

O ESTADO E A REESTRUTURAÇÃO DA ECONOMIA EM NÍVEL MUNDIAL

*José Carlos Miranda**

Gostaria de, numa primeira abordagem, colocar a questão da reestruturação internacional da seguinte forma: como uma redefinição da concorrência financeira, comercial e industrial, no Hemisfério Norte. Prefiro definir assim, porque vários autores ou várias visões do processo de reestruturação se cingem, na verdade, a um processo de redefinição das formas de organizar o trabalho, de produzir de forma mais rentável, de aumentar a produtividade do trabalho. Esse é só um ângulo da questão.

Assistimos, a partir do início dos anos 70, a uma progressiva dominância da lógica, da temporalidade financeira sobre o circuito produtivo. Supremacia do tempo financeiro, no sentido de que as estratégias de reprodução das principais corporações, chamadas até então de não financeiras, tornam-se, cada vez mais, influenciadas por critérios de rentabilidade não operacionais. Por exemplo, as grandes mudanças de "mix" de produtos, principalmente no setor de bens de capital estandarizados, economizando o tempo de imobilização do capital, diminuindo a vida útil dos bens instrumentais, redefiniram a eficiência do capital produtivo.

A diminuição do tempo de vida útil de determinados produtos tecnológicos obriga empresas a reaverem seus investimentos e a terem seus lucros obtidos em função desse novo produto tecnológico, num tempo muito menor do que anteriormente. Caso contrário, seus prejuízos operacionais deverão ser compensados por rendimentos financeiros. O que isso significa? Isso é exatamente, de alguma forma, conciliar a lógica temporal da produção de bens e, principalmente, dos bens de capital ao tempo de valorização do capital financeiro. Essa talvez seja a grande questão para discussão.

É importante desdobrá-la em dois pontos. O que se entende por reestruturação é um processo contínuo que aparece, na verdade, no final dos anos 60 sob duplo aspecto. A primeira manifestação foi a queda da produtividade do trabalho nas principais plantas americanas e européias, com exceção da química e da mecânica da Alemanha à época. O que significou essa queda da produtividade do trabalho? Significou que a produtividade do trabalho na Europa e nos EUA caiu em termos absolutos e que, por isso, as corporações européias e americanas não conseguiam mais obter o lucro que elas obtinham anteriormente? Não, basicamente a questão foi a queda da produtividade européia e americana em relação à produtividade do trabalho e à rentabilidade das empresas japonesas que, no final dos anos 60, já começavam esse processo de reestruturação. Processo de reestruturação não entendido, por

* Professor de Política Econômica do Instituto de Economia da UNICAMP, Doutor em Economia pelo Instituto de Economia da UNICAMP e Diretor Adjunto do Centro Interno de Estudos de Relações Econômicas Internacionais do Instituto de Economia da UNICAMP (CERI).

enquanto, como introdução de um novo paradigma tecnológico, eletrônico e mecânico, que só viria no final dos anos 70, mas referindo-se a uma forma alternativa, à do Ocidente, de organizar o trabalho no interior das fábricas, de estabelecer relações entre empresas fornecedoras e montadoras e entre os conglomerados, o Estado e o setor financeiro japonês. Esse setor, até então, era um setor financeiro voltado ao financiamento interno das empresas japonesas. São esses elementos que possibilitam, já nos anos 60, ao Japão ganhar a primazia de mercados como o automobilístico, o siderúrgico e, sobretudo, o de eletrônica de consumo. Portanto, o processo de reestruturação do sistema produtivo não é algo que acontece de repente, nos anos 70. A reestruturação do sistema produtivo é gradual e progressiva e, no caso japonês, vem desde os anos 60. É uma nova forma de organizar o trabalho, uma forma mais produtiva e que, obviamente, já introduz alguns elementos tecnológicos novos, como no caso da eletrônica de consumo. Contudo é também importante, dentro dessa compreensão da queda relativa da produtividade do trabalho, o papel que jogaram os sindicatos, principalmente nos países europeus, dentro desse processo. O final dos anos 60, que é o final do grande ciclo expansivo do Pós-Guerra, amplia o poder de barganha dos sindicatos na França, na Itália, na Alemanha, na Inglaterra e nos EUA. E, à medida que a inflação, o desemprego e as demais consequências sócio-econômicas da crise do início da década de 70 se agravavam, mais aguerridas se tornavam as lutas sindicais pela manutenção do emprego e do rendimento dos assalariados. Bastante diverso era o tipo de inserção do sindicalismo japonês, adaptado a uma organização do processo de trabalho inexistente à época no Ocidente. Nesse contexto, o Japão implementou, a partir de 1974/75, seu primeiro plano de reestruturação pós-primeiro choque do petróleo, objetivando tecnologias intensivas em conhecimento. Mas Europa e EUA submergem à conjuntura da época, conjuntura de inflação, de desemprego, de recessão enfim. As próprias corporações americanas e européias, ao contrário dos conglomerados japoneses, não tiveram uma resposta nítida a essa questão.

