

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO (UFRJ)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA POLÍTICA
INTERNACIONAL (PEPI)**

DANIEL SANTOS KOSINSKI

**A MOEDA COMO MEIO DE COMANDO:
A ALEMANHA E A INTEGRAÇÃO MONETÁRIA EUROPEIA**

**RIO DE JANEIRO
2019
DANIEL SANTOS KOSINSKI**

A moeda como meio de comando: a Alemanha e a integração monetária europeia

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de Doutor em Economia Política Internacional.

Orientador: Prof. Dr. Mauricio Medici Metri

Rio de Janeiro

2019

FICHA CATALOGRÁFICA

K86 Kosinski, Daniel Santos
 A moeda como meio de comando: a Alemanha e a integração monetária europeia /
 Daniel Santos Kosinski. – 2019.
 319 p.; 31 cm.

 Orientador: Mauricio Medici Metri
 Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de
 Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, 2019.
 Bibliografia: f. 311 - 319.

 1. Moeda - Alemanha. 2. Unificação monetária - Europa. 3. Ordenamento
 monetário. I. Metri, Mauricio Medici, orient. II. Universidade Federal do Rio de
 Janeiro. Instituto de Economia. III. Título.

CDD 332.404

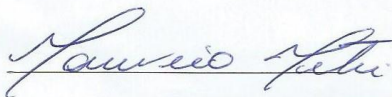
Ficha catalográfica elaborada pelo bibliotecário: Lucas Augusto Alves Figueiredo
CRB 7 – 6851 Biblioteca Eugênio Gudim/CCJE/UFRJ

DANIEL SANTOS KOSINSKI

A MOEDA COMO MEIO DE COMANDO: A ALEMANHA E A INTEGRAÇÃO
MONETARIA EUROPEIA

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro como parte dos requisitos necessários para a obtenção do título de doutor em Economia Política Internacional.

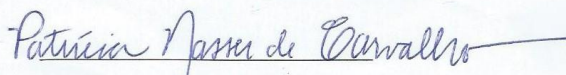
Aprovada em 25 de março de 2019



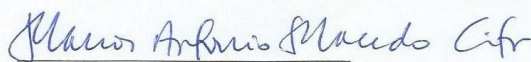
Prof. Dr. Mauricio Medici Metri (Orientador) (PEPI/UFRJ)



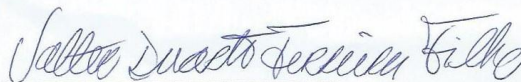
Prof. Dr. Eduardo Alberto Crespo (PEPI/UFRJ)



Profª. Dra. Patricia Nasser de Carvalho (FACE/UFGM)



Prof. Dr. Marcos Antonio Macedo Cintra (IPEA)



Prof. Dr. Valter Duarte Ferreira Filho (DCP/UFRJ)

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Maria Helena e Alexandre, assim como aos meus avós Celeste e Hilton, pela minha formação como ser humano e pelo suporte de todas as ordens prestado nessa minha longa caminhada de formação acadêmica e profissional.

Ao Prof. Mauricio Medici Metri, pela excelente relação de trabalho, amizade e respeito mantida durante os quatro anos de orientação.

Ao Prof. Jan Němec, pelo convite e oportunidade para cursar um semestre e meio desse doutorado em Praga, uma magnífica cidade, e pela hospitalidade com que lá me recebeu.

Um agradecimento especial a todas as minhas amigas e amigos do programa pelos incontáveis momentos de debates, diversão e companheirismo.

Ao Prof. Valter Duarte Ferreira Filho, pelos já longos anos de amizade e pela inestimável contribuição para a minha formação intelectual.

Aos companheiros do Instituto da Brasilidade que me auxiliaram lendo e debatendo o meu trabalho, em especial os professores Darc Costa e Marcio Henrique Monteiro de Castro.

Inestimavelmente, agradeço à Universidade Federal do Rio de Janeiro, instituição na qual me graduei e doutorei e na qual sirvo como funcionário público.

À Prof^a Lilia Guimarães Pougy e ao Prof. Marcelo Macedo Corrêa e Castro, respectivamente ex-decana e decano do CFCH, e à sua chefe de gabinete Larissa Gaspar, pela valiosa compreensão das necessidades da minha agenda de estudante.

Finalmente, ofereço essa pesquisa como uma modestíssima contribuição ao progresso científico do Brasil, na esperança de algum dia poder ver dias mais dignos, prósperos e pacíficos para o povo brasileiro.

“Me permita emitir e controlar o dinheiro de uma nação e não me importa quem escreva as suas leis.”

Frase atribuída a Mayer Amschel Rothschild, o banqueiro alemão dos séculos XVIII e XIX precursor da “dinastia” financeira homônima e certa vez considerado pela revista *Forbes* o “pai fundador das finanças internacionais”

“Li sobre economia política e posso estar firmemente convencido de que todos os homens são livres e que o dinheiro não ocasiona escravidão. Os camponeses sabem há muito tempo que ‘um rublo bate mais forte que um porrete’. Mas os economistas não querem ver isso. Dizer que o dinheiro não causa escravidão é como dizer há meio século que a Lei dos Servos não produzia escravidão. Os economistas dizem que apesar do fato de que a posse do dinheiro permite a um homem escravizar o outro, o dinheiro é um meio de troca inofensivo. Porque alguém não deveria ter dito há meio século que apesar do fato de que a Lei dos Servos podia escravizar um homem, a Lei não era um meio de escravização, mas um meio inofensivo de serviço mútuo? [...] Se essa pseudociência, a economia política, não estivesse ocupada [...] com inventar desculpas para a violência, ela não poderia evitar tomar nota do estranho fato de que a distribuição da riqueza – a circunstância de que algumas pessoas são privadas de terra e capital e de que alguns homens escravizam outros – é toda dependente do dinheiro, e que apenas por meio do dinheiro um grupo de homens explora o trabalho de outros, isto é, escraviza outros.”

Leon Tolstói em *What Then Must We Do?*, publicado em 1886

“Estamos trazendo o *Deutsche Mark* para a Europa... o tratado sobre a União Econômica e Monetária, acordado depois de negociações longas e intensas, carrega a marca alemã. A nossa política de estabilidade se tornou o *Leitmotif* para a futura ordem monetária europeia.”

Theodor Waigel, ministro das finanças da República Federal da Alemanha, em 1991

RESUMO

Partindo do pressuposto teórico de que, em essência, a moeda é uma instituição jurídico-política criada e garantida pelas autoridades soberanas controladoras dos meios de exercício da violência física e um objeto representativo dos seus comandos executivos nas relações sociais e internacionais, essa tese se propõe a investigar o papel desempenhado pela Alemanha no longo processo de integração que culminou com a introdução do euro, a moeda comum europeia, em 1º de janeiro de 1999.

Desse modo, foram investigadas as características e transformações no ordenamento político e monetário da Alemanha causadas por episódios tais como: o Tratado de Versalhes e a hiperinflação dos anos 1920; a reforma monetária de 1948, que instituiu o *Deutsche Mark*; a proclamação da República Federal da Alemanha, no ano seguinte; a sua inserção no mundo bipolar da "Guerra Fria" sob a ocupação militar e a hegemonia dos Estados Unidos; o processo da integração comercial, financeira e política da Europa após a Segunda Guerra Mundial; e a reunificação alemã e as suas consequências geopolíticas, entre outros.

Em rigor, argumentamos que, nesses episódios, encontramos elementos capazes de explicar a centralidade adquirida pela moeda e pelas instituições e políticas monetárias da República Federal na Europa na segunda metade do século XX. Tratou-se de uma posição que permitiu ao país reunir condições de prosperidade material e estabilidade social e política sem precedentes na história alemã, além de promover a anexação da Alemanha Oriental e definir as principais condições, regras e instituições da União Monetária Europeia.

Assim, através da sua grande capacidade produtiva e do seu ordenamento monetário excepcionalmente estável, consagrado politicamente como a referência continental através da instituição do euro, a Alemanha paulatinamente recuperou a sua autonomia nas relações internacionais e logrou até mesmo subordinar rivais históricos, como a França, aos seus interesses. Com isso, ela vem exercendo uma posição incontestável de liderança política sobre a Europa nesse início do século XXI, algo que os alemães de gerações passadas fracassaram em obter pelo emprego das armas em duas grandes guerras mundiais.

Palavras-chave: Moeda; Alemanha; Europa; União Monetária Europeia; Euro.

ABSTRACT

Based on the theoretical assumption that, essentially, money is a juridical-political institution created and guaranteed by sovereign authorities controlling the means of exercising physical violence and an object representative of its executive commands in both social and international relations, this thesis proposes to investigate the role played by Germany in the long process of integration which culminated in the introduction of the euro, the common European currency, in 1 January 1999.

In this way, the characteristics and transformations in Germany's political and monetary order as caused by historical episodes were investigated, such as: the Treaty of Versailles and the 1920's hyperinflation; the monetary reform of 1948, which established the *Deutsche Mark*; the proclamation of the Federal Republic of Germany the following year; its insertion into the bipolar world of the Cold War under military occupation and the hegemony of the United States; the process of commercial, financial and political integration of Europe after World War II; and German reunification and its geopolitical consequences, among others.

Strictly speaking, we argue that, in these episodes, we found elements capable of explaining the centrality acquired by the currency, political and monetary institutions of the Federal Republic over Europe in the second half of the 20th century. It was a position that enabled the country to bring together conditions of material prosperity and social and political stability unprecedented in German history, as well as promoting the annexation of East Germany and defining the conditions, rules and institutions of the European Monetary Union.

Thus, through its major productive capacity and its exceptionally stable monetary order, politically consecrated as the continental reference through the introduction of the euro, Germany has gradually regained its autonomy in the international relations and has even managed to subordinate historical rivals such as France to its interests. As a result, the country has been exercising an undeniable position of political leadership over Europe at the beginning of the 21st century, something that the Germans of past generations failed to obtain by employing weapons in two world wars.

Key-words: Currency; Germany; Europe; European Monetary Union; Euro.

SUMÁRIO

Introdução	11
Capítulo I - Os antecedentes monetários da República Federal da Alemanha: a “hiperinflação” dos anos 1920, o iminente colapso do país e a ascensão dos extremismos	45
I.I - As origens da hiperinflação alemã na Primeira Guerra Mundial	47
I.II - O papel da Alemanha na Europa e as consequências políticas do Tratado de Versalhes	50
I.III - A hiperinflação: caos social, guerra civil e fragmentação nacional	56
I.IV - A economia política da hiperinflação alemã	63
I.V - A restauração da ordem monetária e a <i>Stabilitätspolitik</i> de Hjalmar Schacht	70
I.VI - A “Grande Depressão”, os nazistas e a inflação	77
I.VII - Ordem monetária, ordem social e ordem política	83
Capítulo II - A organização monetária e política da República Federal da Alemanha sob o comando aliado	88
II.I - A situação da Alemanha no imediato pós-guerra e a ocupação aliada	88
a) A ocupação e os interesses dos aliados vitoriosos na Alemanha	92
b) Objetivos americanos para a Alemanha do pós-guerra: o Plano Morgenthau	96
c) O advento da “Guerra Fria”: uma nova orientação sob o Plano Marshall	103
II.II - A reorganização monetária da Alemanha sob a ocupação aliada	111
a) A reforma monetária de 1948 e o <i>Bank deutscher Länder</i>	114
II.III - A reorganização política da Alemanha sob a ocupação aliada	119
a) Konrad Adenauer e a formação da CDU	119
b) A disputa pelo comando partidário	122
c) A elaboração da Constituição Federal	125
II.IV - A estabilidade monetária e a Economia Social de Mercado: os pilares da República Federal	126
a) A reconstrução da ordem monetária alemã a partir da reforma de 1948	128
b) A ordem monetária como princípio básico da Economia Social de Mercado	129
c) A estabilidade monetária e o crescimento do produto como soluções de estabilidade política e social	138
d) O “milagre alemão” e a consagração política da Economia Social de Mercado	142

e) Sobre a instituição do <i>Bundesbank</i> e os seus objetivos	148
f) O “Desenvolvimento a Convite” dos Estados Unidos para a Alemanha	150
II.V – A refundação da Alemanha sob a hegemonia dos Estados Unidos	152
Capítulo III - A integração da Europa e a disputa pelo seu comando monetário	158
III. I - As raízes históricas e políticas do projeto europeu	158
a) A Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA)	164
b) Defesa, energia atômica e a Comunidade Econômica Europeia (CEE)	172
III.II - As primeiras tentativas de integração monetária da Europa	177
a) O problema da integração monetária na Europa do pós-guerra	181
b) O Programa de Ação para o Segundo Estágio	183
c) O Relatório Werner e o “Sistema da Cobra”	189
d) O Sistema Monetário Europeu	200
III.III - A disputa pelo comando monetário da Europa	216
Capítulo IV – A União Monetária e a supremacia da Alemanha sobre a Europa	222
IV.I - As relações franco-alemãs e as motivações para a moeda comum	222
IV.II - O Comitê Delors e o plano para a união monetária	228
IV.III - A unificação monetária e política da Alemanha	236
a) A anexação monetária da Alemanha Oriental	243
IV.IV - As consequências geopolíticas da unificação da Alemanha para a integração monetária europeia	250
IV.V - O Tratado de Maastricht e a vitória política do “paradigma monetário” alemão	256
a) As negociações e os resultados de Maastricht	258
b) O papel de comando determinante da Alemanha em Maastricht	266
IV.VI – A ordem monetária europeia pós-Maastricht	271
a) A crise do Sistema Monetário Europeu e a “Batalha do Franco”	272
b) O Pacto de Estabilidade e Crescimento	282
c) A decisão da entrada da União Monetária Europeia em vigor	288
d) A disputa pelo controle do Banco Central Europeu	293
Considerações Finais	297
Referências Bibliográficas	311

INTRODUÇÃO

Para todos os fins, iniciei essa pesquisa em meados de 2011. Logo, quase quatro anos antes de ingressar no doutorado em Economia Política Internacional, em março de 2015.

Então, eu cursava Ciência Política na Universidade Federal Fluminense e tinha como objeto de pesquisa o governo de Juscelino Kubitschek. Entre outros temas, estudava a formação das suas ideias políticas; as suas relações com Getúlio Vargas e o que então considerei que fosse a sua condição de principal formulador do “lado burguês” dos ideais getulistas; a inquietação vivida pelo Brasil naqueles tempos acirrados de “Guerra Fria” e de crescente intromissão dos militares na sua política; os grandes projetos estruturantes dos seus “50 anos em 5”, como a construção de Brasília, o Plano de Metas e o desenvolvimento das indústrias de base e automobilística; e as suas iniciativas nas relações exteriores, como a proposta da Operação Panamericana e a ruptura das relações com o Fundo Monetário Internacional¹.

Nada, portanto, que dissesse respeito à moeda, muito menos à questão da integração monetária da Europa em particular.

Naquele momento, porém, o tema da então chamada “crise da zona do euro” ocupava amplo espaço nos noticiários. Tratava-se da mais significativa consequência da crise financeira global iniciada nos Estados Unidos em 2007 e agravada no segundo semestre de 2008 e que, pelo menos a julgar pelo que diziam os jornais, tinha origem numa crise de endividamento público e privado e ameaça de insolvência generalizada vivida por países como Portugal, Espanha, Irlanda e Chipre, muito embora pusesse em risco também outros considerados mais desenvolvidos, como a Bélgica e a Itália.

Não obstante, sem dúvidas, o epicentro da referida crise se localizava na Grécia. Diariamente, assistia pela televisão a novas cenas de conflitos entre centenas ou mesmo milhares de manifestantes e as forças policiais nas principais praças e ruas da sua capital, Atenas. Numa crise política e social que parecia se agravar a cada dia, novos gabinetes se sucediam repetidamente, anunciando medidas cada vez mais contundentes de “austeridade”

¹ Essa pesquisa serviu de base para o livro *O Governo JK e as raízes getulistas da orientação do capitalismo no Brasil*, publicado pela Editora Prismas em 2015.

baseadas em cortes substanciais nos valores nominais dos gastos públicos, dos salários do funcionalismo e até mesmo dos benefícios pagos para pensionistas e aposentados, impondo à população grega um empobrecimento generalizado.

Todavia, naquele contexto, alguns fatos começaram a me chamar a atenção. Em particular, comecei a suspeitar de que a referida crise não era tão “do euro” assim. Afinal, dentre os dezessete países que então oficialmente utilizavam aquela moeda², não mais do que seis ou sete deles enfrentavam problemas financeiros significativos. Alguns, como a Holanda, aparentavam passar praticamente incólumes por aquelas turbulências. Mas um deles em particular não apenas não apresentava qualquer sinal significativo de crise como parecia se beneficiar dela, assumindo uma posição clara de liderança sobre os demais: a Alemanha.

Então, eu observava com certo espanto como a sua então primeira ministra, Angela Merkel, agia como uma efetiva “comandante-em-chefe” da Europa, realizando aparições praticamente diárias nos meios de comunicação nas quais avaliava os últimos acontecimentos e anunciava as próximas ações a serem tomadas pelo Banco Central Europeu e até mesmo pelos governos dos países em crise. Outras autoridades alemãs, como o ministro das finanças Wolfgang Schäuble, também aparentavam exercer poderes consideravelmente maiores do que os dos demais chefes de governo. Até mesmo Nicolas Sarkozy, então presidente da França, parecia eclipsado pela influência dos líderes alemães, situação ironizada pelo ex-primeiro ministro italiano Romano Prodi quando afirmou que “é a senhora [Merkel] que decide e Sarkozy que organiza a coletiva de imprensa para explicar as decisões dela” (GUÉROT; LEONARD *apud* CRUZ, 2016, p. 92).

Não por acaso, foi a ocasião na qual, ouvindo no rádio que “o Parlamento alemão decidirá sobre o destino da Grécia”, o sociólogo alemão Ulrich Beck afirmou no seu ensaio *A Europa alemã: a crise do Euro e as novas perspectivas de poder*, que o seu país havia se transformado na “potência política decisiva da Europa” (BECK, 2015, p. 19) e que, para muitos observadores, Merkel havia se transformado numa espécie de “rainha não coroada” do continente (Ibid., p. 80). Então, lembrou um antigo discurso do ensaísta Thomas Mann em 1953, alertando para o “perigo” de que os alemães voltassem a “almejar uma Europa alemã”.

Na mesma época, o cientista político Erhard Crome, no artigo *Deutschland in Europa* -

2 Eles eram: Alemanha, Áustria, Bélgica, Chipre, Espanha, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Malta e Portugal.

eine neue Hegemonie, considerou que o governo alemão vinha se aproveitando da crise para “realizar” a condição de grande potência da Alemanha na política internacional, renunciada - mas até então não exercida - desde a sua reunificação (CROME, 2012, p. 2). Além disso, citou também as opiniões de outros observadores na academia e na imprensa alemãs, dentre elas as de que “o euro é político na sua essência” e que “a Alemanha se tornou uma potência mundial” através dele; que o país vinha assumindo uma atitude “imperialista” ao considerar que “deveria regular tudo e poderia repreender a todos” na Europa; e outras, que consideravam o poder alemão apenas “geoeconômico” e afirmavam que, embora os demais países europeus não pudessem competir com ela, a Alemanha não era grande o suficiente para se tornar hegemônica. Finalmente, Crome lembrou as manifestações populares em “diferentes países” naquele momento que comparavam a chanceler ao ditador nazista Adolf Hitler e a acusavam de estar implantando um “Quarto *Reich*” na Europa (Ibid., p. 7).

Por essas razões, e ao contrário do que sugeria o seu nome e a representação social que se fazia dela, a crise não parecia ser exatamente da “zona do euro” como um todo ou nem mesmo do euro em si, mas apenas de alguns dos países o utilizavam. Assim, eu me perguntava: porque aquilo acontecia? O que conferia aos alemães aquelas prerrogativas de comando sobre os demais países? Era um fato estranho, pois desde a sua instituição, dizia-se que o euro era a moeda *comum* dos europeus, afirmação que sugeria igualdade e compartilhamento de destinos e interesses entre os membros da União Europeia.

Enfim, tais questões me inquietavam, mas eu desconhecia quaisquer respostas satisfatórias para elas. Não obstante, naquela mesma época, tive a oportunidade de assistir, no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UFRJ onde alguns anos antes eu havia me graduado em Ciências Sociais, à apresentação de uma palestra proferida pelo Prof. Valter Duarte Ferreira Filho intitulada *Dinheiro: a política e a guerra por outros meios ou maquiavelismo monetário*³.

Ainda me recordo bem do impacto provocado por aquelas ideias sobre a audiência. O dinheiro, artifício cotidiano mais trivial para o qual eu jamais havia dado qualquer atenção especial, muito menos algum dia cogitado como objeto de pesquisas, foi descrito pelo referido professor como “uma criação institucional, representativa do uso da violência entre os homens

3 A transcrição dessa palestra pode ser encontrada no apêndice do livro *Economia: obstáculo epistemológico: estudo das raízes políticas e religiosas do imaginário liberal*, de autoria do referido professor e publicado pela Editora da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (EdUERJ) em 2015.

em sociedades, violência legítima, isto é, violência consentida, comandante, obedecida”. E complementou, afirmando: “O dinheiro tanto representa um meio consentido de comando como um direito do seu portador. É um objeto, por excelência, jurídico-político, repita-se: uma instituição política. Mais ainda: é parte dos poderes executivos que o Poder Executivo produz, distribui e garante” (FERREIRA FILHO, 2015, p. 398).

Foram proposições surpreendentes, que contrastavam inteiramente com tudo o que eu havia lido a seu respeito até então. Segundo os “manuais” frequentemente utilizados em algumas das mais renomadas faculdades brasileiras de Economia, como as da USP, UFRJ, Unicamp e UERJ - e eu já havia cursado nessa última até o sétimo período, embora sem completá-lo -, o dinheiro (ou a moeda, termos empregados aqui como sinônimos) era simplesmente qualquer “coisa” que se convencionasse de “aceitação geral” e que desempenhasse adequadamente as funções básicas de meio comum de troca, unidade comum de medida de valores e reserva de valor.

Portanto, a princípio, ele seria apenas um mecanismo para a realização das atividades comerciais, sem deter quaisquer propriedades - que dirá, origens - políticas, muito menos relações com a violência. Tratava-se de uma explicação que, até então, nunca havia sido objeto de qualquer reflexão da minha parte. Afinal, nos meus usos pessoais, o dinheiro realmente não passava de um meio empregado para adquirir bens e serviços necessários (ou desejados) e para constituir poupança, visando gastos futuros.

Além disso, à primeira vista, o dinheiro me parecia o que havia de mais “neutro”, pois enquanto objeto inanimado, não poderia ser mais do que aquilo que os seus detentores decidissem fazer dele. A violência, pensei, não deveria estar representada nele, mas nas ações dos seres humanos, que a empregavam nas disputas pela sua posse. Logo, não era no dinheiro que estava o “problema”, mas nas pessoas, que “não sabiam” utilizá-lo. Assim, me recordo de achar curiosa uma passagem de *Money*, composição do grupo inglês de rock progressivo Pink Floyd, cuja letra afirmava, numa tradução literal, que o dinheiro era “a raiz de todos os males” nos nossos dias⁴.

Todavia, o Prof. Ferreira Filho não se deteve naquelas afirmações iniciais.

Em seguida, descreveu a invenção das moedas cunhadas na Antiguidade e o seu uso nas guerras e para controle político, a começar pela contratação e pelo pagamento de soldos aos

4 *Money/So they say/Is the root of all evil today.*

soldados mercenários durante a Guerra do Peloponeso⁵, conforme relatado pelo general ateniense Tucídides. Dissertou também sobre a descoberta e o uso, naqueles tempos, das suas “possibilidades não militares”, isto é, no comércio, e a prática do seu entesouramento por particulares.

Já tratando da Idade Média, o professor relatou o processo da retomada da produção e do uso do dinheiro com fins militares pelos reis carolíngios e nas guerras de reconquista da Península Ibérica; a difusão das práticas monetárias não militares e o desenvolvimento do cálculo nas grandes cidades comerciais italianas, como Veneza e Gênova; a crescente centralização do direito de cunhagem pela Coroa na França no século XIV, fato descrito como “decisivo” para a formação daquele reino e, “talvez, por influência [...] de outros chamados 'Estados Nacionais'” (Ibid., p. 402-403); e a concepção, elaborada ainda no século XVI pelo filósofo francês Jean Bodin nos seus *Seis Livros da República*, do monopólio real daquele direito como uma prerrogativa característica e decisiva da soberania política.

Por essas razões, conforme afirmou adiante, o dinheiro não apenas era uma instituição produzida e garantida pela violência consentida e dela representativa e portadora dos seus comandos, mas também o “principal meio de se dispor de violência qualificada” (Ibid., p. 403), através da contratação de mercenários. E foi esse o principal motivo pelo qual os reinos, principados e repúblicas precisaram cada vez mais de “homens que se organizassem para a prática de obter os metais amoeáveis ou o dinheiro já produzido”, isto é, de burgueses, detentores dos meios para auferi-los no comércio, mediante a contratação de trabalho, ou em expedições de conquista, saque e pirataria, contratando guerreiros. Em suma, gente que empregasse o dinheiro com vistas a ganhar mais dinheiro ou os materiais necessários para produzi-lo, na mais típica ação burguesa.

Dessa forma, o professor prosseguiu, os séculos XVI e XVII marcaram um momento de grande crescimento na importância política do comércio e da tributação, cada vez mais monetizada, na Europa. E por aquelas razões, os pensadores que depois vieram a ser chamados de “mercantilistas” passaram a pensar o dinheiro como “riqueza”, porque a sua posse “proporcionava segurança, prosperidade e liberdade” (Ibid., p. 405). Assim, “riqueza” e “poder” eram indissociáveis, e cabia-lhes encontrar as melhores formas de organizar os seus

5 Tratou-se do conflito narrado por Tucídides na sua *História da Guerra do Peloponeso* que opôs a Liga de Delos, liderada por Atenas, à Liga do Peloponeso, liderada por Esparta, entre 431 e 404 a.C. Ela resultou na vitória dos espartanos.

reinos para entesourar dinheiro e metais preciosos obtendo saldos positivos no comércio exterior sobre os reinos rivais, com isso os enfraquecendo.

Adiante, o professor tratou da Inglaterra no século XIX, pioneira potência industrial que, quando não se encontrava em guerra, “estabeleceu relações pacíficas com outros povos, dos quais o seu abastecimento passou cada vez mais a depender, conseguindo os produtos primários necessários para a sua sociedade e dominando essas relações pelos meios monetários” (Ibid., p. 407), isto é, através da sua libra esterlina conversível em ouro, o primeiro padrão monetário internacional de escala verdadeiramente global.

Para ele, foi por seu intermédio que os ingleses estabeleceram “circuitos financeiros ligados a indústrias e construtores de ferrovias” em quase todo o mundo, deixando a maior parte dos países dependentes das suas redes comerciais e dos seus empréstimos e investimentos, realizados por bancos e companhias comerciais concentrados na chamada *City* londrina. Esse tipo de relação de dominação, imitada cada vez mais por outros países industrializados, foi o que John Hobson chamou de “imperialismo” e que Lênin, posteriormente, definiu como a “fase superior do capitalismo”, pois na sua visão, “o imperialismo, o domínio do capital financeiro, é o capitalismo em seu mais alto grau” (LÊNIN *apud* FERREIRA FILHO, 2015, p. 407).

Avançando até o século XX, o professor tratou da quebra da bolsa de valores de Nova York em 1929, que considerou ter provocado “um colapso de circulação de direitos-meios de comando que se irradiou por todo o capitalismo” (Ibid., p. 408), fato que, por sua vez, teria resultado na chamada “Grande Depressão”.

Para ele, esse foi um tempo no qual:

[...] a fome crescia de um lado e a produção, por não se poder pagá-la, era jogada fora e interrompida em larga escala [...] trabalhadores desempregados cresciam em número e as máquinas em condições de funcionamento ficavam paradas, bem como as plantações e as colheitas. Estranho tempo, portanto, em que muito podia funcionar, mas não funcionava; em que pessoas em grande número, involuntariamente, não conseguiam trabalhar nem consumir. Foi um tempo em que o capitalismo mostrou que o funcionamento monetário estava acima de todas as necessidades [...]. (Ibid., p. 408)

Não obstante, na Alemanha, logo após assumirem o poder, os nazistas reorganizaram o seu sistema financeiro e retiraram rapidamente o país daquela crise por intermédio de grandes programas de investimentos governamentais em infraestrutura e na indústria bélica, financiados através de um engenhoso esquema de conversão de partes da dívida pública em

investimentos concebido por um ex-banqueiro privado, Hjalmar Schacht. Para o professor, com isso, demonstraram que haviam entendido “o quanto era arbitrária a criação de um sistema monetário”, colhendo grandes sucessos iniciais.

Adiante, ele prosseguiu, em Bretton Woods, os Estados Unidos começaram a preparar a reorganização do capitalismo no pós-guerra, antes mesmo da sua conclusão. Para isso, criaram duas instituições internacionais: o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), uma das partes integrantes do Banco Mundial; e o Fundo Monetário Internacional (FMI), cujo verdadeiro propósito teria sido o de funcionar como uma “agência destinada à regulação monetária da ordem capitalista internacional, bem como à regulação monetária dos seus membros, tendo em vista possibilitar o cumprimento dos contratos relativos a créditos e dívidas por meio da manutenção da capacidade de pagamento de cada um” (Ibid., p. 409).

Isso porque, para o professor, a “Grande Depressão” já havia evidenciado que, “inevitavelmente”, o capitalismo era uma “ordem de práticas monetárias” e que “isso não podia mais ser ignorado por quem pretendesse gerenciá-lo”. Então, com vistas a regular as suas relações internacionais e sem crer numa suposta ordem de “livre mercado”, os americanos instituíram:

[...] um sistema de conversibilidade de moedas, tendo como moeda central, em rigor, moeda obrigatória, e como meio de comando supremo do sistema a moeda do país mais poderoso em termos de tecnologia e potencial bélico: o dólar dos Estados Unidos. Desse modo, os sistemas monetários, especialmente os dos países endividados, ficaram subordinados ao sistema do dólar. Todos os países endividados em dólar tiveram a partir de então seus sistemas de preços relativos subordinados ao sistema do dólar. (Ibid., p. 409-410)

Trata-se de um fato que, conforme declarou, permite que não seja necessário que os Estados Unidos “explicitem seu desenvolvimento tecnológico e suas armas de ponta” para subordinar os demais países. Para isso, basta que o FMI exerça “pressão sobre os países endividados, sobretudo quando precisam de empréstimos, determinando diretrizes para as suas políticas públicas e, sem dúvida, sobre a própria liberdade de os governos produzirem e expandirem suas moedas, isto é, o seu próprio dinheiro nos seus domínios políticos” (Ibid., p. 410).

Assim, ele ressaltou, nessa ordem em que o dólar - ademais, depois do abandono da sua conversibilidade com o ouro em 1971, produzido e administrado pelo “mais puro arbítrio” das autoridades americanas - se faz meio comandante das relações internacionais, todo o “poderio

político” dos Estados Unidos “se veste e engana como 'poder econômico', como se fosse próprio de uma ordem que [...] Stuart Mill dizia ser pacífica e que, devido ao seu caráter incruento reforçado pela força cultural do imaginário 'econômico', o mundo acredita que seja” (Ibid., p. 410).

Em seguida, ao tratar da “recente crise financeira”, na sua visão iniciada em 2008, o professor também a considerou “mais um colapso de circulação de direitos ou meios de comando devido a impossibilidades de cumprimento de contratos relativos a dívidas nos mais variados níveis” (Ibid., 412).

Para ele, era uma crise que indicava a necessidade de os Estados Unidos recuperarem o seu prestígio e o seu “extenso domínio internacional, que, como bem manda o maquiavelismo [monetário], não deve ser em bases militares, e sim pelo dólar como política e guerra por outros meios”. Afinal, à sua espreita encontrava-se a China, potência em ascensão e em acelerado ritmo de desenvolvimento e que, por ter o iuan como moeda não conversível por intermédio da qual o seu governo “se faz o comandante supremo de um sistema monetário não subordinado, [...] completamente fora do controle do FMI, dos Estados Unidos e das demais grandes potências”, poderia “servir de exemplo” (Ibid., p. 412-413) para outros países desejosos de se livrar da subordinação ao dólar.

Por fim, o professor finalizou a sua palestra citando o euro e a sua “crise”, tão em evidência naquele momento:

Para encerrar, vale falar do euro, moeda da União Europeia, da crise que ora atinge alguns dos seus países e da importância de lembrar que o Reino Unido, de grande tradição no estudo e na discussão de problemas monetários, jamais aceitou abrir mão de ter a sua própria moeda para entrar nessa comunidade. De início, tudo indicava que fosse uma bela providência para seus países escaparem do domínio do sistema do dólar. Porém, aquilo pelo que Grécia, Portugal, Espanha e Irlanda, pelo menos, estão passando mostra que foi uma decisão de incrível imprudência política. Como puderam aqueles países, e não só eles, abrir mão de terem as suas próprias moedas e terem seus governos gerenciando seus próprios meios de comando? Como podem ter as suas políticas públicas sem a liberdade monetária que precisam para elas? (Ibid., p. 413)

E concluiu: “Governos sem moedas próprias são governos desarmados”, prognosticando que aqueles países acabariam “invadidos” por empréstimos em dólares e euros, com isso se subordinando às medidas de “austeridade” e de abertura aos capitais estrangeiros exigidas pelo FMI e a União Europeia – isto é, aos seus controles monetários.

Em suma, contrapondo diametralmente as representações dominantes do dinheiro

elaboradas pela Economia⁶, que conforme alertou, o tratam como um objeto “neutro” e “pacífico” que “esconde a política e a guerra” (Ibid., p. 400), o professor o representou - com farta apresentação de evidências - como um meio incruento de comando, governo e dominação, seja de seres humanos pelos seus iguais ou de nações inteiras por outras.

A partir de então, inspirado por essas ideias, não me foi mais possível pensar no dinheiro como um mero artifício “comum”. Alguns meses mais tarde, entusiasmado com o tema, apresentei no I Simpósio de Pós-Graduação em Relações Internacionais, realizado na UERJ em novembro de 2011, um pequeno artigo com as minhas primeiras e ainda pouco organizadas impressões a respeito, intitulado *Sobre a crise do euro*.

Na ocasião, tive a oportunidade de dividir a mesa temática com o Prof. Mauricio Medici Metri, já então membro do Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional do Instituto de Economia da UFRJ, que apresentou o artigo *O processo histórico de internacionalização da libra esterlina*. Nele, o professor se propôs a “analisar como a autoridade central britânica logrou transformar a sua moeda nacional, a libra esterlina, na moeda de referência internacional ao longo dos séculos XVII-XIX, entendendo a natureza desse processo como fundamentalmente política” (METRI, 2011, p. 1), abordagem que, de imediato, despertou o meu interesse.

Isso porque, ele ressaltou, esse processo não foi o resultado de decisões tomadas pelos participantes do “mundo dos negócios”. Então, tendo como base um “referencial teórico monetário” que incluísse “*endogenamente* a dimensão do poder”, o professor partiu da premissa de que:

[...] apenas o poder político, cuja legitimidade funda-se no domínio dos mecanismos de violência e coerção física, tem a faculdade de criar (escrever) uma moeda de conta, definir o meio de troca e garantir o reconhecimento social de ambos [...]. É a capacidade de declarar (impor) a condição de devedor (de tributo) à coletividade sobre a qual exerce dominação que garante à autoridade central o privilégio exclusivo de proclamar (anunciar) como tais obrigações devem ser liquidadas, podendo assumir ou não a forma de débitos por ele emitidos, moeda. Assim, a moeda se constitui, em essência, numa contrapartida da tributação. (Ibid., p. 3)

Então, segundo ele, a internacionalização da libra esterlina foi um produto das disputas

6 A este respeito, ver, por exemplo, as ideias de Dudley North, François Quesnay e David Hume (RUBIN, 2014); Adam Smith (1996); David Ricardo (1996); John Stuart Mill (1996); Karl Marx (1996); DE BRUNHOFF, 1978); Stanley Jevons (1896); Ludwig von Mises (1953); Friedrich Hayek (2011); John Kenneth Galbraith (1977); Peter Bernstein (2001); e Niall Ferguson (2009).

interestatais, guerras, anexações de territórios coloniais e arbitragens de tratados comerciais e financeiros promovidas pelo Estado inglês, objetivando ampliar o “espaço de circulação” da sua moeda e torná-la a de referência “para além das suas fronteiras territoriais de origem”.

Na visão do professor, isso foi feito de três formas. A primeira, através das conquistas territoriais inglesas, criando “formas de expansão do espaço de dominação direta” que permitiram a “ampliação do alcance dos instrumentos de tributação e [...] do espaço de validade e circulação da moeda do poder expansivo” (Ibid., p. 4).

Assim, através da formação de um extenso império colonial integrado por uma constelação de territórios nas Américas, na África, na Ásia e na Oceania, a Inglaterra conseguiu construir um “território monetário” em cujo interior a sua moeda foi imposta como meio de denominação e liquidação de tributos, dívidas e operações comerciais. Desse modo, para liquidar os tributos que lhes eram impostos, as populações subjugadas eram obrigadas a obter libras esterlinas. Da mesma forma, para comercializar com as colônias inglesas, os demais países precisavam auferir libras, o que significava que a demanda internacional pela moeda inglesa era criada pelo exercício do seu poder militar e ocupação territorial.

A segunda forma foi a construção, pelos ingleses, de “relações hierarquizadas” em relação a outros países, mediante a imposição de dívidas de reparação de guerras e a efetivação de acordos comerciais, financeiros e de investimento tendo a libra esterlina como a moeda de referência. Foram os casos, no século XIX, das reparações exigidas em seguida às vitórias sobre a China, nas Guerras do Ópio, e sobre a França, nas Guerras Napoleônicas; ou dos empréstimos concedidos pelos bancos ingleses aos governos dos países latino-americanos recém-independentes. Com isso, esses países se viram obrigados a obter libras esterlinas para liquidar os seus saldos devedores, tornando-se, na prática, “tributários” da Grã-Bretanha.

Por fim, a terceira forma foi através da “dominação dos espaços estratégicos e das zonas de acumulação acelerada de riqueza característicos de cada período histórico”, como o controle sobre as rotas e entrepostos comerciais e das principais áreas produtoras de matérias-primas. Com isso, os ingleses compeliavam os demais estados a operar com base na sua moeda, caso contrário, seriam excluídos das redes comerciais referenciadas nela. Assim, no seu devido tempo, até mesmo as principais potências rivais da Grã-Bretanha, como a França e o Império Alemão, acabaram aderindo ao seu padrão monetário libra-ouro, pois de outra maneira se veriam financeiramente isoladas e enfrentariam grandes dificuldades de abastecimento.

Em suma, por essas razões, Metri atribuiu o processo da internacionalização da libra esterlina “à expansão do poder britânico em escala global”. Isto é, ele foi uma “construção de poder, centrada na edificação de um império colonial, no comércio exclusivo, na conquista de posições estratégicas e no domínio das zonas de acumulação acelerada de riqueza”. Tratou-se de um processo cujo “ápice” ocorreu no século XIX, momento no qual a libra se tornou “de modo pioneiro [...] a primeira moeda de referência internacional em escala global”, enquanto a Inglaterra se afirmou como “o mais importante poder militar do sistema internacional” (Ibid., p. 1-2, 18).

Com efeito, a apresentação desse texto e a posterior leitura que fiz da sua transcrição confirmaram muitas das teses das quais eu havia tomado conhecimento pouco antes.

Então, comecei a compreender o dinheiro (ou a moeda) como uma instituição jurídico-política proclamada, imposta e garantida pela vontade dos poderes soberanos. Uma instituição fundamentada, em última instância, no controle mantido pelos detentores daqueles poderes sobre os instrumentos de violência e coerção, ademais, representada socialmente por objetos portadores e representativos dos seus comandos executivos.

Assim, informado por essas ideias centrais, rapidamente me tornei um ávido leitor de trabalhos sobre os temas monetários.

Não seria possível descrevê-los todos em detalhes nesse espaço. Dessa forma, me contentarei em indicar alguns daqueles por cujo intermédio tomei conhecimento de um amplo conjunto de documentos e evidências compostos por achados arqueológicos, antigos tratados filosóficos, códigos legais, relatos históricos e teorias científicas modernas que indicam que, desde a mais remota Antiguidade, quando foi comprovadamente concebido e instituído por governantes na Suméria no quarto milênio antes de Cristo (HUDSON; WUNSCH, 2004; RANDALL WRAY (Ed.), 2004; WILLIAMS (Ed.), 1997), o dinheiro, em que pese o desenvolvimento das mais diversas formas de representá-lo materialmente (ou mesmo de não representá-lo), sempre foi uma instituição sociopolítica projetada para estimar e comparar direitos, poderes e deveres, proclamada e garantida pelos poderes soberanos, respaldada pelos seus meios coercitivos e largamente utilizada como instrumento de comando ou intervenção nas relações sociais (FERREIRA FILHO, 2015).

Além disso, compreendi também que o dinheiro representa créditos e dívidas, direitos e obrigações nessas relações (MITCHELL INNES *in* RANDALL WRAY (Ed.), 2004), e seus

muitos usos tiveram em vista ampla gama de efeitos, tais como planejar, organizar e comandar o trabalho das populações subjugadas através da sua instituição e a da sua indispensável contrapartida, a tributação (HUDSON in RANDALL WRAY (Ed.), 2004; GRAEBER, 2011). Assim, ele foi e tem sido empregado para distribuir recursos e benesses e regulamentar e dispensar justiça nas relações humanas (ROTH, 1997); para contratar soldados mercenários, sendo a provável razão da invenção das moedas cunhadas (DAVIES, 2002; GRIERSON, 1975); e para organizar e liderar grandes exércitos e armadas, formando impérios como a República de Veneza nos séculos XIII a XV e o britânico nos séculos XVIII e XIX (METRI, 2011; 2012; 2014).

Já nos tempos modernos, o dinheiro, enquanto criação administrativa do arbítrio dos poderes estatais (KNAPP, 1905; WEBER, 1978), foi e tem sido usado para centralizá-los e para construir territórios monetários “nacionais”, coincidentes com as suas fronteiras políticas (GILBERT; HELLEINER, 1999; HELLEINER, 2003). Ele tem sido também um meio empregado para hierarquizar as relações internacionais, organizando e comandando o comércio internacional, arbitrando o acesso aos recursos estratégicos e distribuindo poder e direitos entre os países (COHEN, 2011; 2014). Finalmente, tem sido usado pelos governos como um instrumento de coerção, desestabilização, sanções e guerras contra outros estados (HUDSON, 2015; KIRSHNER, 1995; PETROV, 1967; ZARATE, 2013).⁷

7 Para mais detalhes sobre essas e outras teses relacionadas aos temas monetários, ver também: Alexander del Mar: *Money and Civilization* (1886), *History of Monetary Systems* (1895) e *The Science of Money* (1896); Georg F. Knapp: *The State Theory of Money* (1905), na qual o autor apresentou os fundamentos da chamada *Teoria Cartal da Moeda*; e as críticas e reflexões a seu respeito apresentadas por Max Weber, para quem o dinheiro era “uma arma [...] na luta do homem contra o homem” (1978, p. 79; 2014; SWEDBERG, 2005, p. 72); para uma história das moedas cunhadas no Ocidente e no Oriente, Philipp Grierson: *Numismatics* (1975); os “textos para discussão” publicados pelo Prof. Fernando Cardim de Carvalho na década de 1980 no Instituto de Economia da UFRJ sobre o pensamento de John Maynard Keynes, em especial a sua visão sobre a moeda no *Treatise on Money* (1930); Michel Aglietta e André Orléan: *A Violência da Moeda* (1990); Jonathan Kirshner: *Currency and Coercion: the political economy of international monetary power* (1995); Jonathan Williams (Ed.): *Money: a History* (1997); Nigel Dodd: *A Sociologia do Dinheiro* (1997); Glyn Davies: *A History of Money from Ancient Days to the Present* (2002); Eric Helleiner: *The Making of National Money: territorial currencies in historical perspective* (2003); L. Randall Wray: *Trabalho e Moeda Hoje: a chave para o pleno emprego e a estabilidade dos preços* (2003) e (Ed.): *Credit and State Theories of Money: the contributions of A. Mitchell Innes* (2004); David Graeber: *Debt: the first 5000 years* (2011); Benjamin Cohen: *The Future of Global Currency: the euro versus the dollar* (2011) e *A Geografia do Dinheiro* (2014); Mauricio Metri: *Poder, Riqueza e Moeda na Europa Medieval: a preeminência naval, mercantil e monetária da sereníssima República de Veneza nos séculos XIII e XV* (2014), em particular as partes I, *Moeda: uma construção do poder*, e II, *Moedas e guerras na Europa Medieval*; Michael Hudson: *Finance as Warfare* (2015); e Valter Duarte Ferreira Filho: *Economia: obstáculo epistemológico: estudo das raízes políticas e religiosas do imaginário liberal* (2015), em particular o capítulo 4, *Civilização e burguesia*; o capítulo 8, *Dinheiro: realidade e representação (o objeto da negação contraditória da Economia Política)*; o capítulo

Não obstante, foi apenas no final de 2014, três anos depois da minha “descoberta científica” do dinheiro, que me candidatei a uma das vagas no curso de doutorado no Programa de Economia Política Internacional do Instituto de Economia da UFRJ com um projeto de pesquisa intitulado *A Crise da Unidade Monetária dos Estados Europeus*.

