouro no início do século (como por exemplo a libra, virtualmente hegemônica), para uma situação de instabilidade depois da Grande Guerra, temperada por tentativas de restabelecimento do padrão anterior, e daí para o caos monetário dos anos 1930, quando tiveram início restrições unilaterais de toda ordem que agravaram desmesuradamente o protecionismo comercial então em voga.

O caos monetário dessa década só caminha em direção a um acordo formal com vistas à estabilização das paridades cambiais na conferência de Bretton Woods (em julho de 1944), quando se determina o estabelecimento de um regime de quase fixação, com base no padrão ouro-dólar, à taxa de US\$ 35 por onça de ouro, valor de referência para todas as demais moedas. Esse regime de paridades fixas, mas ajustáveis, administrado pelo Fundo Monetário Internacional, funcionou, se tanto, por duas décadas, tendo sido marcado, no início, por desvalorizações não autorizadas de moedas importantes (como o franco e a libra, então sob pressão das conjunturas inflacionárias de reconstrução) e, no final, pela suspensão informal da conversão do dólar em ouro, logo seguida pela decretação unilateral da inconversibilidade e da alteração da taxa de referência (1971). O mundo ingressou então num “não sistema financeiro internacional”, não muito diferente dos anos

1930 (mas sem as desvalorizações agressivas de então), marcado pela flutuação recíproca das moedas, e de fato pela anarquia cambial, com intensos movimentos especulativos contra determinadas moedas a ponto de suscitar mecanismos de intervenção nos mercados pelos bancos centrais dos países mais importantes.

Os capitais de risco e de empréstimo perderam a liberdade de movimentos da fase do padrão ouro (durante a qual a totalidade dos créditos era de fontes privadas) para um ciclo de restrições e de controles nacionais, seguido do surgimento, em Bretton Woods e nas duas décadas seguintes, de mecanismos multilaterais de financiamento público, como o Banco Mundial (1945) e os bancos regionais. As emissões nos mercados de capitais cessaram quase por completo para a maior parte dos países periféricos durante os anos 1930: o Brasil, por exemplo, não recebeu um centavo sequer de empréstimos estrangeiros nos quinze anos da primeira era Vargas, e todas as negociações financeiras foram feitas exclusivamente para diferir pagamentos e obter descontos no valor de face dos títulos.

A estrutura institucional da economia mundial

A história institucional da economia mundial desde o século 19 é, basicamente, uma história das organizações intergovernamentais de cunho cooperativo nos terrenos da regulação industrial (patentes, normas técnicas, pesos e medidas), dos transportes e comunicações (uniões telegráfica, postal, de ferrovias), do comércio (tarifas, direito comercial), bem como no campo das questões sociais (liga contra o trabalho escravo, oficina internacional do trabalho), jurídicas (corte permanente de arbitragem, tribunal internacional de justiça), de higiene pública, de direitos humanos ou da educação e pesquisa. As uniões ou organizações concebidas a partir da segunda Revolução industrial – a primeira foi a União Telegráfica Internacional, em 1865 – prosperaram desde então, contribuindo decisivamente para impulsionar a chamada governança global a partir de meados do século 20, com o surgimento da Organização das Nações Unidas e suas agências associadas, encarregadas de temas setoriais.

Essas entidades intergovernamentais ajudaram a criar mercados mundiais para os bens manufaturados por meio do estabelecimento de melhores meios de comunicações (“uniões” postal e telegráfica) e da interconexão física dos transportes (escritórios de ligações ferroviárias ou marítimas), pela proteção da propriedade intelectual (união de Berna sobre direito autoral) e industrial (união de Paris para a propriedade industrial) e através da redução das barreiras ao comércio (união para a publicação das tarifas, escritório de cooperação aduaneira). O comércio se fazia ao abrigo dos acordos bilaterais de “comércio, amizade e navegação”, que geralmente continham a cláusula de nação-mais-favorecida (NMF), mas muitas vezes sob a forma condicional e restrita, o que certamente suscitou a necessidade de sua uniformização multilateral, obtida tão somente a partir do Gatt-1947.

A sede dessas organizações era, na maior parte dos casos, em países da Europa, simplesmente porque as potências europeias controlavam, até a primeira metade do século 20, a maior parte do mundo civilizado (e o “não civilizado”).

Paralelamente ao trabalho burocrático desses organismos de cooperação, eram realizadas todo ano, de forma ad hoc ou institucionalizada, centenas de conferências, europeias ou mundiais, constituindo um verdadeiro sistema global de consulta e de coordenação entre representantes de governos e de entidades associativas de empresários, que definiam, assim, a agenda econômica mundial. No plano financeiro, os capitais circulavam livremente durante a era clássica do *laissez-faire* e as transações bancárias e com ouro não conheciam restrições de monta até o final da *belle époque*, o que facilitava a interdependência dos mercados capitalistas e dispensava qualquer organismo para intermediar as relações entre os bancos centrais. Ainda assim, no período anterior à guerra, foram realizadas conferências para a unificação de letras de câmbio e cheques.