Um segundo bloco de questões relativas à reestruturação refere-se à ruptura do padrão dólar-ouro e às suas consequências sobre a economia internacional. A economia americana, ao final dos anos 60, encontra-se no cerne desse segundo bloco de problemática. Qual era seu padrão de financiamento? Qual era a relação entre os agentes financeiros, o mercado e o Estado nos EUA, nos anos 50 e 60? Nos EUA, as bolsas de ações e os mercados de capitais sempre foram "locus" importantes do processo de financiamento, levantando poupanças necessárias ao financiamento do investimento. Com o mercado de ações, os bancos americanos, principalmente aqueles grandes bancos que tinham ligações com o sistema federal de reservas, eram outro grupo de agentes importantes nesse processo de financiamento. Os bancos, na verdade, administravam seus ativos, que eram títulos financeiros públicos e privados, administravam empréstimos a clientes, quer dizer, a consumidores e a empresas; o banco cumprindo suas funções de criar crédito de curto prazo, adiantar financiamentos aos investimentos empresariais, financiar os governos em termos de infra-estrutura, de rodovias e de habitação. Aliás, esse é um dos setores problemáticos no caso americano, o da relação banco/mercado. O importante é que os bancos tinham função destacada nesse esquema de financiamento e, durante os anos 50, 60, até 1966, tinham uma posição "sadia", no sentido de que eles poderiam dedicar-se a administrar seus investimentos, seus créditos, seus ativos.

Enfim, o investimento era financiado ou pelas próprias empresas, pelos bancos, ou pelas bolsas ou pelos mercados de capitais. A partir de 1963, quando houve um

grande "boom" do investimento americano, essa situação começou a mudar. A participação do autofinanciamento declinou e a de fundos externos bancários começou a ganhar importância no financiamento. Progressivamente, novas instituições financeiras não bancárias entram no circuito do financiamento, e novos papéis entram como veículos de financiamento no mercado financeiro. A primeira resposta do Estado americano foi tentar contornar esse problema de novos ativos e de uma liquidez aumentada através dos seus controles de crédito tradicionais. E aí começou o problema. A cada tentativa de controle pelo Governo americano dessa liquidez, os bancos americanos respondiam ou com a criação de novos instrumentos ou com sua internacionalização. Na época, Londres colocava-se como o grande centro do mercado de eurodólares. E, no final dos anos 60, os banqueiros americanos foram para a Europa aprender mais uma vez com os europeus a criar dinheiro em cima de dinheiro. Em 1968, os bancos americanos foram para Londres, através de suas filiais, e começaram a operar no euromercado. Além disso, as próprias corporações internacionais, não só as americanas, mas também as europeias, começaram a se aproveitar da diversificação do mercado financeiro, bem como dos novos títulos que apareceram no mercado, como os certificados de depósitos em eurodólares, fora do controle dos governos nacionais, para diversificar também suas fontes de alavancagem de recursos.

Em 1973, no momento em que as taxas de câmbio se tornaram flexíveis, essa corrida por recursos líquidos aumentou. Obviamente, ela deveria mesmo aumentar, já que os agentes econômicos poderiam tirar proveito na composição de um portfólio de ativos que, a partir de então, poderia ser denominado em várias moedas, leia-se, à época, dólar, deutsch-mark e, um pouco, a libra. Mais importante do que denominar em várias moedas é a possibilidade de compor um portfólio que possa, no menor prazo de tempo, mudar de posição através do mercado cambial. Isso obviamente viria aumentar a instabilidade das economias nacionais nos anos 70 e diminuir — é a contrapartida, a outra face da moeda — o poder regulatório dos Estados nacionais sobre os principais instrumentos de política econômica, sobretudo das políticas monetária e fiscal. Sobre a política monetária, pela seguinte razão: os principais bancos centrais, nos anos 50 e 60, FED, Bundesbank, Banco da Inglaterra, tradicionalmente faziam política monetária usando basicamente dois instrumentos: a política de redesconto de títulos em posse dos bancos, colocando um certo piso para as taxas de juros, e através de políticas de compra e venda de títulos públicos ("open market"), que servem para calçar as posições dos bancos em suas buscas por liquidez. Na hora de recorrer ao interbancário ou ao redesconto dos bancos centrais, os títulos públicos servem de lastro para a posse de reservas líquidas.