Nele, de saída me propus a abordar a questão como um “*problema político a exigir soluções políticas* e não 'econômicas', como vem sendo tratado pela maioria dos analistas, pelas autoridades europeias responsáveis e pela cobertura midiática”.

Como primeira hipótese, questionei se a tal “crise” podia ser considerada “do euro”, diante da inexistência de qualquer processo deflacionário ou inflacionário significativo naquela moeda. Em contrapartida, afirmei que ela se referia à “existência em vários países de endividamento sem condições de solvência em curto prazo, queda ou estagnação do produto e alto índice de desemprego”, embora sem provocar perda de confiança na própria moeda nem nas instituições que a gerenciavam. Então, afirmei também que as autoridades europeias atribuíam a responsabilidade pelos problemas enfrentados aos próprios governos dos países atingidos - genericamente acusados de terem “vivido acima dos seus meios” -, exigindo a adoção das mais amplas políticas de “austeridade” fiscal e impondo “enormes sacrifícios” às suas populações.

Todavia, considerei que isso não era “prática de soberania política” por parte daqueles países, definindo a soberania como a “qualidade própria daquilo que se considera acima de todas as coisas, que seja representante, portador e praticante dos valores que estão acima de todos em algum espaço político”. Assim, aleguei que, ao aderir ao euro, os seus governos haviam se desprovido das suas moedas nacionais, tornando-se incapazes de adotar políticas monetárias próprias, adequadas aos seus objetivos e circunstâncias. Ou seja, haviam consentido em deixar de ser os soberanos monetários dentro dos seus próprios territórios.

Diante disso, levantei a hipótese de que aquilo que se representava socialmente como uma “crise do euro” ou da “zona do euro” era, na verdade, uma *crise de soberania* de alguns dos países que aderiram a ele. Por fim, entre outras, cogitei a possibilidade de que, em algum momento, aqueles países fossem obrigados a se retirar da união monetária com vistas a retomar “as suas moedas, autoridades e políticas monetárias próprias, recuperando a sua

14, *Notas sobre valor, dinheiro e circulação de direitos ou meios de comando*; e o já citado apêndice *Dinheiro: a política e a guerra por outros meios ou maquiavelismo monetário*.

soberania e a possibilidade de executar políticas anticíclicas”.

Em seguida, sumariei os estudos que já havia realizado até então em torno do tema, divididos em três tópicos: 1) Os fundamentos políticos da crise, onde aponte algumas falhas no desenho institucional da moeda única, como a inexistência de uma instituição comum dotada de poderes para determinar as políticas fiscais dos países membros; 2) A moeda como um “instrumento de comando e soberania”, no qual enfatizei as suas origens políticas e empregos como instrumento de poder tendo como referência a ideia de que “o direito de cunhar moedas sempre foi e ainda permanece a mais inquestionável marca e manifestação de soberania” (DEL MAR, 1895); e 3) Os bancos centrais e as suas funções, abordando alguns aspectos históricos da criação e do desenvolvimento do *Bank of England* e do *Federal Reserve System* dos Estados Unidos e enumerando as suas principais funções típicas, como as de operar como: banco emissor e regulador da circulação monetária e do crédito; prestador de serviços bancários ao Estado; guardião das reservas dos bancos comerciais e das autoridades; compensador de transações entre os bancos comerciais; e emprestador de última instância (DE KOCK, 1955).

Por fim, ressaltando o “caráter de novidade” do objeto proposto, levantei a possibilidade de que, ao longo da pesquisa, fossem encontrados “padrões de serendipidade”, ou seja, “dados imprevistos, anômalos e estratégicos que obrigam a mudar o rumo das pesquisas”, dando origem a “hipóteses novas” ou à “descoberta, por causalidade ou sagacidade, de resultados válidos que não eram procurados” (MERTON, 1970).

De fato, uma vez aprovado no processo seletivo, eles não demoraram a ser descobertos.

Isso porque no primeiro livro que investiguei em seguida, *The Euro: the politics of the new global currency*, do britânico David Marsh, o autor realizou uma extensa descrição do processo político de “longa duração” que levou à instituição da moeda comum europeia, buscando os antecedentes do ideal da integração monetária na conturbada história de conflitos entre os países europeus e na aspiração para “pacificar” o continente. Assim, por exemplo, ele citou os anseios do poeta e dramaturgo francês do século XIX, Victor Hugo, para quem:

Uma moeda continental, com uma base dual metálica e fiduciária, repousando sobre toda a Europa como a sua capital e dirigida pela atividade de 200 milhões de homens; essa moeda substituiria e derrubaria todas as absurdas variedades de dinheiro que existem hoje, com as suas efígies de príncipes, esses símbolos de miséria. (MARSH, 2009, p. 13)

Então, suspeitei que as origens da suposta “crise” que eu pretendia pesquisar talvez

retrocedessem a períodos muito anteriores ao da própria instituição da união monetária, descoberta que poderia adicionar dados “imprevistos e estratégicos” à pesquisa.

Além disso, numa outra novidade, Marsh enfatizou a importância das históricas disputas entre franceses e alemães pela hegemonia sobre a Europa continental, desde a Guerra Franco-Prussiana de 1870-71, como o eixo em torno do qual se organizou a integração europeia na segunda metade do século XX, culminando na instituição da moeda comum. Tratava-se de um novo elemento que apontava para uma importante *dimensão geopolítica* naquele processo.

Em seguida, outro livro sobre o qual trabalhei e que contribuiu de forma ainda mais significativa para que eu reelaborasse a minha abordagem foi *Zona do Euro: Qual o Futuro?*, publicado em 2012 pelo economista político francês Michel Aglietta.

Com efeito, trata-se de uma análise concisa apresentada pelo autor numa entrevista na qual ele tratou, especificamente, de quais seriam as características, razões, efeitos e possíveis soluções da “crise da zona do euro”.

Então, entre outras considerações, Aglietta afirmou que: (1) a zona do euro havia se tornado o “elo fraco” da crise financeira internacional detonada em 2007-08; (2) que a “construção original” do projeto da união monetária, instituída pelo Tratado de Maastricht, possuía “falhas escondidas”, como a inexistência de uma estrutura fiscal e de endividamento federal e a incapacidade do Banco Central Europeu para atuar como prestador de última instância em auxílio aos governos em dificuldades, tornando a zona do euro “vulnerável às desordens financeiras mundiais”; (3) que a “derrapagem das finanças públicas” num país “tão pequeno” quanto a Grécia havia detonado uma “crise [...] de soberania e bancária” em toda aquela zona, capaz de ameaçar a “totalidade da economia mundial”; (4) que aquele país havia caído sob a dependência monetária e a “tutela política” das autoridades europeias, que lhe impunham uma “falência organizada” baseada em planos de austeridade “sucessivos e drásticos” que apenas aprofundariam a sua crise e agravariam a sua situação de insolvência, fato que poderia levar à sua saída voluntária ou expulsão da zona do euro; (5) que nesse caso, a restauração da moeda nacional significaria a recuperação da soberania monetária pelo governo grego, um fato que, passado um profundo choque recessivo inicial, permitiria a estabilização do câmbio em níveis “competitivos” e a rápida recuperação da produção nacional; (6) que a Alemanha era o país dominante na zona do euro, que havia sido moldada sobre a sua doutrina monetária, e que desde o advento da moeda comum, a imposição das suas políticas de “austeridade” vinha produzindo forte “viés recessivo” sobre o resto da

Europa; (7) que os “limites estreitos” de déficit orçamentário e de endividamento público instituídos pelo Tratado de Maastricht ignoravam os ciclos de expansão e recessão, praticamente impedindo a criação de crédito pelos governos e inviabilizando grandes investimentos públicos. Ou seja, privavam os governos europeus de agirem como agentes indutores do crescimento da renda e do emprego; (8) que bases teóricas e filosóficas incorretas levaram à criação do euro como uma “moeda incompleta [...] exterior à soberania dos Estados e não legitimada por uma soberania federal”; (9) que a saída da “crise” exigia profundas reformas institucionais com vistas a criar estruturas federais capazes de coordenar ações orçamentárias, monetárias, industriais e de comércio exterior comuns, além de emitir *Eurobonds*, isto é, títulos de dívida pública europeus, e instituir mecanismos de transferência de renda das áreas mais ricas para as mais pobres, “completando” o euro e dando “coesão” à união monetária; e (10) que caso tais medidas não fossem tomadas em tempo hábil, não seria possível tirar os países da zona do euro da estagnação produtiva em que se encontravam, ocasionalmente levando o “modelo europeu” de bem-estar social ao desaparecimento.

Ao terminar a leitura desse valioso livro, senti grande satisfação pelo que considerei um magnífico esclarecimento de todas aquelas questões que me inquietavam a respeito da tal “crise da zona do euro”. Na opinião de Aglietta, tratava-se de fato de uma crise de soberania de alguns dos seus países membros, mas *também* de uma crise da moeda comum em si, que possuía uma série de carências e vulnerabilidades que, caso não sanadas, poderiam conduzi-la ao colapso no futuro.

Por outro lado, não pude esconder a impressão de que as perguntas e respostas contidas naquela obra representavam, numa extensão bastante considerável, exatamente a pesquisa que eu havia me proposto a fazer. E desse modo, concluí que me limitar a esse tema havia perdido o sentido, sensação para a qual também contribuiu o fato de que, naquela altura, os principais efeitos daquela “crise” já haviam arrefecido consideravelmente na maioria dos países atingidos.

Comecei, então, a procurar novos elementos de análise que pudessem agregar maior originalidade à pesquisa. Os encontrei em algumas disciplinas do programa, como *Geopolítica*, ministrada pelo Prof. Raphael Padula, em cujo trabalho de conclusão de curso, intitulado *Considerações sobre os aspectos geopolíticos nos primórdios do projeto europeu de unificação política e monetária*, situei esse projeto num contexto caracterizado por duas perspectivas.

A primeira, que intitulei “europeia”, se fundamentou na reconstrução dos estados nacionais europeus após a perda de legitimidade e a devastação provocadas pelas crises dos anos 1930 e pela Segunda Guerra Mundial. Resumidamente, tratou-se de um processo, levado a cabo a partir do final da década de 1940 e na seguinte, de restauração das suas soberanias nacionais, embora dentro de um “sistema de interdependência” no qual poderes crescentes foram delegados para instituições comuns, responsáveis por “formalizar, regular e talvez limitar” as suas consequências (MILWARD, 2000).

Então, considerei que, em parte, a integração havia sido o produto de uma “opção conjunta dos governos e da visão de muitos dos homens de Estado” dos países europeus, desejosos de pôr fim às rivalidades e disputas que haviam levado o seu continente a duas guerras devastadoras em apenas 25 anos. Por outro lado, afirmei também que, em se tratando os seus países de entidades de dimensões territoriais, demográficas e produtivas reduzidas, se comparados com as duas grandes potências que emergiram vitoriosas da guerra, os Estados Unidos e a União Soviética, o compartilhamento de recursos essenciais se apresentou como uma estratégia que buscava obter vantagens nacionais através da internacionalização, cuja expressão mais marcante foi a instituição da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, em 1952.

Já a segunda perspectiva, que chamei de “americana”, dizia respeito ao reordenamento das relações internacionais no pós-guerra, liderado pelos Estados Unidos. Afirmei, então, que ele se caracterizou, entre outros, pela criação de uma “ordem internacional multilateral, fundamentada na liberalização comercial e financeira das relações entre os países capitalistas [...] tendo como moeda de transações internacionais o dólar”, para cuja administração, conforme já citamos, foram criadas instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD).

Não obstante, prossegui, com o acirramento das relações entre os Estados Unidos e a União Soviética e o advento da “Guerra Fria”, a política exterior americana, sob a influência da “visão geoestratégica” do seu Departamento de Estado, orientou-se para a posição de que “a segurança dos EUA [...] estaria estreitamente ligada, ou mesmo dependente, da prosperidade material e da estabilidade política da Europa Ocidental” (ROMERO *in* MILWARD, 1994; SORENSEN; MILWARD, 1994).

Assim, o governo americano passou a atuar de forma a “promover o crescimento [...] e combater o comunismo” naquela região, projetando mecanismos de auxílio financeiro como o

Plano Marshall e a União Europeia de Pagamentos; e fomentando a integração como uma forma de reconciliar antigos adversários, como os franceses e os alemães, e acelerar a recuperação produtiva e financeira da Europa Ocidental.

Dessa forma, concluí que a integração europeia não havia sido um produto apenas das iniciativas dos próprios governos europeus, desejosos de restabelecer as suas soberanias nacionais e recuperar materialmente os seus países, mas também da política externa dos Estados Unidos nos primórdios da Guerra Fria, cujos interesses estratégicos - motivados por razões de segurança nacional, em nada “econômicas” - os levaram a apoiar resolutamente aquela iniciativa.

Posteriormente, aprofundei a investigação desses temas em dois outros artigos: o primeiro, intitulado *A geoestratégia norte-americana no imediato pós-guerra e a construção da ordem internacional de Bretton Woods*, trabalho de conclusão redigido para a disciplina *História do Sistema Interestatal I*, ministrada pelos professores Maurício Metri e Clarice Vieira; e o segundo, *Soberania nacional e a (re)construção da ordem internacional sob a égide americana: considerações sobre as raízes do projeto da integração política dos países europeus e a visão dos Estados Unidos no pós-Segunda Guerra Mundial*, para *História do Sistema Interestatal II*, ministrada pelo Prof. Daniel Barreiros.

Por intermédio desses trabalhos, me convenci de que a geopolítica era um tema indispensável na análise da integração monetária europeia. Então, considerei que não seria possível explicar adequadamente o processo da sua formação - um produto de disputas e relações interestatais que, inclusive, transcendiam o próprio continente europeu - e as possíveis razões da sua “crise” em desconsideração das circunstâncias históricas, visões e interesses políticos dos agentes que o conduziram.

De fato, acabei por consolidar essa impressão ao cursar outra disciplina, *Integração Regional*, também ministrada pelo Prof. Raphael Padula. Nela, investigamos as teorias “dominantes” a respeito do tema, como o “regionalismo aberto” ou “novo regionalismo”; as visões “funcionalista” e “neo-funcionalista” das Relações Internacionais; o “neo-institucionalismo”; e a teoria das “áreas monetárias ótimas”, no que diz respeito às uniões monetárias (PADULA, 2010).

Então, percebi que, em que pesem as suas diferenças, essas visões apresentavam como premissa comum o argumento liberal das supostas vantagens “inerentes” ao incremento do

comércio internacional. Elas foram postuladas, entre outras, pela *Teoria das Vantagens Absolutas*, de Adam Smith, segundo a qual as nações deveriam se especializar na produção e exportação de bens que produzissem de forma mais eficiente, isto é, utilizando menos horas de trabalho em termos absolutos; pela *Teoria das Vantagens Comparativas*, de David Ricardo, segundo a qual a determinação dos bens a serem produzidos e exportados não deveria se dar a partir das vantagens absolutas na sua produção, mas sim, nas relativas; e pelo *Modelo de Hecksher-Ohlin*, que trata da “dotação relativa de fatores” e considera que a abundância relativa de fatores de produção - capital ou trabalho - em um país é a origem das suas vantagens comparativas na produção dos bens que utilizam mais intensamente determinado fator, assim, sendo a fonte de sua especialização produtiva e comercial internacional (KINDLEBERGER, 1974, p. 27-46).

Dessa forma, concluí que aquelas visões tendem a interpretar a integração regional como um “processo de contínuo aprofundamento, progressivo e irreversível [...] na direção do cumprimento de etapas” em direção ao cenário considerado “ideal” - o “livre mercado mundial” -, que seriam: o livre comércio intra-regional, o mercado comum regional, a união monetária regional e, em algumas análises, a união política regional.

Esse é o caso, por exemplo, do economista canadense Jacob Viner em *The Customs Union Issue* (1950), obra na qual analisou a integração regional por uma perspectiva puramente contábil, opondo os seus custos (“desvios de comércio”) aos benefícios (“ganhos de comércio”). Assim, de acordo com ele, os países deveriam se integrar na medida em que percebessem que os ganhos de comércio seriam maiores que os desvios, privilegiando o incremento das correntes comerciais. Segundo esse argumento, quanto maior o número de países integrantes e quanto menores as barreiras da região para fora (tarifa externa comum), maiores seriam os benefícios de uma união aduaneira, pois menores as “distorções” nos níveis de preço em relação aos internacionais - ou seja, mais próximo se estaria do “livre comércio internacional”. E assim, quanto maiores as reduções tarifárias produzidas pelo acordo de integração, maiores seriam os seus benefícios. Por isso, o livre comércio regional ou intra-regional seria a “segunda melhor opção” de política, superada apenas pelo livre comércio global, considerado o “arranjo ideal”.

Por outro lado, no que diz respeito especificamente às uniões monetárias, vimos que a teoria mais destacada é a das *Zonas (ou Áreas) Monetárias Ótimas*, formulada pelo economista canadense Robert Mundell em 1961. Ela procura os fatores que devem levar os

países a estabelecê-las com base numa análise também majoritariamente contábil dos “custos e benefícios” decorrentes da renúncia em ter uma moeda própria, embora ele tenha admitido que as decisões para fazê-lo fossem fundamentalmente políticas.

Em todo caso, Mundell argumentou que as principais vantagens na adoção de uma moeda comum seriam a redução dos “custos de transação” e os ganhos de “credibilidade”. Seria o caso, por exemplo, da eliminação dos custos das transações cambiais, removendo a instabilidade relacionada às taxas de câmbio entre moedas distintas (o “risco cambial”), reduzindo as taxas de juros (os “custos do capital”) e gerando aumento dos fluxos de comércio e investimentos entre os países. Esses fatos, por sua vez, estimulariam a concorrência regional e elevariam a “eficiência econômica” dos países integrados. A sua premissa básica é a de que, conforme exposto pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), “quanto maior o fluxo de comércio e investimentos existentes entre os países, maiores serão os ganhos de uma redução nos custos de transação”; e com isso, maiores os benefícios da união monetária.

Já quanto aos custos da união, essa teoria os atribui à impossibilidade, por governos sem moedas próprias, em ajustar a taxa de câmbio nominal e realizar políticas monetárias autônomas de forma a estabilizar o nível de atividade produtiva. Todavia, como “alternativa” à perda dessas prerrogativas, recomenda-se que os governos promovam as seguintes condições: 1) flexibilidade dos salários e preços; 2) mobilidade internacional dos fatores de produção; e 3) centralização da política orçamental de estabilização (CAVACO SILVA, 1999, p. 88).

De fato, conforme veremos, argumentos como esses foram exaustivamente utilizados como justificativas para a promoção da união monetária europeia nas décadas de 1970, 1980 e 1990. Todavia, perspectivas como as exemplificadas acima não me pareceram ferramentas de análise apropriadas para a investigação daquele processo.

Primeiramente, porque elas tendem a reduzir os processos de integração regional ao utilitarismo da maximização de correntes comerciais, ao passo que exatamente o que a integração europeia não parecia ter sido era um projeto orientado por razões comerciais. Ao contrário, por tudo o que já havia lido até então, estava claro que incrementar o comércio não foi o objetivo da integração, mas apenas um *meio* encontrado pelos governos europeus para se alcançar *fins majoritariamente políticos* (MONNET, 1986).

Além disso, desagradou-me o fato de aquelas teorias normalmente focarem apenas no incremento dos intercâmbios internacionais de bens e serviços e desconsiderarem as imensas diferenças qualitativas entre as atividades produtivas no que diz respeito à geração de efeitos dinâmicos para as respectivas sociedades, como a diversificação de atividades produtivas, o seu encadeamento e os diferenciais de valor agregado e complexidade tecnológica em cada cadeia. Afinal, salvo casos excepcionais, as evidências históricas indicam que países que se especializaram na produção e exportação de matérias-primas e produtos primários em geral não auferiram os mesmos resultados em termos de incremento da renda nacional, desenvolvimento tecnológico e bem-estar social do que os obtidos pelos produtores de produtos industrializados (REINERT, 2007).

Em segundo lugar, também rejeitei aquelas teses porque elas assumem como “econômicas” as razões que orientam os processos de integração regional. Assim, considerando o “livre comércio mundial” como o fim a ser alcançado, tendem a ver as moedas nacionais como “inconveniências” geradoras de “custos de transação” e criadoras de “obstáculos” ao pleno funcionamento daquele “mercado”, menosprezando as suas relações com a soberania dos governos. Ou seja, esses devem abrir mão da sua soberania monetária na expectativa de que, dadas as condições favoráveis, as “forças de mercado”, vistas como homogeneizadoras, compensem as funções até então realizadas pelas autoridades nacionais.

Por essas razões, não consideramos mera obra do acaso que países cujos governos aderiram ao euro com base nessas teses, acreditando que tais “forças” se encarregariam de adequar as suas políticas monetárias e cambiais às suas condições e objetivos nacionais, tenham enfrentado crises de soberania monetária, como foi, explicitamente, o caso de Portugal (BARBOSA *et al.*, 1998⁸; CAVACO SILVA, 1999⁹; SANDE; UCHA, 2001¹⁰).

8 “O início da terceira fase da União Económica e Monetária a 1 de Janeiro de 1999 representa para os Estados-Membros participantes uma alteração de regime económico. O regime que irá prevalecer na área do euro reflecte a convicção de que o mercado constitui a forma dominante de afectação de recursos e que a estabilidade macroeconómica, entendida, em particular, como estabilidade de preços e disciplina das finanças públicas, é uma condição necessária a um crescimento e desenvolvimento sustentados”; “Ao procurar avaliar o impacto do euro na capacidade de reacção às perturbações assimétricas que atingem a economia portuguesa, há que considerar, em primeiro lugar, a questão da perda do instrumento cambial, em resultado da unificação monetária, e o potencial prejuízo que essa perda representará, no futuro, em termos de estabilização das referidas perturbações”; e também: “[...] em contraste com o que sucede em outras áreas monetárias, é reconhecida a inexistência de um significativo mecanismo de estabilização por via de impostos e transferências a partir do orçamento comunitário. Os efeitos dessa lacuna devem, no entanto, ser relativizados. Por um lado, [...] alguns estudos empíricos sugerem que a estabilização por via do federalismo orçamental pode vir a ser significativamente suplantada, em importância, pela que potencialmente decorrerá

Afinal, sob a influência do imaginário da “Economia”, seus dirigentes subestimaram o fato de que “governos sem moedas são governos desarmados” (FERREIRA FILHO, 2015, p. 413).

Finalmente, considere também que aquelas teorias ignoram o papel das disputas e conflitos entre os países, assim como os interesses políticos dos seus governos, nos projetos de integração comercial e monetária - isto é, exatamente a sua dimensão geopolítica de cuja importância eu já havia me dado conta.

Tendo esses elementos em vista, procedi à reformulação de diversos aspectos da pesquisa. Assim, em agosto de 2016, defendi como projeto de qualificação de tese de doutorado um texto intitulado *A crise do euro e a autonomia da libra esterlina: disputa pelo comando monetário da Europa*.

Então, embora ainda estivesse ligado à ideia original da “crise” como o ponto de partida da pesquisa - pois reafirmei a hipótese de se tratar de uma “crise de soberania” de alguns países, mas não da moeda; e considere que, nela, “os alemães vêm se mostrando mais

por via da crescente integração dos mercados de capitais e créditos na Europa.” Assim, o autor concluiu que “na opinião dos autores do presente estudo, o balanço global dos impactos estimados para a economia portuguesa, se coadjuvado, no futuro, por políticas adequadas – nomeadamente na área orçamental – justifica o acerto da decisão tomada a favor da participação do País no projeto de unificação monetária europeia” (BARBOSA *et al.*, 1998, p. 19, 22-23, 26).

- 9 “Com o Euro, as autoridades nacionais perdem totalmente o controlo sobre os instrumentos monetário e cambial. Os instrumentos de natureza orçamental e fiscal permanecem sob controlo nacional, mas sujeitos a fortes limitações. As tradicionais políticas de controlo da procura agregada – monetária, cambial e orçamental – ou desapareceram do âmbito nacional ou estão sujeitas a fortes restrições”. Por outro lado: “As políticas do lado da oferta ou políticas estruturais, dirigidas ao aumento da eficiência económica, à competitividade das empresas, à redução da componente estrutural do desemprego e à maior flexibilidade do funcionamento da economia ganham uma importância acrescida com a moeda única.” E o autor estava de tal maneira convencido da realidade do “mercado único” e da sua capacidade de nivelar as condições nacionais que declarou: “O défice da balança de transacções correntes deixou de constituir, pelo menos no curto prazo, uma restrição da política económica dos Estados participantes. As balanças de pagamentos nacionais desapareceram, porque passou a ser difícil o registo contabilístico das transacções de um país com os outros países da zona Euro, visto serem feitas na mesma moeda que as transacções dentro do próprio país. É difícil distinguir as transacções de mercadorias entre uma empresa de Lisboa e outra de Madrid das transacções entre empresas de Lisboa e Porto. A partir de 1 de janeiro de 1999 deixou de haver uma balança de pagamentos relativa ao escudo ou à peseta; a balança de pagamentos relevante passou a ser a do conjunto da zona Euro em relação ao exterior” (CAVACO SILVA, 1999, p. 29-30). Registre-se que Aníbal Cavaco Silva, do Partido Social-Democrata, foi o primeiro ministro de Portugal de novembro de 1985 a outubro de 1995, portanto, participando ativamente das negociações do Tratado de Maastricht, que levaram à instituição da união monetária. Posteriormente, ele foi presidente de Portugal de 2006 a 2016, justamente o período mais agudo da sua crise financeira.
- 10 “O processo de migração para o euro tem vantagens claras e apresenta riscos evidentes. A concorrência poderá aumentar, é um facto, mas por outro lado serão potenciais benefícios o desaparecimento dos riscos cambiais e a redução de certos custos de transação. No fundo, trata-se de prever as mudanças resultantes desta nova realidade e de lhes dar resposta. Nesta matéria, não pode o Estado substituir-se às empresas: a transição para o euro apresentará uma vantagem para as empresas que forem (ou tenham sido) capazes de antecipar e de se preparar convenientemente” (SANDE; UCHA, 2001, p. 28).

soberanos [...] do que os demais” -, introduzi, a começar pelo título, a “dimensão geopolítica” da ordem monetária europeia, a entendendo como uma questão historicamente em disputa.

Então, comecei evidenciando esse fato ao citar as origens remotas do ideal da unificação monetária da Europa na proposta, feita pelo rei da Boêmia Jorge de Poděbrad no século XV, de instituir uma “Federação Europeia” com o objetivo de emitir uma moeda única que fosse usada para organizar um grande exército continental de soldados mercenários com vistas a combater os turcos otomanos. Uma proposta que, todavia, foi rejeitada pelo rei da França Luís XI, que provavelmente não consentiu em abrir mão da sua soberania monetária (MARSH, 2009).

Por outro lado, indiquei também a intenção de Napoleão Bonaparte, já no século XIX, de criar uma moeda “europeia” sob a liderança francesa com vistas a “promover o comércio” continental. Na prática, uma manobra que objetivava remover a influência da libra esterlina da Europa, promover o isolamento comercial da Grã-Bretanha e que considerei “relevadora das estreitas relações entre as moedas e os projetos de poder das autoridades que as emitem”.

Em seguida, já no contexto da Comunidade Econômica Europeia, descrevi brevemente as principais tentativas de integração monetária na Europa contemporânea, representadas pelos chamados “Plano Werner” e “Comitê Delors”. Citei também as disputas entre os países europeus, tendo em seu centro a Alemanha e a França, pela definição das condições daquela integração, como as regras de ingresso na união e as características e funções das autoridades monetárias comuns. Ressaltei, ainda, o papel fundamental cumprido pela unificação alemã, concretizada em outubro de 1990, para levar os alemães a aceitar abrir mão da sua própria moeda nacional e se comprometer “irrevogavelmente” - conforme então se supunha - com o “projeto europeu”, em troca da facilitação e do reconhecimento da sua unidade pelos seus vizinhos, em particular, os franceses.

Já então, apresentei a união monetária como um produto inequívoco de disputas entre os europeus pelo *poder de organizar monetariamente* o seu continente. Em outras palavras, eram disputas para definir, afinal, quem exerceria a *soberania monetária* na Europa, isto é, quem seria o seu comandante supremo nas questões monetárias. E como contraponto à análise das relações franco-alemãs, o eixo em torno do qual se constituiu aquela disputa e a própria união, propus também investigar a atitude da Grã-Bretanha em relação a isso.

Então, comecei afirmando que, à parte momentos excepcionais de aproximação que

resultaram em notórios fracassos, como a entrada da libra esterlina no Sistema Monetário Europeu, entre 1990 e 1992, as autoridades britânicas evitaram qualquer comprometimento com os arranjos de cooperação e integração monetária realizados na Europa.

O que explicaria essa “atitude marginal” da Grã-Bretanha com relação ao processo da integração monetária europeia?

Então, afirmei que isso indicava a busca, pelos britânicos, da mais ampla autonomia na execução das suas políticas fiscais e monetárias. E hipotetizei que isso se devesse ao fato de os seus dirigentes terem ciência da condição de ter sido o seu país “o primeiro [...] a lograr, no século XIX, organizar as relações comerciais e financeiras do capitalismo internacional”, fato que considerei ter sido realizado “não somente pela força do seu enorme poderio naval, pela superioridade técnica e produtiva da sua pioneira indústria e pelo longo alcance das suas redes de comércio [...], mas também, fundamentalmente, pelo *prestígio e influência da sua moeda, a libra esterlina conversível em ouro, assim como das finanças denominadas nela*”¹¹.

Além disso, considerei também que foi a partir das teses sobre o livre comércio internacional apresentadas, entre outros, por David Ricardo, e com o advento do padrão libra-ouro - estabelecido oficialmente pelo governo em 1821 e advogado pelo próprio Ricardo, na condição de membro do Parlamento -, que os britânicos foram os “pioneiros idealizadores e criadores do ideal de uma *ordem monetária internacional*” de dimensões globais. Tratou-se de um instrumento que avaliei “fundamental” para “arbitrar e coordenar as relações comerciais e financeiras entre governos e iniciativas privadas em todo o mundo num período no qual a industrialização e a urbanização na Grã-Bretanha avançavam rapidamente, gerando assim enormes necessidades de abastecimento de matérias-primas para transformação pela sua indústria e incessante procura por consumidores estrangeiros para os seus produtos industrializados”.

Em seguida, considerei que, naquele contexto, a Grã-Bretanha havia sido “a pioneira potência capaz de elaborar ideologicamente as teorias que o justificassem e produzir os meios necessários para *organizar o capitalismo internacional [...] através de uma ordem monetária tendo em seu centro, como referência e instrumento, a sua moeda, a libra esterlina*, por cujo intermédio - e dos mais diversos ativos e instrumentos financeiros nela denominados, como investimentos diretos de capitais, empréstimos e seguros -, seus governantes, autoridades

11 Todos os trechos destacados foram preservados conforme os originais.

monetárias e capitalistas o *coordenavam e dominavam* a partir de Londres”.

Diante disso, afirmei, os britânicos lograram uma espécie de “domínio monetário sobre o mundo” que, embora perdido para os Estados Unidos no século XX, lhes conferiu uma posição geopolítica “absolutamente privilegiada” cujos resquícios ainda eram visíveis, por exemplo, “na posição primordial ocupada pela *City* londrina nas finanças internacionais até os nossos dias”; e também, no presente reconhecimento da “*importância fulcral de preservar a sua própria moeda, sua autonomia e liberdade monetárias, símbolos e instrumentos do prestígio, do poder e da soberania política do seu Estado*”.

Por essas razões, considerei que havia sido por intermédio da sua própria experiência histórica como comandantes (ou governantes) monetários do mundo que os britânicos reconheciam “o *imenso poder de um Estado nacional que manipula a sua moeda como instrumento político para criar uma ordem internacional que expresse os seus interesses e subjuguem os seus maiores rivais a ela* – inclusive e principalmente, os franceses e alemães -, e que na ausência desta moeda nacional forte, os britânicos acabassem subjugados por eles”.

Em seguida, postulei que essa convicção estaria por trás: da proposta - rejeitada pelos americanos - feita por John Maynard Keynes em Bretton Woods para reorganizar o sistema monetário internacional do pós-guerra tendo como referência o *bancor*, uma espécie de “*dinheiro internacional* que não fosse produzido nem administrado por nenhum governo nacional, mas por uma espécie de '*banco central global*', a *Clearing Union*”; da rejeição da então primeira ministra Margaret Thatcher à participação britânica na união monetária europeia no final dos anos 1980, à qual ela se referiu como uma “conspiração dirigista gaulesa”; e também da exigência feita pelo governo do seu sucessor John Major de que a Grã-Bretanha fosse isenta da obrigação de adotar o euro em qualquer momento com vistas a assinar o Tratado de Maastricht, em 1992.

Em suma, considerei esses fatos como evidências de que os dirigentes britânicos reconheciam que a sua moeda nacional havia sido um “*instrumento político e estratégico central* para a ascensão da sua pequena ilha à supremacia mundial no século XIX”. Mas a despeito disso tudo, seguindo uma das pistas deixadas pelo professor Ferreira Filho na sua palestra, finalizei ponderando que, “numa *aparente* contradição”, a Economia Política produzida pelos próprios britânicos “tenha se esforçado para ocultar a *natureza política e estratégica do dinheiro*, negando a ele a sua propriedade ou seu papel de comandante e o representando como mera unidade de conta e meio ou instrumento politicamente neutro de

troca, representação distorcida da realidade ou ocultação dela que, no nosso entendimento, não se deve ao mero acaso, possuindo *motivações estratégicas*” - quais sejam, as de *esconder o caráter de dominação* daquelas relações que eles estabeleciam por meios monetários.

Sem maiores percalços, fui aprovado na defesa desse projeto de tese.

Pouco depois, parti para uma viagem de três semanas. No roteiro, Lisboa e o Alentejo, em Portugal; Zurique, na Suíça; Freiburg am Breisgau, no sudoeste alemão, e Estrasburgo, na Alsácia francesa; e Ostrava e Praga, na República Tcheca. Nessa última, seguindo as recomendações da minha colega de pós-graduação Nikola Pařízková, me encontrei com o Prof. Jan Němec, do departamento de Ciência Política da *Vysoká škola ekonomická v Praze* (VŠE), conhecida no exterior como a *University of Economics, Prague*. Prontamente, o referido professor me convidou para ingressar naquela instituição como aluno de intercâmbio.

Nos meus poucos dias de estadia, considerei Praga uma cidade bastante agradável, bem organizada e de custo de vida consideravelmente baixo não apenas para os padrões europeus, mas também se comparada ao Rio de Janeiro. Além disso, chamou-me a atenção a sua excelente localização no meio da Europa, a poucas horas de distância por via terrestre de capitais importantes como Berlim e Viena, nas quais eu também poderia acessar facilmente materiais bibliográficos relacionados à minha pesquisa.

Quanto à universidade, fiquei muito bem impressionado com a ótima infraestrutura do seu *Nová Budova* (“prédio novo”) e, também, com a acolhida que me foi dispensada pela equipe do departamento.

Assim, aceitei o convite, retornando à cidade em meados de junho de 2017 com vistas a cursar dois semestres naquela instituição. Foi o período no qual encontrei um novo “padrão de serendipidade” no decorrer da presente pesquisa, pois circunstâncias e descobertas imprevistas me levaram a reformulá-la, dessa vez em definitivo.

Isso aconteceu por duas razões. A primeira, porque no meu primeiro semestre na VŠE, foi oferecida a disciplina *Europäische Wirtschafts- und Währungsunion – Deutsch* – isto é, a União Econômica e Monetária Europeia, em alemão. Então, por ter estudado esse idioma durante alguns anos e ter competência razoável na sua leitura, me inscrevi para cursá-la.

Não obstante, devido à falta do número mínimo de alunos inscritos, a disciplina acabou sendo cancelada. Mas de posse da sua ementa, pude acessar os materiais bibliográficos recomendados. Eles enfatizaram uma questão premente no longo processo que levou à união

monetária europeia e que eu já havia encontrado em outros trabalhos, como os de David Marsh e Michel Aglietta: a liderança da Alemanha.

A segunda razão foi que, nas pesquisas que realizei em Praga, tomei conhecimento de dois trabalhos singulares sobre essa questão.

O primeiro deles, intitulado *Money and Power in Europe: the Political Economy of European Monetary Cooperation*, publicado em 2001 pelo cientista político alemão Matthias Kaelberer, enfocou o papel das disputas políticas ao longo de todo o processo da cooperação e da integração monetária europeia. Novamente, evidenciou-se o papel fundamental de liderança da Alemanha no seu desenvolvimento, não apenas em contraposição à França, mas também aos países que ele considerou conjuntamente dotados de “moedas fracas”, como a Itália e, surpreendentemente, a Grã-Bretanha.

Quanto ao segundo livro, intitulado *Germany and the Politics of Europe's Money*, foi publicado em 1998 pelo também cientista político alemão Karl Kaltenthaler. Nele, o autor investigou de forma particularmente detalhada o papel desempenhado pela Alemanha naquele processo, ressaltando as razões e condições internas e externas e as consequências da sua liderança monetária na Europa na segunda metade do século XX. Muitas das suas informações foram posteriormente complementadas e atualizadas por uma publicação mais recente do mesmo autor, *Policymaking in the European Central Bank: the Masters of Europe's Money* (2006).

Então, percebi naquele momento que o projeto de qualificação de tese que eu havia defendido continha, na prática, três temas relacionados à União Monetária Europeia, cada um deles suficientemente abrangente e complexo para ser o próprio objeto da pesquisa: 1) a natureza e as causas da “crise” vivida por alguns países membros da zona do euro; 2) a posição da Grã-Bretanha em relação à União e as suas razões; e 3) a União como o resultado de disputas geopolíticas de “longa duração” pela soberania monetária na Europa e as razões da preeminência da Alemanha nesse processo.

Ao cabo, optei pela terceira opção. Primeiramente, pela ampla bibliografia de que já dispunha e que havia lido a esse respeito, tanto na língua inglesa quanto, esporadicamente, na alemã. Em segundo, por me encontrar numa cidade muito próxima a Berlim, o grande centro político, cultural e universitário da Alemanha que eu visitava regularmente. E por fim, por ter me convencido de que compreender o papel da Alemanha nas questões monetárias da Europa

não apenas poderia me permitir esclarecer os motivos e as características da própria união, mas também aprofundar o entendimento sobre as causas da sua “crise” e as razões da estratégia britânica a seu respeito.

Tomada essa decisão, me dediquei especificamente à leitura de obras sobre a Alemanha e a sua história, com ênfase na monetária. Algumas delas merecem menção especial: *História da Alemanha Moderna de 1800 aos dias de hoje* (2013), do historiador britânico Martin Kitchen, no qual o autor realizou um apanhado superficial dos principais fatos da história alemã desde os tempos “sob o domínio de Napoleão”, mas que se revelou útil pela sua visão holística e como guia introdutório para investigações mais detalhadas.

Um trabalho relevante sobre a formação daquele país foi *The Zollverein*, publicado em 1939 pelo historiador americano William O. Henderson, no qual ele realizou uma investigação detalhada sobre o longo processo da construção da união aduaneira e, afinal, política e monetária da Alemanha no século XIX, sob a liderança da Prússia. Em rigor, o *Zollverein* foi um produto das ações diplomáticas e das guerras travadas pelos prussianos contra outros estados, como a Dinamarca e a Áustria, na disputa pela hegemonia sobre a “Grande Alemanha”¹², culminando na instituição do Império Alemão em 1871 após a vitória sobre a França na Guerra Franco-Prussiana.

Quanto à história da Alemanha no século XX, foram vários os volumes consultados. Entre eles, cito *As Consequências Econômicas da Paz*, publicado por John Maynard Keynes logo após a Conferência de Versalhes e no qual ele denunciou as consequências potencialmente “catastróficas” das condições que os aliados vitoriosos pretendiam impor à Alemanha derrotada; e a trilogia *The Coming of the Third Reich*, *The Third Reich in Power* e *The Third Reich at War*, publicados entre 2004 e 2010 pelo historiador britânico Richard Evans. Eles fornecem um panorama rico em detalhes acerca das condições vigentes naquele país no período compreendido entre as conclusões da Primeira e da Segunda Guerra Mundial.

Outro material de relevo, já focado sobre as consequências da última derrota e os anos do imediato pós-guerra, foi *Alemanha, 1945: da guerra à paz*, publicado em 2010 pelo historiador americano Richard Bessel.

12 Ou seja, toda a área então habitada por populações de língua e cultura consideradas alemãs, o que incluía a Alemanha, a Áustria, algumas partes orientais da França, Bélgica e Luxemburgo e várias outras regiões na Europa Central e nas margens do mar Báltico.

No que tange especificamente à história monetária alemã, um volume de grande significância para a pesquisa foi *The Bundesbank: the Bank that rules Europe*, publicado em 1992 pelo já citado David Marsh. Em que pesem o seu título hiperbólico e o apego do seu autor à ideia da chamada “independência” daquele banco como a principal razão do sucesso das suas políticas, trata-se de uma interessante investigação sobre os processos de formação (e destruição) das moedas e das autoridades monetárias alemãs desde a instituição do *Reichsmark* e do *Reichsbank*, em 1876, passando pela reforma monetária de 1948, que instituiu o *Deutsche Mark*, pela instituição do próprio *Bundesbank* em 1957 e chegando à assinatura do Tratado de Maastricht, em 1992.

Nessa história, destaca-se o episódio da “hiperinflação” alemã dos anos 1920, a respeito do qual, além do acima citado, sobressaíram-se dois volumes: o primeiro, o excelente artigo *A Hiperinflação*, um estudo detalhado das suas causas e consequências realizado pelos economistas políticos franceses Michel Aglietta e André Orléan e publicado no seu *A Violência da Moeda* (1990); e o segundo, o testemunho pessoal a respeito daquele episódio apresentado por Hjalmar Schacht, o banqueiro central que foi um dos principais responsáveis por superá-lo, no seu *76 Jahre meines Lebens*, publicado em 1953.

Em seguida a essa imersão na história alemã, procedi ao último “bloco” de (re)leituras, dessa vez, focadas nos fatos e questões mais relevantes relacionados ao tema e que diziam respeito às relações internacionais. Afinal, se estava convencido de que a união monetária europeia havia sido o produto de longas disputas e negociações entre estados, era preciso compreender sob quais circunstâncias e com quais objetivos os seus governos agiram.

Para isso, algumas obras consideradas “clássicas” foram de grande valia, como *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939*, publicada originalmente em 1939 pelo britânico Edward Hallett Carr e considerada um marco fundador do pensamento “realista” nas Relações Internacionais; *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace* (1948), do alemão Hans Morgenthau; e *Diplomacia*, de Henry Kissinger, em especial os seus capítulos *A nova face da diplomacia/Wilson e o Tratado de Versalhes*; *Dilema dos vencedores*; e *Stresemann/A volta dos vencidos*, que esmiúçam a posição da Alemanha na ordem internacional no período entre-guerras.

Outro livro de grande relevância a respeito foi *Memórias; A Construção da Unidade Europeia*, do francês Jean Monnet (cuja versão em português foi publicada em 1986). Ele representa um relato detalhado e indispensável das motivações que levaram os principais

estadistas europeus do pós-guerra, como Konrad Adenauer, Robert Schuman e o próprio Monnet¹³, a apostar no projeto da integração europeia. Dentre elas, os anseios para promover a reconciliação entre alemães, franceses e seus vizinhos, pacificando e estabilizando as suas relações; e também a ideia de federalizar recursos estratégicos, como o carvão, o aço e a energia atômica, com vistas a torná-los “europeus” e criar interdependência entre os seus países, afastando a possibilidade de novas guerras entre eles.

Por fim, alguns textos de professores “da casa” contribuíram significativamente para a minha compreensão do papel desempenhado pelos Estados Unidos na construção da ordem internacional do pós-guerra e a posição na qual a Alemanha foi inserida no seu interior.

Entre eles, devo citar *O Poder Global dos Estados Unidos: formação, expansão e limites*, de autoria do Prof. José Luís Fiori; e *A Economia Política da Internacionalização sob Liderança dos EUA: Alemanha, Japão e China*, do Prof. Carlos Aguiar de Medeiros, artigos publicados n'*O Poder Americano* (2007), organizado pelo primeiro. Neles, foram evidenciadas as “facilidades” do “desenvolvimento a convite” conferido pelo governo americano aos alemães ocidentais na segunda metade do século XX, em função dos seus interesses geoestratégicos de cercar e conter o comunismo soviético.