A Grande Guerra destruiu os fundamentos dessa ordem liberal, introduzindo em seu lugar o protecionismo comercial e restrições dos mais diversos tipos aos fluxos de bens, serviços, capitais e pessoas. Alguns acordos de matérias-primas negociados nessa fase buscaram amenizar os desequilíbrios entre a oferta e a procura de determinados bens, mas eles tiveram escasso sucesso em sua implementação. As cláusulas econômicas da paz de Versalhes e as instituições por ela criadas (a Liga das Nações e a Oficina Internacional do Trabalho) tentaram reduzir o potencial de conflitos embutido no sistema discriminatório então existente, baseado nos sistemas coloniais de reservas de mercado e de preferências tarifárias. A “taxa de mortalidade” do multilateralismo econômico foi relativamente alta: um terço das uniões criadas a partir da segunda metade do século 19 não sobreviveu à Grande Guerra e apenas a do trabalho cresceu para ser absorvida depois da Segunda Guerra por um sucessor mais forte, a OIT (Murphy 1994). Aquelas relativas à infraestrutura, à indústria, à propriedade intelectual e ao comércio sobreviveram, muito embora algumas tiveram seu potencial diminuído com o desaparecimento de alguns de seus patrocinadores (reis e príncipes).

Com a ascendência do nacionalismo econômico e do princípio da autossuficiência e da autarquia, poucas entidades intergovernamentais foram criadas: entre elas o Instituto Internacional de Refrigeração (1920) e os escritórios internacionais de epizootias, da uva e do vinho (ambos em 1924) e de feiras e exposições (1931). Em 1930 era criado o Banco de Compensações Internacionais, com sede na Basileia, mas, longe de ser um organismo multilateral, ele estava voltado para administração das dívidas de guerra da Alemanha (Saborin 1994).

O período de entre-guerras foi incapaz de restabelecer as condições de uma ordem internacional aceita por todos os parceiros, sobretudo em virtude de atitudes defensivas por parte de algumas potências europeias e o prosseguimento das políticas coloniais. No terreno do comércio, uma conferência da Liga das Nações, em 1927,

tentou converter esforços bilaterais e unilaterais de liberalização em um tratado de redução multilateral de tarifas, segundo a cláusula de nação-mais-favorecida (NMF), mas o tratado recebeu muito poucas ratificações para entrar em vigor, inclusive porque os EUA, que não faziam parte da Liga e também aderiam ao nacionalismo econômico, não reduziram suas tarifas.

A crise dos anos 1930 e a depressão que se seguiu bloquearam qualquer solução cooperativa para os problemas do comércio mundial de bens e dos fluxos de pagamentos. As políticas de “exportação do desemprego”, de desvalorizações competitivas, bem como os sistemas discriminatórios de intercâmbio (muitos deles baseados na compensação estrita) e de controle de capitais mergulharam a maior parte do sistema capitalista numa das piores crises já conhecidas em sua história econômica. Ao reunirem-se, ainda durante a segunda guerra, as potências aliadas buscaram reconstruir em novas bases a ordem econômica internacional, reduzindo o grau de bilateralidade discriminatória em favor de um sistema tanto quanto possível multilateral, dotado de regras transparentes e não discriminatórias e aberto à adesão contínua de um número cada vez mais amplo de parceiros, desenvolvidos ou em desenvolvimento.

A histórica econômica mundial tem em Bretton Woods um de seus marcos mais importantes, embora o itinerário subsequente esteja longe da perfeição, num processo permeado por ensaios e erros, por tentativas e frustrações em torno dos princípios da reciprocidade, do tratamento nacional e da cláusula da nação-mais-favorecida. Os interesses nacionais – e dentro deles os interesses de grupos econômicos dominantes –, assim como o grau diferenciado de desenvolvimento industrial dos países do sistema econômico multilateral conjugaram-se para diminuir substantivamente o cenário ideal desenhado no final da Segunda Guerra. Em meados do século 20, a ordem econômica internacional continuava dominada por um punhado de países, um grupo não muito diferente daquele do início do século, à exceção temporária da Alemanha e do Japão (mas que logo seriam reintegrados) e da Rússia que se tinha excluído voluntariamente, pela sua economia centralmente planejada e pela animosidade contra as potências capitalistas. A subordinação política de muitas regiões do planeta se diluiria pouco mais à frente, no movimento de descolonização, embora não sua dependência econômica: em 1945, a arquitetura da economia mundial ainda continuava a ser caracterizada pela existência de nações centrais, plenamente industrializadas, e uma vasta periferia vinculada formal e informalmente às antigas potências colonizadoras e ao novo *hegemon* mundial.