Isso parte da premissa de que os bancos centrais têm controle sobre as reservas bancárias; ou seja, que a liquidez de uma economia nacional pode ser traduzida ou pode ser sintetizada em grande parte pelas reservas dos bancos comerciais ou, no caso da Europa, dos bancos universais, bancos múltiplos, afiliados aos bancos centrais. A internacionalização do sistema financeiro, via internacionalização dos bancos americanos e operação dos bancos europeus no euromercado, e a criação de novos ativos financeiros rompem com o princípio de que o controle da liquidez por parte dos bancos centrais passava necessariamente pelo controle ou por uma política em relação às reservas bancárias e às taxas de juros dos bancos afiliados. Na medida em que os principais bancos americanos e europeus estão no mercado "off shore" e que se avolumam os dois déficits americanos (o déficit público e o déficit em transações correntes), ao longo da década de 70, fica mais difícil o Estado compatibilizar os vários

objetivos da sua política macroeconômica; ou seja, em vários momentos acentua-se a contradição entre uma política de juros que almeje atrair capitais para financiar o déficit do balanço de pagamentos e, ao mesmo tempo, não comprometer a própria dívida pública, o próprio déficit público, devido ao seu componente financeiro, com a elevação da taxa de juros feita pelo Banco Central. Muitas vezes, até então, nos anos 50 e 60, o Estado usava, basicamente, a política monetária ou a fixação de um piso para as taxas de juros pelos bancos centrais para conter a inflação nos momentos em que a economia estava muito aquecida, tendo como corolário aumentar o desemprego dos fatores produtivos. Nos anos 70 e nos anos 80, essa unicidade entre instrumento e objetivo problematizou-se, já que, muitas vezes, a elevação da taxa de juros não era feita por motivos do ciclo econômico, final de ciclo ou superaquecimento da demanda, mas era feita por motivos do balanço de pagamentos, pela necessidade da entrada de divisas. Progressivamente, nos anos 70, o uso de um mesmo instrumento macroeconômico, principalmente os instrumentos monetários para objetivos diversos, vai se tomando contraditório.

A mesma coisa acontecia com a política fiscal. Ela era usada, nos anos 50 e 60, para aquecer ou desaquecer a demanda, administrando-a através da política de compra e venda de títulos públicos, ou, como no caso de países como a França e a Inglaterra, que tinham um setor produtivo importante, usando o investimento público para regular a volatilidade do investimento privado. Mas isso pressupunha que os Estados nacionais tivessem capacidade de usar o instrumento fiscal, de fazer déficit fiscal primário, como instrumento de estabilização do ciclo produtivo. Essa é a visão keynesiana, "strictu sensu", de política fiscal. Política fiscal não é fazer déficit crônico, não é usar sempre o orçamento fiscal como forma de ampliar de forma contínua o nível de produção e de emprego através do gasto estatal. Política fiscal é o reconhecimento de que o investimento é a variável mais volátil do sistema capitalista e que, se deixado somente às expectativas dos agentes privados, essa volatilidade seria agudizada. Assim, surge a política fiscal para minimizar a volatilidade do investimento através de uma intervenção pontual e temporal do Estado na economia. O uso desse instrumento, obviamente, pressupõe que o Estado, enquanto instituição gerencial dessa política, seja capaz de a financiar ao longo do tempo.

No caso americano e de algumas economias européias a partir de 1974, os "policy makers" perdem graus de autonomia na gestão macroeconômica, dado não poderem mais financiar como antes o gasto fiscal, e perdem do ponto de vista da internacionalização dos bancos e do surgimento de novas instituições financeiras não bancárias, e, especialmente no final dos anos 70 e no início dos anos 80, devido à emergência de novos ativos líquidos, há o surgimento de verdadeiras "moedas privadas" em contraposição às moedas nacionais. O surgimento e a diversidade dessas "moedas privadas" dificultam a atuação da política monetária ou a manipulação dos instrumentos de política monetária pelos Estados nacionais.