Outros estudos igualmente relevantes foram *Estados, moedas e desenvolvimento*, do Prof. Fiori; e *Alemanha: império, barbárie e capitalismo avançado*, do Prof. José Carlos de Souza Braga, publicados no livro *Estados e moedas no desenvolvimento das nações* (1999), também organizado pelo Prof. José Luís Fiori. Ambos ressaltaram os papéis desempenhados pelos estados, como o americano e o alemão, como motores do desenvolvimento produtivo, bélico e tecnológico dos seus países com vistas à acumulação e projeção do seu poder nas relações internacionais.

Em suma, esse foi o longo caminho que percorri desde o primeiro interesse nos temas da moeda, do euro e da sua “crise” até chegar ao formato final dessa tese, intitulada *A moeda como meio de comando: a Alemanha e a integração monetária europeia*.

Assim, ao longo das investigações que me trouxeram até ela, uma série de outras perguntas surgiu. E tendo como pressuposto o fato de que, pelas razões que indicamos

13 Muito embora Monnet jamais tenha ocupado algum cargo eletivo no seu país natal, foi um dos principais e mais influentes propositores da integração europeia, ocupando uma série de posições de liderança em órgãos voltados para esse fim.

anteriormente, a moeda é um meio de comando, elas se concentravam na Alemanha e no papel desempenhado por ela na integração monetária europeia.

Diante disso, é o caso de apresentarmos algumas questões orientadoras dessa pesquisa. Quais foram as posições ocupadas pela Alemanha na história recente da Europa? Quais impactos as derrotas nas duas guerras mundiais tiveram sobre a sua posição geopolítica? Quais foram as bases do ordenamento monetário da República Federal da Alemanha no pós-guerra, e quais as razões da sua excepcional solidez? Quais foram as razões, características e consequências da inserção internacional da República Federal para o seu ordenamento monetário? Quais funções os Estados Unidos desempenharam nesse processo? Quais as motivações e justificativas para o projeto de integração aduaneira e monetária da Europa? É possível falarmos em “hegemonia” ou “supremacia” monetária alemã sobre o continente? Se sim, desde quando e quais seriam as suas razões? Elas antecederiam a formação da união monetária ou teriam decorrido dela? Por outro lado, teria sido a própria união o seu produto? Porque coube à Alemanha e não a outros países europeus de dimensões demográficas e produtivas historicamente similares, como a França e a Grã-Bretanha - a primeira potência monetária global -, o papel de liderança no processo da união monetária europeia?

Por sua vez, com vistas a esclarecer essas e outras dúvidas que eventualmente sejam levantadas ao longo do texto, propomos verificar ao longo dessa pesquisa algumas hipóteses:

1) Que alguns fatores que se revelaram de importância crucial para a reconstrução da ordem monetária alemã no pós-Segunda Guerra Mundial e o estabelecimento dos seus princípios e objetivos de administração monetária antecederam aquele conflito;

2) Que a geoestratégia dos Estados Unidos no contexto da Guerra Fria desempenhou funções relevantes não apenas para a própria fundação da República Federal da Alemanha, mas também para a sua inserção privilegiada no capitalismo internacional e o seu ordenamento monetário no pós-guerra;

3) Que não é possível argumentar, como sugeriu Marsh (1993), que a notável estabilidade monetária obtida pela República Federal da Alemanha foi uma consequência exclusiva da alegada “independência” do seu banco central em relação ao governo; ou então, como reivindicou Erhard (1958), que ela foi o produto das políticas monetárias “austeras” executadas pelas suas autoridades monetárias;

4) Que foi a estabilidade monetária que propiciou a liderança da República Federal da

Alemanha sobre a Europa no que diz respeito às questões monetárias, cabendo averiguar se ela antecedeu a própria união monetária ou se foi um produto dela;

5) Que a união monetária europeia pode ser entendida dentro do contexto das já citadas disputas pelo comando monetário sobre a Europa, e de que forma isso aconteceu.

Para isso, considere apropriado enquanto recorte temporal dessa pesquisa o período que vai da capitulação do Império Alemão na Primeira Guerra Mundial, em novembro de 1918, até a entrada do euro em vigor, no dia 1º de janeiro de 1999. Essa escolha, acredito, será justificada ao longo da leitura do texto.

Por outro lado, esclareço que, do ponto de vista metodológico, essa análise terá dois eixos. O primeiro é uma investigação das condições internas da Alemanha. Isso diz respeito às formas pelas quais se organizavam as instituições do Estado (e eventualmente, os partidos) e as ordens produtiva e monetária - em suma, a economia política - do país nos momentos pertinentes. Já o segundo se refere à análise das relações internacionais da integração monetária europeia, tendo como foco as posições que a Alemanha ocupou, e porque, dentro da ordem internacional em cada período, além das suas interações com os demais países; e como ela se inseriu (ou foi inserida), e por quais razões, no capitalismo internacional - isto é, a sua economia política internacional.

Todavia, ressalto tratar-se de uma separação exclusivamente analítica, com vistas a melhor compreender os problemas propostos. Isso porque, conforme enfatizado em variados momentos do texto, essas duas dimensões são inseparáveis na realidade política.

Finalmente, quanto à estrutura dessa tese, além dessa introdução, ela se divide em quatro capítulos e uma conclusão.

No primeiro, intitulado *Os antecedentes monetários da República Federal da Alemanha: a “hiperinflação” dos anos 1920, o iminente colapso do país e a ascensão dos extremismos*, desenvolvi uma análise das condições políticas e monetárias daquele país anteriores à Segunda Guerra Mundial.

Assim, procurei apresentar alguns fatos históricos ocorridos na Alemanha naquele período, em particular a “hiperinflação” e as suas consequências, como a desordem política e social a ascensão dos “extremismos”, com vistas a investigar os impactos que eles tiveram sobre a concepção de alguns personagens, como Konrad Adenauer e Ludwig Erhard, aos quais posteriormente caberia orientar, sob a “supervisão” dos Estados Unidos, o processo de

reorganização do país no pós-guerra.

No segundo capítulo, intitulado *A organização monetária e política da República Federal da Alemanha sob o comando aliado*, analisei a situação da Alemanha imediatamente após a sua derrota na Segunda Guerra Mundial e a ocupação pelas quatro potências aliadas, chegando, nos anos seguintes, à sua reorganização monetária e política (nessa ordem) e à sua reinserção nas relações internacionais, também sob a hegemonia dos Estados Unidos.

Então, argumentei ter se tratado de um período de aproximadamente dez anos que caracterizou um momento de inflexão radical na história alemã, correspondendo à fundação, na República Federal, de uma “nova Alemanha” expurgada das influências culturais e políticas do “prussianismo” e dotada de uma constituição liberal, praticamente desmilitarizada, com soberania bastante limitada e orientada para a aliança euro-atlântica. Nesse contexto, os seus dirigentes consideraram a capacidade dos alemães para o trabalho e a manutenção de uma moeda sólida como os únicos “ativos” por meio dos quais o país poderia recuperar a sua prosperidade e estabilidade, o seu prestígio internacional e a sua soberania.

No terceiro capítulo, intitulado *A integração da Europa e a disputa pelo seu comando monetário*, apresentei as raízes históricas e políticas do projeto europeu, discutindo as motivações e objetivos dos seus principais promotores, dentre os quais os já citados Jean Monnet, Konrad Adenauer e Robert Schuman. Então, pretendendo superar as rivalidades nacionais que, na sua visão, haviam levado a Europa a duas “guerras fratricidas” na primeira metade do século XX, eles tomaram iniciativas de integração como a Comunidade do Carvão e do Aço, a Comunidade Europeia de Defesa, a Euratom e a Comunidade Econômica Europeia, fundamentadas no compartilhamento de recursos estratégicos e em graus variados de integração aduaneira e política.

Não obstante, devido a essas iniciativas, cresceram exponencialmente os intercâmbios comerciais e financeiros entre os países membros, um fato que produziu crescentes conflitos distributivos entre eles e incentivou as tentativas de cooperação monetária, objetivando arbitrar e estabilizar aquelas relações e garantir os avanços já obtidos na integração.

Então, a partir da década de 1960, teve início um período de elaboração de planos e tentativas de cooperação e integração monetária como o “Programa de Ação”, o Relatório Werner, o “Sistema da Cobra” e, finalmente, o Sistema Monetário Europeu. Porém, em que pesem alguns avanços, eles não cumpriram os seus principais objetivos, pois ressaltaram as

disputas e conflitos de interesses entre dois grupos de países - os dotados de moedas “fortes”, liderados pela Alemanha, e os de moedas “fracas”, liderados pela França - e não resultaram na instituição de uma moeda única.

No quarto capítulo, intitulado *A União e a supremacia monetária da Alemanha sobre a Europa*, investiguei os acontecimentos ocorridos a partir de meados da década de 1980 que, afinal, conduziram à realização da integração monetária europeia.

Em rigor, o principal deles foi a unificação da Alemanha, ocorrida em duas etapas - primeiro, a monetária, que antecedeu a política - em 1990, um fato que alterou profundamente o equilíbrio geopolítico europeu. Então, contra as suas posições tradicionais, os alemães, pressionados pela ameaça de uma aliança franco-anglo-soviética contra a unificação, aceitaram abrir negociações para a instituição da moeda comum e abandonar a sua, o *Deutsche Mark*, em troca da facilitação e do reconhecimento da sua unidade pelos seus vizinhos, principalmente os franceses.

Além disso, investiguei também como se deram as negociações e quais foram os resultados de alguns episódios cruciais para a definição política e institucional da integração monetária europeia, como o Tratado de Maastricht, a crise do Sistema Monetário Europeu e o Pacto de Crescimento de Estabilidade.

Por sua vez, nas *Considerações Finais*, procurei resumir e sintetizar os principais argumentos apresentados com vistas a responder às questões colocadas e, também, àquela que considerei decisiva nessa pesquisa.

Afinal, a Alemanha de fato se tornou a potência dominante da Europa contemporânea?

Por fim, cabe fazer uma última observação.

Todas as traduções realizadas nesse trabalho, seja da língua inglesa ou da alemã para a portuguesa, são de minha autoria e inteira responsabilidade. O mesmo vale para eventuais erros factuais que ele possa conter.

Dessa forma, encerro esta introdução desejando-lhe uma boa leitura.

CAPÍTULO I

OS ANTECEDENTES MONETÁRIOS DA REPÚBLICA FEDERAL DA ALEMANHA: A “HIPERINFLAÇÃO” DOS ANOS 1920, O IMINENTE COLAPSO DO PAÍS E A ASCENSÃO DOS EXTREMISMOS

Com vistas a compreendermos os caracteres das instituições políticas e monetárias da República Federal da Alemanha (doravante, RFA) no pós-guerra, consideramos providente investigarmos alguns episódios críticos da história monetária alemã que, de acordo com uma das nossas hipóteses, impactaram significativamente na sua formação.

Conforme entendemos, o principal desses episódios foi a chamada “hiperinflação” que assolou aquele país nos anos subsequentes à Primeira Guerra Mundial. Tratou-se de processo extremo de crise de autonomia e legitimidade monetária pelas autoridades e virtual destruição da moeda, que no final de 1923 “valia” aproximadamente um trilionésimo em relação a 1918.

Para tanto, não investigaremos esse fenômeno a partir de abordagens “quantitativas”, que procuram explicá-lo como decorrência do aumento exponencial do volume nominal de dinheiro em circulação. Isso porque entendemos a inflação como um produto dos conflitos distributivos vigentes numa determinada sociedade. Essa é, por exemplo, a perspectiva de Max Weber, segundo o qual a produção e a distribuição material são fatos fundamentalmente políticos nos quais há uma luta constante entre interesses opostos:

Preços em dinheiro são o produto de conflitos de interesse e de compromissos; eles assim resultam de constelações de poder. O dinheiro não é um mero “cupom de utilidades não especificadas”, que pode ser alterado à vontade sem nenhum efeito fundamental no caráter do sistema de preços como uma luta do homem contra o homem. “Dinheiro” é, inversamente, primeiramente uma arma nessa luta, e os preços são expressões dessa luta; eles são instrumentos de cálculo apenas enquanto quantificações estimadas das chances relativas nessa luta de interesses. (WEBER, 1978, p. 108)

Assim, Weber definiu “poder econômico” como o “poder de controlar e dispor” (SWEDBERG, 2005, p. 58) ou, ainda, o poder de “ditar os termos da troca” (WEBER, op. cit., p. 214); e considerou que a dominação e a coerção são os elementos decisivos nessa disputa, observando que o capitalismo pressupõe “a batalha do homem contra o homem” e que “inflação sempre significa, em primeiro lugar, uma forma particular de aumentar o poder de compra de certos interesses” (Ibid., p. 183).

Por outro lado, numa perspectiva marxista, Rubens R. Sawaya apresentou uma crítica à Teoria Quantitativa da Moeda e ao que chamou de “metafísica ortodoxa” que, na sua visão, obscurece as relações de poder no capitalismo e concebe a inflação como produto de “pressões artificiais de demanda agregada sobre uma oferta rígida”. Assim, ela seria provocada pelo “Estado populista, que emitiria moeda em excesso, gastaria além da poupança social e incentivaria o consumo, pressionaria a taxa de desemprego para baixo em desrespeito à sua 'taxa natural'”; e pelos trabalhadores, que exigem salários “acima do que seria o 'justo' ou equivalente ao que contribuem à produção [...], apropriando-se 'indevidamente' do lucro” (SAWAYA, 2017, p. 36).

Não obstante, para o autor, essa visão “obscurece” as relações de poder no capitalismo, ignorando, por exemplo, o poder exercido pelas empresas no domínio dos “mercados”, na formação e no repasse dos preços. Em contraposição, ele propôs uma leitura da inflação como uma expressão daquelas relações de poder, um resultado da disputa pela apropriação de parcelas do produto do trabalho social promovida por determinados grupos sociais contra outros.

Então, segundo ele, as empresas (controladoras da produção), os bancos (controladores do crédito), os governos (controladores da moeda e dos tributos) e os trabalhadores (ofertantes da força de trabalho) disputam a apropriação e o comando sobre a riqueza socialmente produzida. Todavia, devido à sua posição política geralmente mais fraca, os últimos tendem a sofrer desvantagens nessa disputa. Assim, resumidamente, concluiu que “as pressões inflacionárias fundam-se sobre relações de poder, graus de centralização de capital e não na quantidade de moeda ou em seu hipotético valor. A inflação é a materialização de uma disputa sobre a riqueza social” (Ibid., p. 34).

Por essas razões, atribuímos as origens da crise inflacionária às condições políticas internas e externas da Alemanha no período extremamente conturbado que se seguiu à sua derrota naquela guerra. Portanto, a entendemos como um processo que expressou transformações qualitativas na organização política e social interna e na posição internacional do país, cujas raízes não se reduzem à mera prática de equívocos na condução das políticas monetárias, embora, conforme veremos, eles tenham ocorrido.

Neste sentido, enfatizaremos as profundas e duradouras consequências da crise para a sociedade alemã. Isso porque a hiperinflação foi causa de grande instabilidade política, brutal acirramento dos conflitos distributivos e crescimento exponencial da violência, fatores que

deixaram a Alemanha à beira da guerra civil. Assim, sem prejuízo do reconhecimento das radicais transformações geopolíticas e nas relações internacionais ocorridas após a Segunda Guerra Mundial, esses são fatos que consideramos de suma importância para o entendimento das condições posteriores do país. Afinal, alguns dos principais líderes políticos e autoridades monetárias das suas primeiras décadas de existência, como Konrad Adenauer, Ludwig Erhard e Wilhelm Vocke, tiveram as suas concepções políticas de ordem social e monetária profundamente influenciadas por tudo o que viveram naquele período. Vejamos, então, as suas causas e consequências.

I.I - As origens da hiperinflação alemã na Primeira Guerra Mundial

As causas mais elementares da hiperinflação alemã dos anos 1920 encontram-se na imensa dívida pública contraída pelo governo imperial durante a Primeira Guerra Mundial. Isso porque, apostando na repetição do que ocorrera durante a Guerra Franco-Prussiana, o *Kaiser* Guilherme II e o alto-comando das Forças Armadas esperavam que esta guerra também fosse “abençoada, curta, vitoriosa e indenizada pelo inimigo” (MARSH, 1993, p. 95)¹⁴. Por isso, o governo decidiu financiá-la sem recorrer à elevação de impostos, visando manter o apoio da opinião pública. Assim, o *Reichsbank*, o banco central imperial, recorreu majoritariamente à emissão de papel-moeda inconvertível em ouro, chamado coloquialmente de *Papiermark*; e também às notas bancárias representativas de empréstimos, tendo bens e títulos como colaterais, chamadas de *Darlehnskassenscheine* (Ibid., p. 94-95).

Além disso, apelando ao fervoroso patriotismo da população, o governo também vendeu aos cidadãos enorme volume de títulos da dívida pública de guerra (*Kriegsanleihe*) a serem pagos após a aguardada vitória. Sua expectativa era a de liquidá-los mediante a imposição de grandes indenizações aos derrotados, eventualmente anexando ricas regiões industriais e impondo à Europa uma “nova ordem econômica” liderada pela Alemanha (KITCHEN, 2013,

¹⁴ Destaque-se que o *Deutsches Reich*, ou o Império Alemão, foi proclamado no Palácio de Versalhes, na França, e que a sua unificação monetária foi promovida com a reforma monetária de 1875, criadora do banco central, o *Reichsbank*, e da moeda, o *Reichsmark*, lastreada nas indenizações de guerra impostas aos franceses. Essas indenizações, de cinco bilhões de francos ou 200 milhões de libras esterlinas em valores da época, equivaliam a aproximadamente 1/4 da renda nacional da França (KITCHEN, 2013, p. 146-150 e 157-160).

p. 264)¹⁵. Esta foi a razão pela qual Karl Helfferich, secretário de Estado do Tesouro entre 1915 e 1916, afirmou na ocasião que “a presente guerra está sendo lutada não apenas pelo presente, mas também pelo futuro. Estamos apegados à esperança de sermos capazes de apresentar aos nossos oponentes na conclusão da paz uma fatura pela guerra que nos foi imposta” (MARSH, op. cit., p. 95).

Não obstante, contrariando as expectativas, a guerra se prolongou por tempo muito maior que o previsto e seus custos foram gigantescos: mensalmente, o governo gastava dois bilhões de marcos-ouro (*Goldmark*), soma 1/3 superior à consumida em toda a guerra de 1870-71 (Ibid., p. 95). Então, após a assinatura do Tratado de Brest-Litovsk com a Rússia, em março de 1918¹⁶, e apesar do nível recorde de reservas do *Reichsbank* (dois bilhões e meio de marcos-ouro) após o pagamento da indenização pelos bolcheviques, elas correspondiam a apenas 6% dos meios de pagamento em circulação na Alemanha, contra 40% em 1913. Já nesta ocasião, o relatório anual do banco central alertava para o “colapso nas condições monetárias alemãs” (MARSH, op. cit., p. 97).

Não obstante, a longa guerra de atrito não se encaminhava para um desfecho favorável, especialmente depois da entrada direta dos Estados Unidos nos combates, em março de 1917. Com isso, se esgotavam os recursos do país, gerando crescentes privações e grande inquietação social. Greves, motins e distúrbios se generalizavam e, no dia 9 de novembro de 1918, o *Kaiser*, tendo perdido o apoio do Exército, abdicou do trono (KITCHEN, op. cit., p. 283). Então, os líderes social democratas, apoiados pelos militares, tomaram a iniciativa do estabelecimento de uma República parlamentar, objetivando restabelecer a ordem e “impedir a revolução”, cujo espectro se alastrava. Surgia, assim, a chamada República de Weimar¹⁷.

15 Esses planos de hegemonia alemã, em particular sobre a Europa Central, podem ser vistos na proposta da União Econômica Centro-Europeia (*Mittleeuropäischer Wirtschaftsverein*) feita pelo economista político Julius Wolf em 1904 e na obra do teólogo protestante e parlamentar liberal Friedrich Naumann, *Mittleuropa*, de 1915 (GREINER, 2015).

16 O Tratado determinava a renúncia, pela Rússia, de todas as suas reivindicações territoriais na Finlândia, Estônia, Letônia, Lituânia, Belarus e Ucrânia, que teria a sua independência reconhecida. Esses termos também deveriam se aplicar à Polônia, que não foi mencionada no texto devido à recusa dos alemães em reconhecer os representantes poloneses (ZAMOYSKI, 2009). O acordo estabelecia também a entrega de alguns territórios russos no Cáucaso à Turquia Otomana. Com isso, a Rússia perdeu aproximadamente 1/3 dos seus territórios na Europa, além de consentir no pagamento de seis bilhões de marcos-ouro à Alemanha, a título de “compensação” por danos. Com efeito, Brest-Litovsk foi considerado “um tratado de ferocidade sem precedente, em comparação com o qual o *Diktat* de Versalhes empalidece” (KITCHEN, op. cit., p. 279). Henry Kissinger (2012, p. 202), por sua vez, considerou que “o Tratado [...] com a Rússia mostrava que tipo de destino a Alemanha tinha em mente para os perdedores”.

17 Embora o nome oficial do país tenha permanecido o mesmo: *Deutsches Reich*.

Dois dias depois, acatando os “14 pontos” para a paz apresentados pelo presidente dos Estados Unidos, Woodrow Wilson¹⁸, o novo governo alemão capitulou, assinando o armistício com os aliados ocidentais. O mandatário americano havia indicado para o acordo de paz definitivo uma orientação benevolente com a potência derrotada, afirmando que:

Não regateamos sobre seus feitos, superioridade de aprendizagem e iniciativas pacíficas, que fazem sua história tão ilustre e invejável. Não nos move prejudicá-la ou obstruir, de maneira alguma, sua influência ou poder legítimos. Não desejamos atingi-la com armas ou arranjos comerciais hostis, se [a Alemanha] estiver disposta a associar-se conosco e com as outras nações do mundo, amantes da paz, em pactos de justiça, lei e bons princípios. Só queremos que ela aceite um lugar de igualdade entre os povos do mundo [...]. (KISSINGER, 2012, p. 200)

Apesar disso, para a Alemanha, a guerra terminou numa derrota política catastrófica. Sem quaisquer indenizações a receber, a dívida pública do país montava a 150 bilhões de marcos-ouro, situação “sem nenhum equivalente no passado” (AGLIETTA; ORLÉAN, 1990, p. 243). Nos meses seguintes à capitulação, conflitos armados tomaram conta das principais cidades alemãs, deixando mais de mil mortos apenas em Berlim. Hamburgo, Munique e a importante região industrial do Ruhr foram tomadas por grupos de marinheiros e trabalhadores organizados, inspirados pelos soviets russos. Esses levantes foram violentamente sufocados pelas forças do governo central e pelas milícias paramilitares de

18 Resumidamente, eles eram: I: acordos internacionais de paz abertos à opinião pública, sem entendimentos secretos; II: absoluta liberdade de navegação nos mares, fora das águas territoriais nacionais, tanto na paz quanto na guerra, exceto quando houver disposição internacional em contrário; III: a remoção, “tanto quanto possível”, de todas as barreiras econômicas e o estabelecimento de “igualdade de condições de comércio” entre todas as nações; IV: redução dos exércitos nacionais ao “menor ponto consistente” com a sua segurança doméstica; V: ajustes “livres” e “absolutamente imparciais” de todas as reivindicações coloniais, considerando os interesses das populações envolvidas; VI: a evacuação de todos os territórios russos e a solução de todas as questões concernentes à Rússia de forma a assegurá-la a “determinação independente do seu próprio desenvolvimento político” e a sua “sincera recepção na sociedade das nações livres sob instituições da sua própria escolha”; VII: evacuação e restauração plena da Bélgica, sem qualquer restrição à sua soberania; VIII: a liberação de todos os territórios da França e a “correção” do “mal feito” pela Prússia em 1871 com relação à Alsácia-Lorena, que “perturbou a paz no mundo por quase 50 anos”; IX: o reajustamento das fronteiras da Itália sob “linhas claramente reconhecíveis de nacionalidade”; X: a concessão da “mais livre oportunidade de desenvolvimento autônomo” aos povos da Áustria-Hungria; XI: a evacuação e restauração dos territórios da Romênia, Sérvia e Montenegro, com “garantias internacionais” da independência e integridade territorial de todos os estados balcânicos; XII: a garantia da soberania da parte turca do Império Otomano, a libertação dos povos de outras nacionalidades sob seu domínio e a abertura permanente do Estreito de Dardanelos à “livre passagem de navios e comércio de todas as nações”; XIII: o estabelecimento de um Estado polonês independente, com acesso livre e seguro ao mar, composto por territórios “habitados por população indisputavelmente polonesa” e cuja independência e integridade territorial fossem garantidas por acordos internacionais; e XIV: a formação de “associação geral de nações” por acordos específicos com o propósito de “fornecer garantias mútuas de independência política e integridade territorial aos estados grandes e pequenos”. Não obstante, Wilson considerou apenas as cláusulas I ao VII e XIV como “obrigatórias”, tratando os pontos VIII ao XIII como metas “desejáveis” (KISSINGER, 2012, p. 199).

extrema-direita chamadas de *Freikorps*, resultando em outros milhares de assassinados num “horível massacre” (KITCHEN, op. cit., p. 286).

Em suma, a Alemanha se encontrava à beira da guerra civil. Não obstante, as drásticas disposições impostas pelos vitoriosos tornariam a sua situação ainda pior.

I.II - O papel da Alemanha na Europa e as consequências políticas do Tratado de Versalhes

Entre janeiro e junho de 1919, foi realizada a Conferência de Paz de Paris, da qual resultou o Tratado de Versalhes. Esta conferência contou com a participação de representantes de 27 países, mas as negociações se deram sob as diretrizes das três principais potências vitoriosas, os Estados Unidos, a Grã-Bretanha e a França.

Então, cada país estava orientado por uma estratégia distinta. Os americanos objetivavam restabelecer o “equilíbrio de poder” na Europa, promover o desmonte dos impérios coloniais, a revitalização do comércio e das finanças internacionais e estabelecer a Liga das Nações¹⁹ (da qual, ao final, acabariam excluídos, pela recusa do Congresso em ratificar os acordos). Para os franceses, importava acima de tudo impedir qualquer possibilidade de reconstrução e remilitarização da Alemanha, enquanto que os britânicos buscavam preservar a sua posição global, mantendo o seu império colonial e a condição da libra esterlina como a moeda de referência internacional. Ademais, desejavam também evitar o enfraquecimento “excessivo” da Alemanha, visando conter tanto o poder francês quanto o russo no continente (METRI, 2015, p. 71). Finalmente, considerações circunstanciais, de ordem eleitoral, completaram esse quadro²⁰.

19 Segundo Kissinger (2012, p. 198-199), o que o presidente Wilson desejava com a sua criação era formar uma “associação universal das nações, para manter a segurança inviolável do caminho dos mares para o uso comum e livre de todas as nações do mundo, e para impedir qualquer guerra que comece de maneira contrária a dispositivos de tratados ou sem aviso, e total submissão das causas à opinião do mundo – uma garantia virtual da integridade territorial e da independência política”. Em outra ocasião, ele afirmou: “Estou propondo, em suma, que as nações, num acordo, adotem a doutrina do presidente Monroe como a doutrina do mundo: que nação nenhuma deve querer estender suas políticas a nenhuma outra nação ou povo [...] que todas as nações devem, doravante, evitar alianças comprometedoras, que as levem a competições de poder [...]”. Todavia, após a entrada dos Estados Unidos na guerra, em abril de 1917, Wilson escreveu que “quando acabar a guerra, vamos forçar-lhes [aos europeus] a nossa maneira de pensar, pois até lá eles estarão, entre outras coisas, financeiramente em nossas mãos”.

20 “Lloyd George, o galês atilado que representava a Inglaterra, prometera aos eleitores, pouco antes da Conferência de Paz, espremer a Alemanha ‘até virar-lhe os bolsos’, para fazê-la pagar pelos custos da guerra” (KISSINGER, 2012, p. 205).

Um dos integrantes da delegação britânica na Conferência foi John Maynard Keynes, que tomou parte nela na condição de representante do Tesouro. Porém, “inconformado” e em “reação indignada”, ele se retirou antes da assinatura do texto final, denunciando as cláusulas impostas à Alemanha na sua conhecida obra *As Consequências Econômicas da Paz*, publicada ainda em 1919²¹.

Isso aconteceu porque, durante as negociações, as promessas de “tratamento igualitário” feitas pelo presidente Wilson logo foram esquecidas e, “no final, ele concordou com várias cláusulas punitivas [...]” (KISSINGER, 2012, p. 204). Assim, na visão de Keynes, o texto do Tratado apresentava termos que “excediam os piores receios dos mais lúgubres pessimistas”. Eles determinavam: a devolução definitiva da Alsácia e da Lorena à França; a expropriação dos ativos governamentais e privados alemães nas suas antigas colônias e no exterior, sem indenização; a “renúncia” pela Alemanha do seu direito à participação em qualquer organização financeira “funcionando em qualquer um dos Estados aliados ou associados, ou na Áustria, Hungria, Bulgária ou Turquia, ou nas dependências desses Estados, assim como no antigo Império Russo”; a saída de Luxemburgo da união aduaneira alemã; a extinção de tarifas sobre importações oriundas de diversos países por prazos de três a cinco anos; a adoção de “regime alfandegário especial” nas províncias da margem esquerda do Reno durante os anos de ocupação aliada, manobra que revelava “o projeto de criar ali uma república independente, sob os auspícios da França” (KEYNES, 2002, p. 71)²²; a cessão de 5.000 locomotivas e 150.000 vagões “em bom estado de funcionamento”, além da determinação, pelos aliados, dos fretes cobrados pelo trânsito ferroviário na Alemanha; e a retirada da soberania alemã sobre os rios que cortam o país, cujas taxas e regulamentos de navegação seriam internacionalizados.

21 “O autor deste livro esteve associado temporariamente ao Tesouro inglês, durante a guerra, tendo servido como seu representante oficial na Conferência de Paz de Paris até 7 de junho de 1919; substituiu também o *Chancellor of the Exchequer* no Conselho Econômico Supremo, deixando essas funções quando ficou evidente que não se poderia esperar uma modificação substancial na minuta das condições da paz. As razões da sua objeção ao Tratado, e na verdade a toda a política da conferência no referente aos problemas econômicos da Europa, ficarão claras nos capítulos que seguem, de caráter inteiramente público e que se baseiam em fatos conhecidos em todo o mundo”.

22 “[...] na prática o efeito desses artigos é permitir a ocupação da margem esquerda do Reno pelo período desejado. Os aliados poderão também governar esses territórios do modo que quiserem (não só com relação ao tratamento aduaneiro, mas com respeito à autoridade dos representantes locais alemães e da comissão governante aliada), uma vez que ‘todos os assuntos relacionados com a ocupação, e não especificados no presente Tratado, serão regulados por acordos subsequentes, que a Alemanha se obriga a respeitar. [...] A autoridade suprema está em mãos de uma comissão interaliada da Renânia, composta por representantes da Bélgica, França, Inglaterra e Estados Unidos’.

Além disso, o Tratado também estabelecia que:

[...] a Alemanha perderia a Silésia Superior, um grande pedaço da Prússia Ocidental, Danzig e Memel, e que a Prússia Oriental seria separada do resto da Alemanha [...]. O Sarre seria colocado sob o domínio da Liga das Nações durante quinze anos, a margem ocidental do Reno seria permanentemente desmilitarizada e toda a Renânia seria ocupada por [...] até quinze anos. Eupen-Malmédy seria entregue à Bélgica. A união com a Áustria estava expressamente proibida. O império colonial [...] seria dissolvido. O exército não poderia ter [...] mais de 100 mil homens. Os aviões militares, submarinos e tanques estavam entre uma série de armas declaradas ilegais. A armada deveria se render, mas foi posta a pique. Noventa por cento da marinha mercante teve de ser entregue, junto com 10% do gado e uma proporção substancial do material circulante na ferrovia estatal. [...] 40 milhões de toneladas de carvão foram exigidas anualmente. (KITCHEN, 2013, p. 287).

Não obstante, isso ainda não era tudo. Embora o primeiro ministro Georges Clemenceau desejasse anexar toda a margem esquerda do Reno à França (IRVING, 2002, p. 24), a oposição anglo-americana levou a delegação francesa a propor a criação de um “Estado-tampão” desmilitarizado e sob ocupação interaliada ao desmembrar a Renânia da Alemanha, visando constituir uma “zona de segurança” para o seu país. No entanto, os americanos também objetaram essa proposta, declarando que fazê-lo criaria um foco de “ressentimento alemão permanente”, posição endossada pelos britânicos, que consideraram um Estado renano independente uma “fonte de complicações e fraqueza” (KISSINGER, 2012, p. 207). Mesmo assim, os franceses mantiveram as negociações com autoridades e grupos separatistas renanos, fomentando a instabilidade política na região (EPSTEIN, 1967).

Finalmente, atribuindo exclusivamente à Alemanha a “culpa” por ter provocado a guerra, o Tratado também lhe impôs imensas obrigações financeiras. Se por um lado o Artigo 233 deixou indeterminado o montante total das indenizações, o de número 235 estabeleceu que, até o início de 1921, o país deveria pagar o equivalente a 20 bilhões de marcos-ouro. Além disso, obrigava o governo alemão a emitir outros 40 bilhões na forma de títulos públicos, com juros anuais de 2,5% entre 1921 e 1926 e, daí em diante, 5% ao ano, amortizáveis a partir de 1926 (METRI, 2015, p. 71). Os aliados também arbitraram a criação da “Comissão de Reparações”, sediada em Paris, mas tendo seus custos pagos integralmente pela Alemanha. A Comissão seria incumbida de estabelecer posteriormente os valores finais das indenizações, além de elaborar o plano de pagamentos.

Diante disso, Keynes considerou que foram atribuídos àquele órgão “amplos poderes sobre a vida econômica dos países vencidos, que são tratados como empresas quebradas que devem ser administradas em benefício dos seus credores” (KEYNES, 2002, p. 144).

Ademais:

A Comissão deverá não só examinar a capacidade de pagamento da Alemanha e decidir (nos primeiros anos) quais as importações de alimentos e matérias primas que devem ser autorizadas, por necessárias; além disso, está autorizada a pressionar o sistema tributário alemão e as despesas internas, tendo em vista a garantia de que o pagamento das reparações terá precedência no uso dos recursos totais do país; e deve decidir também a respeito do efeito sobre a economia alemã das suas necessidades de máquinas, gado etc., assim como sobre o suprimento programado de carvão. [...] a Alemanha reconhece expressamente a Comissão e os seus poderes ‘como os mesmos podem ser instituídos pelos governos aliados e associados’, e concorda ‘irrevogavelmente com a posse e o exercício pela Comissão do poder e da autoridade que o presente Tratado lhe conferiu. [...] ‘A Alemanha se compromete a aprovar, promulgar e manter em vigor todas as leis, posturas e decretos que possam ser necessários para viabilizar completamente essas disposições’. (Ibid., p. 148)

Em protesto contra os termos do Tratado, o governo alemão (que não havia sido convidado a participar das negociações) argumentou que a democracia no país seria “aniquilada justamente no momento em que o povo alemão se dispunha a erigi-la [...] pelas mesmas pessoas que durante toda a guerra não se cansaram de afirmar que pretendiam trazer-nos a democracia” (Ibid., p. 149).

Enquanto isso, o chanceler Philip Scheidemann acusava os vitoriosos de tentar reduzir os alemães à condição de “escravos”. No entanto, sem opções, os alemães foram obrigados a acatar esses termos, fazendo com que a República praticamente já nascesse sob o “efeito político e psicológico dos pagamentos” (MARSH, 1993, p. 97).

Por outro lado, Keynes denunciou, o Tratado subtraía grande parte da soberania do Estado alemão e fazia das potências aliadas os governantes efetivos do país. Ao privar a Alemanha dos meios de recuperar a sua indústria, seus sistemas de transportes e sua estabilidade financeira, ele punha em risco a própria subsistência da sua população, intensamente urbanizada e predominantemente empregada em atividades industriais. Porém, considerando a sua posição geográfica central, dimensão demográfica e enorme capacidade industrial, tecnológica e logística, Keynes considerava a Alemanha o país essencial para o funcionamento adequado da rede europeia de produção e distribuição de produtos e serviços

(KEYNES, op. cit., p. 10)²³. Em outras palavras, era a potência industrial organizadora do capitalismo continental. No seu entendimento, desestabilizá-la e impedir a sua recuperação, conforme desejavam explicitamente os franceses e consentiam os americanos e britânicos, traria repercussões graves para a toda a Europa, pondo fim aos fatores cruciais de “ordem, segurança e uniformidade” no continente.

Não obstante, em maio de 1921, esses termos ainda foram sobrepostos pelo chamado “Ultimato de Londres”, quando a Comissão de Reparações apresentou a conta final das indenizações exigidas: a astronômica soma de 132 bilhões de marcos-ouro²⁴ - e mais seis bilhões adicionais para a Bélgica (KITCHEN, 2013) -, em anuidades de dois bilhões a juros de 6%, mais uma taxa adicional de 26% sobre as exportações do país (AGLIETTA; ORLÉAN, 1990, p. 246). Isso representava bem mais de meio século de pesado endividamento externo e uma soma superior a três vezes a renda nacional anual alemã naquele momento, exigência que o *Reichsbank* denunciou como “impraticável” (MARSH, op. cit., p. 91). O governo alemão protestou mais uma vez, expondo claramente a sua incapacidade de arcar com o volume exigido de transferências e se declarando “insolvente” (METRI, 2015, p. 75).

23 “Os dados estatísticos sobre a interdependência da Alemanha e dos seus vizinhos são reveladores. A Alemanha era o melhor cliente da Rússia, Noruega, Holanda, Bélgica, Suíça, Itália e Áustria-Hungria; o segundo melhor cliente da Grã-Bretanha, Suécia e Dinamarca; e o terceiro melhor cliente da França. Era a maior fonte de suprimento da Rússia, Noruega, Suécia, Dinamarca, Holanda, Suíça, Itália, Áustria-Hungria, Romênia e Bulgária; e a segunda maior fonte de suprimento da Grã-Bretanha, Bélgica e França. No caso da Inglaterra, exportávamos mais para a Alemanha do que para qualquer outro país, com exceção da Índia; e importávamos mais da Alemanha do que de qualquer outro país, excetuados os Estados Unidos. Todos os Estados europeus, exceto aqueles situados a oeste da Alemanha, tinham mais de uma quarta parte do seu comércio exterior dirigida para aquele país. No caso da Rússia, Áustria-Hungria e Países Baixos essa proporção era bem maior. A Alemanha não só comerciava com esses países como supria uma grande parte do capital necessário para o desenvolvimento de alguns deles. Do investimento externo alemão antes da guerra, que totalizava 1.250 milhões de libras esterlinas, quase 500 milhões estavam investidos na Rússia, Áustria-Hungria, Bulgária, Romênia e Turquia. [...] os alemães levavam a esses países não só capital, mas a organização de que eles também necessitavam. Assim, toda a Europa a leste do Reno estava incluída na órbita industrial da Alemanha, e sua vida econômica estava ajustada a essa situação”.

24 Com efeito, em função de um impasse entre americanos, britânicos e franceses, decorrente de situação na qual nenhum deles reunia os meios para “se impor direta unilateralmente” sobre os demais, definiu-se a própria moeda alemã, o marco-ouro, como de denominação das indenizações. No entanto, a sua ligação com o ouro garantia o pagamento dos seus valores “reais” para os credores, ainda que o valor nominal da moeda alemã se desvalorizasse. Ademais, o fato de que apenas o dólar possuía conversibilidade plena em ouro naquele momento, já que britânicos e franceses a haviam suspenso para as suas moedas durante a guerra e apenas a restabeleceriam em 1925 e 1926, respectivamente, fez com que, afinal, fosse ressaltada a centralidade ascendente do dólar na ordem monetária internacional. Em rigor, este fato representou “um primeiro ensaio de submissão das três principais potências europeias de então [...] à moeda norte-americana” (METRI, 2015, p. 72), condição que seria consagrada apenas após a Segunda Guerra Mundial.

Keynes havia considerado três bilhões de libras esterlinas um montante “justo” e “razoável” de indenizações, a título de compensação pelos custos da guerra e levando-se em consideração a capacidade alemã de pagamento. Todavia,

É evidente que a capacidade que tinha a Alemanha antes da guerra de pagar um tributo anual foi afetada pela perda quase total das suas colônias, das suas vinculações ultramarinas, marinha mercante e propriedades no exterior; pela perda de dez por cento do seu território e da sua população, de um terço do seu carvão e três quartos do seu minério de ferro, pelos dois milhões de mortos entre os homens na fase mais produtiva, pela fome sofrida pelo seu povo durante quatro anos, pelo peso de uma enorme dívida de guerra, pela depreciação da sua moeda, que vale hoje menos de um sétimo do que valia no passado, pelo rompimento das suas alianças e dos seus territórios, por uma revolução dentro do país e a ameaça bolchevista nas suas fronteiras e pela ruína sem medida das suas forças e da sua esperança, depois de quatro anos de uma guerra voraz terminada em derrota. (KEYNES, op. cit., p. 127-128)

Concluiu assim que, na melhor das hipóteses e “incluindo todos os métodos possíveis”, a Alemanha talvez pudesse pagar dois bilhões de libras, menos de 1/3 do exigido pela Comissão. Em todo caso, ele acreditava, as condições não financeiras impostas pelo Tratado impediriam o pagamento dos valores exigidos, pois explicitamente visavam impedir a recuperação material e política do país. Assim, para Keynes, o Tratado encerrava grave erro político no qual “colocaram sobre os ombros do inimigo um ônus impossível”, o impedindo de obter os meios necessários para arcá-lo:

Movido por uma ambição insana e uma autoestima desastrosa, o povo alemão derrubou as bases sobre as quais todos vivemos e construímos. Mas os porta-vozes do povo francês e do inglês correram o risco de completar a ruína [...] com uma paz que, levada a efeito, deverá prejudicar ainda mais, em vez de restaurar, a organização complexa e delicada já prejudicada e tornada vulnerável pela guerra, graças à qual os europeus podem empregar-se e viver. (Ibid., p. 1)

Em rigor, um erro cujas consequências não ficariam restritas aos alemães, pois:

A Europa continental é una: França, Alemanha, Itália, Áustria, Holanda, Rússia, Romênia e Polônia vibram juntas – têm uma só estrutura e civilização. [...] Esses países podem decair juntos. Este é o sentido destrutivo da Paz de Paris. Se a guerra [...] deve terminar com a França e Itália usando abusivamente o poder momentâneo da sua vitória para destruir a Alemanha e a Áustria-Hungria [...] estão convidando a sua própria destruição, por estarem tão profunda e indissolúvelmente ligadas às suas vítimas [...]. (Ibid., p. 2)

Por isso, Keynes acreditava que as negociações de paz deveriam buscar a recuperação produtiva e financeira da Europa para estabilizá-la social e politicamente. Nesse sentido, ainda que a maior responsabilidade pela guerra e o ressarcimento da maior parte dos seus

custos fossem atribuídos à Alemanha, não se deveria punir excessivamente o país. Era importante que os vitoriosos fossem “leais para com um inimigo humilhado”, ao qual haviam sido prometidos termos de paz honrosos que foram descumpridos, e que visassem “a recuperação e a saúde da Europa como um todo” (Ibid., p. XXXIV).

Em resumo, para ele, o Tratado era “desastroso” em todas as dimensões: financeiras, políticas e morais. Tratava-se de um programa geral - em termos até então sem precedentes - para interferir na vida de um país derrotado em guerra, determinando suas condições de organização interna e eliminando os seus interesses externos. O seu propósito não era apenas reparar os custos da guerra, conforme se afirmava, mas subjugar os alemães e retirar deles qualquer possibilidade de disputar a hegemonia geopolítica com britânicos, franceses e americanos. Então, esses pretendiam:

[...] tirar-lhe a pele ano após ano, em perpetuidade, e por mais discreta e habilidosamente que isso se faça, tendo o cuidado de não matar o paciente no processo, trata-se de uma política que, se fosse efetivamente sustentada e praticada de modo deliberado, não tardaria a ser considerada pelo julgamento dos homens como um dos atos mais ultrajantes de crueldade de um vencedor em toda a história da civilização. (Ibid., p. 114)

Na sua visão, essas eram condições que poderiam levar a Europa à revolução de forma tão eficaz quanto os “sanguinários filósofos da Rússia”:

A política de reduzir a Alemanha à servidão por toda uma geração; de degradar a vida de milhões de seres humanos, de privar de felicidade uma nação inteira deveria ser odiosa e repulsiva - mesmo se fosse possível, ainda que nos fizesse enriquecer, mesmo que não semeasse a decadência na vida civilizada da Europa. (Ibid., p. 155)

Os fatos subsequentes demonstrariam o quanto as inquietações de Keynes eram pertinentes.