Depois da configuração basicamente “liberal” apresentada pela ordem econômica internacional no século 19 e, inversamente, de tendências fortemente estatizantes, intervencionistas e protecionistas, observadas ao longo do século 20, o mundo caminhou, com a exceção do socialismo de tipo soviético, no sentido da construção progressiva da interdependência global. A revolução industrial chegou

à periferia a partir da própria crise e depressão da primeira metade do século 20, alterou fluxos de intercâmbio de bens, de serviços e de capitais e continuou produzindo mudanças nos padrões de distribuição da riqueza e da tecnologia proprietária em nível mundial. Certamente que, em termos de poder e dinheiro, a “oligarquia econômica mundial” não é muito diferente hoje do que ela era em meados ou finais do século 19, mas novos atores entraram em cena e os termos do intercâmbio global ao longo do século 20 não preservaram inteiramente o velho padrão de trocas entre bens primários e produtos manufaturados. Ao final da segunda guerra mundial, vários países da periferia, entre eles o Brasil e alguns outros da América Latina, podiam exibir uma repartição setorial do sistema produtivo tendencialmente crescente no terreno industrial. A simples emergência do multilateralismo econômico, em meados do século 20, de que Bretton Woods é o mais eloquente exemplo, representou um enorme avanço institucional sobre a era dos “tratados desiguais” do século 19.

Referências bibliográficas

- Applebaum, Anne (2003). *Gulag: A History*. Nova York: Doubleday.
- Cameron, Rondo (1989). *World Economic History*. Oxford: Oxford University Press.
- James, Harold (1996). *International Monetary Cooperation since Bretton Woods*. Washington: International Monetary Fund; Nova York: Oxford University Press.
- Mises, Ludwig von (1920). *Economic Calculation in the Socialist Commonwealth*. Mises Institute; disponível: <http://mises.org/library/economic-calculation-socialist-commonwealth> (acesso: 23/01/2015).
- Moorhouse, Roger (2014). *The Devil's Alliance: Hitler's Pact with Stalin, 1939-1941*. Nova York: Basic Books.
- Murphy, Craig N. (1994). *International Organization and Industrial Change: global governance since 1850*. Nova York: Oxford University Press.
- Raffaelli, Marcelo (1995). *Rise and Demise of Commodity Agreements: An investigation into the breakdown of international commodity agreements*. Cambridge: Woodhead.
- Van Der Wee, Herman (1990). *Histoire Économique Mondiale, 1945-1990*. Louvain-la-Neuve: Academia-Duculot.
- Saborin, Louis (1994). *Organismes Économiques Internationaux*. Paris: La Documentation française.
- Weber, Alfred (1955). *Economía Mundial*. Barcelona: Labor.
- Zweig, Stefan (2009). *The World of Yesterday*. Trad. Anthea Bell; Londres: Pushkin Press.

Recebido em 24 de janeiro de 2015

Aceito em 18 de março de 2015

Resumo

Ensaio de caráter histórico sobre as grandes mudanças ocorridas na economia mundial, da *belle époque* a Bretton Woods, enfatizando elementos de continuidade e de ruptura, tanto no plano do comércio, como no das finanças internacionais, bem como aspectos institucionais. Dentre os primeiros elementos se situam a permanência de um mesmo grupo de nações de economia avançada no pelotão das potências dominantes que formulam e determinam a agenda política internacional, bem como a importância do poderio tecnológico e industrial para apoiar a projeção estratégica e militar dessas potências; dentre as rupturas podem ser citadas a derrota dos emergentes, em especial Japão e Alemanha, que desafiaram a ordem política e econômica mundial mediante tentativas de projeção imperial que destoavam dos esforços de interdependência global que estavam sendo construídos pelas principais economias de mercado, todas de orientação política liberal democrática. A outra potência emergente no período, a União Soviética, foi relativamente marginal economicamente no período e só projetaria poder, verdadeiramente, no final da Segunda Guerra Mundial.

Palavras-chave: comércio mundial; entre-guerras; finanças internacionais; guerras globais; mudanças estruturais; ordem econômica internacional.

Abstract

Historical essay dealing with the relevant changes in the world economy, from the *belle époque* to Bretton Woods, emphasizing elements of continuity and its ruptures and discontinuities, in trade, finance as well as in institutional aspects. Among the continuities, appears the resilience of a core group of advanced economies, which is able to draft and define the international policy agenda, and the importance of the industrial and technological capabilities to support any exercise of strategic and military projection by those big powers; among the discontinuities is the failure of some emerging powers, namely Germany and Japan, in their challenging of this world order by means of an imperial-like power projection outside of the core group of market economies aiming to create a global interdependence based on democratic and liberal principles. Another emerging power during that period, Soviet Union, was essentially economically irrelevant and was not able to project its own power before the end of the World War II.

Keywords: international trade; inter-war period; world finance; global wars; structural changes; world economic order.