Como se resolveu essa história toda? Os anos 70 dão uma resposta ou encaminham essa resposta para a reestruturação do sistema produtivo, especialmente sob a hegemonia das grandes corporações internacionais (dos conglomerados japoneses, das corporações americanas e, em menor grau, das grandes empresas européias) e não através de políticas específicas setoriais do Estado. Pode-se falar em política industrial no Hemisfério Norte ocidental apenas nos anos 80. Contudo essa política industrial e tecnológica deve ser muito mais creditada às estratégias de diversificação de produtos, de processos e de reorganização das formas de produzir pelas grandes

empresas do que por uma ação direta dos Estados nacionais, como até ocorreu em alguns países nos anos 50 e 60.

Basicamente, existem dois tipos de reestruturação. Uma global, que, partindo de segmentos de consumo do complexo eletrônico e do segmento mecânico, avança para a produção de componentes eletrônicos, para a produção de bens de capital com comando numérico, para a eletrônica profissional. É o que se convencionou chamar mecatrônica. O importante é que esse novo complexo mecânico-eletrônico assim definido tem ligações bastante densas e específicas com alguns outros segmentos, como por exemplo, o automobilístico, o aeroespacial e o de telecomunicações.

Dadas as grandes restrições que o Japão tinha à época do primeiro choque do petróleo em termos de ser dependente de matérias-primas, energia sobretudo, e dado o poder de coordenação que o Estado japonês tinha e que não tem mais, ele consegue, na verdade, pactuar uma nova trajetória com os empresários e com o Estado através do Ministry of International Trade and Industry (MITI).

Outros dois países que fizeram uma reestruturação importante foram os Estados Unidos e a Alemanha. Esses dois fizeram uma reestruturação parcial. Eles reestruturaram aquilo em que, na realidade, tinham vantagens históricas absolutas. Os Estados Unidos reestruturaram a química e a eletrônica profissional, e a Alemanha, a química e a mecânica. E, é claro, a partir daí eles rejuvenesceram alguns nichos que são importantes. Lição dos anos 80 para o Brasil pensar: com exceção do Japão, ninguém, nenhum outro país conseguiu fazer um processo de reestruturação abrangente e globalizante. O Japão é o único que fez, e, até porque ele fez, ninguém mais o fará. O único que teve um projeto de dimensão semelhante ao do Japão e, contudo, "deu com os burros n'água" foi o Presidente Mitterrand nos três primeiros anos de governo. Os franceses tentaram fazer com que as "filiales" tivessem a função do complexo industrial japonês no processo de reestruturação. Mas, obviamente, nem a estrutura industrial francesa estava habilitada a fazê-lo, nem o Estado contava com um poder de financiamento tão grande quanto requeria aquela empreitada. A partir de 1983, eles mudaram de rumo, mudaram de rota, mas ainda pagam o preço daquela pretensão do início dos anos 80.

Do ponto de vista financeiro, a emergência de um padrão alternativo ao dólar-ouro está ainda pendente. Entretanto esse é o aspecto mais importante para entender a instabilidade e a volatilidade das expectativas dos agentes econômicos durante os anos 80, as quais foram acirradas com alguns acontecimentos políticos e econômicos, a partir de 1990, 1991.

O que isso quer dizer? Isso quer dizer que, do ponto de vista do estabelecimento de um novo padrão de financiamento internacional, o máximo que se conseguiu nos anos 80 foi de 1985 a 1988, quando Japão, EUA e Alemanha coordenaram suas políticas macroeconômicas, que, na verdade, se limitaram a diminuir a instabilidade do mercado cambial. Num primeiro momento, restringiram-se a evitar uma desvalorização pesada e repentina do dólar em 1985. Em momentos subsequentes, limitaram-se a ver que tipo de intervenções os bancos centrais desses três países teriam que fazer no mercado monetário-cambial, para que as posições dos agentes privados nas três moedas não causassem maiores ruídos no sistema financeiro internacional. Exceto em momentos de grandes ruídos nos mercados de capitais, como o "crash" de outubro de 1987 em Nova York e em 1989 no Japão, quando os bancos centrais tiveram que agir pesadamente, massivamente e até mudar algumas características da sua política monetária, a política de coordenação colocou-se, genericamente, naqueles termos. As

perspectivas de curto e médio prazos não sinalizam solução para esses problemas. A solução dos mesmos, a princípio, passaria por uma aquiescência dos EUA e da Europa, no sentido de dar maior poder político ao Japão em termos de sua participação nas decisões institucionais internacionais, poder político este equivalente ao poder real que já tem enquanto país detentor da maior moeda de reserva internacional. Parece que tanto os EUA quanto a Europa não estão caminhando muito nesse sentido, e, assim, essa questão fica pendente.