I.III - A hiperinflação: caos social, guerra civil e fragmentação nacional

Ainda n'As *Consequências Econômicas da Paz*, Keynes argumentou que um processo contínuo de inflação permite aos governos confiscar “secreta e furtivamente” parte importante da riqueza dos seus cidadãos, empobrecendo muitos e enriquecendo alguns poucos. Em consequência, a população perde a confiança na equidade da distribuição de renda, fazendo emergir a odiada figura dos “proveitadores” - para ele, os empresários que, “querendo ou não”, enriquecem durante os períodos inflacionários -, gerando revolta e insegurança social. A instabilidade no valor da moeda influi também sobre os contratos definidos em termos

nominais, afetando as relações entre credores e devedores - “o fundamento do capitalismo” - até o ponto de desorganizá-las e fazer com que percam o sentido. Com isso, “o processo de aquisição de valor se degenera numa loteria de azar”.

Dessa forma, ele afirmou, “não há dúvida que Lênin tinha razão” quando declarou que “não há meio mais seguro e mais sutil de subverter a base da sociedade”, ou mesmo “de destruir o sistema capitalista”, do que “corromper a sua moeda”. No entanto, segundo ele, nos estágios finais da guerra, todos os governos dos países beligerantes adotaram deliberadamente políticas inflacionárias, praticando, “por necessidade ou incompetência, o que um bolchevista poderia ter feito por projeto”²⁵. Por isso, com vistas a recuperar o capitalismo europeu e afastar o espectro da revolução, Keynes considerou urgente que, com o fim da guerra, “métodos viciados” de administração monetária, potencialmente destruidores das moedas e dos capitalismo nacionais, fossem abandonados (KEYNES, op. cit., p. 163).

No entanto, as condições impostas pelo Tratado dificultavam sobremaneira a estabilização monetária alemã. Considerava-se que, para honrar os pagamentos das indenizações, a Alemanha seria obrigada a obter grandes saldos positivos na balança comercial, fato inverossímil devido à destruição da sua capacidade produtiva. Em 1919, a produção industrial equivalia a apenas 42% de 1913, enquanto a de grãos era inferior à metade (EVANS, 2003, p. 104), gerando graves problemas de desabastecimento. A arrecadação tributária havia despencado com a perda de importantes regiões industriais dotadas de grandes reservas minerais e energéticas. A entrega anual de milhões de toneladas de carvão comprometia o abastecimento energético e a produtividade industrial.

Diante deste cenário, a Chancelaria demandava continuamente do *Reichsbank* o dinheiro necessário para o financiamento dos compromissos externos, manter em funcionamento os serviços públicos e realizar gastos correntes. O banco central não possuía “independência” institucional nem disposição política para negar esses recursos. Assim, recorreu à emissão em grande escala de dinheiro. Somente em 1919, o volume nominal de meios de pagamento em circulação cresceu em 50%. Já então, o relatório da instituição, após reafirmar a necessidade urgente de cortar gastos públicos e elevar a arrecadação tributária, afirmava que “não estará longe o dia em que teremos que suspender os descontos ilimitados

25 No caso da Alemanha, os preços triplicaram entre 1914 e 1918 (MARSH, 1993, p. 96).

de títulos do Tesouro para impedir que o *Reichsbank* e toda a economia alemã sejam destruídos” (MARSH, op. cit., p. 98).

Não obstante, por ocasião do primeiro pagamento das indenizações definidas pela Comissão, em junho de 1921, o problema se agravou. O *Reichsbank* declarou que a continuidade dos empréstimos em curto prazo para o governo eram “inevitáveis” e que somente contínuas emissões monetárias poderiam mantê-lo em funcionamento, embora não se soubesse até quando, pois as finanças públicas rumavam para o colapso e o poder de comando da moeda se deteriorava ininterruptamente. Então, o banco intensificou o volume das operações cambiais, trocando as notas de *Papiermark* - emitidas sem cobertura adequada em reservas cambiais - por dólares (AGLIETTA; ORLÉAN, 1990, p. 256). Assim, continuou o crescimento substancial no volume nominal de meios de pagamento em circulação, de 60% em 1920 e mais 50% em 1921, representando crescimento superior a três vezes e meia desde 1918. Já a relação marco-dólar em Berlim, que evoluíra de aproximadamente 4:1 antes da guerra para 8:1 em dezembro de 1918, alcançou 263:1 em novembro de 1921.

Dessa forma, o valor nominal em marcos da dívida externa dolarizada havia se multiplicado diversas vezes. O governo tinha dificuldades cada vez maiores para cumprir o cronograma das reparações, pleiteando a interrupção dos pagamentos desde dezembro de 1921. Em maio de 1922, por exigência dos governos aliados e credores estrangeiros, foi aprovada pelo Parlamento uma lei que tornava o *Reichsbank* “independente” da Chancelaria, dando ao seu diretório a liberdade de executar políticas autônomas. O objetivo dessa medida era eliminar “interferências políticas” sobre as autoridades monetárias, mas ela já não possuía mais impactos práticos. A escalada inflacionária já tinha adquirido vida própria, e o índice de inflação fechou aquele ano em 1.300% (MARSH, op. cit., p. 99).

Nesse contexto, entre abril e maio de 1922, realizou-se a Conferência de Gênova, na qual se pretendeu resolver a inexistência de mecanismos para impor à Alemanha o pagamento das indenizações e para a verificação da desmilitarização. Mais uma vez, a delegação alemã visou à renegociação das indenizações, objetivo bloqueado pelos franceses, que impediram a inclusão desse tema nas discussões (KISSINGER, 2012, p. 236). Sem opções, os alemães acabaram aceitando a proposta feita pela delegação da União Soviética ao firmar o chamado Tratado de Rapallo, que estabeleceu uma aliança defensiva entre os dois países, o restabelecimento imediato das relações diplomáticas, a renúncia às reivindicações territoriais e financeiras mútuas e maior aproximação comercial (METRI, 2015, p. 76).

Em reação, as potências aliadas retaliaram o acordo, fazendo com que o comitê de banqueiros privados apontado pela Comissão declarasse indisponível um novo empréstimo internacional à Alemanha, com isso bloqueando os poucos canais de financiamento externo que ainda existiam. Então, o governo alemão interrompeu parcialmente o pagamento das indenizações em julho de 1922 (AGLIETTA; ORLÉAN, op. cit., p. 257), deixando de realizar as entregas compulsórias de carvão. Em seguida, em janeiro de 1923, a Alemanha foi declarada inadimplente pela Comissão por três votos (França, Itália e Bélgica) contra um (Grã-Bretanha), autorizando a ocupação da região industrial do Ruhr por tropas francesas e belgas (METRI, op. cit., p. 76).

Dessa forma, uma parte vital da Renânia foi novamente tomada por forças estrangeiras. Além da humilhação causada pelo episódio, que forneceu nova munição aos ataques dos setores “ultranacionalistas” contra a República de Weimar, dificuldades adicionais foram provocadas pela política, estimulada pelo governo central, de “resistência passiva” e “não cooperação” dos trabalhadores renanos com os ocupantes, fato que agravou ainda mais as condições produtivas, tributárias e de abastecimento do país, já muito deterioradas.

Naquele íterim, a impressão de papel-moeda pelo *Reichsbank* já havia se tornado intermitente. As impressoras produziam notas de denominações cada vez maiores – milhares, milhões, bilhões de marcos -, na tentativa de “cumprir as necessidades do Estado”. O volume nominal de dinheiro em circulação passou a crescer em projeção geométrica: 120 bilhões de marcos em 1921; 2.500.000 trilhões em outubro de 1923, 400.000.000 trilhões em novembro, 497.000.000 trilhões em dezembro (MARSH, op. cit., p. 100).

Não obstante, foi a desvalorização cambial, e não a quantidade de meios de pagamento em circulação, o principal vetor monetário da hiperinflação (AGLIETTA; ORLÉAN, op. cit., p. 264). A relação marco-dólar alcançou 1.000:1 em agosto de 1922, 7.000:1 em dezembro; 17.000:1 em janeiro de 1923, 353.000:1 em julho, 98.860.000:1 em setembro e 4.200.000.000.000:1 em dezembro (EVANS, 2003, p. 104-105; SCHACHT, 1953, p. 251)²⁶. O índice oficial de preços em 1923 foi de quase 2.000.000.000%, e no final daquele ano, um marco valia um trilionésimo (1/1.000.000.000.000) do seu valor de 1918. A desvalorização do dinheiro fez com que, em termos reais, seu poder de compra colapsasse: de seis bilhões de

26 No câmbio informal, a cotação chegou a 12 trilhões de marcos para um dólar.

marcos-ouro em 1913, e quase sete bilhões e meio em julho de 1920, para irrisórios 155 milhões em novembro de 1923.

Nessa situação, a moeda alemã perdeu completamente a sua capacidade de comando. Trabalhadores recebiam salários monetários em carrinhos de supermercado e precisavam adquirir suprimentos imediatamente. Em seguida, começaram a recusar pagamentos em dinheiro, os exigindo em espécie. Contratos de trabalho eram firmados com validade cada vez mais curta: meses, semanas e finalmente, diariamente, quando as negociações salariais coletivas tornaram-se “contínuas”, gerando conflitos permanentes nas relações de trabalho. Contratos nominais denominados em marcos tornaram-se inviáveis, pois o dinheiro havia deixado de ser uma medida minimamente estável de valores relativos. Com isso, o marco deixou de ser usado também como meio de pagamento e reserva de valor (AGLIETTA; ORLÉAN, op. cit., p. 261). Disseminou-se a utilização de moedas estrangeiras, fato que evidenciava “a destruição total da moeda nacional” (FRANCO, 1995, p. 113).

Nessas condições, a sociedade alemã foi praticamente desmonetizada. A arrecadação de tributos colapsou. Ficou comprometido o abastecimento de artigos e suprimentos de todo tipo, e o funcionamento do transporte público em Berlim foi interrompido em setembro (EVANS, op. cit., p. 108). A produção da indústria, agricultura e transportes caiu quase pela metade entre 1922 e os últimos meses de 1923, quando era de apenas 42% da verificada em 1913; o desemprego subiu de menos de 1% da força de trabalho sindicalizada em setembro de 1922 para 28% em dezembro de 1923. Os salários reais foram reduzidos em mais de 75% em apenas dois meses, de outubro a dezembro de 1923, quando eram 30% menores que em 1913 (AGLIETTA; ORLÉAN, op. cit., p. 258-260).

Visando contornar os efeitos devastadores da destruição monetária do país, o governo central autorizou a emissão de moedas “de urgência”, chamadas “de valor estável”, por governos regionais, prefeituras, entidades de utilidade pública, associações, bancos, empresas privadas e até mesmo igrejas (Ibid., p. 282). Elas correspondiam a títulos denominados nos preços diários, indexados em dólares, de mercadorias como centeio, trigo, carvão e até *kilowatts* de eletricidade, de forma a fazê-los circular localmente como meio de pagamento e reserva de valor estável. A “ancoragem” no dólar era importante, por ser a única moeda de circulação internacional que ainda mantinha conversibilidade para o ouro naquele momento (METRI, 2015, p. 73). Nessa situação que fazia de “cada um seu próprio *Reichsbank*”, o banco central “não era mais o senhor do dinheiro emitido” (SCHACHT, 1953, p. 232,

tradução nossa). Tudo isso significava a fragmentação do território monetário alemão e, com isso, a perda de coesão e descentralização dos comandos políticos exercidos no seu interior.

Aproveitando-se desse contexto, foram discutidos em Londres e Paris planos para a formação de consórcio entre o banco privado francês *Banque de Paris et de Pays Bas* (hoje, o *Paribas*) e um grupo de banqueiros renanos. Eles propunham a criação na Renânia de um banco capitalizado pelos países aliados, mas principalmente pela França, emissor de papéis-moeda independentes do *Reichsbank*. Objetivos explícitos de criação de moeda emitida e administrada por iniciativas privadas estrangeiras aos quais, inicialmente, o governo alemão surpreendentemente não se opôs, por considerar prioritária a monetização e a reativação da produção numa região industrial vital. Em rigor, uma confissão tácita de que não se considerava mais capaz de prover serviços públicos básicos e governar o país. Ademais, que no final de 1923 “as preparações para o estabelecimento de tal banco separatista já estivessem tão avançadas” (Ibid., p. 249) demonstra o quanto a fragmentação da ordem monetária permitiu a infiltração estrangeira e ameaçou a própria coesão política e integridade territorial da Alemanha, conforme demonstrado pela proclamação da efêmera “República Renana”²⁷.

Não obstante, os efeitos sociais mais dramáticos da hiperinflação se fizeram sentir sobre os preços dos gêneros de subsistência. O quilo do pão custava, em média, 163 marcos em janeiro de 1923; nove milhões em 1º de outubro; 78 bilhões no dia 5 de novembro; e 233 bilhões no dia 19. Então, uma família alemã “média” consumia 90% da sua renda em alimentos, e muitas começaram a se desfazer das suas últimas posses para subsistir. Comerciantes recusavam pagamentos monetários e estocavam alimentos em antecipação à elevação dos preços, e multidões começaram a promover saques e distúrbios nas cidades - não raro, com “colorações antisemitas” (EVANS, op. cit., p. 106). Nas áreas rurais, bandos invadiam fazendas, pois os fazendeiros não se dispunham a vender seus produtos por notas de papel sem valor. Sem reservas cambiais, o país não conseguia importar alimentos, e a desnutrição se disseminou.

Diante da destruição da moeda, os bens materiais se tornaram “a única coisa que valia a pena possuir” e uma “enorme onda” de crimes tomou conta do país. As condenações por

27 Isso aconteceu em duas ocasiões: a primeira, no dia 2 de junho de 1919, com o apoio do comandante militar francês local, “sufocada” em poucos dias pela oposição do governo central; e a segunda, em 21 de outubro de 1923, próxima ao auge da hiperinflação e durante a ocupação do Ruhr. Essa entidade não foi reconhecida por governos estrangeiros e “colapsou” em fevereiro de 1924 (IRVING, 2002, p. 27-28).

roubo triplicaram de 115 mil em 1913 para 365 mil em 1923; as por manipulação de mercadorias roubadas cresceram sete vezes. Nos maiores portos do país, como Hamburgo, estivadores desviavam alimentos, agravando o desabastecimento. Mercados clandestinos surgiram em todo o país e a prostituição tornou-se endêmica (Ibid., p. 110-111).

Com efeito, tudo isso demonstra o quanto as consequências da hiperinflação dos anos do pós-guerra foram drásticas para a sociedade alemã. A destruição da moeda fez com que o governo perdesse a capacidade de arbitrar e organizar as relações sociais no país, que descendeu ao caos. Considera-se que ela tenha sido responsável pela destruição da prosperidade das classes médias. Os cidadãos imbuídos de “espírito patriótico” que haviam investido suas poupanças em títulos públicos e empréstimos de guerra perderam virtualmente todo o seu dinheiro, abalando o prestígio e confiança nas instituições nacionais. Por outro lado, todos os devedores de quantias nominais estabelecidas por contratos assinados antes da hiperinflação foram intensamente beneficiados pelo desaparecimento do valor do marco, ao contrário dos credores que, “amargurados”, sofreram enormes perdas.

Assim, enquanto milhões de trabalhadores perderam tudo o que tinham, grupos de especuladores enriqueceram extraordinariamente e a “coesão social [...] foi aniquilada, enquanto vencedores e perdedores se confrontavam em novas divisões sociais” (Ibid., 109-110). Dessa forma:

A hiperinflação se tornou o trauma cuja influência afetou o comportamento de alemães de todas as classes por longo tempo. [...] Ela destruiu a fé na neutralidade da lei como reguladora social entre credores e devedores, ricos e pobres, e minou noções como as de justiça e equidade que a lei supostamente deveria manter. Ela rebaixou a linguagem da política [...]. Ela emprestou novo poder às imagens fantasiosas do mal, não apenas ao criminoso e apostador, mas também ao especulador e, fatalmente, ao judeu financeiramente manipulador. (Ibid., p. 112)

Nesse ambiente de insurreição, no auge da degradação da moeda e da desordem social, a República e os partidos “moderados” tornaram-se alvo dos ataques dos grupos “extremistas”, cada vez mais numerosos. Não por acaso, no dia 9 de novembro de 1923, um “jovem agitador” chamado Adolf Hitler, líder do até então marginal Partido Nacional-Socialista dos Trabalhadores Alemães, tentou um golpe de Estado (*Putsch*) em Munique, acompanhado por aproximadamente dois mil paramilitares.

Então, embora tenham sido contidos pelas forças policiais – ao preço de 14 militantes e quatro policiais mortos – e suas principais lideranças detidas, devido à “massiva publicidade” dada ao episódio, o julgamento que se seguiu permitiu ao seu líder expor suas ideias e tornar-

se nacionalmente conhecido. Condenado a cinco anos de prisão - embora a legislação previsse a pena capital como punição para o planejamento e execução de revolta armada contra o governo central -, Hitler foi libertado em apenas oito meses pelas autoridades bávaras, suas cúmplices, por “bom comportamento”. Nesse ínterim, redigiu a sua conhecida obra *Mein Kampf*. Por isso, tornou-se admirado como um “herói nacionalista” pelos muitos círculos de extrema direita que então fermentavam na instabilidade política e no ressentimento popular (KITCHEN, op. cit., p. 302).

I.IV - A economia política da hiperinflação alemã

Sem embargo, o Tratado de Versalhes impôs à sociedade alemã exigências de reparações materiais e financeiras de tal maneira exorbitantes que observadores contemporâneos, como John Maynard Keynes, o consideraram eivado de arbitrariedade, punitivismo e ilegitimidade. Essa percepção também se difundiu pela sociedade alemã, gerando oposição visceral ao que foi chamado de *Ditkat* de Versalhes e indisposição generalizada em cumprir os seus termos, principalmente em função do que se considerava ter sido a “traição” dos aliados após a assinatura do armistício e a humilhação da “mentira da culpa na guerra”, atribuída exclusivamente à Alemanha (KITCHEN, op. cit., p. 287).

Não obstante, o pagamento das indenizações não implicou *per se* na hiperinflação. Essencialmente, as exigências externas exigiram do país uma forma de se organizar para obter os recursos necessários para honrá-las. Face à considerável destruição da riqueza e da produção nacional, esse problema acirrou violentamente os conflitos distributivos e de interesses entre devedores e credores, criando na sociedade um “antagonismo fundamental” que a República de Weimar, desprestigiada e associada à derrota e à humilhação nacional, foi instada a arbitrar.

Nesse caso:

Devido à natureza imediatamente estatal dos créditos litigiosos, o problema monetário assume a forma brutal de um problema de transferências públicas. Na prática, ele assume o aspecto de um problema orçamentário: organizar as despesas e receitas de forma a fazer aparecer excedentes que permitam ao Estado honrar seus compromissos. (AGLIETTA; ORLÉAN, 1990, p. 244)

Em suma, através das suas políticas tributárias e dotações orçamentárias, o Estado alemão teria que decidir como distribuir entre as classes sociais o ônus do pagamento das dívidas. Por isso, a capacidade de defini-las se tornou objeto da mais intensa disputa política.

Num primeiro momento, impuseram-se naquela disputa os partidários da chamada *Erfüllungspolitik*, que consideravam irrealizáveis as condições gerais impostas pelo Tratado, mas defendiam a estratégia de efetuar regularmente os primeiros pagamentos como forma de demonstrar “boa vontade”, visando conseguir renegociação futura mais favorável. Assim, em 1919, o gabinete do chanceler social-democrata Gustav Bauer propôs que a necessária elevação da arrecadação governamental fosse constituída por impostos diretos, “principalmente aqueles que incidem sobre a fortuna; vale dizer, sobre o capital”. Seu ministro das Finanças, Matthias Erzberger, da “ala esquerda” do católico *Zentrumspartei*, declarou a sua disposição de “fazer repousar o sistema fiscal sobre a justiça; impostos justos constituem uma socialização cujos efeitos são rápidos [...]. É um dever para as classes abastadas abandonar o supérfluo a fim de tornar possível a reconciliação nacional” (Ibid., p. 245). Assim, ele logrou a aprovação de impostos, com alíquotas entre 10 e 65% para pessoas físicas e de 10% sobre as empresas, incidentes sobre transferências imobiliárias, heranças e ganhos de capital.

Não obstante, os grandes industriais alemães fomentavam a mais acirrada oposição aos termos do Tratado, entendido por eles como um confisco arbitrário das suas propriedades e interesses no exterior e tentativa de eliminá-los da concorrência internacional. Assim, se recusaram a tomar parte no esforço nacional necessário para cumprir os seus termos, posição apoiada por parcelas consideráveis da opinião pública, assim como por militares, parlamentares e grupos “nacionalistas” e de extrema-direita (EVANS, 2003).

Desta forma, a aplicação das medidas redistributivas aprovadas pelo governo foi perturbada por diversos obstáculos, que demonstravam “a força dos interesses privados que se acharam atingidos” e a resistência daqueles que “beneficiavam-se, devido a suas posições de liderança e força no aparelho produtivo e no sistema bancário, de certa liberdade para se subtrair às obrigações fiscais” (AGLIETTA; ORLÉAN, op. cit., p. 245). Assim, disseminaram-se práticas de evasão de capitais, principalmente aquelas relacionadas com os “elos internacionais” das iniciativas privadas alemãs, como pagamentos de faturas e dívidas fictícias e vendas de ativos artificialmente subvalorizados às filiais de empresas estrangeiras.

Não obstante, Julius Hirsch, o secretário de Estado do ministério da Economia, sugeriu medidas ainda mais contundentes, como a emissão de hipotecas com valores expressos em ouro a serem impostas ao conjunto dos proprietários privados; e também que uma parte do capital das sociedades por ações fosse simplesmente confiscada pelo governo. Isso significava

que “a própria classe detentora do capital estava colocada em questão. [...] tal estratégia visava fazer incidir a maior parte da carga fiscal sobre as classes favorecidas” (Ibid., p. 246).

Todavia, essa política “provocou reação violenta dos partidos de oposição”, que a estigmatizaram como “socialização dos meios de produção, efetuada sob a aparência de reformas fiscais” (Ibid., p. 246). Daí em diante, as disputas parlamentares, sob a influência crescente dos interesses dos industriais organizados, resultaram na formação de gabinetes de orientação conservadora. Dessa forma, já em 1922, o novo ministro da Economia Johann Becker declarava que “os investimentos de capitais no exterior são mais úteis ao país do que as arrecadações de impostos, das quais o fisco é privado, devido à evasão delas” (Ibid., p. 245). Um “compromisso fiscal” aprovado em abril aboliu a taxaço sobre a propriedade da terra e os equipamentos industriais, assim como descartou a proposta da hipoteca sobre os capitais privados. Em seu lugar, foi imposto apenas um empréstimo compulsório de um bilhão de marcos-ouro.

Então, a vitória política dos grandes industriais, expressa no seu domínio sobre as instituições representativas, resultou na “elaboração de um elenco de medidas de natureza fiscal extremamente numeroso, complicado e improdutivo” (Ibid., p. 247). O foco da carga tributária foi deslocado dos impostos diretos, sobre a renda e os lucros, para os indiretos, incidentes sobre o consumo, onerando a população já empobrecida pela inflação crescente.

Ademais, o gabinete do “independente” Wilhelm Cuno, um “representante das grandes sociedades” (Ibid., p. 250), formado em novembro de 1922, aplicou política permissiva de indenizações “sem equivalente na história”, que concedeu somas em alguns casos superiores a um trilhão de marcos a grandes grupos carvoeiros, metalúrgicos, siderúrgicos e bancários, financiando a formação de extensos conglomerados empresariais. Dessa forma, sem conseguir ampliar a arrecadação e obrigadas a honrar os compromissos externos, as autoridades monetárias apelaram para a emissão contínua de moeda como forma de pagamento das dívidas e manutenção do funcionamento do governo e serviços públicos²⁸.

Em rigor, isso significava que as classes proprietárias haviam conseguido se impor às demais na disputa pela apropriação do produto do trabalho social, através do domínio das instituições governamentais. Com a inflação, os seus interesses foram preservados e mesmo

28 Em todo caso, em função da severa escassez de divisas estrangeiras então enfrentada pela Alemanha, no que diz respeito ao pagamento da dívida externa, até mesmo medidas recessivas, como um aumento significativo na arrecadação de impostos, seriam inócuas.

promovidos; ou ainda, ela própria foi o resultado das estratégias privadas de preservação da propriedade, executadas pelas autoridades às custas do conjunto da sociedade alemã. A destruição da moeda nacional expressava o profundo desequilíbrio nos conflitos distributivos provocado pela vitória política dos grandes proprietários sobre os demais extratos sociais.

Com isso, cresceu na Alemanha e no exterior a percepção de que o ordenamento legislativo propositadamente deixava em aberto “saídas escapistas [...] em benefício de certas categorias de contribuintes” (Ibid., p. 247), o que lhes permitia evadir os impostos devidos. A intensificação do próprio processo inflacionário tornou ainda mais ineficaz o aparelho fiscal, permitindo aos empresários atrasar em semanas o repasse de recursos aos cofres públicos, pelo que eles “se beneficiaram largamente desses fundos por causa da erosão monetária”.

Então, sob pressão, o governo impôs multas por esses atrasos e criou mecanismos de indexação sobre os valores devidos. Não obstante, a influência empresarial fez com que seus índices ficassem muito aquém do necessário para corrigir a desvalorização monetária, caracterizando “atitude de negligência [das autoridades] na gestão das finanças públicas [que] beneficiava enormemente os grupos industriais” (Ibid., p. 247). Declinava, assim, a crença da população na legitimidade da arbitragem estatal sobre os conflitos distributivos. As decisões governamentais exteriorizaram “brutalmente” os conflitos de interesses na sociedade, pelo que o Estado viu a sua legitimidade “ameaçada na medida em que a mitologia do consenso coletivo, através do qual ele se fazia ouvir, desmorona”. Despido de quaisquer pretensões à neutralidade, ele se relevou “o guardião de certos interesses” (Ibid., p. 244).

Por essas razões, o resultado da “oposição sistemática” dos grandes industriais a acordos que visassem solucionar o desequilíbrio fiscal, consubstanciada na sua “estratégia [...] que visava tornar improdutivos os impostos diretos”, fez com que as finanças públicas acumulassem enormes saldos negativos²⁹, financiados pela emissão contínua de dinheiro. E quando eles, que conservavam o acesso aos meios de crédito no exterior, se dispuseram a financiar parte das indenizações, o que em tese ajudaria a aliviar o problema, colocaram “condições inaceitáveis, como o controle das ferrovias ou vantagens fiscais importantes”

29 Em milhões de marcos-ouro, os valores foram, respectivamente, para arrecadação, despesas e saldos negativos: 1919: 2.559, 8.559, 5.999; 1920: 3.178, 9.328, 6.053; 1921: 2.927; 6.651; 3.675; 1922: 1.488; 3.950; 2.442; 1923 (de abril a outubro): 518; 5.278; 4.690. Nota-se a intensa queda da arrecadação tributária decorrente da progressiva desmonetização do país, uma consequência da própria hiperinflação.

(Ibid., p. 250), com isso, demonstrando a utilidade do desequilíbrio fiscal para as suas estratégias de apropriação.

Para viabilizar este arranjo, a atuação do *Reichsbank* cumpriu papel de destaque. Rudolf Havenstein, seu presidente desde 1908 até a sua morte súbita em 20 de novembro de 1923 (no auge da hiperinflação), sustentava que a origem do processo inflacionário se devia unicamente ao grande saldo negativo nas contas externas da Alemanha e que, enquanto o pagamento das indenizações não fosse renegociado, “toda ação conjuntural do *Reichsbank* ou das autoridades econômicas estava fadada ao fracasso” (Ibid., p. 254). Assim, apesar da crescente gravidade do problema inflacionário, ele professava uma doutrina de “não intervenção” estatal; o banco central nada deveria fazer, nem no mercado cambial, nem no monetário.

Dessa forma, todas as tentativas de reforma monetária propostas pelos ministros das Finanças e da Economia esbarraram na inércia do *Reichsbank*. Havenstein declarava ser necessário solucionar as “causas estruturais” da depreciação da moeda, considerando “condições preliminares indispensáveis” uma moratória sobre as dívidas de guerra e “nova solução” para as indenizações (Ibid., p. 254). Com isso, representava a solução do problema inflacionário como questão exclusivamente relacionada ao seu equacionamento através da diplomacia. Salvo por curtos intervalos, ele optou por políticas de conservação das reservas do banco, levando o câmbio entre o marco e o dólar a um “período de quase total flexibilidade”. Não obstante,

De forma clara, esse discurso racionaliza a submissão das autoridades monetárias às forças [...] que não desejam absolutamente uma política orçamentária séria, àqueles que são firmemente contrários à *Erfüllungspolitik* e ao Tratado de Versalhes. A doutrina do não intervencionismo, erigida em dogma científico, dissimulava como sempre a vontade deliberada de conceder livre curso às forças mais encarniçadas da economia. (Ibid., p. 254)

Já em meados de 1922, o *Reichsbank* adotou política monetária “muito laxista”, flagrantemente “contrária às exigências da ortodoxia monetária [...] do padrão-ouro” (Ibid., p. 268). Ela foi composta por uma combinação de taxas nominais de juros baixas - e taxas reais “fortemente negativas” - e aquisição maciça de títulos de dívidas comerciais. A carteira de investimentos do banco transformou-se radicalmente: os títulos de empresas privadas, que compunham apenas 1% em junho de 1922, passaram a 10% em agosto, 30% em dezembro e 60% em fevereiro do ano seguinte. Com isso, o banco central havia passado à função de financiador das dívidas e aquisições patrimoniais das grandes empresas. Capitalizados pelo

acesso ao crédito virtualmente ilimitado, industriais “bem relacionados” com grupos bancários e autoridades monetárias lograram “ganhos fabulosos” mediante a compra de numerosas fábricas, constituindo grandes conglomerados como o *Stinnes* e o *Mannesmann*. Foi a partir deste momento que a inflação irresistivelmente adquiriu *momentum*³⁰.

Sem embargo, tratou-se de política monetária que, financiando por meios inflacionários a aquisição de propriedade pelos grandes empresários, enquanto sacrificava os assalariados e os poupadores, “favoreceu enormemente uma classe de privilegiados em detrimento do conjunto da população alemã”, demonstrando o quanto a suposta neutralidade da política econômica ocultava o fato de que “o que está em jogo na relação monetária são justamente as condições de apropriação do trabalho social” (Ibid., p. 269).

O *Reichsbank* ignorou até o fim a dimensão da crise inflacionária, persistindo no financiamento da estratégia de preservação e aquisição de propriedade dos grandes empresários. As consequências da desvalorização da moeda foram tais que resultaram no seu iminente desaparecimento, momento no qual se disseminou pelo país uma multiplicidade de moedas locais, privadas e estrangeiras. Então, o banco central perdeu qualquer controle ou influência sobre as condições do país, não havia mais qualquer política monetária viável, e com isso, deixou de haver governo funcional. Sem a mediação reguladora dos comandos monetários, a carestia e a miséria se generalizaram, a sociedade alemã foi tomada por uma erupção de violência distributiva, a República foi ameaçada pelo golpe de Estado e o país esteve prestes a ser fragmentado por separatismos.

Em suma, as razões da crise fiscal e inflacionária disseram mais respeito às condições sociais e políticas de organização da sociedade alemã diante do problema das indenizações de guerra do que às indenizações em si. A hiperinflação foi o produto da desmoralização e debilidade crônicas da República de Weimar, da ilegitimidade e humilhação imposta em Versalhes, mas também, da inexistência de pacto político viável entre os grupos sociais para uma distribuição social e politicamente aceitável do pesado ônus da dívida pública. Isso se deveu majoritariamente à reação e bloqueio político imposto pelos grandes industriais alemães, que se recusaram a assumir parte do fardo da derrota e a tomar parte na transferência maciça de recursos em favor dos capitais estrangeiros (Ibid., p. 255).

30 Segundo Aglietta e Orléan (1990), tomando o índice 100 como base dos preços no atacado em 1913, verificou-se: 7.030 em junho de 1922; 56.600 em outubro; 147.480 em dezembro; 817.000 em maio de 1923; 94.404.000 em agosto; e 126.160.000.000 em dezembro.

Assim, os grandes empresários organizaram-se politicamente para controlar as instituições parlamentares e autoridades monetárias, através das quais lograram aprovar leis e executar políticas fiscais e monetárias que impediram a transferência das suas propriedades e excedentes monetários para terceiros. Optou-se pelo financiamento dos saldos negativos resultantes nas contas públicas por intermédio de emissões monetárias sem cobertura cambial adequada, pelo que o ônus da dívida foi distribuído para o conjunto da sociedade através de mecanismos geradores de inflação, de cujas consequências os grandes grupos empresariais - ao contrário dos trabalhadores, pequenos burgueses e poupadores - possuíam meios mais eficazes de se defender, até mesmo a utilizando para expandir a sua posição patrimonial:

[...] essa relação não era a consequência de uma vinculação de natureza técnica entre o déficit orçamentário e a emissão monetária. Tendo existido numa conjuntura particular, datada historicamente, era, ao contrário, o produto da submissão do poder monetário às forças antagônicas que lutavam contra todas as reformas fiscais coerentes, forças essas opostas à *Erfüllungspolitik*. Essa submissão não é a consequência do déficit orçamentário, mas a sua própria razão de existência. O *Reichsbank*, monetarizando sem coerção os créditos públicos, legitimou a recusa sistemática do mundo dos negócios e dos acordos de todas as medidas que podiam resultar em transferências de riqueza. (Ibid., p. 255)

Para conferir aparência de legitimidade a esse esquema, o próprio caráter de imposição externa das indenizações se mostrou conveniente, pois as dificuldades pelas quais o país passava eram atribuídas aos arbítrios e interesses estrangeiros. Assim, a posição privilegiada dos grandes proprietários no esquema inflacionário não era questionada. Desta forma, a par da destruição da moeda, calcula-se que, entre 1914 e 1923, o financiamento dos saldos negativos no orçamento público tenha consumido 59 bilhões de marcos-ouro em bônus do Tesouro, 52,6 bilhões em empréstimos e apenas 21,2 bilhões em arrecadação de impostos, que cobriram apenas 16% dos gastos (Ibid., p. 252).

A insolvência alemã revelou-se também uma consequência da falta de um arranjo político viável que distribuísse o ônus do pagamento das indenizações. O problema contábil foi a sua consequência, não a causa, mesmo porque os pagamentos efetivamente realizados foram muito menores do que os inicialmente previstos: do armistício até o fim de 1922, foram quase oito bilhões de marcos-ouro (Ibid., p. 256), então uma soma expressiva, mas residual

diante dos 132 bilhões exigidos pelo Tratado. Além disso, os montantes pagos representaram a maior parte dos saldos negativos nas contas públicas apenas em 1921³¹.

Por essas razões, Aglietta e Orléan defendem que não se sustenta a narrativa, apresentada, entre outros, por Marsh (1993), que atribui a hiperinflação apenas aos saldos negativos nas contas externas decorrentes do pagamento das indenizações. Para eles, essa visão:

[...] ignora a natureza real de certas causalidades; superestima, com fins políticos, a pertinência de outras. Nisso, ela conserva a vocação própria ao discurso da política econômica, ou seja, deslocar para um terreno abstrato e mistificador a expressão das rivalidades sociais, dar-lhes a forma de causalidades imutáveis e, portanto, indiscutíveis. (Ibid., p. 257)

Dessa forma, podemos dizer que a crise inflacionária possuiu duas dimensões: a primeira, causada pela “economia política” da dívida externa. Nesse sentido, ela foi o resultado do brutal acirramento do conflito distributivo e da perda de legitimidade política e efetividade monetária pelas autoridades alemãs, consequências da política de absoluta não cooperação do grande empresariado e do seu domínio sobre as instituições governamentais, que impuseram ao conjunto da sociedade o ônus das suas estratégias privadas de aquisição e manutenção da propriedade.

Por sua vez, a segunda dimensão da crise dizia respeito à “economia política internacional” daquela dívida, um resultado da submissão da Alemanha nas disputas interestatais após a sua derrota na Primeira Guerra Mundial, condição manifesta no próprio caráter do Tratado de Versalhes. Em rigor, não é possível negligenciar nenhuma das duas dimensões. No entanto, consideramos que, primordialmente, o conflito distributivo foi um produto das condições impostas pelo Tratado, razão pela qual a crise “externa” estruturou a “interna”. Em outras palavras, a “economia política internacional” condicionou a “economia política” da hiperinflação alemã.

I.V - A restauração da ordem monetária e a *Stabilitätspolitik* de Hjalmar Schacht

Em agosto de 1923, Gustav Stresemann, líder do Partido Popular Alemão (*Deutsche Volkspartei*), assumiu como chanceler e, ao mesmo tempo, ministro das Relações Exteriores. O novo gabinete tinha como prioridade imediata encontrar soluções para a hiperinflação com

31 Em milhões de marcos-ouro, as despesas do governo a título das indenizações impostas pelo Tratado de Versalhes foram: 1920: 1.850; 1921: 2.810; 1922: 1.136; 1923: 742.

vistas a afastar o que foi chamado de “perigo da revolução comunista” (SCHACHT, 1953, p. 223), muito embora tenham partido de movimentos de extrema direita as duas principais tentativas de golpe de Estado na Alemanha durante os anos 1920: o liderado por Wolfgang Kapp, um servidor público prussiano, e por Walther von Lüttwitz, um general do Exército imperial, em 1920; e o *Putsch* nazista de Munique em 1923 (EVANS, 2003).

Com efeito, Stresemann se alinhou com a “política de cumprimento” dos termos do Tratado de Versalhes e procurou explorar o dissenso entre os governos dos países aliados, na medida em que britânicos e americanos se opunham à ocupação da Renânia, liderada pelos franceses. Então, ele solicitou à Grã-Bretanha e aos Estados Unidos a retirada das tropas, assegurando que a Alemanha pagaria as reparações “independentemente do que acontecesse”.

Em resposta, o governo americano aceitou rever o pagamento das indenizações, proposta liderada pelo financista Charles Dawes e consubstanciada em acordo firmado no segundo semestre de 1924. O chamado Plano Dawes representou a “adesão da Alemanha a um compromisso dominado pelos Estados Unidos” (AGLIETTA; ORLÉAN, 1990, p. 287), reintegrando o país às finanças internacionais, abrindo linhas de crédito estrangeiro e reestruturando os pagamentos. A pressão americana foi suficiente para superar a resistência dos franceses à reestruturação das dívidas, assim como para interromper a ocupação na Renânia. Com os dólares fornecidos pelos bancos americanos, nos anos seguintes, as indenizações “de fato foram pagas sem muitos problemas” (EVANS, op. cit., p. 108).

Neste ínterim, diversas propostas de reforma monetária foram apresentadas. Afinal, foi adotado o plano de estabilização proposto pelo então ministro das Finanças, Hans Luther. Ele instituiu uma nova moeda, o *Rentenmark*, para o qual foram estabelecidas paridades fixas em relação ao *Papiermark* (1:1 trilhão) e ao dólar (4,20:1). Os papéis-moeda “emergenciais” em circulação, emitidos por outras instituições que não o banco central, foram declarados inválidos, o que imediatamente os desmonetizou (SCHACHT, op. cit., p. 232-233). Por outro lado, foi aprovada uma lei proibindo o *Reichsbank* de promover novos descontos de títulos do Tesouro, interrompendo o seu financiamento ilimitado.

Ademais, o ponto central da reforma foi a instituição do *Rentenbank*, um banco com capital de três bilhões e duzentos milhões de marcos-ouro, constituído por hipotecas (*Rentenbriefe*) tomadas pelo governo sobre uma parte (4%) do valor estimado dos ativos produtivos nacionais, metade sobre as propriedades agrícolas, e a outra sobre o capital industrial, comercial e bancário. Ele estava encarregado de emitir o *Rentenmark*, que não

possuía curso forçado e se destinava apenas ao uso doméstico, sendo aceito pelo governo como pagamento em seus guichês, fato decisivo para monetizá-lo. Os *Rentenmarks* começaram a ser emitidos no dia 15 de novembro e o governo recebeu um empréstimo de um bilhão e duzentos milhões, sendo que 800 milhões foram depositados no *Reichsbank*, com vistas a prover crédito aos agentes privados. O estabelecimento da sua “garantia” em parte da propriedade produtiva nacional, ativos produtivos de valor “real”, teve poderoso impacto psicológico sobre a população, estabelecendo imediatamente a confiança na nova moeda. Com isso, as relações sociais imediatamente foram remonetizadas, foi retomada a coesão e o controle das autoridades sobre a ordem monetária e “o processo inflacionário terminou em um só golpe” (FRANCO, 1995, p. 120-121).

Em rigor, as “garantias” hipotecárias foram consideradas amplamente insuficientes para dar cobertura adequada à nova moeda. Todavia, “o problema que se introduz na institucionalização de uma nova ordem monetária é o da constituição de um novo poder, de uma nova legitimidade”, o que requer transformações nas relações sociais. Nesse sentido, o caos social e político que havia se instalado na Alemanha, com o temor crescente de subversões revolucionárias e desintegração territorial, contribuiu para que surgisse um “consenso [...] no seio das camadas sociais para pôr fim às condições especulativas da emissão monetária” (AGLIETTA; ORLÉAN, op. cit., p. 286).

Ademais, a reorganização política e institucional promovida pela reforma monetária fez com que o grande empresariado tenha considerado não precisar mais se valer da inflação para defender seus interesses. Isso porque, na prática, ele foi integrado à administração monetária do país, uma vez que o *Rentenbank* era dirigido mediante:

[a] formação de conselho de administração onde não foram representadas senão as diversas facções do capitalismo alemão, em relação ao capital hipotecado. [...] esse banco desfrutou de um estatuto privado que lhe assegurou total independência diante das finanças públicas (Ibid., p. 287).

De fato, essa “independência” operacional foi efetiva. Em dezembro de 1923, o *Rentenbank* recusou-se a conceder crédito suplementar ao governo, o obrigando a adotar uma “política rigorosa” nas finanças públicas. Então, foram dispensados mais de 200 mil servidores públicos, incluindo todos os funcionários temporários, e foram aposentados compulsoriamente todos acima dos 65 anos de idade. Com essa mudança no posicionamento político e institucional das classes proprietárias, estava afastada a hipótese da “socialização” por meio da fiscalidade, e “o capital não corria mais riscos oriundos de uma política de

transferência que lhe fosse desfavorável” (Ibid., p. 287). Assim, a reforma tributária teve êxito em estabelecer uma coalizão de forças nova e estável no comando do país.

Além disso, destaque-se a indispensável dimensão externa da saída encontrada para a crise. Com a ancoragem da nova moeda no dólar - então a única das grandes moedas que permanecia conversível em ouro, por isso tendo se tornado um padrão estável de referência de valores dotado de aceitação internacional crescente -, na prática procedeu-se à “dolarização” do sistema de preços na Alemanha. Assim, a sua estabilidade era conferida pela relação cambial do *Rentenmark* com a moeda americana. Mantida estável a taxa de câmbio, os preços domésticos também se estabilizariam, o que foi conseguido com a retomada do financiamento estrangeiro, principalmente americano, ao governo (FRANCO, 1995).

Para a administração dessa reforma, Stresemann apontou Hjalmar Schacht como presidente do *Reichsbank*, em substituição ao falecido Havenstein. Schacht era um banqueiro privado prestigiado, considerado um “astuto financista” que se apresentava como firme defensor de políticas orçamentárias austeras e da “independência” operacional do *Reichsbank* (MARSH, 1993). Ele possuía “fortes conexões políticas” com personalidades da maior influência nos meios financeiros e políticos dos Estados Unidos, como o banqueiro J.P. Morgan e o ex-presidente Theodore Roosevelt (EVANS, 2003, p. 109).

Além disso, no exercício da função, Schacht rapidamente desenvolveu relações próximas com o barão Montagu Norman, governador do *Bank of England*. Isso aconteceu porque uma das primeiras providências de Schacht após assumir a presidência do *Reichsbank* foi realizar uma viagem a Londres. Ele havia idealizado uma instituição chamada *Golddiskontobank*, que seria autorizada a emitir notas denominadas em libras esterlinas visando mobilizar capitais estrangeiros para recompor as reservas cambiais do governo e financiar indústrias exportadoras (MARSH, op. cit., p. 104). Para financiá-la, ele pleiteava junto ao banco central britânico um empréstimo em libras esterlinas equivalente a 100 milhões de marcos-ouro, 50% da subscrição do seu capital, avalizando o restante junto aos bancos privados da *City*, através de títulos de dívida emitidos por empresas privadas alemãs.

Schacht também desejava restabelecer o quanto antes a conversibilidade da moeda alemã com o ouro, enquanto o governo alemão considerava urgente debelar a crescente influência francesa na Renânia. Desse modo, na conversa com o governador do *Bank of England*, Schacht sinalizou ao britânico as “perspectivas que essa iniciativa pode acarretar para a cooperação econômica entre o Império Britânico e a Alemanha” (SCHACHT *apud*

METRI, 2015, p. 78), uma vez que o acordo implicaria em endividar o governo e as indústrias alemãs em libras esterlinas.

Finalmente, ele também se pronunciou categoricamente a respeito das intenções francesas: “A atitude do *Reichsbank* é totalmente clara e inequívoca. Ele se posiciona determinantemente contrário a este e todo projeto semelhante que restrinja a soberania monetária do *Reichsbank* no interior do território do Império Alemão” (SCHACHT, op. cit., p. 249, tradução nossa). Diante disso, ele afirmou, o barão Montagu refutou qualquer apoio das autoridades monetárias britânicas ao banco franco-renano proposto, que não se concretizou. O britânico consentiu em financiar o banco idealizado por Schacht, oferecendo o dinheiro pedido à taxa de juros (5%) abaixo do padrão praticado. Com isso, Schacht instituiu o *Golddiskontobank* em maio de 1924, decidindo o chanceler Wilhelm Marx³² a não autorizar a criação do banco estrangeiro (SCHACHT, op. cit.).

Em suma, a diplomacia monetária levada a cabo por Schacht se mostrou bastante hábil em explorar a rivalidade anglo-francesa, principalmente no que diz respeito ao interesse dos britânicos em não permitir o fortalecimento da França no continente europeu, às custas do enfraquecimento da Alemanha. Para isso, Schacht consentiu em endividar a Alemanha em libras esterlinas e, assim, colocá-la na esfera monetária da Grã-Bretanha. Para os alemães, tratava-se de um “mal menor”, diante da iminência da fragmentação territorial em favor da França, a principal rival da Alemanha na Europa continental e principal beneficiária do Tratado de Versalhes.

A cobertura financeira dada pelos britânicos à restauração monetária alemã foi decisiva para frustrar a influência francesa e a estratégia separatista renana patrocinada pelos franceses. Ademais, ela também forneceu as divisas internacionais que constituíram a “ponte” entre a execução do plano alemão de estabilização monetária, em novembro de 1923, e o fechamento do Plano Dawes, no segundo semestre do ano seguinte, a partir do qual o governo e os bancos privados dos Estados Unidos assumiram a principal incumbência pela manutenção da solvência internacional da Alemanha.

Estabelecida a cooperação, em 30 de agosto de 1924, sob os auspícios de Schacht, o Parlamento alemão aprovou uma nova lei bancária que ampliou a “independência” do

³² O gabinete de Stresemann havia caído em 23 de novembro de 1923, apenas três meses após a sua formação. Mas ele permaneceu ministro das relações exteriores até o dia 3 de outubro de 1929, quando faleceu.

Reichsbank diante da Chancelaria e deu aos representantes estrangeiros assentos no seu conselho governante (*Generalrat*), medida que objetivava assegurar aos credores o cumprimento do pagamento das indenizações, mas que também ampliou largamente a sua influência direta sobre a política monetária alemã. Além disso, foi dado seguimento à reforma monetária, instituindo um novo *Reichsmark* (com paridade de 1:1 com o *Rentenmark*, cujas notas continuaram válidas até 1947) e impondo cobertura mínima de 40% das suas notas em reservas de ouro ou moedas estrangeiras (MARSH, op. cit., p. 104).

Desse modo, e para resumirmos, as medidas governamentais que debelaram a hiperinflação alemã foram tanto de natureza interna quanto externa, a saber: (1) a introdução de nova moeda, o *Rentenmark*, hipotecado em parte da propriedade produtiva nacional, fato que inspirou a confiança da população; (2) a cooperação financeira das autoridades monetárias britânicas, que viabilizaram a composição de reservas em libras esterlinas, visando mitigar a influência francesa e aplacar o secessionismo renano; (3) a reestruturação da dívida externa mediante acordo avalizado pelo governo dos Estados Unidos, fato que viabilizou o acesso da Alemanha ao crédito estrangeiro, garantindo financiamento de bancos privados americanos ao pagamento regular das indenizações e sustentando reservas cambiais adequadas, conferindo à nova moeda, indexada ao dólar, estabilidade como padrão de referência de valores; e (4) as políticas de equilíbrio orçamentário, composição de reservas cambiais sólidas e “independência” política e operacional do *Reichsbank* praticadas por Hjalmar Schacht, que demonstrou possuir “compromisso pessoal [...] com a estabilidade monetária” (FRANCO, 1995, p. 126). Elas ficaram conhecidas como a *Stabilitätspolitik*, conforme veremos adiante, constituindo um dos principais fundamentos da política monetária que se tornaria a marca do futuro *Bundesbank* da RFA (MARSH, 1993).

Nesse contexto, destaque-se a importância crucial da reinserção do país nas relações internacionais promovida pela hábil diplomacia do gabinete Stresemann. Com efeito, ele foi:

[...] o primeiro dirigente do pós-Guerra – e o único dirigente democrático – que explorou as vantagens geopolíticas que o Tratado de Versalhes conferia à Alemanha. Captou a natureza essencialmente frágil da relação franco-inglesa e usou-a para engrossar a cunha encravada entre os dois aliados do tempo de guerra. Explorou o medo britânico de um colapso da Alemanha, quer perante a França, quer perante a União Soviética. (KISSINGER *apud* METRI, 2015, p. 77)

Por sua vez, o próprio Schacht declarou que:

O mérito político de Stresemann [...] foi imensurável. Não perdeu muito tempo com a escolha de propostas teóricas de estabilização. Seu objetivo era

criar a constelação política interna que possibilitaria uma maioria suficiente para a estabilização. Além disso, *conseguiu conquistar os aliados para a cooperação na reestruturação da situação financeira e econômica na Alemanha.* (SCHACHT *apud* METRI, 2015, p. 77, destaque do original)

Não obstante, esse desfecho não pacificou inteiramente a sociedade alemã. Isso porque a reforma monetária praticamente eliminou o montante da dívida pública denominada na antiga moeda. Então, os 191,5 quintilhões (195.000.000.000.000.000.000) de *Papiermarks* devidos tornaram-se “apenas” 191,5 milhões de *Rentenmarks*, enquanto o serviço dos empréstimos de guerra contraídos não somava mais do que 1/3 de um centavo na nova moeda, para cada marco devido. Assim, antigas contas bancárias, poupanças, seguros e títulos públicos e privados, redenominados em *Rentenmark*, praticamente não tinham valor.

Dessa forma, embora a inflação tenha sido debelada, milhões de cidadãos, credores do governo, foram arruinados (AGLIETTA; ORLÉAN, 1990, p. 288). Para recompor seu patrimônio, precisaram recomeçar praticamente do zero. Outros, como muitos pequenos agricultores, haviam se endividado intensamente durante a hiperinflação, na expectativa de que ela continuasse. Quando a nova moeda foi introduzida e mostrou-se estável, possuíam grandes dívidas que não eram capazes de pagar. Logo, a estabilização monetária não trouxe prosperidade para todos nem restabeleceu a distribuição da riqueza e do produto do trabalho social vigente anteriormente, sendo incapaz de restabelecer a paz social (EVANS, 2003).

Além disso, o acordo com os Estados Unidos viabilizou temporariamente o pagamento das indenizações, mas não solucionou o problema da enorme dívida externa alemã, que continuava pressionando permanentemente o equilíbrio financeiro do país, além de constituir foco de enorme ressentimento popular e agitação dos grupos nacionalistas. Para honrá-la, nos anos seguintes à reforma, o *Reichsbank* continuou recorrendo a empréstimos no exterior, aumentando o seu endividamento externo: foram quase um bilhão e trezentos milhões de dólares contraídos em títulos de longo prazo e mais de um bilhão e meio a curto prazo. Por outro lado, empresas privadas americanas, como a *General Motors* e a *General Electric*, investiram grandes somas na Alemanha, superiores a 200 milhões de dólares (BRAGA *in* FIORI (Org.), 1999, p. 206).

Assim, em 1929, os americanos consentiram em reabrir negociações para um novo plano de reestruturação da dívida, o chamado Plano Young, apresentado por um comitê composto, entre outros, pelo próprio banqueiro J.P.Morgan. O novo cronograma estabelecia pagamentos anuais da ordem de quase US\$ 500 milhões – dois terços dos quais financiados

por bancos americanos – por longo período que se estenderia até 1988. Por sugestão de Schacht, foi criado o *Bank for International Settlements*, sediado na Suíça, para administrá-los³³.

Todavia, em outubro daquele mesmo ano, deu-se o “*crash*” da bolsa de Nova York. Com ele, teve início a chamada “Grande Depressão”, a mais grave crise de colapso de circulação monetária já enfrentada pelo capitalismo mundial até os nossos dias (FERREIRA FILHO, 2015, p. 408). Nesse contexto, os bancos americanos suspenderam os empréstimos ao governo alemão, descumprindo os termos acordados.

Então, houve uma reviravolta decisiva para os destinos da Alemanha nos anos subsequentes. Em março de 1930, alegando que o Plano Young havia dado “excessivo controle” aos credores estrangeiros sobre o país, e entrando em sério desacordo com o governo, Schacht renunciou à presidência do *Reichsbank* (MARSH, op. cit., p. 106). Acabava, assim, a sua disposição em cooperar com os países aliados. Ele havia ocupado o cargo por mais de seis anos, sobrevivendo a nove gabinetes liderados por cinco chanceleres diferentes. Mais perene que os chefes de governo, seu nome havia se tornado o próprio símbolo da estabilidade monetária alemã.

I.VI - A “Grande Depressão”, os nazistas e a inflação

Com a partida de Schacht, o governo alemão perdeu “uma firme garantia para a segurança da moeda”. Por outro lado, sem o dinheiro americano, as suas reservas internacionais começaram a cair rapidamente e o pagamento das reparações foi suspenso. A subsequente desorganização das finanças públicas e o declínio do comércio exterior do país, produto da crise internacional, resultaram numa retração de 39% na produção industrial e no desemprego em massa, que alcançou 44% da força de trabalho industrial, o equivalente a nove milhões de trabalhadores (EICHENGREEN, 2010, p. 108).

Nessas condições renovadas de pobreza generalizada e imenso descontentamento popular, os nazistas, bem organizados e devidamente financiados por extratos substanciais do empresariado alemão, que os consideravam preferíveis aos comunistas (EVANS, 2003, p. 374), lograram êxito em se estabelecer como força política cada vez mais expressiva. Afinal,

33 Atualmente, o BIS reúne os 60 bancos centrais considerados mais importantes do mundo.

Hitler foi apontado chanceler em janeiro de 1933 pelo então presidente Paul von Hindenburg e, apenas três semanas depois da vitória do partido nazista nas eleições gerais de 5 de março de 1933, na qual obteve 44% dos votos e das cadeiras do *Reichstag*, começou a implantar a sua ditadura com a aprovação da chamada *Lei de Concessão de Plenos Poderes* (*Ermächtigungsgesetz*), que lhe facultava decretar leis sem autorização do próprio Parlamento e à revelia dos dispositivos constitucionais.

Nesse ínterim, Schacht havia se tornando um opositor visceral da política de cumprimento dos termos de Versalhes. Então, aproximou-se da liderança nazista, que prometia romper com o *Diktat* com vistas a retomar o pleno exercício da soberania nacional. Hitler, por sua vez, sabia o quão profundamente a hiperinflação havia marcado a psicologia dos alemães e, empossado, enfatizou que não seguiria caminhos como os que haviam resultado nela. Ele tomou como motes da imprensa do partido a palavra “estabilidade” e a frase “sem experimentos”, declarando que “esse governo evitará experimentos monetários” (MARSH, op. cit., p. 21, 110).

Assim, ele indicou Schacht para, mais uma vez, assumir a presidência do *Reichsbank*. Desta feita, o banqueiro se tornou o principal partidário do nazismo nos meios empresariais e financeiros alemães e estrangeiros, contribuindo para que o movimento adquirisse prestígio e credibilidade internacional. Por exemplo, por ocasião da sua posse, ele afirmou:

[...] não é possível administrar um banco central em desarmonia com os princípios políticos do governo [...] a política monetária e o setor bancário e creditício não podem ser pensados como tendo existência separada, administrada de acordo com alguma fórmula matemática [...] em vez disso, eles estão entrelaçados na extensão mais próxima possível com o interesse econômico nacional e aquele de todo o povo alemão. (Ibid., p. 110)

Desse modo, embora reiterando o seu “compromisso absoluto” com a estabilidade monetária, Schacht apoiou decisivamente o esforço de rearmamento pretendido por Hitler, o considerando “a tarefa à qual tudo o mais tem que estar subordinado”. Para isso, ele concebeu um engenhoso instrumento financeiro, as notas promissórias MEFO (*Metallurgische Forschungsgesellschaft*), objetivando canalizar recursos privados em títulos de longo prazo para financiar o complexo industrial-militar de forma não inflacionária. Doze bilhões de marcos em notas MEFO foram arrecadados para pagar às grandes indústrias alemãs pelas encomendas de materiais bélicos, volume demonstrativo do sucesso do programa.

Reforçando esses objetivos, em 1934, Schacht também foi empossado como ministro da Economia, acumulando as duas principais funções de comando das finanças e da produção do

país. No mesmo ano, ele lançou o chamado *Novo Plano*, um esquema rigoroso de controle e planejamento do comércio exterior e do câmbio com vistas a importar matérias primas apenas dos países que compravam bens finais e máquinas alemãs (entre eles, o Brasil), num contexto de protecionismo e escassez generalizada de divisas no comércio internacional. Para ele, tratou-se de uma forma de “por a nossa economia em movimento sem participar nos experimentos dúbios levados a cabo no exterior” (Ibid., p. 50), viabilizando o rearmamento sem disponibilidade e necessidade de empregar moedas fortes.

Em seguida, dando o seu “enérgico” suporte à tomada da Presidência por Hitler em substituição ao falecido von Hindenburg, ele declarou que “todo o poder tem que ser transferido” para o ditador, atribuindo-lhe a condição de “guardião da razão econômica” e ter “canalizado e unificado” a vontade do povo alemão que, no seu entendimento, constituía a “força do regime nacional socialista” (Ibid., p. 111).

Não obstante, a partir de 1936, Schacht tornou-se cada vez mais preocupado com o conflito entre os objetivos de estabilização monetária e o rearmamento acelerado. Assim, começou a negar novas requisições de fundos pelo governo. Isso conflitava com a concepção nazista de economia política, segundo a qual:

[...] antes da guerra, o governo do *Reich* tinha recusado permitir que a escassez de recursos financeiros interferisse com a produção ou comércio. De acordo com a teoria nazista, a produção era para ser determinada apenas pela quantidade disponível de matérias primas, trabalho e capacidade industrial; se alguns países também precisassem de capital, esse capital seria fornecido pela Alemanha. O comércio entre os países europeus atraídos para a órbita alemã era para ser financiado através de um sistema multilateral de compensação de câmbio, com Berlim como o centro financeiro do continente. [...] A super expansão resultante do crédito não perturbava o Ministério de Assuntos Econômicos do *Reich*. A produção mantinha a prioridade; as questões financeiras tinham que cuidar de si mesmas da melhor forma que pudessem. (PETROV, 1967, p. 28-29)

Portanto, o dinheiro era considerado apenas um meio, de criação arbitrária, comandante dos fatores materiais de produção, não sendo seu fator de limitação. Havendo disponibilidade dos últimos, aquele deveria ser fornecido para coordená-los. Logo, não eram admitidas limitações financeiras aos objetivos políticos do regime. As finanças deveriam ser administradas de forma completamente subordinada a eles.

Desse modo, as restrições impostas por Schacht o levaram a perder seu prestígio junto à cúpula nazista. Ainda assim, houve tempo para que apoiasse a reforma bancária de 1937, que “acabou com a independência legal do *Reichsbank* do governo alemão, rompeu os laços

estrangeiros acordados durante os anos infrutíferos de negociações de reparações, e trouxe o banco formalmente sob o controle de Hitler”. Isso porque, em que pese a presença de representantes estrangeiros na direção do banco central tenha sido interrompida em 1930, a instituição ainda dependia da sua aprovação para mudar determinadas políticas, como os regulamentos para a emissão de notas. Dessa forma, Schacht afirmou que a nova lei “removeu os últimos traços de Versalhes”, restaurando a “soberania monetária alemã”. Ademais, denunciando a separação anterior do banco central em relação ao governo como uma “anomalia constitucional”, afirmou que a colocação do *Reichsbank* sob a jurisdição direta de Hitler era “a melhor garantia possível para a manutenção da estabilidade monetária” (MARSH, 1993, p. 117).

Não obstante, na medida em que aumentaram os seus atritos com o governo, em novembro de 1937, Schacht pediu demissão do ministério, embora tenha permanecido na presidência do *Reichsbank* até janeiro de 1939, quando, afinal, foi demitido por Hitler - não sem antes declarar que a instituição “sempre estará na linha de frente pela nação e pelo *Führer*” (Ibid., p. 120)³⁴.

A saída de Schacht não significou qualquer complacência com o problema inflacionário. Na mesma ocasião, Hitler decretou uma nova *Lei do Reichsbank* que aprofundou as determinações centralizadoras da reforma de 1937. O banco central foi posto sob o comando direto do ditador com a obrigação legal de “salvaguardar a moeda”, a primeira vez que isso aconteceu (Ibid., p. 29). Até a derrota e destruição total do regime nazista, em maio de 1945, Hitler e as autoridades monetárias “foram assombrados constantemente pelo espectro da inflação desenfreada” (PETROV, op. cit., p. 38). Assim, jamais perderam de vista a sensibilidade dos alemães a essa questão, entendendo o controle da inflação como uma medida fundamental para a manutenção da sua estabilidade e legitimidade. Além disso, consideravam que uma moeda forte era um símbolo e uma consequência de um governo forte, conforme expresso por Walther Funk, o substituto de Schacht na presidência do *Reichsbank*:

A questão monetária é sempre uma questão de confiança. A segurança de uma moeda não é determinada pelo ouro e moeda estrangeira, nem por um *portfolio* de títulos, mas pela força interna e externa do Estado. Ninguém na Alemanha precisa ter a menor dúvida. O *Reichsmark* permaneceu estável, o

34 Durante a guerra, Schacht foi considerado um opositor pelas lideranças nazistas e aprisionado num campo de concentração. Após a derrota alemã, foi julgado por crimes de guerra pelos tribunais de Nuremberg, sendo, porém, absolvido.

Reichsmark permanecerá estável – e depois que a guerra terminar em vitória, ele será mais estável do que nunca! (MARSH, op. cit., p. 30)

De fato, essa posição se refletiu nas políticas adotadas durante a própria guerra, tanto no que diz respeito à administração monetária da própria Alemanha quanto nas suas iniciativas com relação aos países ocupados. Vejamos alguns exemplos. No primeiro caso, o governo se manteve fiel a uma “abordagem conservadora” na qual controles rígidos de preços e salários, em níveis anteriores à guerra, foram impostos, além de um sistema de racionamento para bens essenciais. Com isso, o aumento do índice geral de preços no país foi de apenas 8% entre 1939 e 1942. Para isso, destaque-se a imposição aos países vizinhos - tanto aos aliados quanto aos conquistados - de acordos comerciais e de taxas de câmbio flagrantemente favoráveis ao *Reichsmark*, o que assegurava à Alemanha a apropriação menos custosa dos recursos materiais de boa parte da Europa (PETROV, op. cit., p. 29-31).

Havia, além disso, a questão da administração monetária dos imensos exércitos em constante deslocamento. Para coordená-la, foram criados bancos especiais chamados *Reichskreditkassen*, emissores de uma moeda militar intitulada *Reichskreditkassenscheine*, denominada em *Reichsmarks* (isto é, em marcos “comuns”). Essa moeda, garantida por empréstimos ao governo, foi posta em circulação nos países ocupados seguindo o rastro dos exércitos alemães: na Polônia, em 1939; na Dinamarca, Noruega, Holanda, Bélgica e França, em 1940; e nos Balcãs e na Rússia, a partir de 1941. Então, as notas de *Reichskreditkassenscheine* foram proclamadas de curso forçado em todo o território sob o domínio da Alemanha - para todos os fins, praticamente se tornando uma espécie de *moeda franca* europeia -, alcançando volume de circulação considerável, de quase três bilhões e meio de marcos.

Além dela, foram criadas também notas promissórias militares - *Wehrmachtsverpflichtungsscheine* - equivalentes a 50 mil marcos, utilizadas para grandes compras realizadas pelas forças alemãs fora do país; e dois outros instrumentos, os chamados “dinheiro de cantina” - *Wehrmachtsbehelfgeld* e *Verrechnungsscheine* -, também equivalentes ao marco, mas tendo valor dez vezes superior ao de face quando usados nos restaurantes do próprio exército ou enviados para a Alemanha. Com isso, pretendia-se desestimular os gastos dos soldados nos territórios ocupados - mesmo porque essas moedas não foram declaradas de curso forçado -, contribuindo para manter a disciplina das tropas (Ibid., p. 32, 36).

Em rigor, “o propósito original de emitir moeda militar especial era assegurar que as necessidades financeiras do exército - incluindo o pagamento das tropas – fossem cumpridas, ao mesmo tempo, sem afetar adversamente a situação monetária dentro da Alemanha” (Ibid., p. 33). Isso era obtido na medida em que o governo impunha “limitações estritas” na conversão das *Reichskreditkassenscheine* para marcos dentro do território alemão, embora os soldados fossem autorizados a trazer suas poupanças para casa. Dessa forma, preservou-se certo “isolamento monetário” da Alemanha em relação ao resto da Europa, em que pese o tráfego constante e incontrolável de soldados e moedas de uma parte para outra do continente, fato que obrigava as autoridades a promover retiradas esporádicas das *Reichskreditkassenscheine* “em estágios, país por país, quando as condições permitiam” (Ibid., p. 35).

No segundo caso, a experiência hiperinflacionária e o conhecimento dos seus efeitos sociais e políticos desastrosos levaram os nazistas a provocar deliberadamente a inflação nos países ocupados considerados inimigos, a empregando como uma arma de guerra. Na Polônia e na União Soviética, os governadores nazistas decretaram a extinção das moedas nativas e a sua substituição por moedas emitidas pelas autoridades alemãs, promovendo o confisco das poupanças e ativos monetários. Assim, as elites e classes médias locais foram imediatamente desapropriadas, iniciativa “em linha com a política geral opressiva dos nazistas no leste”.

Além disso, com vistas a provocar conflitos sociais e deteriorar ao máximo as condições de vida nesses países, “a inflação foi permitida alcançar um nível muito elevado; a escassez artificialmente criada de mercadorias fez os preços do mercado negro subirem mais alto do que em qualquer outro lugar da Europa” (Ibid., p. 35). Afinal, desocupar esses territórios das populações nativas era “necessário”, pois neles se localizava o chamado *Lebensraum* (“espaço vital”) que a doutrina nazista pretendia tomar para colonização pela suposta “raça ariana”.

Por último, destaque-se a proposta elaborada por Reinhard Heydrich, chefe do Gabinete Central de Segurança do Reich e *Reichsprotektor* da Boêmia e da Morávia, consubstanciada na Operação Bernhard. O seu plano objetivava produzir imenso número de notas falsas de libras esterlinas e “distribuí-las de tal forma e em tais quantidades” pela Europa “que a bancarrota do *Bank [of England]* seria inevitável”, com isso arruinando “a fundação financeira do Império Britânico” (Ibid., p. 36).

Com efeito, essas notas chegaram a ser produzidas. Porém, o serviço secretou encontrou grandes dificuldades para distribuí-las sem revelar a sua origem em capitais como Paris e

Atenas, além de, em meio aos bloqueios adotados durante a guerra, encontrar formas de fazer com que chegassem à Grã-Bretanha. Além disso, o próprio ministro da Economia alemão, Walter Funk, manifestou oposição à operação, temendo que a inundação de libras em cidades então ocupadas pelos alemães produzisse perturbações nas próprias taxas de câmbio do *Reichsmark* com as demais moedas europeias, taxas cuja estabilidade era considerada essencial para garantir o abastecimento do país e viabilizar a construção da sua “Nova Ordem” na Europa.

Por essas razões, a Operação Bernhard acabou abandonada. Mas embora inutilizada, a iniciativa foi considerada a “arma de papel” de Hitler (Ibid., p. 37).

I.VII - Ordem monetária, ordem social e ordem política

Ainda que a hiperinflação tenha sido subitamente debelada pela reforma monetária adotada a partir de novembro de 1923, as consequências sociais e políticas da destruição total da ordem monetária perduraram por vários anos e se mostraram extremamente gravosas para a sociedade alemã.

Escrevendo a respeito daquele período anos após a Segunda Guerra Mundial, Hjalmar Schacht afirmou que:

O “período da inflação” significa o bloqueio da fome; a entrega de valores reais às potências estrangeiras; a política fora da lei; o reagrupamento da população; a ascensão de figuras obscuras à riqueza súbita. Para as classes até então abastadas, ele significou perda de capital, para os afortunados pequenos homens moderadamente confortáveis, implicou a ruína. No governo e nos círculos oficiais, significou corrupção; agiotagem política entre os partidos, a *Wehrmacht* e os ministérios; crescimento na mortalidade infantil e no crime; os jovens, aleijados com raquitismo, os velhos, morrendo antes do seu tempo. (PETROV, 1967, p. 38)

Por essas razões, ele também expressou a opinião de que “Estados e governos perecem por duas razões: guerras e más finanças” (MARSH, 1993, p. 28).

De fato, as evidências apontam que a hiperinflação tenha sido o fator predominante para a ruptura social e política que levou à primeira grande onda de ascensão dos “extremismos” na Alemanha, em meados dos anos 1920. Isso porque, com a crise, a República e os partidos com posições “moderadas”, defensores das instituições estabelecidas como o Social-Democrata (SPD), o *Zentrumspartei* e o Partido Popular Alemão (*Deutsche Volkspartei*), caíram sob o fogo cerrado da retórica virulenta dos movimentos “ultranacionalistas” e das “agitações” de trabalhadores organizados, que pretendiam subvertê-las.

Nesse cenário, destaquem-se as tentativas de golpe promovidas por grupos de extrema-direita, em especial, o *Putsch* liderado por Hitler, precisamente no clímax da hiperinflação. Embora fracassada, a grande repercussão da sua iniciativa o colocou sob a atenção da opinião pública, assim como ao seu até então marginal Partido Nacional-Socialista dos Trabalhadores Alemães, contribuindo significativamente para a difusão das suas ideias.

Afinal, após os anos de relativa estabilidade proporcionados pela reforma monetária de 1923, com o recrudescimento da crise financeira a partir de 1930, os partidos “subversivos” da ordem republicana voltaram a crescer em apoio popular. Porém, foram os nazistas que, melhor organizados e financiados, adquiriram uma projeção eleitoral tal que conduziram Hitler à Chancelaria, instaurando, em março de 1933, a sua ditadura mediante aprovação parlamentar. Assim, após quase 14 anos de muita instabilidade política - entre 13 de fevereiro de 1919 e 30 de janeiro de 1933, a Alemanha foi governada por 20 gabinetes diferentes, cada um deles durando, em média, apenas 239 dias (EVANS, 2003, p. 83-85) -, a República de Weimar foi destruída “por dentro”, pela tomada e subversão das suas próprias instituições.

Com efeito, conforme veremos adiante, há sólidas evidências de que essa perspectiva permanecia viva nas mentes dos homens públicos aos quais caberia a tarefa de dirigir a reconstrução do país no pós-guerra. Eram personagens que ocupavam posições de comando nas instituições políticas e monetárias durante os anos da hiperinflação e que, por isso, tiveram que lidar politicamente, ou mesmo pessoalmente, com os seus efeitos colaterais.

Significativamente, esse foi o caso do futuro primeiro chanceler da RFA, Konrad Adenauer. Na qualidade de prefeito de Colônia entre 1917 e 1933, presidente do Conselho de Estado (*Staatsrat*) da Prússia (entre 1921 e 1933) e do banco estatal da Renânia, Adenauer foi instado a administrar as consequências da derrota na guerra e da desordem monetária, como a ocupação estrangeira, a influência francesa e o secessionismo.

Em rigor, tal foi o seu envolvimento pessoal com essas questões que, por muito tempo, ele sofreu ataques dos seus adversários políticos, como os nazistas, que o acusavam de acalantar sentimentos separatistas e anti-alemães, embora algumas evidências indiquem que ele tenha se oposto “fortemente” a isso (IRVING, 2002, p. 28)³⁵. Não obstante, Adenauer

35 As acusações exploraram o fato de que, ocasionalmente, Adenauer participou de reuniões com líderes separatistas que propunham a independência total da Renânia. Não obstante, as suas posições quanto ao problema foram claramente explicitadas em discurso realizado em Colônia em fevereiro de 1919, no qual: “Adenauer enfatizou que ele era totalmente contrário à anexação francesa até o Reno, já que isso criaria

exerceu papel de relevo nas já citadas discussões quanto à organização política da Renânia, propondo a criação de um estado renano desmembrado da Prússia com vistas a integrar um *Reich* federalizado e bastante descentralizado, contrabalançando a influência prussiana, considerada belicosa tanto pelos renanos quanto pelos franceses. Destaque-se, também, o seu projeto de que essa nova entidade representasse um passo na reconciliação entre franceses e alemães e fomentasse a “colaboração estreita entre as indústrias carvoeira e siderúrgica alemã e francesa, consolidada por uma troca de ações compartilhadas” (EPSTEIN, 1967, p. 543), ideais que, no pós-guerra, inspiraram tanto a constituição da RFA quanto a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço.

Por outro lado, com a crise do início dos anos 1930, a situação financeira da sua cidade se deteriorou rapidamente, chegando à insolvência no verão de 1932. O desemprego cresceu, alcançando 100 mil trabalhadores apenas em Colônia, tornando as suas ruas cenários frequentes de confrontos entre nazistas e comunistas. Foi quando Adenauer constatou que “havia um grande número de extremistas na Alemanha” (IRVING, op. cit., p. 48), embora tenha se mostrado bastante mais tolerante e conciliador com os de direita, que ele acreditava ser possível “conter” uma vez lhes fossem dadas responsabilidades de governo.

instabilidade e sem dúvidas levaria a uma guerra futura. Ao mesmo tempo, ele salientou que queria ver uma reconciliação genuína com a França. Ele entendeu os medos da França quanto à força da Alemanha, e [...] a sua preocupação com a posição predominante da Prússia dentro da Alemanha (42 dos 65 milhões de habitantes da Alemanha sendo prussianos). A solução preferida de Adenauer era a separação da Prússia dentro de uma Alemanha federal novamente constituída. Ele gostaria de ver o estabelecimento de um “estado alemão ocidental” (*Land*) dentro dessa nova Alemanha federal, mas era contra esse estado ser “clerical” [uma vez que a Renânia tinha preponderância católica]; então, ele queria que [o estado] consistisse não apenas da Renânia prussiana, mas também de partes da Vestifália, do Ruhr, e talvez do Sarre. Adicionalmente, se o novo estado fosse criado, ele tinha que ser aprovado pelos principais partidos políticos na Renânia e dentro da Alemanha como um todo. Ele compreendeu que um novo “estado alemão ocidental” dentro de uma Alemanha federal ficaria aquém das aspirações francesas, mas [...] poderia receber o apoio dos britânicos e americanos, que queriam restringir o poder prussiano, mas evitar provocar a inimizade dos alemães derrotados. A assembleia especial em Colônia – composta, deve ser enfatizado, por representantes de *todos* os principais partidos políticos – concordou com Adenauer, e adotou a seguinte resolução: ‘Uma vez que a divisão da Prússia está sendo seriamente considerada, o comitê eleito por essa assembleia está empoderado para elaborar planos para o estabelecimento de um estado alemão ocidental federal dentro da estrutura do *Reich* alemão e em conformidade com a Constituição do *Reich*, que está para ser elaborada pela Assembleia Constituinte alemã’. E também: “Adenauer considerou uma “República da Renânia” separada da Alemanha, e portanto sob a influência francesa, uma receita para uma guerra futura. Porém, ele compreendeu os temores franceses sobre o poder da Alemanha e o predomínio da Prússia dentro da Alemanha. Ele estava, portanto, muito preparado para considerar o desmembramento da Prússia *dentro* de uma Alemanha federal novamente constituída. Ele sustentou essa visão no período depois da Primeira Guerra Mundial, e foi sustentar novamente depois da Segunda, quando o estado da Renânia do Norte-Vestifália veio a ser um dos novos *Länder* da República Federal da Alemanha (IRVING, 2002, p. 25-26, 29, destaques do original).

Porém, o seu “cálculo” se revelou completamente equivocado. Após a tomada do poder pelos nazistas, Adenauer foi considerado um opositor por Hitler, que ao longo dos 12 anos da sua ditadura, desencadeou contra ele uma série de perseguições. Assim, ainda em abril de 1933, ele foi removido da prefeitura, investigado (sem sucesso) por corrupção e teve a sua conta no *Deutsche Bank* congelada. No ano seguinte, foi detido pela Polícia de Segurança do Estado (*Gestapo*) por dois dias. Em 1935, foi banido do distrito de Colônia por dois anos. Finalmente, depois de alguns anos recluso à vida familiar em relativa tranquilidade, em agosto de 1944, Adenauer e a sua esposa foram detidos em reação à fracassada tentativa de assassinato de Hitler, sob ameaças de tortura contra as suas duas filhas. Foi apenas pela intervenção pessoal de outro dos seus filhos, um oficial do Exército, que ele escapou de uma provável execução, sendo libertado em novembro (Ibid., p. 55).

Dessa forma, para ele, seguramente as consequências últimas da hiperinflação não se limitaram às suas atividades políticas. Assim:

Depois da Segunda Guerra Mundial, as visões de Adenauer sobre o colapso de Weimar eram bastante ortodoxas. Ele culpou a crise econômica, o vácuo de autoridade depois do colapso da Alemanha imperial em 1918, a severidade do Tratado de Versalhes, a força do extremismo (tanto de esquerda quanto de direita) e a fraqueza dos políticos democráticos. (Ibid., p. 46)

Outro desses personagens foi o primeiro ministro da Economia da RFA e sucessor de Adenauer na Chancelaria, o economista Ludwig Erhard. Para ele, a experiência alemã com a hiperinflação e a nova crise inflacionária ocorrida após a derrota na Segunda Guerra representavam uma “memória amarga [...] baseada em duas experiências desafortunadas” (ERHARD, 1958, p. 198).

Por isso, tratando das políticas de estabilização adotadas pela reforma monetária de 1948 (que discutiremos no próximo capítulo), Erhard expôs a sua visão de que:

Os alemães talvez sejam mais preocupados com o sucesso dessas empreitadas do que quaisquer outros. Dentro de uma única geração, eles experimentaram dois períodos de inflação que foram mais ou menos sem precedentes na história econômica do mundo. (Ibid., p. XI)

Então, Erhard alertou para o fato de que uma “política deliberadamente inflacionária” inevitavelmente resultava em “desastre político” (Ibid., p. 7), conforme, no seu entendimento, havia sido demonstrado pelas experiências armamentistas alemãs durante a Primeira Guerra e nos anos 1930, levadas a cabo “em desconsideração aos princípios da estabilidade financeira e ordem econômica, então acarretando no declínio da moeda”.

Por isso, para ele, a RFA deveria ser constituída sobre o princípio fundamental de que “pedir às pessoas para atravessarem tais experiências terríveis por uma terceira vez é impossível. Temos que resistir a todas as tentativas [...] de depreciação do valor do nosso dinheiro” (Ibid., p. 198).

Em suma, diante dessas evidências, sustentaremos a hipótese de que a experiência hiperinflacionária se mostrou determinante para a concepção de *ordem monetária para a ordem social e política* elaborada pelos dirigentes alemães do pós-Segunda Guerra, dos quais os principais expoentes foram, exatamente, Adenauer e Erhard.

Então, cientes de que a instabilidade da ordem monetária alemã havia criado as condições que levaram à destruição da sua ordem política, eles consideraram a estabilidade monetária como o pilar fundamental da nova RFA, isto é, da reconstrução da Alemanha. Por isso, para eles, era necessário criar um arranjo político-institucional capaz de harmonizar os interesses divergentes das distintas classes sociais, estabilizando os conflitos distributivos com vistas a assegurar aquela estabilidade, além de criar instituições monetárias sólidas e prestigiadas, isentas de possíveis pressões governamentais como as que levaram o *Reichsbank* a apoiar os projetos armamentistas dos nazistas.

No próximo capítulo, investigaremos sob quais circunstâncias, e orientados por quais objetivos, isso foi feito.

CAPÍTULO II

A ORGANIZAÇÃO MONETÁRIA E POLÍTICA DA REPÚBLICA FEDERAL DA ALEMANHA SOB O COMANDO ALIADO

II.I - A situação da Alemanha no imediato pós-guerra e a ocupação aliada

Foi na madrugada do dia 7 de maio de 1945 que os principais representantes do alto comando militar do que havia sobrado do *Terceiro Reich*, o general Alfred Jodl e o almirante Karl Dönitz, aceitaram assinar o instrumento da “rendição incondicional e derrota total” da Alemanha aos aliados. Assim, à meia noite de 8 para 9 de maio, chegava ao fim a Segunda Guerra Mundial na Europa, embora as forças alemãs ao redor de Praga só tenham se rendido no dia 11 e, na Iugoslávia, no dia 15 daquele mesmo mês (BESSEL, 2010, p. 135).

Com efeito, a Alemanha que emergiu após os seis anos do conflito que, sob a ditadura nazista, ela mesma havia iniciado, era um país arruinado. Ainda nos meses derradeiros da guerra e do regime, com o seu progressivo esfacelamento, serviços públicos já haviam sido paralisados em muitas áreas do país, boa parte dos policiais tinha desertado e a segurança pública entrou em colapso. Tal cenário de incerteza e desordem:

[...] levou as pessoas – os alemães e milhares de outras que foram levadas, em geral contra a vontade, para o *Reich* – a se comportarem de um modo que chamava cada vez mais a atenção do Estado policial nazista. Isso acontecia sobretudo com relação aos alimentos: as rações foram várias vezes suspensas no começo de 1945, e mesmo aquilo que poderia ser comprado nacionalmente de acordo com reduzidos calendários de racionamento deixou de estar disponível. A consequência desse fato foi que, perto do fim da guerra, os alemães recorreram ao mercado negro e aos saques. Civis, soldados e operários estrangeiros saqueavam lojas e casas, vagões de trem, seções de guarda de bagagem em estações ferroviárias, adegas, depósitos de carvão e instalações governamentais, enquanto a ordem pública desmoronava e a polícia já não tinha meios de proteger a propriedade. A criminalidade [...] cresceu bastante, e a polícia mostrava-se cada vez menos capaz de enfrentá-la. Os alemães foram levados à criminalidade. (Ibid., p. 74-75)

Nessas alturas, a administração pública praticamente já havia parado de funcionar, na medida em que, devido à destruição da infraestrutura, as “diretrizes de Berlim ou de centros regionais nem sempre alcançavam os destinatários”:

As comunicações [...] tornaram-se cada vez mais difíceis. Deixaram de existir muitos serviços que, em países desenvolvidos, as pessoas consideram indispensáveis: as telecomunicações, os correios, as ferrovias, o transporte público, as estradas e o fornecimento de gás, eletricidade, água e

combustível praticamente pararam de funcionar. Na cidade de Siegen, por exemplo, que fora bastante bombardeada, o fornecimento de gás foi cortado em meados de dezembro de 1944, e assim permaneceu enquanto durou a guerra; no ano seguinte, a eletricidade foi interrompida em 15 de março e não voltou a ser restaurada; a água corrente deixou em grande parte de existir no começo de março, e as pessoas passaram a buscar água em bombas de rua; e os trens pararam completamente de rodar em meados de março. (Ibid., p. 74)

A situação era semelhante em todas as cidades de maior importância política ou industrial. A capital Berlim, por exemplo, saiu da guerra reduzida a “quilômetros” de escombros, mais parecendo uma cidade fantasma na qual “o tráfego parara quase por completo. Nas ruas, era raro se ver alguém. [...] A cidade de milhões de pessoas praticamente deixara de ser viável [...]” (Ibid., p. 109). Em meados de abril de 1945, semanas antes da sua tomada pelos soviéticos, o transporte público, a rede telefônica e as rádios já haviam parado de funcionar, os jornais não circulavam e os cortes de energia eram constantes. Em Würzburg, cidade bávara com 112 mil habitantes antes da guerra, restavam apenas dois mil quando da sua captura pelos americanos. Em Münster, um importante centro industrial na Renânia, os “sobreviventes” eram 23 mil dos 140 mil residentes em 1939.

Com efeito, esse também era o caso de Colônia, que:

[...] estava devastada pelos bombardeios aliados. Aproximadamente três quartos das casas e fábricas tinham sido destruídas, junto com todas as pontes sobre o Reno. Virtualmente não havia mais suprimento de gás, eletricidade ou água, e o sistema de saneamento estava em ruínas. A população, prolongando a sua existência em meio aos destroços, tinha sido reduzida para aproximadamente 35 mil, de um total pré-guerra de 750 mil. Colônia levaria dez anos para se recuperar completamente da devastação de 1945. (IRVING, 2002, p. 57)

Em outras cidades, como Leipzig, o problema era o inverso: a população cresceu consideravelmente devido ao fluxo de refugiados (neste caso, de 700 mil para mais de um milhão de habitantes), mas a destruição generalizada tornava impossível abrigá-los. O mesmo acontecia nas áreas rurais, tomadas por milhões de fugitivos vindos das cidades. Além disso, praticamente não havia trens circulando pelo país, impedindo que os deslocados voltassem às suas regiões de origem.

Nesse cenário caótico, não surpreende que, por algum tempo, as atividades produtivas em toda a Alemanha tenham “cessado completamente”, um fato que gerou escassez generalizada de todo tipo de bens de consumo e industriais. Um septuagenário que havia testemunhado tanto a hiperinflação quanto a “terrível depressão” dos anos 1930 descreveu da seguinte maneira a situação da sua cidade naqueles dias de maio de 1945:

Esperantoso que uma cidade grande como Bremen possa viver durante semanas sem serviços públicos, sem meios de transporte, sem transmissão de notícias, sem abastecimento de comida e combustível, como se não houvesse lojas e trabalhadores, sem escolas e sem tribunais. Não se gasta dinheiro porque não há o que comprar, e os bancos e as instituições financeiras também estão fechados. Além disso, há uma incerteza sobre a moeda. (BESSEL, 2010, p. 325)

Essa “incerteza” se referia ao fato de que “o dinheiro (como acontecera depois da Primeira Guerra Mundial) perdera o valor” e a sua corrosão “significava que trabalhar por salário perdera boa parte do incentivo” (Ibid., p. 339):

Pela segunda vez em pouco mais de um quarto de século, uma guerra mundial perdida levava ao colapso a moeda alemã. Isso foi em parte consequência do enorme aumento de emissão de moeda durante o conflito. Cada vez mais, o regime nazista precisava recorrer a empréstimos e à emissão de moeda para financiar a guerra. Em janeiro de 1945, Otto Ohlendorf, secretário permanente do Ministério da Economia do *Reich*, notara que a quantidade de moeda em poder da população “aumentara bastante”, e que o *Reich* tivera de “recorrer cada vez mais à emissão de moeda”. Como resultado, a quantidade de dinheiro em circulação em 1945, 73 bilhões de marcos [...], era sete vezes maior do que em 1938; o volume de saldos bancários subira mais de cinco vezes (de 18,7 para 100 bilhões de marcos), e o dos depósitos na poupança também quase quintuplicou (de 27,3 para 125 bilhões de marcos). (Ibid., p. 353)

Com a desorganização do abastecimento, esses imensos montantes praticamente não encontravam bens e serviços que pudessem adquirir. Outra consequência da derrota foi a desvalorização contínua e acentuada do marco em relação às moedas estrangeiras, principalmente o dólar, cobiçado por quem quer que ainda possuísse fundos denominados na moeda emitida por um Estado completamente conquistado e cujo regime havia sido extinto.

Com isso, conforme havia ocorrido durante a hiperinflação, a moeda nacional foi sendo progressivamente abandonada, não cumprindo mais as suas funções. Em muitas áreas do país, os cigarros se tornaram uma “moeda” mais desejada do que as notas de marcos. Em suma, o dinheiro governamental havia perdido a sua característica básica de ser um meio para mobilizar e comandar o trabalho, arbitrar as relações sociais, organizar a sociedade.

Por outro lado, a produção agrícola alemã caiu quase pela metade, ou até mais do que isso, em relação à dos anos anteriores, gerando uma “crise alimentar de proporções gigantescas”. Em 1945, a produção de carvão, a matéria-prima industrial fundamental, foi equivalente a apenas 40% da de 1944 e bastante inferior à de 1936. Já a capacidade industrial, que ainda era “substancial”, sofreu perdas relativamente leves, da ordem de 10 a 30%, dependendo da indústria e da região. Mas os problemas nos transportes e a enorme escassez

de insumos e de força de trabalho fizeram com que muitas fábricas, embora intactas, paralisassem a produção. Assim, em meados de 1945, a produção global da indústria alemã foi de apenas 20% da registrada em 1936; e no ano seguinte, embora tenha duplicado, não alcançou metade daquela (Ibid., p. 341-345).