Para finalizar, o relacionamento dos três se complexifica em 1989, com a unificação da Alemanha, e, em 1990, com duas questões. A primeira, a desarticulação política e econômica da União Soviética e o decorrente questionamento do socialismo do Leste Europeu, havendo possibilidades reais de transição daquelas economias socialistas para economias de mercado. A segunda, os resultados da Guerra do Golfo, o que realmente deu uma hegemonia incontestada aos EUA, complicando as negociações no sentido de uma nova ordem internacional.

Tradicionalmente, desde os anos 70, pelo menos no nível da retórica, as políticas de coordenação macroeconômicas insistiam muito, principalmente as americanas, que a Alemanha e o Japão deveriam assumir o papel de "locomotivas" da economia mundial, no sentido de que sobretudo a Alemanha (o Japão sempre fez uma política monetária mais expansiva) devia abdicar um pouco da sua rigidez em relação à estabilidade dos preços internos, em função de um maior crescimento como forma de viabilizar uma superação da crise à época. Isso foi reiterado também nos encontros do G3 e do G7 a partir de 1985, na Europa. Como, desde 1987, a questão fiscal da estabilidade e a questão da reestruturação do seu aparelho produtivo estavam resolvidas, a Alemanha estava disposta a exercer, pelo menos na Europa, esse papel de "locomotiva". Entretanto a questão da unidade da Alemanha Ocidental, precipitada por Kohl, veio colocar novos requisitos a esse papel. Primeiro, a distância e a diferença tecnológica, de infra-estrutura e de constituição das próprias empresas da Alemanha — da antiga RFA em relação à antiga RDA — apresentavam-se bastante acentuadas. Não se tinha visão de como eram acentuadas essas diferenças e essas distâncias. Hoje existem estudos mostrando que as necessidades de investimento em infra-estrutura, transportes e telecomunicações alcançariam cifras em torno de US\$ 400 bilhões, além dos investimentos na reestruturação das indústrias. Se se pensar que a Alemanha tem hoje um superávit em torno de US\$ 50 bilhões, seriam necessários uns oito anos de superávit para pagar essa reestruturação. Quero salientar o seguinte aspecto: além dessas, há várias outras questões pendentes, e a da América Latina também é uma delas. O encaminhamento delas depende muito de quem vai pagar a conta. E a definição de quem vai pagar a conta fica muito prejudicada, dadas essas características de globalização das finanças que existem atualmente no Mundo e que colocam a rentabilidade dos portfólios financeiros quase como uma medida de comparação em relação à rentabilidade de outros investimentos. De outra forma, o patamar das taxas de juros hoje, mesmo decadentes em relação ao passado recente, coloca dificuldades para o financiamento de alguns setores, especialmente aqueles que têm um longo período de maturação. O prazo desses investimentos é grande, e uma volatilidade das taxas de juros atrapalha bastante os investimentos nesses setores. Também pendente da mesma decisão fica a questão do Leste Europeu. Quem vai financiar a transição dos países do Leste para uma economia de mercado? Quanto a isso alguns países, como a Tchecoslováquia, parecem até ser mais suscetíveis para os critérios de financiamento privado. Agora, em outros países, pela própria limitação de estrutura e de recursos, parece que, mesmo

que haja agilidade nesses financiamentos, o processo de transição não se fará sem muitos traumas. Os países do Leste Europeu podem contar, em relação à América Latina, com um trunfo: a proximidade da Europa, e os problemas sociais que migrações desordenadas podem causar aos países europeus poderá gerar algum tipo de reação por parte da Comunidade Européia em relação aos países do Leste Europeu. Hoje, mesmo que essa reação ocorra, o volume de investimento necessário para transformar o Leste Europeu em uma economia de mercado é tão grande que nos reporta ao problema inicial. Na verdade, é necessário ter minimamente em vista a constituição de uma nova ordem internacional que coloque, em relação ao Leste Europeu, por exemplo, uma instituição ou um banco que desempenhe o mesmo papel que o Plano Marshall e o Banco Mundial no Pós-Segunda Guerra Mundial para a Europa. Mas isso não está na pauta de discussão internacional. Seria necessário, no mínimo, que houvesse uma coordenação supra-institucional das políticas dos bancos centrais, no sentido de minimizar as mudanças de portfólios que hoje existem e sinalizar com outras esferas de investimento alternativo a esse investimento de tão curto e médio prazos como são os investimentos em euromonedas. Com tudo isso, é temerário que o Leste Europeu vire uma nova América Latina. Está um pouco fora do rumo geograficamente, mas está bem no rumo dos acontecimentos.