Concomitantemente, deu-se o surgimento de um “próspero” mercado clandestino de bens escassos, com preços várias vezes superiores aos oficiais. Esse fenômeno se tornou de tal maneira “uma característica onipresente na paisagem social e econômica da Alemanha no pós-guerra” que, segundo estimativas, em 1947, as suas atividades envolviam - “direta ou indiretamente” - até 95% dos alemães (Ibid., p. 354).

Ademais, à parte todos esses problemas, considere-se que, na Primeira Guerra Mundial, a Alemanha capitulou com os seus exércitos lutando em solo estrangeiro. O seu próprio território não foi palco dos combates, nenhuma cidade ou região alemã havia sido ocupada e a sua infraestrutura e capacidade produtiva saíram da guerra razoavelmente conservadas. A rendição não resultou de derrotas militares, mas do espectro revolucionário que se alastrava pelo país. Assim, após a abdicação do *Kaiser*, e apesar da instabilidade política e agitação social provocada pelos problemas monetários e pela ilegitimidade do novo regime, um novo governo *alemão* foi imediatamente constituído.

Em 1945, contudo, a derrota e a desorganização do país foram totais. Com o avanço de milhões de soldados aliados e a tomada dos seus territórios, desencadeou-se uma onda vingativa de extrema violência contra os alemães. Ela incluiu o estupro de centenas de milhares de mulheres, saques, incêndios, furtos, confiscos (de alimentos, bens de consumo, veículos, fazendas e residências) e, principalmente, assassinatos. Esses atos foram perpetrados pelos militares - principalmente soviéticos, no leste, e franceses, no oeste, mas também britânicos e americanos - e bandos armados compostos por civis de nacionalidades que, como os poloneses, tchecos e sérvios, haviam sido brutalmente perseguidas pelos nazistas.

Assim, estima-se que apenas nas (então) províncias orientais do *Reich*, como as Prússias Ocidental e Oriental, a Pomerânia, a Silésia, a Posnânia e os Sudetos, pelo menos 500 mil civis alemães tenham sido mortos nos últimos meses da guerra, enquanto quase 12 milhões fugiram ou foram expulsos para as partes ocidentais (aumentando em quase 25% a sua população), onde, em geral, chegavam num estado de penúria absoluta (Ibid., p. 78, 122-123, 146). No total, entre civis e militares, estima-se em mais de seis milhões e meio as perdas alemãs na Segunda Guerra Mundial, o equivalente a aproximadamente 8% da sua população

pré-guerra³⁶.

Esses dados bastam para ilustrar a extensão do caos que se abateu sobre a Alemanha em seguida à derrota na Segunda Guerra Mundial. Afinal:

A Alemanha foi o primeiro país a sofrer a derrota total na história moderna. O regime nazista não se rendeu e os soldados alemães não pararam de lutar, mesmo quando os exércitos estrangeiros se aproximavam dos jardins da Chancelaria do *Reich* no centro de Berlim. Nunca na história moderna um país caíra mais fundo do que a Alemanha em 1945: sua soberania foi extinta, sua infraestrutura esmagada, sua economia paralisada, suas cidades reduzidas a entulho; além disso, a maioria da população estava faminta e desabrigada, as Forças Armadas desfeitas e os sobreviventes em campos de prisioneiros de guerra; o governo inexistente; e todo o país ocupado por exércitos estrangeiros. A Alemanha tornou-se o país da morte. Durante o último ano da Segunda Guerra Mundial, morreram mais alemães do que em qualquer outro ano da guerra. Quanto a *Wehrmacht* se rendeu em maio de 1945, metade da população perdera pelo menos uma pessoa da família. Os bombardeios e os combates no solo em 1945, a maior parte dentro da Alemanha, deixaram atrás de si uma paisagem atulhada de cadáveres. (Ibid., p. 365-366)

Em suma, deu-se então a “desintegração total” do Estado na Alemanha e, com ele, de “qualquer administração ordenada” da sociedade. Por essas razões, considerou-se que, de forma ainda mais crítica do que na fase mais aguda da hiperinflação, aquela sociedade “foi quase pulverizada em 1945” (Ibid., p. 76). Nas palavras de Rudolf Paul, o primeiro ministro-presidente da Turíngia no pós-guerra, “o colapso de 9 de novembro de 1918 foi uma tempestade em copo d'água, em comparação com o ciclone do ano de 1945” (Ibid., p. 307).

a) A ocupação e os interesses dos aliados vitoriosos na Alemanha

Depois da assinatura do termo de capitulação *incondicional*, para todos os fins, haviam deixado de existir forças armadas e governos alemães. Então, o general americano Dwight Eisenhower, o comandante supremo das forças aliadas na Europa, anunciou a chegada dos seus militares ao país “como um exército vitorioso” que ocupava um inimigo completamente derrotado e sem direitos. A revelação dos horrores perpetrados pelos nazistas nos campos de concentração não melhorou em nada a situação dos alemães. Assim, desde os primeiros dias da ocupação, a atitude dos aliados em relação a eles era a de que se tratava “não apenas [de] um povo conquistado, mas também moralmente falido e culpado de crimes inomináveis”

³⁶ Embora muito elevado, ainda um percentual bem inferior aos de alguns países invadidos pelos nazistas, como a Polônia (17%), Lituânia (14%), União Soviética (13,7%), Grécia e Iugoslávia (entre 7 a 10%).

(Ibid., p. 169, 171).

Com isso, nos primeiros meses da ocupação, os aliados exerceram, com a maior severidade, os mais amplos poderes sobre o país. Quase nove milhões de soldados alemães foram tomados como prisioneiros de guerra; dois anos depois, mais de dois milhões e meio deles ainda estavam detidos. Foram impostas normas severas aos civis, como toques de recolher, rígidos limites de deslocamento e proibições de exercício de uma série de atividades profissionais. Centenas de milhares foram detidos nas quatro zonas de ocupação, sob a acusação de terem integrado o partido e as associações nazistas. Pela mesma razão, a maior parte do funcionalismo público e dos professores, em algumas regiões até mais de 90% dos quadros, foi demitida. Essas práticas ostensivas de “desnazificação”, embora tidas como necessárias e merecidas, cobravam o seu preço, tornando muito lento e ineficaz o restabelecimento dos serviços públicos e dos governos locais, um fato que aumentava as responsabilidades dos ocupantes com a população local (Ibid., p. 185-193, 199).

Dessa forma, num primeiro momento, “os alemães foram meramente um objeto da ocupação”, com os vitoriosos reafirmando o seu “direito a estabelecer o futuro alemão por uma ação unilateral” (PETROV, 1967, p. 132). De fato, que destino dar à Alemanha no pós-guerra vinha sendo tema de discussões entre os aliados, pelo menos, desde a Conferência de Teerã, em 1943. Nela, Roosevelt, Churchill e Stalin expressaram a “convicção” de que o país deveria ser dividido e que “medidas efetivas” fossem tomadas para prevenir a sua reunificação. Além disso, o americano e o soviético se mostraram favoráveis a que fosse dado um “tratamento muito rigoroso” aos alemães, enquanto Churchill defendeu que, por pelo menos 50 anos, os aliados garantissem “segurança para o mundo [...] prevenindo o rearmamento, supervisionando as fábricas [...], proibindo toda a aviação e por mudanças territoriais de longo alcance” (Ibid., p. 134). Apesar disso, nada concreto foi acordado.

No ano seguinte, conforme prosseguia a guerra, os três governos acordaram preliminarmente a divisão da Alemanha em “zonas de ocupação”, na qual cada potência vitoriosa desfrutaria de “direitos soberanos” e seus governantes “poderiam tratar os alemães como quisessem, sem qualquer interferência dos seus parceiros e sem ter que procurar soluções de compromisso” (Ibid., p. 138). Tratava-se, portanto, do primeiro passo efetivo para promover a partilha *de facto* da Alemanha.

A “questão alemã” voltou a ser tratada na Conferência de Ialta, em fevereiro de 1945, quando a França - devido à “pressão implacável” de Churchill, e contra as objeções de

Roosevelt e Stalin - foi incluída nas negociações. Então, lhe foi destinada uma zona de ocupação contígua à sua fronteira com a Alemanha e representantes franceses foram admitidos no “Conselho de Controle Aliado”, o órgão do governo compartilhado proposto para o país após a guerra. Nessa ocasião, Stalin obteve dos demais mandatários o compromisso de, no pós-guerra, entregar territórios alemães à Polônia, como forma de “compensação” a esse país pelos seus próprios que, com a anuência anglo-americana, seriam anexados pela União Soviética (ZAMOYSKI, 2009, p. 307). No entanto, os quatro aliados não chegaram a um acordo quanto a duas outras questões importantes: as condições formais para o desmembramento da Alemanha e o tamanho das reparações de guerra a serem pagas pelos alemães aos soviéticos.

No dia 5 de junho de 1945, com os alemães já vencidos, os aliados emitiram uma “Declaração a respeito da derrota da Alemanha e a presunção da autoridade suprema pelas potências aliadas”, na qual reservavam aos seus governos a prerrogativa de “determinar as fronteiras da Alemanha ou de qualquer parte dela e o *status* da Alemanha ou de qualquer área no presente sendo parte do território alemão” (PETROV, 1967, p. 139).

Finalmente, na Conferência de Potsdam, inaugurada em 16 de julho de 1945 (e para a qual a França não foi convidada), Harry Truman já havia sido empossado na Presidência dos Estados Unidos em substituição a Roosevelt, que falecera em abril. O novo presidente estava “inclinado” em favor do desmembramento e, “em qualquer caso”, defendia a separação do Sarre e do Ruhr da Alemanha, além do controle internacional sobre toda a margem ocidental do Reno. Porém, esses temas não foram discutidos e apenas se decidiu, sob a pressão de Stalin, que todos os territórios alemães a leste dos rios Oder e Neisse seriam entregues à Polônia, com a exceção de Königsberg e as áreas da Prússia Oriental ao seu redor, anexadas pela União Soviética (Ibid., p. 141).

Com isso, a Alemanha perderia aproximadamente 25% do seu território anterior à guerra, quase 30% das suas terras aráveis, diversas cidades históricas e regiões industriais e carvoeiras de grande importância, como a Alta Silésia (BESSEL, 2010). Determinou-se também o restabelecimento da independência da Áustria e a devolução dos Sudetos à Tchecoslováquia. Finalmente, foram definidas as zonas de ocupação militar: os americanos ocuparam toda a Bavária, o Hesse e partes de Baden-Württemberg; os britânicos, o noroeste alemão, como a Baixa Saxônia, a Renânia, Hamburgo e Schleswig-Holstein; os soviéticos, as regiões na bacia e a leste do rio Elba (Saxônia, Turíngia, Mecklemburgo, Brandenburgo); e os

franceses ficaram com o Sarre e partes do sudoeste alemão (Palatinado e Baden, entre outros). Quanto a Berlim, foi dividida entre as quatro potências.

Com efeito, a falta de um acordo quanto ao desmembramento da Alemanha demonstrava o quanto as expectativas e objetivos dos quatro aliados vitoriosos com relação a ela eram muito diferentes. A princípio, os americanos pretendiam permanecer no país por pouco tempo. Sua principal preocupação era a de “punir os alemães ao destruir a sociedade alemã conforme ela havia se formado sob o *Terceiro Reich*”, tornando impossível o ressurgimento do seu “espírito militarista e nacionalista” através de uma combinação de medidas punitivas e educativas. O seu intuito era tornar o país tão fraco quanto fosse possível, para o que até mesmo a perspectiva do domínio soviético sobre a Europa parecia aceitável (PETROV, 1967, p. 143).

Os soviéticos, que haviam conquistado metade da Alemanha, não a viam mais como uma ameaça à sua segurança. Eles foram os únicos aliados que já chegaram ao país trazendo consigo dirigentes alemães, que haviam organizado durante a guerra com a expectativa de constituir um governo nativo (naturalmente, sob a sua orientação). Por isso, objetivando angariar a simpatia dos alemães, o governo soviético rejeitou oficialmente a responsabilização de toda a nação alemã pelos crimes do nazismo e foi o primeiro a defender um novo Estado alemão unificado, que ele planejava manter sob a sua influência. Mas os soviéticos também pretendiam “extrair tudo de valor” que encontrassem na Alemanha, utilizando os seus recursos materiais para reconstruir e desenvolver o seu próprio país (Ibid., p. 143).

Por sua vez, o governo britânico não demonstrava disposição para punir os alemães, além de temer um acordo de paz que criasse as condições para uma nova “explosão” do seu nacionalismo. Assim, sob o trabalhista Clement Attlee, a administração britânica se concentrou em promover a recuperação produtiva e a criação de um sistema de bem-estar social na zona ocupada, apesar das condições muito adversas. Além disso, os britânicos desejavam apenas que a nova Alemanha fosse “firmemente controlada e desarmada” e que, em algum momento, evoluísse para um Estado “moderado e liberal”. Porém, a “dependência substancial” da Grã-Bretanha em relação à ajuda financeira dos Estados Unidos naquele momento tolhia a sua iniciativa, e os britânicos frequentemente se alinharam com as posições americanas, ainda que as considerassem “contra o seu melhor julgamento” (Ibid., p. 144).

Finalmente, os franceses, invadidos três vezes pela Alemanha em menos de sete décadas, justificadamente viam naquele país uma séria ameaça à sua segurança. Porém,

cientes das terríveis implicações geradas pelo Tratado de Versalhes, não buscavam nenhum tipo de punição material aos alemães ou a sua “reeducação”. O que o governo francês desejava era a criação de um “Estado alemão independente sob o controle internacional” na Renânia - talvez integrante de alguma “federação alemã frouxa” - e a internacionalização do Reno. Ademais, por não terem participado da Conferência de Potsdam, os franceses não se consideravam obrigados a cumprir as suas decisões (Ibid., p. 144).

Dadas essas divergências, uma vez instalados nas suas respectivas zonas de ocupação, os aliados começaram a governá-las independentemente, conforme os seus interesses. Afinal, imbuídos de prerrogativas soberanas, seus governos possuíam plena liberdade de ação nos territórios e poderes de veto no Conselho de Controle Aliado, o que assegurava que decisões sobre o conjunto da Alemanha somente poderiam ser tomadas com a concordância de todos. Dessa forma, o organismo, criado com o propósito de funcionar como um governo comum, acabou produzindo o efeito diametralmente oposto: ele praticamente garantia que decisões conjuntas *não* seriam tomadas e que, assim, cada zona alemã seria governada de forma independente das demais. Com isso, um acordo de paz com (ou sobre) a Alemanha tornou-se impossível.

b) Objetivos americanos para a Alemanha do pós-guerra: o Plano Morgenthau

Desde a entrada dos Estados Unidos na guerra, diferentes agências do governo americano vinham discutindo internamente os planos para o futuro da Alemanha. Uma das primeiras conclusões estabelecidas pelos funcionários do Departamento de Estado foi que:

[...] a Alemanha derrotada era para ser tratada severamente, mas a sua economia não militar era para ser restabelecida. Era esperado que os vitoriosos reivindicassem reparações; também foi reconhecido que a economia da Alemanha representava uma parte importante da [...] europeia. Muitos [...] também sentiam que, sem reabilitação econômica, a Alemanha se tornaria um grande fardo para os aliados, especialmente se o país fosse desmembrado. (Ibid., p. 148)

Além disso, eles consideraram importante atentar para “o problema de criar um equilíbrio na Europa do pós-guerra”, objetivo para o qual uma Alemanha excepcionalmente enfraquecida e instável não contribuiria.

Outras instâncias envolvidas naqueles debates eram os departamentos da Guerra³⁷ e do

37 Extinto e substituído pelo Departamento de Defesa em 1949.

Tesouro. Quanto ao primeiro, os comandantes militares, como o general George Marshall, enfatizavam que as forças armadas não deveriam ser “sobrecarregadas com funções políticas e econômicas” na Alemanha ocupada e que, assim, “nenhum objetivo político de longo alcance” deveria ser confiado a elas (Ibid., p. 150-151). Na prática, eles estavam dispostos a aceitar qualquer política que lhes assegurasse a maior liberdade de ação com o mínimo de responsabilidades com relação aos derrotados.

Por sua vez, o secretário do Tesouro, Henry Morgenthau, também propunha um tratamento “rigoroso” para a Alemanha. Porém, ele rejeitava as ponderações do Departamento de Estado de que a recuperação do país era essencial para a estabilidade da Europa e que, com vistas a torna-la um obstáculo a uma eventual expansão russa, o país não deveria ser “excessivamente” punido. Assim, delineou um plano para transformar a Alemanha num “país pastoral” e “destruir permanentemente a [sua] capacidade econômica e militar [...] para fazer a guerra”. Para isso, seria necessário “eliminar a indústria alemã”, particularmente na Renânia e no Sarre, além de deslocar grande parte da população urbana para as áreas rurais. E com relação às objeções de que, assim organizado, o país poderia não dispor de terras aráveis suficientes para alimentar os seus cidadãos, propôs que “a população excedente fosse despejada no norte da África” (Ibid., p. 153).

Naquela ocasião, Morgenthau apresentou o seu plano ao presidente Roosevelt, que expressou a sua simpatia inicial ao declarar que, se dependesse apenas da sua vontade, “manteria a Alemanha na linha de subsistência pelos próximos vinte e cinco anos”. Em seguida, Roosevelt escreveu um memorando aos secretários Cordell Hull (Estado) e Henry Stimson (Guerra) - com os quais, ao lado de Morgenthau, havia montado uma equipe para “trabalhar a política dos Estados Unidos para a Alemanha” - e ordenou uma mudança nos seus planos, que considerou muito “suaves”.

Então, o presidente enfatizou que:

[...] é da máxima importância que toda pessoa na Alemanha compreenda que, dessa vez, a Alemanha é uma nação derrotada. [...] Eu não quero que elas morram de fome, mas se precisarem de comida [...] devem ser alimentadas três vezes por dia com a sopa das cozinhas do Exército [...]. Muitas pessoas aqui e na Inglaterra sustentam a visão de que o povo alemão como um todo não é responsável pelo que aconteceu – que apenas alguns líderes nazistas são responsáveis. Isso infelizmente não está baseado nos fatos. Ao povo alemão [...] tem que ser levada [a ideia de] que toda a nação esteve engajada numa conspiração sem lei. (Ibid., p. 154)

Dessa forma, o chamado “Plano Morgenthau” tornou-se o embrião da política oficial do

governo. Sob as ordens do presidente, em setembro de 1944, outros funcionários do Tesouro, como Harry Dexter White, desenvolveram em minúcias um “esquema compreensivo para reduzir permanentemente o poder alemão ao desmembrar o país, destruir a sua capacidade industrial e manter forçosamente o povo alemão num nível de subsistência” (Ibid., p. 155).

Então, embora momentaneamente o secretário de Estado Hull tenha abandonado as suas objeções - ainda que considerasse a proposta de Morgenthau um “plano de vingança cega” que “ao demolir completamente a indústria alemã, não poderia mais que demolir parcialmente a economia da Europa” -, o da Guerra, Stimson, explicitou as suas discordâncias. Isso porque, para ele, “ao sistema de punição preventiva e educativa [...] os métodos propostos para tratar a Alemanha adicionariam a perigosa arma da opressão econômica completa. Tais métodos [...] não previnem a guerra; eles tendem a gerar a guerra” (Ibid., p. 155).

Não obstante, em seguida, Morgenthau falhou no primeiro teste internacional do seu plano, pois ao apresentá-lo ao primeiro-ministro britânico Churchill, este reagiu com rispidez, afirmando que “não acorrentaria a Grã-Bretanha a uma Alemanha morta”. No dia seguinte, contudo, Churchill, que desejava obter dos americanos um vital empréstimo de seis bilhões e meio de dólares, se mostrou “mais razoável” quanto à proposta de “enfraquecer” a indústria alemã, concordando em “considerar” o plano. Mas a sua posição foi rechaçada pelos seus colegas de Parlamento, que consideraram que “as vantagens econômicas para a Grã-Bretanha de eliminar a competição industrial alemã eram em grande medida ilusórias, e a criação do caos na Alemanha [resultaria] numa grande desvantagem da Grã-Bretanha” (Ibid., p. 156). Assim, pelo menos em Londres, o Plano Morgenthau foi rejeitado.

De volta aos Estados Unidos, Hull retomou a ofensiva contra Morgenthau, o acusando de, em troca da autorização do empréstimo, ter chantageado Churchill em colaborar para o seu “plano da fome extrema que, se levado a cabo, significaria a morte para 40% da população alemã”. Àquela altura, era profunda a cisão entre os principais decisores do governo americano, e uma reportagem no *The Wall Street Journal* revelou publicamente os detalhes do plano. Com isso, nos últimos meses da guerra, ele foi extensamente utilizado pela propaganda nazista com vistas a acirrar a resistência alemã, com Joseph Goebbels e o próprio Hitler declarando que “os americanos queriam extirpar 15 a 20 milhões de alemães e escravizar e matar de fome os demais” (Ibid., p. 159).

Assim, sob a pressão da opinião pública, Roosevelt amenizou a sua posição, com o secretário de Estado Hull substituindo a proposta de “erradicação completa” da indústria

alemã por apenas “controlar o poder e a capacidade [da Alemanha] para fazer guerra no futuro”. Em Ialta, quando os soviéticos propuseram um plano muito semelhante ao de Morgenthau, também “firmemente rejeitado” pelo governo britânico, o presidente americano contemporizou, afirmando que os alemães deveriam ser autorizados a manter uma indústria “suficiente” para impedir que morressem de fome (Ibid., p. 161).

Em todo caso, na essência do plano, Roosevelt compartilhava da posição de Morgenthau. Em linhas gerais, ambos desejavam uma “política severa” e que uma paz “punitiva” fosse imposta à Alemanha, posições compartilhadas pelo Departamento do Estado. A divergência se devia a que os “extremistas” do Tesouro desejavam disseminar deliberadamente o “caos econômico” no país ocupado, ao passo que os “moderados” do Estado, elaboradores da política externa, estavam “mais conscientes da interdependência da economia europeia e da necessidade de preservar a Alemanha”, ainda que apenas como uma “unidade econômica” governada conjuntamente pelos aliados (Ibid., p. 162).

Afinal, na medida em que o fim da guerra se aproximava, o governo foi obrigado a tomar uma decisão. Ela foi expressa num documento (secreto) chamado *JCS-1067*, elaborado em abril de 1945 com o objetivo de orientar o comandante-em-chefe das forças de ocupação americanas, Dwight Eisenhower. O seu rascunho foi aprovado por Roosevelt dias antes da sua morte e, em maio, o texto foi oficialmente chancelado por Truman.

Embora não citasse várias das provisões originais do Plano Morgenthau, como o desmembramento, a inundação de minas de carvão, a demolição da indústria do Ruhr e da Renânia e a “pastoralização” da Alemanha, o documento estava orientado pelos seus objetivos gerais de puni-la severamente e impedir deliberadamente a sua recuperação:

[...] a versão original do JCS-1067 [era] em grande medida um documento do Tesouro. Embora escrito de acordo com a teoria da responsabilidade limitada do Departamento da Guerra, as suas principais características tinham origem no Tesouro e nenhuma das recomendações básicas do Departamento de Estado foi incorporada nas suas cláusulas. Ao proibir o Exército americano de manter controles de preços, salários e mercado, ele literalmente decretou [...] o caos econômico. Nesse sentido, a visão do Tesouro de que a ruptura extrema da economia alemã não estava em conflito com os interesses aliados se tornou a política americana oficial [...]. (Ibid., p. 164)

Com efeito, as suas 52 instruções³⁸ autorizavam o governador militar a: exercer a “autoridade legislativa, executiva e judicial suprema nas áreas ocupadas”; orientar o governo “em direção à descentralização da estrutura política e administrativa”, assim como da “estrutura econômica”, as limitando ao nível local sempre que possível; e agir de forma a eliminar os laços governamentais e administrativos entre a Alemanha e a Áustria, assim como as “influências econômicas” alemãs na última.

Quanto aos “objetivos básicos” da ocupação, foram citados: deixar claro aos alemães que “a guerra implacável [...] e a fanática resistência nazista destruíram a economia alemã e tornaram o caos e o sofrimento inevitáveis e que os alemães não podem escapar da responsabilidade pelo que eles trouxeram sobre si próprios”; e também, que o país “não será ocupado para o propósito de libertação, mas como uma nação inimiga derrotada”; “desencorajar fortemente” a “confraternização” entre os militares aliados e a população alemã; impor um programa de reparações e restituições, “provendo alívio” para os “países devastados pela agressão nazista”; e principalmente, fazer com que a Alemanha “jamais se torne novamente uma ameaça para a paz do mundo”, eliminando o nazismo e o militarismo “em todas as suas formas”, empreendendo o seu “desarmamento e desmilitarização industrial” e assegurando o “controle continuado sobre a capacidade da Alemanha para fazer a guerra”.

Para alcançar esses objetivos, foram propostos, entre outros: extensos controles sob a produção industrial alemã, como a proibição (salvo em proveito do próprio governo militar) da produção de ferro, aço, produtos químicos, veículos e máquinas; medidas abrangentes de “desnazificação” nos serviços públicos e no sistema educacional; a proibição de todas as atividades políticas e partidárias alemãs, exceto quanto autorizadas; o controle total sobre o comércio exterior; a manutenção dos “padrões de vida” dos alemães em níveis semelhantes aos dos países vizinhos; a imposição do “marco militar aliado” como moeda de curso legal ao lado do *Reichsmark*, além da extinção de todas as moedas militares e de ocupação alemãs; e o fornecimento, pelos ocupados, de todos os recursos financeiros e materiais exigidos pelos ocupantes, a qualquer momento.

Vejamos de forma um pouco mais detalhada como os aliados conduziram a administração monetária da Alemanha ocupada. Em rigor, foram duas as razões principais

38 U.S. Department of State. *Directive to Commander in Chief of United States Forces of Occupation Regarding the Military Government of Germany*. Disponível em: <<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1945v03/d351>>. Acesso em: 29 ago. 2018.

para a introdução de uma moeda militar no país: primeiro, eles precisavam de uma moeda aceita localmente para pagar às suas tropas; segundo, pretendiam obrigar a Alemanha a pagar, tanto naquele momento quanto no futuro, pelos custos da ocupação; e não apenas pelos diretos, mas também fornecendo trabalho, moradia, transporte e outros serviços requisitados pelos ocupantes. Nesse sentido:

A forma mais fácil de assegurar a transferência dos custos de ocupação para a Alemanha era estabelecer o controle total sobre a circulação monetária. Como um primeiro passo, praticamente todas as contas públicas e privadas nos bancos alemães foram bloqueadas e as reservas monetárias dos bancos, colocadas à disposição das autoridades de ocupação. Para a zona dos Estados Unidos, a diretiva JCS-1067 especificou que “as autoridades alemãs podem ser requisitadas a disponibilizar [...] moeda e créditos sem custos e em quantidades suficientes para atender a todos os gastos das forças de ocupação, incluindo os custos do Governo Militar Aliado [...] na medida em que a compensação é feita, portanto, os custos da propriedade privada conforme [...] requisitada, tomada ou de outra forma adquirida, pelas autoridades aliadas para propósitos de reparações ou restituição”. Não havia “autoridades alemãs” [...] no momento da invasão, e alguns bancos foram saqueados [...] durante a fase inicial da ocupação. De outra forma, os governos militares das quatro zonas assumiram o controle sobre os bancos. (Ibid., p. 192)

Apesar do confisco dos *Reichsmarks* nos bancos, os governos aliados consideraram uma moeda militar ou de ocupação necessária para complementar os seus gastos e “remover limites físicos à capacidade de gastar das potências de ocupação”. Para isso, os marcos alemães e os emitidos pelos aliados foram declarados de curso legal e cambiáveis à taxa de 1:1, ao passo que as moedas nazistas de ocupação (*Reichskreditkassenscheine*) foram extintas.

Além disso, foi instituído que o marco não teria taxa oficial de câmbio com as moedas dos aliados nem com nenhuma outra moeda estrangeira, decisão que inviabilizou qualquer comércio da Alemanha com o mundo exterior e “selou o país economicamente”, o deixando “totalmente dependente das políticas aliadas” (Ibid., p. 193). Por outro lado, foram introduzidas taxas de câmbio “militares” especiais, acessíveis apenas para os funcionários e militares aliados, sobrevalorizando imensamente as moedas dos aliados e desvalorizando o marco.

Na zona americana, a taxa estabelecida entre o dólar e o marco foi de 1:10, o dobro do que propuseram os britânicos (1:5; e 1:20, para a libra esterlina). Mas em 1946, o general americano Lucius Clay reportou que o nível de preços e salários vigente na Alemanha “refletia um valor para o marco mais próximo de 40 centavos do que de 10 centavos” de dólar. Ou seja, os americanos impuseram um valor pelo menos quatro vezes maior para a sua

moeda, significando que ela poderia comandar quatro vezes mais bens, serviços e trabalho alemães.

Essa medida, além de elevar o moral das tropas aliadas, aumentando o poder de compra dos seus salários, também objetivou “punir” os alemães. A desvalorização flagrante do marco resultou em grande inflação, sendo “uma política explícita do Tesouro dos Estados Unidos” e correspondendo à ideia de Morgenthau de fazer com que os alemães “provassem do próprio remédio”, por terem provocado inflação nos países conquistados. Ainda em março de 1945, o Tesouro havia emitido uma nota declarando que:

O amplo escopo geográfico das operações militares nessa guerra e o grande desenvolvimento de técnicas de guerra econômica fizeram do dinheiro uma importante arma de guerra ofensiva e defensiva. Prover essa arma na sua forma mais eficiente exigiu planejamento cuidadoso e detalhado muito à frente das operações militares. Assim como nós precisamos de muitas variedades de armas militares, navios e aviões, [...] achamos que a condução efetiva da guerra no aspecto financeiro requer uma variedade de medidas monetárias projetadas para atender a situações variadas e mutáveis. (Ibid., p. 195)

Dessa forma, uma Alemanha já sem governo próprio, destruída, com a produção profundamente deprimida e na qual “havia escassez de tudo – exceto dinheiro” -, não pôde escapar da inflação. No dia 7 de março de 1945, conforme os últimos registros oficiais do regime nazista, havia 54,4 bilhões de *Reichsmarks* circulando nos territórios sob o seu controle, mais 15 a 16 bilhões estocados nos bancos. Isso já representava um aumento acima de 50% do volume monetário circulante desde o final de 1943, também provocado pela chegada de milhões de soldados e refugiados. Porém, os rígidos controles de preços e racionamentos contiveram a inflação.

Com a derrota, o colapso da administração pública e a completa desorganização do país, a escassez de bens se tornou geral. Porém, os aliados continuaram emitindo marcos: os americanos emitiram 15,2 bilhões, distribuídos nas três zonas de ocupação ocidentais. Britânicos e franceses foram responsáveis por mais 2,3 bilhões e os soviéticos, por um volume muito elevado, mas difícil de ser estimado. O volume circulante nas zonas ocidentais alcançou 73 bilhões de marcos no início de 1946; em junho de 1948 já estava “bem acima” de 118,7 bilhões e, em toda a Alemanha, chegou a 148 bilhões de marcos (Ibid., p. 197, 199).

Assim:

[...] a quantidade de moeda em circulação, já excessiva no final da guerra, cresceu três ou quatro vezes durante os três anos seguintes, criando uma inflação monetária de proporções imensas. O seu impacto foi poderoso,

particularmente em vista da extrema escassez de bens [...]. Ela forjou o mercado negro e ajudou a desorganizar tudo o que existia no sistema de racionamento. Mais significativo, o dilúvio de dinheiro tornou a recuperação econômica da Alemanha impossível. As esperanças daqueles que queriam que o povo alemão “se ensopasse no seu próprio suco” foram grandemente cumpridas. (Ibid., p. 200)

Essa emissão monetária em grande escala permitiu aos aliados, principalmente aos soviéticos, confiscar partes substanciais do que havia sobrado das riquezas alemãs, o que correspondia ao intuito de impedir a recuperação produtiva e financeira da Alemanha pelos meios que se mostrassem necessários. Por exemplo, destaque-se que os “mercados clandestinos” foram largamente incentivados e praticados pelos próprios militares americanos, que obtinham bens de casa e os revendiam para os alemães em apuros por preços exorbitantes. Muitos amealharam montantes consideráveis agindo assim (Ibid., cap. X).

Em resumo, o Plano Morgenthau e as diretrizes do JCS-1067 corresponderam a um programa deliberado de supressão completa da soberania e de destruição da base produtiva da Alemanha pelos Estados Unidos. O próprio texto daquele documento determinava que o comandante militar americano deveria “urgir” aos demais que executassem as mesmas diretrizes nas suas respectivas zonas de ocupação. As objeções do secretário de Estado Hull de que elas deveriam ser aprovadas pelos britânicos e soviéticos antes de serem executadas na zona americana foram ignoradas pelo presidente Truman e pelos comandantes militares, mesmo porque o governo britânico as rejeitou. Em todo caso, Hull acabou substituído por Edward Stettinius, cujas visões eram mais compatíveis com as de Morgenthau, na medida em que ele defendia para os alemães “os padrões mais baixos de saúde, dieta e abrigo compatíveis com a prevenção da doença e da desordem” (Ibid., p. 166-167).

Assim, essa foi a política oficial do governo americano em relação à Alemanha até 1947. O Departamento de Estado foi removido da sua elaboração e os primeiros governadores militares dos Estados Unidos na Alemanha orientaram as suas ações pelos seus princípios. Além disso, os aliados não foram capazes de formular uma política comum, na medida em que os britânicos se opuseram veementemente ao tratamento muito mais severo proposto pelos demais.

c) O advento da “Guerra Fria”: uma nova orientação sob o Plano Marshall

As consequências da aplicação das diretrizes JCS-1067 foram drásticas para a população alemã. Em 1946, ela se encontrava em estado de quase completa prostração,

enquanto o seu país, cuja reconstrução era deliberadamente impedida, permanecia devastado:

As ferrovias alemãs, destruída pelos bombardeios, não funcionavam; apenas caminhões militares mantinham as comunicações entre as vilas e as cidades. Menos da metade dos edifícios nas zonas ocidentais estava sem danos; mais de um terço, incluindo a maioria das utilidades públicas, estava arruinada além do reparo. As ruínas estavam superlotadas; a população das zonas americana e britânica cresceu em milhões de refugiados do leste e por pessoas desalojadas de todas as nacionalidades. Não havia carvão para o aquecimento e a indústria, e havia pouca comida. (Ibid., p. 223)

O racionamento de alimentos era severo: em 1946, embora a meta fixada pelos ocupantes fosse uma dieta de 1.200 calorias por dia por pessoa (abaixo do recomendado), a distribuição efetiva correspondeu, em média, a apenas 600 (superou as 1.500 calorias apenas em 1948). Mas importar alimentos para os ocupados estava fora de cogitação, pois “a própria ideia de alimentar os alemães era insuportável para muitos oficiais, particularmente na zona americana”. Assim, a desnutrição se disseminou.

Não obstante, o general do Exército americano Lucius Clay foi um dos encarregados por implementar as diretrizes JCS-1067. Ao ler as instruções, impressionou-se pelo seu caráter “exclusivamente punitivo” e pela sua desconexão com a realidade encontrada num “país arruinado”. Porém, a destruição e a desorganização da Alemanha haviam superado as expectativas dos aliados e, na sua condição, ele possuía a atribuição de administrar o dia-a-dia da zona ocupada e “não poderia evitar a responsabilidade de manter os alemães vivos enquanto a ocupação continuasse” (Ibid., p. 224), até mesmo para garantir a segurança dos próprios militares americanos.

Além disso, desde o seu início, a ocupação enfrentou sérios obstáculos. O artigo 14 do acordo de Potsdam determinava que a Alemanha fosse tratada pelos ocupantes “como uma unidade econômica única” com relação a: mineração e produção industrial; agricultura, silvicultura e pesca; salários, preços e racionamentos; importações e exportações; moeda, bancos, impostos e aduanas; reparações e remoções de indústrias; e transportes e comunicações (Ibid., p. 226). Porém, essas provisões não eram compulsórias e, posteriormente, os aliados não chegaram a um acordo efetivo quanto à administração conjunta, cada um governando a sua zona conforme lhe convinha. O resultado prático foi a separação do país em quatro partes e a desorganização das redes de abastecimento.

Assim, apesar das requisições de alimentos, que reduziam ainda mais a sua disponibilidade para a população alemã, os aliados precisavam importa-los em grandes quantidades. A situação mais grave era a da zona britânica, a mais urbanizada e

industrializada, mas que possuía produção agrícola inadequada. As suas autoridades atribuíam essa condição à divisão nas zonas, fazendo com que “nenhuma delas se aproximasse da autossuficiência”. Esse não era um problema para os franceses e os soviéticos, cujo objetivo (embora por razões muito diferentes) era, exatamente, impedir a unidade alemã, motivo pelo qual bloqueavam um governo conjunto no Conselho Aliado. Porém, no caso da Grã-Bretanha, passando por grave crise financeira, aquela necessidade representava um pesado fardo.

Nesse contexto, os custos da ocupação excederam em muito o esperado. Fracassou o plano de fazer com que os alemães pagassem sozinhos pelos custos da sua própria derrota, e um comitê do Congresso americano declarou que, caso prosseguisse a aplicação daquelas políticas, uma “parte considerável da população alemã” seria “liquidada” por “doenças, desnutrição e fome por um período de anos, com perigos resultantes para o resto da Europa da propagação de doenças que não conhecem fronteiras”. E alertava também que tal situação forçava a manutenção de grande número de soldados no país para conter a “agitação” dos ocupados, exigindo ajuda externa suprida, em grande medida, pelos próprios Estados Unidos.

Dessa forma, a crescente tomada de consciência pelo governo e pela opinião pública nos Estados Unidos de que “uma parte grande e crescente da conta” da ocupação e da manutenção da penúria alemã seriam pagas por eles, e também que tal situação representava uma “séria responsabilidade” do país no cenário internacional, começou a pressionar por uma mudança substancial de orientação. Então, o general americano Clay e o governador militar britânico Brian Robertson começaram a buscar um entendimento quanto à derrubada das barreiras entre as suas zonas, com o primeiro relatando ao governo em maio de 1946 que:

Após quase um ano de ocupação, as zonas representam territórios herméticos sem quase nenhuma troca livre de mercadorias, pessoas e ideias. A Alemanha agora consiste em quatro pequenas unidades econômicas que podem negociar umas com as outras através de tratados... A unidade econômica pode ser obtida apenas através do livre comércio na Alemanha... Uma política financeira comum é igualmente essencial. A inflação desenfreada acompanhada pela paralisia econômica pode se desenvolver a qualquer momento. Reformas fiscais drásticas para reduzir a moeda e as reivindicações monetárias são essenciais na data mais breve possível. (Ibid., p. 227)

Então, por decisão estritamente pessoal e à revelia das determinações da JCS-1067 e dos zelosos funcionários do Tesouro atuantes na Alemanha, Clay decidiu ordenar a interrupção do desmantelamento das indústrias, iniciativa seguida pelos britânicos.

Em seguida, em setembro de 1946, deu-se a primeira demonstração oficial da formação

de uma nova atitude americana em relação à Alemanha. Tratou-se de discurso pronunciado pelo secretário de Estado James Byrnes em Stuttgart, no qual ele indicou o fracasso do Conselho de Controle Aliado em efetivar o que havia sido acordado em Potsdam e: (1) declarou que havia “chegado a hora quando as fronteiras das zonas seriam consideradas como definindo apenas as áreas ocupadas para propósitos de segurança... e não como unidades políticas e econômicas” em si; (2) clamou por níveis de produção mais altos e pela fusão das zonas de ocupação; (3) reivindicou o “estabelecimento sem demora de um governo provisório alemão para a Alemanha”; (4) afirmou que ao povo alemão “deveria ser dada a responsabilidade primária pelo funcionamento dos seus próprios assuntos”; (5) que a linha Oder-Neisse era apenas uma “fronteira oriental temporária” da Alemanha, pois os chefes de governo aliados não haviam acordado cedê-la em Potsdam; (6) descartou sujeitar o Ruhr e a Renânia “à dominação política ou manipulação por potências externas”; (7) declarou que os Estados Unidos “não apoiarão a usurpação de território que é indisputavelmente alemão ou qualquer divisão da Alemanha que não seja genuinamente desejada pelas pessoas interessadas”, em referência ao interesse francês em anexar o Sarre; (8) enfatizou não desejar que a Alemanha se transformasse num “peão ou num parceiro num conflito militar entre o leste e o oeste”; e (9) confirmou que as forças de ocupação “provavelmente” permaneceriam no país “por um longo tempo” e que, “enquanto existir um exército de ocupação na Alemanha, as forças americanas farão parte desse exército de ocupação” (Ibid., p. 230).

Além dos custos da ocupação, outra questão levou o governo americano a mudar a sua atitude: a incipiente disputa com a União Soviética pelo controle sobre a Alemanha, na medida em que os soviéticos continuavam se apropriando dos recursos industriais da sua zona, mas denunciavam o “espírito de vingança” daqueles que propunham “a aniquilação da Alemanha como um Estado e a sua agrarianização” (Ibid., p. 231). Desse modo, os americanos desejavam poupar os seus recursos e evitar que os alemães ficassem sob a influência da propaganda soviética, para o que era necessário estimular a recuperação da sua infraestrutura e produção, não o contrário.

Assim, já em outubro, o Congresso dos Estados Unidos aprovou um programa de ajuda e prevenção da fome na Alemanha e no Japão, também ocupado. Em dezembro, pondo parcialmente em prática a proposta de Byrnes, foi fechado um acordo com as autoridades britânicas e anunciada a criação da “bizona” anglo-americana, apesar da oposição francesa. Finalmente, no início do ano seguinte, os americanos decidiram (em substituição aos

britânicos, esgotados) apoiar financeira e militarmente os governos da Grécia, envolvida numa guerra civil contra grupos comunistas, e da Turquia, sob a pressão soviética.

Com isso, os Estados Unidos estavam “rapidamente” assumindo a responsabilidade como árbitro das questões europeias e, no dia 12 de março de 1947, em discurso diante do Congresso, o presidente Truman anunciou a doutrina que, coloquialmente, carrega o seu nome. Nela, ele afirmou que “tem que ser a política dos Estados Unidos apoiar os povos livres que estão resistindo à subjugação tentada por minorias armadas ou pressão externa” (JUDT, 2005, p. 127) e solicitou uma verba de 400 milhões de dólares em ajuda externa contra a “insurgência comunista” na Europa.

Em rigor, naquele momento, estava começando a “Guerra Fria”. Apenas dois dias antes, os ministros das relações exteriores dos quatro aliados haviam se encontrado em Moscou para reuniões de cúpula. Elas duraram seis semanas e não alcançaram qualquer compromisso. Os soviéticos não abriram mão do pagamento das reparações, propuseram a saída dos americanos da Europa e defenderam a centralização política da Alemanha, a partir de Berlim (isto é, no meio da zona soviética). Mas os americanos, com “total apoio” dos britânicos e franceses, rejeitaram essas propostas, sob a justificativa de que tal Alemanha “seria uma projeção para a Europa Ocidental do sistema totalitário” (PETROV, 1967, p. 234).

Com efeito, o general Clay foi um dos participantes daquela conferência. Ele aproveitou a discórdia com os soviéticos para solicitar ao governo americano a revisão da diretiva JCS-1067, no que foi atendido. O novo documento, intitulado JCS-1779, foi aprovado em julho, tendo sido “expurgado dos elementos mais importantes do Plano Morgenthau”. Uma iniciativa providencial, pois no início daquele ano, o nível de produção na “bizona” anglo-americana foi o mais baixo desde o fim da guerra, correspondendo a módicos 1/3 de 1936, “um nível visto pela última vez no final do século XIX” (MARSH, 1993, p. 143). Dois anos depois da guerra, foi o momento de maior pobreza na Alemanha, com amplo domínio dos mercados clandestinos e uma taxa de inflação galopante, condições impeditivas da recuperação (PETROV, op. cit., p. 237).

Outro alto funcionário do governo dos Estados Unidos a ter participado do encontro de Moscou foi o novo secretário de Estado, o general George Marshall. Ele retornou a Washington “desapontado” com a indisposição dos soviéticos para negociar uma solução conjunta para a Alemanha e, também, preocupado com o “estado psicológico e econômico” deprimido que havia observado na Europa. Afinal, um relatório da *Central Intelligence*

Agency (CIA) elaborado em abril havia afirmado que “o maior perigo para a segurança dos Estados Unidos é a possibilidade de um colapso econômico na Europa Ocidental e a consequente ascensão ao poder de elementos comunistas” (JUDT, op. cit., p. 94).

Então, embora desde o fim da guerra o governo americano já tivesse fornecido vários bilhões de dólares em empréstimos e ajuda a alguns países europeus - principalmente para a Grã-Bretanha (4,4 bilhões de dólares) e a França (1,9 bilhão), mas também a Itália (531 milhões), Polônia (251 milhões), Dinamarca (272 milhões) e Grécia (161 milhões), entre outros -, esses recursos haviam sido consumidos na aquisição emergencial de bens, serviços e reparos essenciais, mas não na reconstrução e em investimentos de longo prazo. E conforme os países europeus não restabeleciam a sua capacidade produtiva, o seu déficit comercial com os Estados Unidos mais do que dobrou de 1946 para o ano seguinte, alcançando quase cinco bilhões de dólares. Nessas condições, a ajuda nunca seria suficiente.

Diante disso, Marshall se convenceu de que “algo dramático precisaria ser feito, e muito rápido” para restabelecer a Europa. Assim, apenas algumas semanas depois de Moscou, no dia 5 de junho de 1947, ele anunciou o *European Recovery Programm*, também conhecido como o “Plano Marshall”. Tratava-se de um fundo de assistência bancado pelos Estados Unidos, porém distribuído em conjunto com os governos europeus, visando dar a partida e sustentar, por alguns anos, um “programa de recuperação e crescimento” de escala continental.

Em rigor, o seu objetivo era o de:

[...] quebrar o círculo vicioso e restaurar a confiança do povo europeu no futuro [...] dos seus próprios países e da Europa como um todo. Em vez de apenas oferecer ajuda em dinheiro, ele propôs a provisão gratuita de bens, entregues aos países europeus numa base de requisições anuais formuladas como parte de um plano quadrienal por cada Estado beneficiário. Esses bens, quando vendidos em cada país, gerariam os chamados “fundos contraparte” na moeda local, que poderiam ser usados de acordo com acordos bilaterais entre Washington e cada governo nacional. Alguns países usaram esses fundos para comprar mais importações; outros, como a Itália, os transferiram para as suas reservas nacionais em antecipação a necessidades futuras de câmbio estrangeiro. A forma não usual de fornecer assistência trouxe implicações inovadoras. O programa obrigou os governos europeus a planejar e calcular as futuras necessidades de investimento. Ele lançou sobre eles uma exigência para negociar com e consultar não apenas os Estados Unidos, mas uns com os outros, uma vez que o comércio e os câmbios implicados no programa foram destinados a mudar do bilateral para o multilateral assim que possível. Ele constrangeu governos, empresas e sindicatos a colaborar em planejar taxas de crescimento de produto e as condições prováveis para facilitá-las. E acima de tudo, ele bloqueou qualquer

retorno às tentações que tinham impedido o progresso da economia do entre-guerras: subprodução, o protecionismo mutualmente destrutivo e o colapso do comércio. (Ibid., p. 93)

Os governos de vinte e dois países europeus foram convocados a discutir a proposta, incluindo todos os ocidentais, com as exceções da Alemanha (que não dispunha ainda de governo próprio) e da Espanha sob o regime franquista. Também foi oferecida participação à própria União Soviética e a alguns países sob o seu controle militar (embora alguns deles ainda não tivessem governos comunistas), como a Polônia, Tchecoslováquia, Hungria, Bulgária e Albânia. Todavia, eles foram obrigados a rejeitar a ajuda (Ibid., p. 92).

Afinal, dezesseis governos aceitaram o plano americano de recuperação, a saber: Grã-Bretanha, França, Itália, Bélgica, Luxemburgo, Holanda, Dinamarca, Noruega, Suécia, Suíça, Grécia, Turquia, Irlanda, Islândia, Áustria e Portugal. Eles receberam montantes que, até 1952, alcançaram 13 bilhões de dólares, uma soma impressionante para a época e equivalente a meio por cento do produto interno bruto dos Estados Unidos naquele momento. Couberam à Grã-Bretanha quase 3,3 bilhões de dólares, seguida pela França (2,3 bilhões). Até o fim do programa, os americanos forneceram quase um bilhão e meio de dólares à Alemanha, que foi o seu terceiro maior beneficiário. Foi a prova definitiva de que destruí-la, ou mantê-la destruída, não fazia mais parte dos objetivos estratégicos dos Estados Unidos.

Além disso, destaque-se que, para o gerenciamento do Plano Marshall, foi criada em 1950 a União Europeia de Pagamentos (UEP). O seu objetivo foi o de “multilateralizar” o comércio entre os países europeus ao estabelecer uma espécie de casa de compensações para débitos e créditos entre eles, reduzindo substancialmente a necessidade de emprego de dólares, então muito escassos. Dessa forma:

[...] os Estados europeus foram encorajados a assegurar linhas de crédito proporcionais às suas exigências comerciais. Então, em vez de usar dólares escassos, eles poderiam cumprir as suas obrigações através de uma transferência intra europeia de créditos. O que importava não era com quem [comercializavam], mas o balanço geral de créditos e débitos nas moedas europeias. Na época em que foi encerrada em 1958, a União [...] havia contribuído discretamente não apenas para a firme expansão do comércio intra europeu, mas para um nível sem precedentes de colaboração mutualmente vantajosa – financiada, deve ser notado, por uma injeção substancial de dólares americanos para suprir o estoque inicial de crédito. (Ibid., p. 94).

Destaque-se, ademais, o forte incentivo à cooperação continental representado pela UEP, considerada um fator importante para a recuperação produtiva e o processo subsequente

da integração europeia (EICHENGREEN, 2012³⁹).

Os soviéticos responderam ao Plano Marshall com a criação, em setembro, do *Cominform* (o “Escritório de Informação dos Partidos Comunistas e Operários”). Essa organização tinha como objetivo “coordenar a atividade comunista internacional e melhorar a comunicação entre Moscou e os partidos satélites” (JUDT, op. cit., p. 143)⁴⁰ e proclamou a divisão do mundo em dois campos: um “imperialista”, liderado pelos Estados Unidos; e a sua antítese, liderada pela União Soviética.

Com isso, a cisão leste-oeste já estava praticamente consumada. Mas ainda houve um último encontro do Conselho de Ministros Exteriores dos países aliados em Londres, em novembro de 1947. Vyacheslav Molotov, o ministro soviético, insistiu que o estabelecimento de um “governo alemão forte” deveria preceder um acordo de paz para a Alemanha. Porém, Marshall enfatizou a necessidade de “alcançar a unidade econômica em primeiro lugar” e, desejando o estabelecimento mais célere de um “governo alemão provisório”, declarou que:

[...] primeiro era necessário concordar [...] sobre os pré-requisitos para o seu funcionamento efetivo... Esses incluem o estabelecimento da liberdade básica para o indivíduo, a livre movimentação de bens, pessoas e ideias através da Alemanha, e a determinação dos fardos econômicos a serem suportados pelo povo alemão. (PETROV, op. cit., p. 235)

Em suma, o governo dos Estados Unidos desejava instituir uma Alemanha liberal-democrática e capitalista. Assim, não houve acordo entre os quatro aliados sobre nenhuma

39 Para esse autor, a UEP representou “a criação de uma entidade regional para complementar as ações do FMI”. Então, os “seus membros, basicamente os países da Europa ocidental e suas colônias ultramarinas, reafirmaram sua intenção de caminhar simultaneamente rumo à restauração da conversibilidade nas contas correntes. Eles estabeleceram um Código de Liberalização que impunha a eliminação das restrições à conversão entre as moedas para fins de transações em contas correntes. Em fevereiro de 1951, menos de um ano após a instituição da UEP, todas as barreiras vigentes deveriam ser aplicadas igualmente a todos os países participantes, os membros deveriam reduzir suas barreiras à metade em relação aos seus níveis iniciais e, numa etapa posterior, as barreiras deveriam cair 60% e 75%. Esse arranjo, portanto, era uma versão mais detalhada, ainda que geograficamente limitada, do compromisso previsto no acordo de Bretton Woods visando eliminar todas as barreiras às transações em contas correntes” (EICHENGREEN, 2012, p. 148). Cada país membro dessa organização dispunha de quotas específicas de créditos (em dólares) que poderia contrair para cobrir seus saldos negativos no comércio com os demais países membros, fomentando o comércio entre os países europeus em meio à escassez crônica de divisas. A República Federal da Alemanha, por exemplo, contraiu um empréstimo de 120 milhões de dólares junto à UEP no final de 1950, em função da crise financeira desencadeada pela Guerra da Coreia, que encareceu os preços internacionais das matérias-primas industriais e a fez esgotar os seus créditos naquele organismo. Então, o governo alemão foi autorizado a restabelecer temporariamente os controles cambiais e a impor restrições às importações, embora tenha sido também obrigado promover elevações de tributos com vistas a limitar o consumo. Todavia, já no ano seguinte, o país pagou de volta o empréstimo recebido e passou a registrar saldos positivos no âmbito da organização. Foram concedidos quase três bilhões de dólares em créditos no âmbito da UEP até a sua extinção, em 1958.

40 Afinal, o *Cominform* se reuniu apenas três vezes em toda a sua história, sendo extinto em 1956.

dessas posições. Os americanos, então, se retiraram do encontro, forçando a sua interrupção. Então, Marshall declarou que “nós não podemos esperar por uma Alemanha unificada nessa hora. Temos que fazer o melhor que pudermos na área onde a nossa influência pode ser sentida”. Tratava-se do reconhecimento tácito da divisão do país em duas partes, uma “ocidental” e sob o seu domínio; e outra, “oriental” e sob a hegemonia da União Soviética.

II.II - A reorganização monetária da Alemanha sob a ocupação aliada

Além dos milhões de soldados em armas, o dinheiro e as finanças foram os principais instrumentos da ocupação aliada na Alemanha. Desde o seu início, eles foram ostensivamente empregados em função dos seus objetivos políticos e, além da total liberdade na emissão monetária, uma das provisões da JCS-1067 mais rigorosamente aplicadas pelos americanos, enquanto essa vigeu, foi a que determinava a descentralização do sistema bancário alemão.

Isso aconteceu porque, até a guerra, predominavam na Alemanha alguns poucos *Grossbanken* (“grandes bancos”) nacionais, com agências espalhadas por todo o país e fortes vínculos com os industriais. Não obstante, os funcionários do Tesouro acreditavam que essa estrutura havia facilitado a concessão de créditos de longo prazo para a indústria, principalmente a armamentista, durante o regime nazista. Assim, embora tivessem “total conhecimento das consequências desastrosas” que a sua política produziria para a indústria do país (Ibid., p. 238), eles consideraram que aquelas instituições representavam uma “concentração excessiva de poder financeiro” e julgaram conveniente “descartelizar” o sistema bancário alemão.

Com isso, em meados de 1947, os bancos na zona americana já haviam sido “provincializados”, isto é, tiveram rompidos os seus laços com as matrizes nacionais, sendo colocados sob a custódia de controladores instruídos a impedir influências externas e restritos às operações de curto prazo. Por sua vez, nas zonas britânica e francesa, embora os mesmos regulamentos tenham sido adotados, os governantes se limitaram a impor mudanças nos nomes dos bancos, deixando a sua estrutura intacta.

À parte a desorganização proposital do sistema financeiro, a necessidade de uma reforma monetária fundamentada em “medidas drásticas projetadas para restaurar a confiança pública no dinheiro” (Ibid., p. 239) já havia sido notada pelos aliados desde os primórdios da ocupação. Eles tinham plena consciência de que a recuperação produtiva e social da

Alemanha só poderia ser alcançada *a partir* do restabelecimento da sua moeda. Assim, discussões a respeito da reforma foram travadas no Conselho de Controle Aliado desde o final de 1945, mas nada de concreto foi feito enquanto a desordem monetária não apenas foi tolerada, mas deliberadamente incentivada. Os aliados queriam gastar e se apropriar de tudo o que quisessem e deixar que a inflação fosse um problema apenas para os alemães.

Em setembro de 1946, conforme havia começado a mudar a orientação do governo americano, um relatório elaborado por um “comitê especial” propôs um “programa anti-inflacionário efetivo”, a ser aplicado em toda a Alemanha, que fosse capaz de conter os custos, para as quatro potências ocupantes, de sustentar a população governada. Ele previa “a regularização das obrigações financeiras do futuro governo alemão no que diz respeito às reivindicações para perdas de guerra e para as propriedades tomadas como reparações”, além de um imposto patrimonial muito agressivo. Esse imposto representaria a principal fonte de arrecadação do governo e também promoveria “uma redistribuição drástica da posse da propriedade” no país (Ibid., p. 240). Todavia, essa proposta não foi executada porque americanos e soviéticos não chegaram a um acordo com relação a quem controlaria a impressão das notas representativas do novo dinheiro.

Não obstante, logo após o fracasso da conferência de Moscou de março de 1947, o general Clay, baseado em reportes da inteligência que apontavam preparativos soviéticos para a introdução de uma nova moeda separada na sua zona de ocupação, conseguiu convencer o governo americano de que executar a sua reforma monetária o quanto antes nas zonas ocidentais era de “extrema importância”. Isso porque, ele acreditava, se os soviéticos realmente realizassem uma reforma monetária na sua zona de ocupação antes que os ocidentais o fizessem nas suas, essas poderiam sofrer uma “inundação” de notas que haviam perdido a validade na zona soviética.

Em rigor, esse fato agravaria ainda mais os problemas monetários enfrentados na bizona anglo-americana e, dessa forma, teve início uma “corrida silenciosa” pela reforma. No encontro dos ministros aliados em Londres, os representantes dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha avisaram à delegação soviética que, se não obtivessem a sua cooperação, introduziriam uma nova moeda exclusiva na sua área. Então, os seus preparativos, intitulados *Operation Bird Dog*, já estavam em pleno curso, com as máquinas do Tesouro americano imprimindo sem parar as notas do novo *Deutsche Mark* e as estocando em Frankfurt. Uma equipe de “técnicos” americanos, britânicos, franceses e alguns alemães foi confinada por seis

semanas numa base militar sem acesso ao mundo exterior, preparando os detalhes da operação em condições de sigilo total (Ibid., p. 242).

Em janeiro de 1948, uma última proposta de reforma monetária conjunta foi apresentada pelo general Clay no Conselho de Controle Aliado, mas os soviéticos, mais uma vez, a rejeitaram. Em seguida, nos meses seguintes, eles tomaram medidas cada vez mais restritivas quanto à movimentação de civis, militares e bens entre Berlim e as zonas ocidentais, objetivando forçar a saída dos demais ocupantes da cidade. Dessa forma, o general decidiu levar adiante a reforma, que foi programada para entrar em vigor em 1º de junho. A inclusão de última hora da zona francesa forçou o seu adiamento em algumas semanas e, afinal, ela foi anunciada no dia 18 daquele mesmo mês (Ibid., p. 244).

A entrada do *Deutsche Mark* em vigor pegou os soviéticos de surpresa pela sua celeridade. Assim, tentando impedir que as novas notas chegassem em Berlim, eles declararam que, para fins monetários, a cidade era “parte integral” da sua zona e que, portanto, a moeda ocidental não teria validade nela. Além disso, já no dia 21, anunciaram uma reforma paralela na sua área que completaram em apenas quatro dias, fato indicativo de que também já a vinham preparando. Com isso, os aliados dividiram *monetariamente* a Alemanha, antes mesmo da formalização da sua divisão política.

No Conselho de Controle, os aliados ocidentais insistiram na validade da sua moeda nos setores ocidentais de Berlim, embora tenham proposto a introdução de uma outra, exclusiva para uso na cidade, a ser gerenciada conjuntamente pelos quatro ocupantes. Com a recusa soviética e a sua insistência de que apenas os marcos soviéticos valessem na cidade, os ocidentais propuseram declarar os marcos soviéticos de curso legal para toda a cidade, ao lado dos marcos ocidentais nas zonas ocidentais, desde que a sua emissão e circulação também fossem controladas conjuntamente. Diante da nova recusa soviética e à sua revelia, os ocidentais introduziram o novo *Deutsche Mark* em Berlim e decidiram aceitar os marcos soviéticos na cidade em caráter “limitado”, isto é, para o pagamento de aluguéis, impostos e tarifas de serviços públicos (Ibid., p. 245).

De fato, essa “batalha monetária” pela cidade foi uma dentre as razões (ou o aguardado pretexto) que levaram a administração soviética a alegar (corretamente) que os ocidentais haviam violado os termos acordados em Potsdam e a estabelecer, no dia 24, o “bloqueio total” da cidade, episódio conhecido como o “Bloqueio de Berlim”. Ele consistiu no fechamento das ligações rodoviárias, ferroviárias e hidroviárias da cidade com as zonas ocidentais, com vistas

a forçar a saída dos seus ocupantes. Essa iniciativa foi respondida já no dia seguinte pela autorização dada pelo general Clay - que estava convencido de que “seria politicamente desastroso para os Estados Unidos abandonar Berlim” (Ibid., p. 246) - para o abastecimento dos setores ocidentais da cidade por via aérea. Finalmente, os soviéticos retaliaram retirando os seus representantes da *Kommandatura* de Berlim, afinal encerrando a administração conjunta da cidade, um fato crucial para a formalização posterior da divisão do país.

Em rigor, o bloqueio de Berlim somente seria levantado em setembro de 1949. Nesse período, os custos do seu abastecimento aéreo para os aliados ocidentais foram significativos, alcançando entre 250 e 500 milhões de dólares à época. Porém, a sua recusa em abandonar a cidade “marcou o início da reemergência da nação alemã na cena internacional” (Ibid., p. 248), ao passo que o conflito - que esteve prestes a se tornar aberto - com os soviéticos pelo seu controle foi uma das principais razões para a formação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), em abril de 1949⁴¹. Com a criação dessa organização, foi consolidada a divisão política e militar da Europa em dois pólos antagônicos, tendo na Alemanha (e em Berlim, em particular) o seu ponto nevrálgico.

a) A reforma monetária de 1948 e o *Bank deutscher Länder*

Em rigor, planos para a instituição de um novo banco central alemão já vinham sendo elaborados pelo menos desde o início da ocupação. Por exemplo, em 1946, afirmando que o objetivo do governo militar americano era o de “assegurar que a hierarquia financeira alemã nunca mais [...] perturbará a paz mundial” (MARSH, op. cit., p. 148), o chefe da sua Divisão Financeira declarou que:

Deve ser enfatizado que o banco sugerido não é uma instituição de propriedade governamental; não é uma instituição de posse individual; não é um departamento financeiro central, embora possa agir em certos aspectos como [seu] substituto; e não é, como de costume, uma instituição criada no nível nacional se desdobrando para baixo, mas uma criada de baixo para cima, com as suas raízes nos bancos dos *Länder* [estados], mas que possa servir à Alemanha como um todo. (Ibid., p. 148)

Em linhas gerais, os americanos desejavam uma instituição fortemente descentralizada, mas que tivesse poderes maiores sobre o sistema bancário do que os do antigo *Reichsbank*, considerado muito suscetível às influências e interesses dos industriais e passivo diante das

41 A princípio, com doze integrantes, a saber: Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, França, Grã-Bretanha, Holanda, Islândia, Itália, Luxemburgo, Noruega e Portugal.

demandas governamentais. Por outro lado, o governo britânico defendia um novo banco dotado de estrutura centralizada, conforme eram o *Bank of England* e o antigo *Reichsbank*, uma opção que não agradava aos primeiros. Todavia, em graves dificuldades financeiras e dependendo de empréstimos americanos, os britânicos não tiveram outra opção que não “se curvar à pressão do dólar”, cedendo às preferências dos seus aliados.

Com isso, preponderou a visão exposta pelo general Clay, para quem:

Um banco [...] no qual o capital é mantido por diversos bancos estaduais que selecionam o conselho de diretores, não constitui em si mesmo uma centralização forte que seria apta a se tornar perigosa no futuro... Com muitos dos males do sistema do *Reichsbank* terminados, eu estaria preparado para aceitar esse arranjo como uma medida de compromisso com os britânicos. (Ibid., p. 149)

Não obstante, esse passo indispensável para a reorganização monetária do país foi dado apenas em 1º de março de 1948, com a criação do *Bank deutscher Länder* (doravante, BdL) na “bizona” anglo-americana. Apesar da sua jurisdição territorial limitada, ele foi a primeira instituição alemã de caráter nacional do pós-guerra, precedendo o próprio estabelecimento da RFA em mais de um ano (Ibid., p. 143-144).

Instalado nos escritórios do antigo *Reichsbank* em Frankfurt am Main, na zona americana, o BdL era praticamente a antítese do seu antecessor. Apresentando uma estrutura administrativa federalizada inspirada no *Federal Reserve System* (o FED) dos Estados Unidos, ele não possuía reservas cambiais próprias nem soberania decisória, mais correspondendo a uma “agência coordenadora” dos bancos centrais dos estados (*Landeszentralbanken*), criados logo após a guerra pelos aliados. O seu conselho diretor era composto pelos chefes dos 11 bancos centrais da zona ocidental, aos quais se somavam mais dois membros eleitos por eles próprios: os presidentes do conselho e do directorado, órgão responsável pela execução das operações. Até 1951, todos os membros do BdL precisavam da autorização prévia dos três aliados ocidentais, tendo sido os dois primeiros indicados para a presidência vetados por ligações pretéritas com o nazismo (Ibid., p. 147).

Na prática, o BdL funcionava como uma espécie de câmara de compensação de transações financeiras para os bancos centrais estaduais. Ele guardava as reservas levantadas por eles e, ao contrário do *Reichsbank*, possuía o monopólio na emissão das notas bancárias. Além disso, foi legalmente dotado de instrumentos de intervenção sobre o nível mínimo das reservas mantidas pelos bancos comerciais, condição que lhe conferia maior poder de controle sobre as taxas de juros e sobre o suprimento de crédito bancário ao setor privado. A sua

capacidade de emprestar dinheiro aos governos foi submetida a “limites estritos” e, também ao contrário do antigo banco central, ele foi expressamente proibido de fazê-lo em favor de agentes privados. Finalmente, o banco foi encarregado da administração das transações dos estados com o mundo exterior e colocado sob a “tutela” de um órgão aliado de supervisão, a Comissão Bancária Aliada, autorizada a lhe dar instruções.

Com esse desenho, o BdL foi cuidadosamente projetado para impedir as práticas ostensivas de financiamento industrial e governamental executadas pelo antigo *Reichsbank*. Assim, os governos militares americanos e britânicos deixaram claro o que pretendiam com a sua instituição, afirmando que o banco:

[...] não competirá diretamente com outros bancos pelos fundos privados, e não estará sujeito à dominação pelo Estado. Por outro lado, ele terá uma influência ainda maior sobre as condições monetárias gerais, em virtude do seu poder para influenciar as razões de reserva. [...] será, portanto, possível evitar muitas das políticas monetárias e creditícias indesejáveis seguidas pelos bancos centrais alemães no passado. (Ibid., p. 147)

Para isso, o artigo 3º da lei que o instituiu definia que o BdL “não deve estar sujeito às instruções de qualquer corpo político ou agência pública”, ao passo que as suas funções foram descritas simplesmente da seguinte maneira: “Promover no interesse comum o melhor uso dos recursos financeiros da área servida pelos bancos centrais [dos estados] membros, fortalecer a moeda e os sistemas monetário e creditício e coordenar as atividades dos bancos centrais [dos estados]” (Ibid., p. 144).

Portanto, o BdL foi criado como um organismo “independente” do governo, até mesmo porque naquele momento não existia qualquer governo alemão. Na definição dos seus aspectos institucionais e operacionais mais importantes, prevaleceu a posição dos Estados Unidos. A título de compromisso, os britânicos obtiveram algumas concessões, como a criação de um orçamento bizonal e a do *Kreditanstalt für Wiederaufbau*, um banco de financiamento para a recuperação das indústrias de regiões como o Ruhr.

Além disso, tendo o seu quadro de funcionários e dirigentes em grande medida composto pela equipe do antigo *Reichsmark*, egressa dos tempos da hiperinflação, o BdL:

[...] era motivado por um princípio abrangente de política monetária: a responsabilidade primária do banco central era a manutenção da estabilidade de preços. Nenhum outro objetivo para o banco central era para chegar perto dessa prioridade. Esse não apenas era o objetivo expresso do banco central, mas também existia um consenso forte e penetrante entre a equipe do BdL de que a missão mais importante do banco central era a manutenção da estabilidade de preços na parte ocidental da Alemanha. (KALTENTHALER,

2006, p. 44)

Com efeito, esse foi o arcabouço institucional criado pelos aliados para reordenar monetariamente as partes da Alemanha sob o seu controle. Assim, quando o *Deutsche Mark* foi introduzido, no dia 18 de junho de 1948, foi determinada a distribuição de 40 marcos para cada habitante. Os salários e as pensões foram mantidos em equivalência (paridade 1=1) no que diz respeito ao antigo *Reichsmark*. Todavia, os depósitos bancários e as poupanças foram desvalorizados drasticamente, convertidos em apenas 6,5% dos valores anteriores; em outras palavras, 93,5% deles foram confiscados sumariamente pela administração aliada. Por exemplo, um correntista de posse de 15.000 marcos antigos passou a ter apenas 1.000 marcos novos. Isso resultou numa perda expressiva de recursos para a maior parte da população, já afetada pela carestia generalizada. Milhões de alemães perderam praticamente todo o seu poder de compra pela segunda vez em menos de trinta anos (Ibid., p. 154).

Outro parâmetro monetário fundamental para a reorganização do país, o câmbio, também foi estabelecido arbitrariamente pelos aliados. Em abril de 1948, após três anos de suspensão e à revelia do BdL, o ainda vigente *Reichsmark* voltou a ter taxas oficiais de câmbio com outras moedas, sendo fixado em 3,33 em relação ao dólar, representando uma desvalorização de quase 1/3 em relação ao valor anterior de 2,50:1. Em setembro do ano seguinte, o novo *Deutsche Mark* foi desvalorizado novamente pelas autoridades de ocupação, desta vez para 4,20:1, embora os integrantes do BdL desejassem uma desvalorização ainda maior. Já com relação à taxa de juros, a autonomia dos alemães era maior, pois a Comissão Bancária Aliada evitava interferir nas suas deliberações (MARSH, op. cit., p. 165).

Sem dúvidas, a reforma monetária foi uma condição indispensável para a recuperação da Alemanha. Apesar dos imensos “sacrifícios” impostos à população, ela desempenhou um papel crucial na restauração da ordem e da confiança dos alemães no dinheiro e nas instituições nacionais, mas também “na sua existência presente e futura enquanto uma nação” (PETROV, 1967, p. 249). Ademais, com a nova moeda, a produção e a circulação de bens e a prestação de serviços rapidamente se restabeleceram, reduzindo dramaticamente os custos da ocupação para os aliados, que então gastavam aproximadamente 600 milhões de dólares por ano apenas para impedir que a fome se disseminasse.

Em resumo, a reforma e o *Deutsche Mark* que ela instituiu foram produtos plenos da ocupação estrangeira na Alemanha. Quando a nova moeda foi introduzida, não havia qualquer coisa que se pudesse considerar um governo alemão soberano. Subjugado, o país já havia sido

dividido *de facto* (embora ainda não *de jure*) em partes “ocidental” e “oriental”, a primeira se encontrando tão firmemente sob o controle dos ocupantes quanto a última. Afinal, foram eles, com claro predomínio dos americanos, os responsáveis pelo reordenamento monetário do país, impondo medidas “drásticas” aos alemães sem quaisquer considerações pelas suas repercussões internas (Ibid., p. 251).

Não obstante:

A ocupação da Alemanha Ocidental continuou depois que a moeda de ocupação desapareceu na reforma [...]. Mas ela continuou num clima diferente, que tornou possível a transição para a soberania plena [...]. O estabelecimento de novas relações entre os alemães e o Ocidente foi atrasado por muitos fatores [...]. Ainda assim [...] em parte pelo esforço consciente dos dois lados, e em parte como um resultado dos desenvolvimentos internos assim como os internacionais, a Alemanha Ocidental foi trazida para o campo ocidental como um membro disposto e de pleno direito. (Ibid., p. 251)

Com isso, a nova moeda patrocinada pelos aliados e, principalmente, pelos americanos, foi um dos principais elementos que marcaram o recomeço da Alemanha como nação soberana. De fato, ela “reduziu bruscamente o poder [...] daqueles que tinham manipulado e explorado uma situação [...] instável no pós-guerra e liberou as forças positivas da nação alemã que levaram adiante a tarefa da ressurreição econômica” (Ibid., p. 250).

Então, Ludwig Erhard, diretor econômico titular na bizona anglo-americana, lançou pelo rádio um apelo à população para que visse no *Deutsche Mark* “um incentivo para o aparecimento de bens retidos, trazidos às lojas pelo reconhecimento de que [...] dinheiro de valor real estava disponível para pagar por elas” (Ibid., p. 154-155). Com uma moeda estável, o país pôde se reconstruir, e conforme veremos, o fez rapidamente.

Por essas razões, a reorganização da Alemanha depois da catástrofe da Segunda Guerra Mundial começou pela sua moeda, antes mesmo do Estado. Foi o *Deutsche Mark*, imposto de fora para dentro, que criou as bases de estabilidade social e política para a criação posterior da própria RFA. Todavia, é fundamental destacar esse “caráter externo” do reordenamento monetário alemão, pois ele foi empreendido pelo poder militar mais importante no mundo no imediato pós-guerra, o dos Estados Unidos, cujo governo concedeu aos alemães um papel crucial nos seus objetivos geopolíticos mais gerais de contenção do comunismo soviético.

Logo, a reorganização da Alemanha começou pela geopolítica, através da sua ocupação territorial como um país dividido entre dois pólos de poder antagônicos e fundamentados no estabelecimento de grandes contingentes de forças militares estrangeiras. Foi apenas depois, e

como produto dessa disputa, que se deu a fundação de uma nova moeda.

II.III - A reorganização política da Alemanha sob a ocupação aliada

a) Konrad Adenauer e a formação da CDU

Desde os tempos da Primeira Guerra Mundial, quando se tornou prefeito de Colônia, em 1917, Konrad Adenauer era um homem de fortes convicções conservadoras. Era um católico praticante, profundamente anticomunista e antissocialista e que, após ter sido perseguido pelo nazismo, também se tornou antifascista.

Bem relacionado com grandes banqueiros e industriais alemães daqueles tempos, como o “barão do aço” August Thyssen e Hugo Stinnes, magnata da indústria carvoeira, Adenauer havia sido ele próprio um empresário de relativo destaque. Apesar de grandes perdas financeiras sofridas nos anos 1930, que quase o levaram à falência, ele presidiu quatro companhias em Colônia, atuantes nos setores ferroviário, aeroviário, da construção civil e de realização de eventos, além de ter sido membro da diretoria de algumas das mais importantes corporações alemãs, como o *Deutsche Bank* e a *Lufthansa* (IRVING, 2002, p. 35).

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, a Renânia, a região natal e base política de Adenauer, foi ocupada pelos britânicos. Conforme ele havia sido arbitrariamente removido da prefeitura de Colônia pelos nazistas em 1933, e desejando restabelecer condições mínimas de governo local autóctone o mais imediatamente possível, os ocupantes o reinstalaram no cargo. No entanto, em poucos meses, Adenauer se dispôs com os governadores estrangeiros, seus superiores. Assim, ainda em 1945, sob alegações de ter “falhado com as suas responsabilidades com o povo de Colônia” (Ibid., p. 58), o comandante militar britânico o removeu das suas funções.

Esse insucesso inicial, porém, veio a calhar com os objetivos de mais longo alcance de Adenauer, pois o liberou da custosa tarefa de restabelecer as funções administrativas de uma cidade arruinada. Então, ele decidiu se engajar na reconstrução do sistema político-partidário alemão. Tratava-se de tarefa que ele considerava da máxima importância e para a qual pretendia contribuir organizando um partido de centro-direita que fosse “genuinamente democrático”.

Por uma graça do destino, os mesmos britânicos que o haviam “demitido” facilitaram em muito a sua missão, ao serem os primeiros dentre os aliados a autorizar a refundação de

partidos políticos alemães na sua zona de ocupação. Dessa forma, Adenauer, já então uma figura de relativo destaque nacional pela importância dos postos que havia ocupado na Renânia e na Prússia durante a República de Weimar, partiu com grande vantagem sobre outros líderes que também haviam sobrevivido ao nazismo e à guerra. Ele liderou a criação do que viria a ser a União Democrata Cristã (*Christlich Demokratische Union Deutschlands*, mais conhecida pela sua abreviatura, a CDU) em Colônia.

Então, na “minuta provisória” elaborada como “um programa dos democrata-cristãos da Alemanha” em junho de 1945, foram apresentados os chamados “Mais Importantes Princípios de Colônia”. Eles reivindicavam a instituição de uma Alemanha na qual:

[...] o valor espiritual dos seres humanos será reconhecido [...], a família será “o alicerce da ordem social” [...] e a “justiça” será “o alicerce do Estado”. A Alemanha seria democrática e organizada em base federal: o “centralismo será rejeitado como antialemão”. E, enquanto “o direito de propriedade será salvaguardado”, “o domínio do grande capital, dos monopólios e interesses privados será rompido”. A minuta terminava com uma convocação: “Ajudem-nos a construir uma Alemanha mais nova e bela sobre o alicerce inabalável do cristianismo e da cultura ocidental”. (BESSEL, 2010, p. 300)

Por sua vez, Adenauer se referiu à:

[...] necessidade de estabelecer um partido [...] baseado em princípios éticos [...] que confronte o pensamento materialista nas questões políticas e possibilite uma saudável vida política na Alemanha, voltada para o interesse não apenas das camadas e classes individuais, mas de todas as camadas do povo. (Ibid., p. 300)

A fundação da CDU foi concretizada numa conferência em Bad Godesberg, realizada em dezembro daquele ano mediante a presença de aproximadamente duzentos democrata-cristãos das zonas sob a jurisdição britânica, americana e soviética. Logo em seguida, Adenauer foi eleito o primeiro presidente para toda a zona britânica. Nessa posição de liderança partidária, ele concebeu a CDU como uma organização de centro-direita, de tal forma que fosse capaz de obter o apoio das burguesias e do eleitorado conservador alemão com vistas a cooptá-los para as práticas da democracia liberal representativa.

Não obstante, Adenauer também desejava que a CDU fosse um partido de base social ampla e não apenas de “elites”, congregando, além de uma ala de “negócios”, outras ligadas aos sindicatos e às classes médias. Além disso, queria que fosse uma organização interconfessional cristã, e não apenas católica, ao contrário do *Zentrumspartei* (quase que exclusivamente católico) do qual fizera parte antes da guerra. Um partido, portanto, que reunisse católicos e protestantes, melhor refletindo a diversidade religiosa da Alemanha. Em

suma, um partido que fosse de tal maneira pluralista na sua composição social e religiosa que sequer se intitulasse como partido, mas como *união*, congregando e representando ampla coalizão de forças e interesses, embora convergindo para valores preponderantemente conservadores.

Desse modo, Adenauer pretendia organizar as forças conservadoras com vistas a fazê-las contribuir para a constituição de uma nova Alemanha. Uma que, conforme entendia, deveria ser liberal-democrática, na qual os direitos e as liberdades individuais fossem colocados acima das prerrogativas do Estado. E também, na qual fossem aplacadas as tradições militaristas e autocráticas prussianas, que na sua visão haviam levado o país à guerra e à ruína por duas vezes num espaço de apenas 30 anos.

Para isso, Adenauer julgava necessário constituir uma Alemanha federal, com prerrogativas e poderes estatais fortemente descentralizados. Afinal, o imenso poder da Prússia no anterior *Deutsches Reich*, ele próprio um produto do imperialismo e da eficiência marcante da máquina militar prussiana, havia se revelado irresistível para as demais regiões do país. Entre elas, a própria Renânia, que embora possuísse vocações e tradições muito distintas das da Prússia - da qual sequer possuía território contíguo -, havia sido anexada por ela em 1815, conforme determinado pelo Congresso de Viena (KISSINGER, 2012, p. 63).

Ademais, nas suas relações exteriores, Adenauer imaginava essa nova Alemanha orientada por marcada posição anticomunista e de repúdio à União Soviética, visto como um Estado totalitário que impunha aos territórios alemães orientais o seu domínio pela força. Mas também deveria ser uma Alemanha contrária ao “socialismo”, pois ele acreditava que até mesmo a Social Democracia, que embora rejeitasse o comunismo propunha o planejamento centralizado e controles estatais sobre a economia, levaria à formação de algum tipo de Estado autoritário. Portanto, o país imaginado por ele seria não apenas liberal-democrático e federalizado, mas também estritamente capitalista e comprometido com os valores ocidentais.

Por essas razões, e para corresponder a esses objetivos, Adenauer vislumbrava como os princípios orientadores da CDU: a filiação à democracia parlamentar e às instituições liberais representativas; o comprometimento com valores da “civilização cristã” como os direitos humanos, os promovendo depois das barbáries cometidas pelo *Terceiro Reich*; a promoção de uma economia política de viés liberal, embora comprometido com a “justiça social”; e a defesa da cooperação estreita da Alemanha com seus países vizinhos da Europa Ocidental, promovendo a sua aliança com os Estados Unidos (IRVING, 2002, p. 61).

Isso porque, conforme ele acreditava, a experiência da República de Weimar havia demonstrado que a prevalência dos valores democráticos nas instituições alemãs não era suficiente. Assim, era fundamental transformar as atitudes dos alemães, fomentando uma educação capaz de construir a mentalidade democrática num povo historicamente condicionado ao autoritarismo e ao militarismo. Em suma, era necessário promover uma mudança de cultura política na Alemanha, constituindo uma democracia liberal das bases sociais e partidárias em direção ao topo, isto é, às instituições. A criação da CDU deveria ser a sua contribuição para esse processo.

b) A disputa pelo comando partidário

Nos anos subsequentes à guerra, e apesar da dianteira que, por força de circunstâncias fortuitas e dos seus méritos pessoais, Adenauer logrou estabelecer em seu favor na fundação da CDU, as suas visões não eram consensuais, ou nem sequer majoritárias, dentro do partido.

Isso acontecia porque o pluralismo partidário desejado por Adenauer não se refletia apenas nas origens sociais e filiações religiosas dos seus integrantes, mas também nos seus ideais e programas políticos. Assim, além dos conservadores, liderados por ele, a CDU reunia também uma “ala esquerda” numerosa, representada pelos chamados “socialistas cristãos”. Esses predominavam em algumas seções regionais importantes, como a de Berlim, liderada por Jakob Kaiser, um antigo integrante da “ala esquerda” do *Zentrumspartei* e militante antinazista que, como Adenauer, também sobrevivera à sua perseguição (Ibid., p. 49).

Com efeito, esse grupo era preponderantemente protestante e majoritário nas regiões norte e leste da Alemanha, mas também em cidades importantes do oeste como Düsseldorf, na própria Renânia, e Frankfurt, a capital da zona de ocupação americana. Esses socialistas cristãos defendiam como bases fundamentais para a reconstrução do país a adoção de políticas como o planejamento centralizado da produção, a nacionalização das grandes indústrias, a implantação de um Estado de bem-estar social “forte” e a administração industrial compartilhada entre trabalhadores e empresários (Ibid., p. 65). Eram princípios muito semelhantes aos defendidos pelo Partido Social-Democrata da Alemanha (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands*, o SPD), que então se reorganizava e que, tradicionalmente, tinha na Grande Berlim, na Saxônia, na Turíngia e na região industrial do Ruhr as suas principais bases. Mas eles eram muito distintos, senão mesmo antagônicos, aos

defendidos por Adenauer e a sua ala conservadora.

Não obstante, sob o signo dessa incipiente disputa e ao contrário do que Adenauer pretendia, os primeiros programas partidários elaborados pela CDU indicaram a inclinação da maioria dos integrantes do partido para aquelas teses. Assim, o *Programa de Frankfurt*, redigido ainda em 1945, propôs desenvolver a CDU como um “partido social cristão” e estabeleceu como seu objetivo promover um “socialismo baseado no senso de responsabilidade cristão” (Ibid., p. 67).

Dois anos mais tarde, em 1947, o *Programa de Ahlen*, considerado o documento “mais ostensivamente de esquerda da CDU”, criticou sem maiores reservas o “capitalismo tradicional”, que considerou incapaz de satisfazer “as necessidades sociais e políticas do povo alemão”. Isso porque, segundo o texto, se por um lado o “capitalismo de grande escala” havia auxiliado a ascensão de Hitler ao poder, por outro, o “capitalismo de Estado” praticado pelos nazistas havia levado a Alemanha ao totalitarismo (Ibid., p. 72).

Assim, embora sem defender funções centralizadoras do governo no planejamento da produção, o programa propôs uma espécie de “meio termo”, que intitulou de *Gemeinwirtschaft*, significando um “sistema misto de propriedade” no qual tanto as entidades públicas (como os governos estaduais e os sindicatos) quanto os indivíduos detivessem parcelas das empresas e indústrias, limitando-se os primeiros a 15% e, os últimos, a 10% do seu capital total. Além disso, defendeu também um programa vigoroso de bem-estar social e a criação de “alguma forma de co-determinação industrial” (*Mitbestimmung*), isto é, de compartilhamento da administração das empresas entre patrões e empregados.

Dessa forma, o *Programa de Ahlen* representou uma espécie de “compromisso” entre as alas “dos negócios” e a “social”, na medida em que não propôs um Estado controlador das iniciativas privadas, mas um muito ativo no atendimento das necessidades sociais. Assim, ele foi aprovado pela maioria partidária, inclusive por Adenauer, embora tenha sido determinada a sua adoção apenas na “área britânica” da CDU, uma vez que a instituição de partidos nacionais ainda estava proibida pelos ocupantes aliados (Ibid., p. 72-73).

Enquanto isso, embora os ideais de Adenauer ainda não preponderassem, ele obteve êxito em consolidar a sua posição de liderança no partido. Isso porque, também em 1947, foi eleito pelos seus correligionários o presidente da CDU nas zonas americana, francesa e britânica. E já que os ocupantes só autorizavam partidos regionais, as lideranças das diversas

seções da CDU realizavam periodicamente uma conferência “nacional” das seções dos *Länder*, órgão do qual Adenauer também conseguiu se tornar presidente.

Sem embargo, a partir do fim de 1947, a conjuntura internacional começou a mudar, e os seus ventos sopraram a favor de Adenauer. Primeiramente, em decorrência da grave crise da libra esterlina iniciada naquele momento, produto da fracassada tentativa de restabelecer a sua conversibilidade plena - “uma decisão norte-americana, e não britânica” que, dadas as circunstâncias, representou “o cúmulo da irresponsabilidade” (EICHENGREEN, 2000, p. 143-144) -, a posição política da Grã-Bretanha no Conselho de Controle Aliado foi severamente enfraquecida. Naquele momento, os britânicos eram governados pelo trabalhista Clement Attlee, cujo programa partidário compartilhava das teses “intervencionistas” do SPD e da facção “social cristã” da CDU. Assim, com o declínio da sua influência, cresceu a dos Estados Unidos, muito mais favorável à “livre empresa” (IRVING, 2002, p. 72).

Outro fator decisivo foi a determinação dos soviéticos, no início de 1948, de expulsar o líder da CDU de Berlim, Jakob Kaiser, assim como aos demais líderes do partido, da área sob a sua ocupação. Com isso, Kaiser se refugiou no lado ocidental da cidade e os “socialistas cristãos” perderam a sua principal base regional de apoio social, tendo a sua influência no partido consideravelmente reduzida. Além disso, a CDU da zona “oriental” foi cooptada pelos soviéticos, um fato que fez com que os católicos se tornassem preponderantes sobre os protestantes e os conservadores suplantassem os “socialistas cristãos” no que sobrou do partido, agora restrito às zonas ocidentais.

Assim, a partir daquele momento, as posições de Adenauer adquiriram força. O *Programa de Düsseldorf* de 1949, elaborado com vistas à disputa das eleições federais de agosto daquele ano, indicou claramente a virada no programa da CDU em direção às suas teses. Ele enfatizou como princípios fundamentais da política do partido: o compromisso com a democracia parlamentar; o federalismo, tido como base da organização política alemã; a família, tida como base da sociedade; a defesa e a promoção dos pequenos negócios e da pequena agricultura; e a cooperação entre o que descreveu como “parceiros sociais” na indústria, isto é, os líderes sindicais e empresariais (Ibid., p. 73).

De fato, o programa também marcou a adesão do partido à chamada “Economia Social de Mercado” (*Sozialmarktwirtschaft*) proposta por Ludwig Erhard, cujos detalhes veremos adiante. Em linhas gerais, tratava-se de um programa de conciliação entre os princípios da “livre empresa privada” e da “justiça social”, tendo como pressuposto básico a ideia de que os

“bens sociais” são um produto do “sucesso do mercado” em promover a produção, mas não o seu desenvolvimento paralelo (Ibid., p. 73). Com isso, forjou-se uma aliança entre essas duas lideranças - Adenauer, egresso da zona britânica; e Erhard, da americana - que, em que pese as suas diferenças e futuros conflitos, às vezes acirrados, dirigiram conjuntamente a reconstrução da Alemanha nas duas primeiras décadas da RFA.

Além disso, o *Programa de Düsseldorf* também afirmou objetivos de governo mais específicos da CDU, tais como: garantir a competição, através da atuação legislativa; promover a “supervisão central” sobre o sistema financeiro, em defesa da estabilidade da moeda; criar as condições para que vigorassem preços “justos”, “de mercado”, sem “intervenções” por poderes privados ou governamentais, garantindo que as mercadorias chegassem aos consumidores a preços baixos; promover a queda dos preços e a elevação da renda real na Alemanha; deixar a formação dos salários e o estabelecimento das condições de trabalho a cargo do sistema de acordos coletivos; “promover fortemente” a ciência e a tecnologia, reduzindo custos e criando novos empregos e oportunidades; promover a liberdade de ocupação, comércio e movimento para os alemães; promover e afirmar a propriedade privada, mas assegurando uma “distribuição justa” do produto do trabalho social e da propriedade; apoiar a formação de poupança nacional; promover uma reforma tributária “compreensiva” que reduzisse e simplificasse as taxas; instituir “garantias efetivas” contra as crises e o desemprego em massa, principalmente através das políticas monetária e de investimentos do setor público; apoiar “com todos os meios” o comércio exterior e o Plano Marshall; reconstruir a Marinha mercante alemã; e obter a “confiança” de todos os estratos sociais na Economia Social de Mercado, envolvendo “ativamente” empreendedores, empregadores, trabalhadores e consumidores na sua implantação (CDU, 1949⁴²).

c) A elaboração da Constituição Federal

Em setembro de 1948, foi formado nas três zonas ocidentais de ocupação o Conselho Parlamentar (*Parlamentarische Rat*), encarregado da missão de elaborar a *Lei Básica* (*Grundgesetz*), isto é, a Constituição da RFA. Foi definido que esse órgão seria composto por

42 Christlich-Demokratische Union. *Düsseldorfer Leitsätze über Wirtschaftspolitik, Landwirtschaftspolitik, Sozialpolitik, Wohnungsbau.* Disponível em: http://www.kas.de/upload/ACDP/CDU/Programme_Bundestag/1949_Duesseldorfer-Leitsaetze.pdf. Acesso em: 27 ago. 2018.

65 representantes dos estados (*Länder*), assim distribuídos: 27 delegados da CDU; 27 do SPD; 5 dos liberais (*Freie Demokratische Partei*); e 2 de cada um dos refundados Partido Comunista, Partido de Centro (*Zentrumspartei*) e do Partido Alemão (*Deutsche Partei*).

Com efeito, Adenauer também conseguiu galgar uma posição de liderança nessa instância fundamental para definir a organização política e social da Alemanha reconstituída. Isso porque, mediante um compromisso entre o seu partido e o SPD, ele foi eleito presidente do Conselho em troca da entrega da presidência do Comitê Constitucional a um dos representantes social-democratas, um acordo que, posteriormente, esses descreveriam como um erro. Assim, na chefia geral do Conselho, Adenauer se tornou o seu principal porta-voz, adquirindo grande visibilidade nacional e internacional e se projetando como candidato à Chancelaria na primeira eleição geral, prevista para o ano seguinte (IRVING, 2002, p. 73).

No dia 8 de maio de 1949, após mais de oito meses de trabalho, o Conselho Parlamentar afinal aprovou a Lei Básica. Não obstante, conforme a Alemanha se encontrava ocupada, a Lei teve que ser aprovada pelos aliados. Então, uma vez que os Estados Unidos exerciam quase sem obstáculos a sua influência sobre o país, enquanto se deterioravam rapidamente as relações com a União Soviética, Adenauer e a CDU, apoiados pelos americanos, obtiveram uma vitória contundente sobre o SPD na elaboração do texto constitucional, fazendo prevalecer a maior parte das suas posições.

Dessa forma, entre outros pontos, eles conseguiram: implantar a organização federal e o sistema eleitoral de representação proporcional (ao passo que os social-democratas desejavam o de maioria simples); e estabelecer a capital do novo Estado em Bonn, na Renânia (os social-democratas desejavam localizá-la em Frankfurt, no centro do país). A sua única derrota ficou por conta do *Bundesrat*, o “Conselho Federal” representativo dos estados alemães, que foi dotado de poderes maiores do que os desejados por ele (Ibid., p. 75). Assim, no dia 23 de maio de 1949, a Lei Básica entrou em vigor e foi declarada a República Federal da Alemanha.

II.IV - A estabilidade monetária e a Economia Social de Mercado: os pilares da República Federal

Ludwig Erhard nasceu em 1897 em Fürth, na Bavária, numa família luterana, apesar da preponderância católica naquele estado. Na Primeira Guerra Mundial, alistou-se no Exército e, como soldado de artilharia, foi gravemente ferido em combate na Bélgica. Recuperou-se e,

após o conflito, formou-se em Economia na Universidade de Frankfurt, orientado pelo sociólogo e economista político Franz Oppenheimer, especialista na obra de David Ricardo. Durante a Segunda Guerra Mundial, que considerava perdida, Erhard manteve contatos discretos com opositores do nazismo e escreveu um trabalho com os seus planos para a reconstituição da Alemanha após o seu fim.

Em outubro de 1945, Erhard foi apontado chefe do “Ministério para Assuntos Econômicos” da zona americana, segundo ele, atendendo a um “desejo expresso” da sua administração militar (ERHARD, 1958, p. 12). Posteriormente, se tornou presidente do “Escritório Especial para Dinheiro e Crédito” (*Sonderstelle Geld und Kredit*), o principal órgão de administração financeira na bizona anglo-americana. Em seguida, em março de 1948, assumiu a direção da “Administração para Economia no Conselho Econômico Bizonal” - também um órgão sob a supervisão dos aliados, considerado o primeiro Parlamento alemão do pós-guerra -, ao qual introduziu, pela primeira vez, o conceito da “Economia Social de Mercado” (doravante, ESM) (GLOSSNER in GLOSSNER; GREGOSZ, 2010, p. 5, 12).

Em agosto do mesmo ano, a convite de Adenauer, Erhard apresentou as suas teses aos membros da CDU, numa convenção partidária. No seu discurso, intitulado *Marktwirtschaft im Streit der Meinungen* (“Economia de Mercado em Disputa de Doutrina” ou “de Significado”, numa tradução literal), ele abordou o que entendia ser o “dualismo” entre duas concepções antagônicas: a “economia de mercado” e a “economia controlada”. Em rigor, uma representação de poderoso impacto ideológico, na medida em que os alemães tinham como referência quinze anos de administração totalitária do capitalismo pelos nazistas, enquanto as partes orientais do país se encontravam à mercê das políticas soviéticas de planejamento centralizado, expropriação e estatização das indústrias.

Com base nessa visão, a CDU desenvolveu a sua campanha eleitoral sobre um “lema polarizador”: “Economia Controlada ou de Mercado” (Ibid., p. 12-13), tendo como alvo o programa defendido pelo SPD, descrito como “dirigista”. Em setembro de 1949, após a vitória nas eleições, Erhard foi indicado por Adenauer como o primeiro ministro da Economia da RFA. Ele permaneceu nesse posto até outubro de 1963, quando Adenauer, já muito envelhecido, foi coagido pelos dirigentes da própria CDU a renunciar. Então, Erhard o substituiu como chanceler, fato demonstrativo do seu prestígio. Porém, no final de 1966, a saída dos liberais da coalizão levou o seu gabinete a um fim precoce, embora Erhard tenha permanecido membro do Parlamento (*Bundestag*) até a sua morte, em 1977.

Tendo em vista essa trajetória, Erhard se destacou como uma figura seminal na definição dos objetivos e formação política e monetária da RFA. Por isso, consideramos relevante investigar em maiores detalhes as suas ideias, conforme expostas na sua obra *Wohlstand für Alle* (“Prosperidade para Todos”, numa tradução literal), publicada na Alemanha em 1957. Focaremos alguns pontos que consideramos essenciais para os objetivos propostos nesse trabalho: (1) a sua visão da inflação e suas consequências sociopolíticas, e a necessidade imperativa da estabilidade monetária; (2) a proposição do “crescimento econômico” como solução de harmonização social e estabilidade política; e (3) a recuperação da soberania, do prestígio e do papel da Alemanha nas relações internacionais e, principalmente, na Europa, através das suas políticas monetárias.

a) A reconstrução da ordem monetária alemã a partir da reforma de 1948

Na visão de Erhard, a desordem monetária no pós-guerra representava um dos principais obstáculos para a reorganização e prosperidade da Alemanha. Para ele, tratava-se da repetição, embora em caracteres não tão extremos, da experiência inflacionária dos anos 1920. Era a segunda vez em apenas 25 anos que os alemães que viviam dos seus rendimentos salariais e poupanças haviam perdido praticamente tudo o que possuíam.

Com efeito, segundo Erhard, a instabilidade monetária tampouco inspirava confiança nos empresários, que por isso, na sua perspectiva, não se dispunham a investir. Assim, ele acreditava que reconstruir aquela ordem era a condição indispensável que possibilitaria a reconstrução do país. Para ele, a moeda alemã precisava ser recomposta para que o país e a sociedade também fossem. Tratava-se, também, de questão com sérias repercussões na estabilidade social. Erhard ilustrou esse problema ao apresentar cartas endereçadas a ele por cidadãos que declaravam esperar que fosse debelada a “inflação que pune os poupadores e favorece os especuladores e os patrimonialistas”, enquanto outros consideravam a estabilidade monetária necessária para “fazer desaparecer as vastas diferenças entre os novos-ricos e aqueles que perderam tudo na Segunda Guerra Mundial” (ERHARD, 1958, p. 146).

Nesse sentido, Erhard considerou que o principal desafio diante das autoridades seria o de “manter o valor da sua moeda, estabilizar preços e, ao mesmo tempo, manter o progresso econômico”. Esse era, afinal, o princípio basilar da sua visão, pois:

[...] no longo prazo, nenhuma quantidade de progresso econômico pode ser grande o suficiente para compensar até mesmo o amolecimento

aparentemente mais inofensivo da moeda. [...] A questão não é se os preços devem ser mantidos estáveis, ou se em certas condições eles devem ser permitidos subir. O nível de preços precisa ser mantido em todas as circunstâncias. A única questão é como nós podemos assegurar isso. (Ibid., p. 73)

Portanto, o propósito essencial da economia política proposta por Erhard era o de promover e sustentar o crescimento prolongado do produto nacional, alargando a prosperidade material para parcelas cada vez maiores da população alemã. Manter estável o valor da moeda era, para ele, uma pré-condição indispensável para aquela expansão, mas deveria ser, também, a sua consequência:

O problema central da política econômica é [...] manter o crescimento futuro da economia livre de tendências inflacionárias. Manter a estabilidade do dinheiro é a condição básica para o crescimento econômico balanceado, e para o progresso social verdadeiro e certo. A política econômica do Governo Federal tem, no futuro, que ser crescentemente direcionada para a manutenção da estabilidade financeira. Se medidas restritivas serão finalmente necessárias dependerá da prontidão de todas as seções da nossa população para negar a si mesmas aquelas vantagens especiais que são conquistadas à custa de todos. (Ibid., p. 79-80)

Por essas razões, a reforma monetária de junho de 1948 foi considerada por ele a condição essencial da reconstrução, o marco inicial da fundação da RFA. Quase dez anos depois, contemplando os seus resultados, ele afirmou, talvez hiperbolicamente:

Nas vésperas da reforma monetária os alemães estavam vagando sem objetivo nas suas cidades à procura de algumas porções adicionais de comida. Um dia depois eles não pensavam em nada além de produzi-las. Um dia a apatia estava refletida nos seus rostos, enquanto no outro toda a nação olhava esperançosamente para o futuro. (Ibid., p. 13)

Vejamos então de que maneira Erhard foi capaz de articular essas metas numa economia política exequível, investigando seus princípios, objetivos, métodos e resultados.

b) A ordem monetária como princípio básico da Economia Social de Mercado

A solução proposta por Erhard para conciliar a estabilidade monetária com o crescimento contínuo do produto foi consubstanciada nos princípios do que ele chamou de Economia Social de Mercado (ESM). Esse termo foi cunhado originalmente pelo sociólogo e economista alemão Alfred Müller-Armack numa publicação de dezembro de 1946, na qual “ênfaticamente a responsabilidade do Estado em promover ativamente as condições do mercado, simultaneamente, buscando um equilíbrio social”, pondo a “política social em condições de igualdade com a [...] econômica” (GLOSSNER *in* GLOSSNER; GREGOSZ (Eds.), 2010, p.

11-12).

Vale listarmos, embora resumidamente, as principais raízes intelectuais desta concepção: (1) as pesquisas dos círculos chamados “ordoliberais”⁴³ da Escola de Economia de Freiburg, em particular, a obra do economista Walter Eucken e o seu “Programa da Liberdade” (WÖRSDÖRFER *in* GLOSSNER; GREGOSZ, 2010, p. 21-42)⁴⁴; (2) a sociologia

43 “Os ideais [...] que estão na base do ordoliberalismo incluem liberdade de privilégios e não-discriminação. O Estado forte, poderoso – governado pelo Estado de Direito – tem que estar, constitucionalmente falando, numa posição de repelir interesses particulares; ele deve estar idealmente acima de grupos de interesse, procurar permanecer neutro e servir ao bem comum. A este respeito, é particularmente importante que o papel do Estado, mas também os limites da atividade estatal, estejam claramente definidos, de forma a prevenir abusos de poder e grupos particulares de interesse de exercer influência” (WÖRSDÖRFER *in* GLOSSNER; GREGOSZ (Eds.), 2010, p. 23). Nas palavras do próprio Eucken, “o Estado deve apenas criar o ambiente legal apropriado para a economia e manter um nível saudável de competição através de medidas que sigam os princípios do mercado. Então, o meio supremo pelo qual a política econômica pode procurar melhorar a economia é melhorar a estrutura institucional, ou 'ordo” (GLOSSNER *in* GLOSSNER; GREGOSZ (Eds.), 2010, p. 11).

44 Além da economia política liberal, principalmente a de Adam Smith, Eucken tinha como principais influências intelectuais a filosofia de Kant, a Ética Social Cristã – ele era protestante, filiado à Igreja Confessional, denominação criada em 1933 como forma de resistência ao nazismo – e a fenomenologia de Husserl. O ideal essencial do seu pensamento era o da liberdade, entendida como autonomia, direito individual à autodeterminação e emancipação. Para ele, a liberdade humana era incompatível com sistemas totalitários e imperialistas, pois não podia ser conciliada com processos de “massificação” ou “estereotipagem”, que promoviam a “desindividualização” das personalidades. A liberdade era um fator constituinte da existência humana, pois “sem liberdade, sem ação individual espontânea, o homem não é um 'homem’”. Essa noção estava estreitamente relacionada com as de humanidade, dignidade humana e justiça social, considerados direitos humanos básicos. Todavia, a liberdade individual não era compreendida em sentido ilimitado ou anárquico; ela encontrava limites onde começavam outras esferas de liberdades, razão pela qual seu exercício estava acompanhado por apurado sentido de responsabilidade, tanto em relação a si próprio quanto aos outros (responsabilidade individual e social). Ele destacava que uma ordem social harmoniosa não dependia apenas da estrutura ordoliberal criada pelo Estado, mas também de que os homens “seguissem uma vida guiada por princípios éticos”, para os quais as religiões, em geral, e as igrejas e os ensinamentos cristãos, em particular, desempenhariam – ao lado da ciência e do Estado - papel proeminente, exercendo poderes regulatórios e ordenadores, promovendo a cooperação e coesão sociais. Em termos de economia política, Eucken concebia essa liberdade como relacionada aos ideais da “soberania do consumidor” e “coordenação” de planos individuais através dos “mercados”, em contraposição à sua “subordinação” por vias autoritárias. Para isso, ele propunha a criação de ordem plenamente competitiva, pois a competição seria um “instrumento de desempoderamento”, impedindo que fossem formadas estruturas monopolistas ou oligopolistas que promovessem abusos de poder e exploração sobre os indivíduos. A competição, ao diluir a concentração e remover poderes de manipulação sobre os “mercados”, permitiria o livre desenvolvimento do indivíduo. Desta forma, a propriedade privada, embora base inquestionável, requeria fortes mecanismos regulatórios com vistas a lhe impor “moderação”, isto é: “corrigir” resultados distributivos dos “processos de mercado” considerados inadequados; promover configurações distributivas “socialmente aceitáveis” (por exemplo, mediante políticas tributárias de taxaço progressiva); e, “se necessário”, garantir mínimos existenciais aos indivíduos. Isso significava que a “mão invisível” não era considerada capaz de conciliar interesses privados e comuns, harmonizando a sociedade; era função do Estado fazê-lo, pois “a tarefa da política econômica é direcionar as forças que resultam do interesse próprio ao longo de certas linhas que promovam o bem comum, então os interesses individuais são coordenados sensivelmente”. Portanto, tratava-se de construir uma ordem na qual um Estado forte não comandaria as iniciativas privadas, mas as orientaria e regularia ativamente - embora sempre zelando pelo princípio de “conformidade de mercado”, isto é, de acordo com os seus “mecanismos” -, de forma a impedir o “mal uso da liberdade”, preservando a privacidade e as liberdades individuais daquelas que ele identificava como as

“ordoliberal” de Alexander Rüstow - criador, em 1938, do termo “neoliberalismo” - e de Wilhelm Röpke, cuja principal proposição era a de um “Estado forte”, porém restrito à função de “poder ordenador” e “defensor da ordem competitiva” (PETERSEN *in* GLOSSNER; GREGOSZ, 2010, p. 52-55); (3) o pensamento do próprio Alfred Müller-Armack, considerado o principal proponente da Escola de Economia de Colônia; (4) os princípios da “Ética Social Cristã” (*Christliche Sozialethik*), de inspiração protestante (Ibid., p. 43-68)⁴⁵, e os “Ensinamentos Sociais Católicos” (*Katolische Soziallehre*), principalmente a sua ênfase

suas três maiores ameaças: os abusos de poder pelos produtores privados, pelas associações coletivas e pelo poder arbitrário do Estado. Dessa forma, Eucken afirmou: “[...] a ordem competitiva deve criar uma estrutura na qual a livre busca por um indivíduo é limitada pela [...] liberdade de outro, assim criando uma liberdade equilibrada entre os humanos”.

- 45 O pensamento do pastor protestante e teólogo suíço Emil Brunner é muito representativo dessas influências. Em 1943, durante a Segunda Guerra Mundial, ele publicou obra chamada *Gerechtigkeit. Eine Lehre von den Grundgesetzen der Gesellschaftsordnung* (traduzida para o inglês como *Justice and the Social Order*). Nela, Brunner expõe uma visão crítica do capitalismo - cujo “individualismo econômico” ele rejeitava, por permitir que aquele seja “desenfreado” - e do comunismo, uma “ordem econômica coletiva que toma dos indivíduos os seus direitos”. Em contraposição, ele propôs uma “terceira via de liberdade no contexto da comunidade”, uma vez que o ser humano seria, por criação divina, uma “criatura social”. Assim, o cristão deveria participar ativamente nas instituições da vida em sociedade – como o casamento, o Estado, a cultura e a economia – com vistas a reformá-las e melhorá-las, de acordo com o seu “testemunho”. Condenando o totalitarismo e a guerra, Brunner afirmou que aquela havia resultado do “declínio da noção cristã ocidental de justiça”, produto da substituição da ideia de justiça natural pelo positivismo legal. Procurando definir o que era a justiça, ele a entendeu como “justa distribuição”, consubstanciada na máxima de “dar a cada um o que lhe é devido”. Então, ela pressupunha agir de acordo com a lei divina, significando que, quando Deus cria uma pessoa, deve lhe ser permitido ocupar a posição social para a qual foi designada na família e na comunidade, com as quais ela possui obrigações. A justiça também sustentaria relações com a noção de igualdade, não de forma a promover algum tipo de “igualitarismo”, mas que casos similares deveriam ser tratados de forma similar, pois todas as pessoas seriam, em igual medida, “filhas de Deus”. Brunner desenvolveu exigências concretas para que a ordem social fosse considerada justa. Ela se manifestaria na estrutura familiar, numa sociedade estruturada “de acordo com as funções” (dos indivíduos), num Estado justo e numa comunidade justa. Para isso, era preciso que a “ordem econômica” também o fosse, o que implicaria em que: (1) a propriedade privada fosse exercida num “meio termo” entre individualismo e coletivismo, pois se por um lado a restrição à propriedade gerava ausência de liberdade, por outro, limites ao direito individual de mantê-la deveriam ser impostos pela tributação, pois o proprietário se encontrava “sob a obrigação de apoiar a sociedade”; (2) as taxas de juros fossem proporcionais ao nível de renda; (3) os preços fossem “justos”, isto é, que surgissem do funcionamento do “mercado”, sem a influência de monopólios, para o que seria essencial a política regulatória do Estado; (4) os salários fossem, em tempos de crise, sustentados pela comunidade mediante a utilização do capital, atendendo ao “princípio da compensação”; e (5) o “poder econômico” fosse distribuído no interior das empresas, isto é, que empregadores e empregados assumissem seus respectivos papéis dentro da “comunidade da companhia”, demonstrando “disposição” para a negociação e o entendimento, ainda que as “hierarquias deveriam ser mantidas”. Dessa forma, ele acreditou, seria alcançando o “caminho do meio”, no qual os “efeitos positivos da economia de mercado” seriam preservados pela “necessidade da intervenção estatal”, sob a forma de medidas para “preservar a ordem econômica”. Além da notável influência que exerceu sobre Erhard, o pensamento de Brunner também inspirou outros dirigentes de grande importância nas primeiras duas décadas de existência da República Federal. Foi o caso, por exemplo, de Eugen Gerstenmaier, um dos principais ideólogos da CDU e por longo tempo presidente do Parlamento Federal durante o governo Adenauer, para quem o trabalho de Brunner continha “os fundamentos para a reconstrução da Alemanha”.

nos ideais da subsidiariedade (WÖRSDÖRFER *in* GLOSSNER; GREGOSZ, 2010, p. 27)⁴⁶ e solidariedade; e (5) as ideias do próprio Ludwig Erhard e seu orientador, Franz Oppenheimer (Ibid., p. 23).

Em rigor, todos esses pensadores comungavam num ponto: a rejeição das “consequências desastrosas” da hiperinflação dos anos 1920 e do nazismo, cuja derrota também havia causado graves perturbações inflacionárias. Na sua visão, tratava-se de dois fenômenos interligados, na medida em que a primeira havia criado condições favoráveis para a ascensão do último.

Além do mais, eles acreditavam que ambos seriam consequências do “estatismo” e do “nacionalismo econômico”, formas de pensar fortemente arraigadas na Economia Política alemã e que viam o banco central e a administração produtiva e financeira do país como instrumentos para a promoção dos “objetivos nacionais”⁴⁷. Assim, propunham um reordenamento do Estado alemão de forma a mitigar as suas capacidades de “intervenção” em favor de determinados setores, como a indústria bélica.

Wilhelm Röpke, por exemplo, era um crítico contundente da influência da Prússia - Estado que considerava “oriental”, hipertrofiado e “artificial”, “sem fundamentos na identidade cultural de um povo [e] cuja unidade devia-se apenas à força do monarca, da burocracia, do Exército e do prestígio militar” (CRUZ, 2016, p. 73) - sobre a Alemanha. Para ele, no pós-guerra, o país tinha que ser reorganizado com base em três “revoluções”: (1) “moral”, tendo como base a desmilitarização, a “desprussianização” e a adoção dos valores ocidentais; (2) “política”, mediante a reconstrução “de baixo para cima” do Estado a partir de comunidades locais e regionais autônomas, constituindo uma federação, uma “nação de nações” alemãs; e (3) “econômica e social”, através de uma reorganização da vida produtiva

46 “[...] o princípio da subsidiariedade, o que significa dizer, antes que o Estado intervenha, é deixado a cargo da própria iniciativa, espírito de iniciativa e responsabilidade individual do indivíduo e da comunidade (auxílio comunal da vizinhança); apenas então deve o sistema de seguridade social intervir e, como última instância, as medidas de suporte do Estado”.

47 A palestra *O Estado-nação e a política econômica*, proferida por Max Weber em maio de 1895 por ocasião da inauguração do ano acadêmico na Universidade de Freiburg, é representativa dessas perspectivas. Então, abordando o que chamou de “a situação das nacionalidades na Posnânia e na Prússia Ocidental”, opondo alemães e poloneses, ele defendeu a posição de que “tanto a política econômica de um Estado alemão quanto o critério de valor usado por um teórico alemão da política econômica só podem ser alemães”. Assim, negou a “neutralidade” da política econômica e advogou por uma política econômica a serviço dos interesses e objetivos políticos da nação alemã e que a fortalecesse contra a presença polonesa naqueles territórios (WEBER, 2014).

que liberasse o país das “formas degeneradas do capitalismo monopolista” e tivesse como base indústrias pequenas e médias operando num sistema concorrencial. Assim, a “nova Alemanha” deveria ser uma espécie de “Confederação Germânica ocidental” inserida numa “Comunidade Atlântica”, separada da Prússia e expurgada do seu espírito (Ibid., p. 73-76).

Dessa forma, em geral, aqueles pensadores defendiam o foco da ação governamental no estabelecimento de uma ordem jurídico-política de viés liberal, favorável ao desenvolvimento das atividades privadas e baseada nos seguintes pontos: a manutenção rigorosa da estabilidade de preços, assumida como o “objetivo primário” da administração; o estabelecimento de “regras claras” para a atuação dos agentes privados; e o de uma rede compreensiva de seguridade social para os cidadãos (KALTENTHALER, 2006, p. 44-45).

Por outro lado, na concepção de Ludwig Erhard, a rigidez na política de estabilidade monetária se explicava porque “a Economia Social de Mercado é impensável sem uma estabilidade paralela da moeda”. Por isso, o governo deveria estar “energicamente” preparado para se “opor a todos os ataques” contra aquela estabilidade, o que implicava manter atitude de combate permanente às demandas por “políticas inflacionárias” oriundas de todos os agentes, pois “apenas uma política deste tipo garante que seções individuais da população não lucrem às custas de outras” (ERHARD, op. cit., p. 7).

Além disso, ele considerou a estabilidade da moeda um fator essencial para o exercício do que chamou de “direitos econômicos fundamentais”, que se referiam à “liberdade de cada cidadão para viver sua vida de acordo com as suas circunstâncias financeiras, desejos e valores pessoais”. Isso compreendia as liberdades de ofício para o trabalhador, de investimento e produção para o produtor e de escolha para o consumidor, prerrogativas que não seria possível exercer em meio à desordem monetária. Por isso, ele afirmou que a “liberdade para o consumidor e [...] para trabalhar têm de ser reconhecidos explicitamente como direitos básicos invioláveis de cada cidadão”, e como a estabilidade monetária era condição necessária para isso, ela se afigurava como “um dos mais básicos direitos humanos que todo cidadão pode demandar do seu governo” (Ibid., p. 7).

Para ele, a meta da estabilidade monetária se consubstanciava no princípio geral de que a parcela da renda nacional apropriada pelas diferentes classes sociais deveria permanecer o mais estável possível em relação à sua participação na composição do produto nacional. Ou seja, Erhard buscava uma forma de assegurar estabilidade e equilíbrio nos conflitos distributivos. Isso significava, por exemplo, que o governo não admitiria aumentos de salários

que ultrapassassem o crescimento da produtividade do trabalho. Para Erhard, esse fato decorria da “verdade impopular” segundo a qual os salários e preços, “apesar de todas as negações e manobras táticas, permanecem indissoluvelmente ligados” (Ibid., p. 74). Por isso, ele afirmou, “tentei opor todos os aumentos salariais que não eram justificados pelo progresso na produtividade” (Ibid., p. 75).

Numa outra passagem, ele considerou que os “sindicatos devem se perguntar se a sua busca por salários mais altos, se leva a preços mais elevados, não os coloca em igualdade com especuladores irresponsáveis”, pois agindo desta maneira, estariam “ofendendo o princípio da estabilidade de preços” (Ibid., p. 7). Porém, essa posição não implicava uma política de “arrocho salarial”, pois Erhard também ressaltou que “deve ser declarado mais uma vez que não há nada contra mudanças que são feitas dentro do que é economicamente possível. Tais melhoras são até desejáveis, uma vez que elas absolutamente cumprem os requerimentos da economia de mercado”. Assim, ele considerava as mudanças na distribuição do produto plenamente justificadas e “saudáveis”, desde que acompanhassem o crescimento da produtividade e contribuição de cada grupo social para ele.

Portanto, os salários deveriam se manter dentro do “economicamente possível”, isto é, de acordo com a produtividade do trabalho, sem excedê-la por “razões políticas”. Mas eles deveriam ser elevados sempre que “possível”, e ele considerou que a oposição por princípios aos reajustes salariais, apresentada pelos empregadores, não era “apropriada ao sistema da economia de mercado”. Para ele, se aqueles, em momentos de crescimento da produtividade, concedessem elevações salariais por iniciativa própria, estariam demonstrando “correção econômica e esperteza psicológica” (Ibid., p. 160).

Ademais, Erhard também objetivava manter estáveis os preços, cuja elevação, para ele, equivalia à “suave diluição do poder de compra” do dinheiro e tinha que ser atribuída aos “responsáveis”, isto é, aos empresários. Ele defendia que os “empregadores que, por interesse próprio, tiverem aumentado preços”, fossem “similarmente repreendidos”. Proposição análoga foi feita caso “alguém desejasse introduzir políticas deliberadamente inflacionárias com vistas a pagar empréstimos mais facilmente”. Para ele, todas essas situações demonstravam que, quando grupos específicos organizados detinham poder para “extrair da economia mais do que contribuem” para ela, toda a sociedade era prejudicada pela inflação, principalmente os seus integrantes que, por “razões sociológicas”, eram menos capazes de se proteger da desvalorização da moeda, como os trabalhadores que consumiam todas as suas

rendas na sua própria subsistência (Ibid., p. 76, 159-160).

Então, ele afirmou, “um fim tem que ser posto ao jogo familiar e absurdo de crescimento dos salários seguido de elevações de preços, e de crescimento de preços seguido de elevações nos pagamentos”. Essas eram condutas que tinham consequências desestabilizadoras, geravam ressentimento entre os indivíduos e intranquilidade social. Afinal, aludindo à história pregressa da Alemanha, Erhard afirmou que tais “tendências [...] podem nos levar não apenas a perigos econômicos, mas também sociológicos”, resultando em “desastre político” (Ibid., p. 7).

Em rigor, essas posições indicam o quanto, na concepção de Erhard, a inflação era um problema sociológico e político cuja solução requeria a contenção das demandas individuais e de grupos organizados em favor da estabilidade monetária, com vistas a promover a prosperidade e coesão da comunidade. Por isso, o seu programa propunha um tipo de organização institucional capaz de estabilizar o nível geral de preços, mas também de impedir mudanças bruscas no interior do próprio sistema de preços. A remuneração de todos os fatores de produção deveria ser estabilizada em termos relativos, isto é, lucros, rendas e salários deveriam permanecer constantes em relação à contribuição de cada fator de produção para a renda nacional.

De fato, o mesmo deveria ocorrer com as parcelas apropriadas por frações no interior das classes sociais, sem privilegiar umas em detrimento de outras, pois “uma vantagem concedida a alguém não permite que seu vizinho descanse tranquilo” (Ibid., p. 108). Com essas políticas, ele acreditava ter encontrado uma solução de harmonização para a sociedade alemã capaz de impedir o surgimento de conflitos distributivos intensos, afastando a possibilidade de perda da sua coesão conforme havia ocorrido durante a hiperinflação dos anos 1920 e após a Segunda Guerra Mundial.

Com vistas a assegurar o cumprimento dessas condições, Erhard considerava ter executado uma “campanha psicológica” bem-sucedida, visando “explicar a filosofia da Economia Social de Mercado para as amplas massas da população” (Ibid., p. 206). Era preciso, ele afirmou, formar o que intitulou “a psicologia do *Deutsche Mark*”, isto é, a “consciência social” necessária para impedir o retorno da inflação (Ibid., p. 148). Para ele, os “eventos econômicos” não eram determinados por “leis mecânicas”, mas pelas ações de seres humanos e, portanto, dependiam dos seus valores e atitudes. Por isso, a conscientização acerca da importância da estabilidade da moeda era um fator indispensável da sua economia

política. Era preciso “trazer à atenção de todo indivíduo a conexão imediata entre a estabilidade da moeda e a sua própria atitude” (Ibid., p. 206).

Dessa forma, reivindicando aquilo que chamou de “razoabilidade econômica”, ele pretendeu inculcar nos alemães a “consciência de preço”, de forma a que cada consumidor travasse a sua “guerra privada” contra aumentos, assumindo o dever de não aceitá-los de forma acrítica, os monitorando permanentemente e se abstendo de consumir quando os julgasse injustificáveis (Ibid., p. 149-150). Ademais, apelou a que empresários e trabalhadores não se deixassem levar por qualquer “avaliação falsa das chances e possibilidades de ganho material” (Ibid., p. 183). Elevações salariais que, a princípio, parecessem benéficas ou “tentadoras” aos trabalhadores, no longo prazo gerariam inflação e se revelariam prejudiciais a eles. Logo, os sindicatos deviam ser disciplinados nas relações de trabalho e contidos nas suas demandas salariais, essencialmente, em seu próprio benefício (Ibid., p. 180).

Por outro lado, Erhard manteve encontros com setores do empresariado, visando sensibilizá-los para que não elevassem os preços:

O objetivo dessas discussões era sempre o mesmo: eu queria criar uma atmosfera na qual todo comprador consideraria se o preço das mercadorias que ele desejava era razoável, e na qual todos produzindo ou ofertando mercadorias verificariam mais uma vez se o seu preço realmente correspondia à necessidade de manter a estrutura de preços estável, e assim a segurança de toda a nossa economia. (Ibid., p. 184)

Com isso, ele reivindicou ter estabelecido as bases morais das demandas que indivíduos e grupos sociais poderiam ter em relação à sociedade, devendo ser proporcionais à sua capacidade e esforço despendido para a produção e, também, condizente com o produto global do trabalho social. Ninguém deveria se sentir autorizado a demandar parcelas da riqueza nacional acima do que o país era capaz de produzir, e a sociedade devia alcançar “um estágio [...] no qual as seções individuais [ficassem] envergonhadas em apresentar demandas que são contrárias ao bem-estar da comunidade como um todo” (Ibid., p. XII).

Não obstante, para ele, a manutenção da estabilidade da ordem monetária também era essencial devido à sua função como fator de estímulo ao trabalho e à formação de poupança. Quanto maior fosse a expectativa da população na estabilidade da moeda e no compromisso e capacidade do governo em mantê-la, maior seria a poupança realizada pelos alemães, condição que ele considerava essencial para criar excedentes monetários destinados aos investimentos produtivos. Isso porque, “para o homem das ruas”, essa relação era simbolizada

“pelo preço que todos pagam pelas coisas essenciais à vida” (Ibid., p. 166), razão pela qual qualquer política que indicasse aumento da inflação arrefeceria o seu ímpeto para trabalhar e poupar. Assim,

[...] a política econômica alemã ocidental era cuidadosamente direcionada: por um lado, para limitar o dano do desemprego em massa, por outro, para evitar arriscar os avanços feitos até então, particularmente em direção à segurança da nossa moeda, que permitiria à Alemanha retornar aos mercados mundiais. (Ibid., p. 34)

Outro objetivo governamental importante da economia política proposta por Erhard era promover as exportações da indústria alemã. Para isso, ele considerava necessário obter ganhos de competitividade sobre as indústrias dos demais países ao manter estável o valor da moeda alemã, reduzindo custos relativos de produção. Ademais, ele destacava, “não pode ser esquecido o quanto nossos orgulhosos sucessos no campo do comércio exterior dependem da estabilidade da nossa moeda e da confiança no valor constante do nosso dinheiro”, uma vez que “as nossas mercadorias não estão sendo compradas no exterior porque são alemãs, mas apenas quando e enquanto estivermos preparados para persistir nos nossos esforços” (Ibid., p. 161).

Dessa forma, a partir de 1951, quando a balança comercial alemã tornou-se positiva, se assumia a continuidade da estabilidade monetária como condição necessária para a ampliação desses saldos, na medida em que a inflação era mais elevada na maioria dos países (Ibid., p. 21)⁴⁸. Para isso, era essencial promover no exterior o “sentimento de segurança nas transações econômicas” (Ibid., p. 161) com a RFA, o qual teria como princípio básico exatamente a solidez e estabilidade do *Deutsche Mark*, atraindo investidores estrangeiros. Logo, além da pretendida solução de harmonização social, a preservação da estabilidade da moeda visava também adquirir prestígio e ganhar a confiança dos detentores privados de excedentes monetários, tanto na própria Alemanha quanto no exterior.

Por essas razões, no prefácio do seu livro, publicado quase 10 anos após a reforma monetária e a implantação das primeiras medidas correspondentes à ESM, Erhard congratulou-se do fato de que a política econômica alemã vinha sendo exitosa em manter a

48 A inflação oficial na República Federal entre 1950 e 1957 foi de 15%. Para o mesmo período, em outros países industriais exportadores: Suécia, 44%; Grã-Bretanha, 42%; França, 34%; Itália, 31%; Holanda, 20%; Estados Unidos, 17%; e Suíça, 12%. A Alemanha, portanto, obteve grandes ganhos de competitividade no que diz respeito aos custos de produção em relação aos seus principais rivais no comércio internacional naqueles anos.

desejada estabilidade monetária, ao mesmo tempo em que obtinha taxas extraordinárias e contínuas de crescimento do produto nacional. Para ele, se tratava de um “sucesso que se deve em igual medida à implementação de tal política e ao comportamento disciplinado tanto do trabalhador quanto do empregador” (ERHARD, 1958, p. XI).

c) A estabilidade monetária e o crescimento do produto como soluções de estabilidade política e social

Seguindo esses princípios, a ênfase da economia política expressa pela ESM repousava na criação das condições que promovessem, nas palavras de Erhard, a “expansão da economia”, o que para ele significava o crescimento contínuo da quantidade de bens e serviços produzidos e ofertados. Então, se na sua visão a estabilidade da moeda, princípio formativo e inegociável do qual não se poderia abrir mão sob nenhuma circunstância, era indispensável, ela tinha como corolário a expansão constante do produto. Essa decorria do crescimento da eficiência do capital e da produtividade do trabalho, levaria ao pleno emprego e alargaria o consumo das massas, razões que o levaram a afirmar que “nunca poderia ter abandonado o princípio e objetivo de uma economia em expansão” (Ibid., p. 74).

Dessa forma, as políticas de Erhard enfatizavam a expansão do produto e não a sua redistribuição, considerando que “é infinitamente mais útil elevar a prosperidade através da expansão do que tentar diferente distribuição da renda nacional, promovendo brigas sem sentido” (Ibid., p. 3). Ademais, ele afirmou, “tudo depende de manter a produção ativa e aumentá-la, pois como resultado da produção de bens – e apenas com ela – a renda nacional, isto é, o poder de compra, é criado, o que assegura as vendas” (Ibid., p. 59). Por isso, ele considerava adequado manter sempre elevadas as expectativas de demanda e o consumo, preferindo permitir o surgimento eventual de problemas de financiamento e “tensões” no mercado de capitais do que reduzi-lo forçosamente para estimular a poupança, porém causando “ansiedade” sobre as expectativas de vendas.

Não obstante, isso não quer dizer que Erhard considerasse a distribuição da renda então vigente na Alemanha “a única defensável”, ou que devesse “ser mantida para sempre”. Ele postulava que a expansão continuada da produção é que geraria os efeitos distributivos, pois o pleno emprego e o crescimento da eficiência produtiva, com bens e serviços mais abundantes e baratos e salários reais em elevação, se encarregariam de fazer com que massas crescentes

de cidadãos pudessem consumir, melhor distribuindo o produto do trabalho social. Dessa maneira, era preciso que a sociedade se empenhasse em “concentrar todas as energias disponíveis no crescimento da riqueza da nação, em vez de disputar a distribuição desta riqueza”, com isso evitando se desviar do “caminho frutífero” do crescimento da renda nacional: “É consideravelmente mais fácil permitir a todo mundo uma fatia maior de um bolo maior do que ganhar qualquer coisa ao discutir a divisão de um bolo menor” (Ibid., p. 3-4).

Ademais, destaca-se nesse arranjo institucional a importância dos acordos cooperativos firmados entre empresários e trabalhadores, supervisionados e garantidos pelo governo, visando o estabelecimento e administração de condutas e parâmetros nas relações de produção, especialmente no que tangia aos salários e condições de trabalho. Tratava-se, na visão dele, do exercício da “liberdade necessariamente ligada à responsabilidade de usá-la com sensibilidade”, isto é, de forma a zelar pelo princípio essencial da estabilidade monetária, equilibrando e conciliando demandas patronais e trabalhistas de forma a impedir elevações “excessivas” nos salários que impactassem nos preços, conseqüentemente reduzindo o “poder de compra” da moeda. Afinal, para ele, “liberdade, sem responsabilidade e senso de obrigação, só pode resultar em degeneração e caos” (Ibid., p. 162).

Dessa forma, avaliando o que considerava ser o êxito desta política - que consideramos um modelo de administração compartilhada do capitalismo alemão entre capital e trabalho, orientados pelo governo -, Erhard se declarou satisfeito por ser “capaz de declarar que ambos os lados no *joint management* estão claramente reconhecendo sua responsabilidade. [...] Estou confiante de que, desta direção, nenhum elemento perturbará a economia alemã” (Ibid., p. 162).

Além disso, também cabia ao governo executar políticas que promovessem o que ele chamava de “forças motoras” da economia, que na sua visão seriam a vontade de investir e modernizar e de manter revigorados os “prazeres do consumo”. Por isso ele havia procurado incessantemente a remoção dos controles aliados sobre preços que “diariamente atormentavam todos os indivíduos, consumidores assim como produtores”, desde os tempos de “má administração” do nazismo e da guerra (Ibid., p. 84):

[...] A nossa política econômica foi administrada para recriar um propósito na vida do nosso povo alemão; que os importantes direitos democráticos básicos – liberdade de escolha de trabalho e liberdade de escolha para o consumidor – tenham sido conquistados; que apenas como resultado dessa política econômica o povo alemão tem sido capaz de acreditar no seu trabalho; que essa política [...] tenha resultado na salvaguarda da moeda; e

que nós temos sido bem sucedidos em reconstruir nosso comércio exterior.
(Ibid., p. 96)

Na visão dele, controles estatais e a inexistência de liberdade no estabelecimento de preços não podiam ser separados. Por isso, ele se opôs às políticas que ele chamava de “planificação da economia” como “medidas arbitrárias” para direcionar ou impor investimentos de capitais. O governo deveria orientar as iniciativas privadas, não pretender comandá-las; a função da política seria a de dar “direção espiritual e material” à comunidade, não de dominá-la. De nada teria adiantado realizar a reforma monetária sem restaurar a liberdade de trabalhar, produzir, consumir e poupar numa moeda segura, revigorando o “espírito de livre iniciativa” da população.

Assim, ele afirmou, com a remoção dos controles de preços, o “véu que tinha tornado todo cálculo impossível foi arrancado da economia” (Ibid., p. 88), criando as condições básicas para que a liberdade “viesse à tona”, dando origem a uma “verdadeira ordem democrática”: “Até onde eu sei, a liberdade é indivisível. Na minha visão, liberdades política, econômica e humana são uma unidade complexa. É impossível destacar uma parte sem fazer o todo colapsar” (Ibid., p. 125-126).

Não obstante, o crescimento da produção nacional tinha importantes finalidades políticas, posto que Erhard pretendia incluir todos os cidadãos alemães na sociedade de consumo de massa. Na concepção dele, a prosperidade material seria o fator que possibilitaria aos seres humanos se libertar dos constrangimentos materiais, das preocupações estritas e mais urgentes com relação à própria sobrevivência; era a condição que liberaria o espírito humano para funções mais elevadas, criando consciência do seu próprio valor e personalidade e representando a “feliz perspectiva” de libertar-se do materialismo mais elementar (Ibid., p. 169).

Além disso, a aquisição da propriedade privada permitiria aos indivíduos viver livres de medos e aflições com a própria sobrevivência e desenvolver o seu senso de dignidade, os tornando independentes dos favores de outros e, principalmente, do Estado (Ibid., p. 174). Assim, o acesso a ela tinha que ser democratizado, o que seria obtido com estabilidade monetária, geração de empregos, aumento de salários reais e ganhos de eficiência produtiva. Porém, ele considerou que muito ainda restava por ser realizado a respeito do progresso material da Alemanha, pois o padrão de consumo dos cidadãos da RFA ainda era muito baixo em comparação com os dos Estados Unidos, o seu padrão de referência.

Em resumo, a expansão do produto era entendida como a base material da inclusão social, sendo o aspecto material da estabilidade social e política buscada pela ESM. Ela que permitiria aos mais pobres que, encontrando empregos e produtos baratos, participassem cada vez mais da prosperidade nacional. Por isso, ele afirmou, seria “antiético” ou “antissocial” interromper a expansão do produto nacional antes que todos os indivíduos tivessem alcançado condições materiais satisfatórias de vida, posição decorrente da “vontade e obrigação de não ver nenhum alemão exposto à necessidade” (Ibid., p. 197). Em rigor, também um princípio cristão de ajuda ao próximo e que se referia principalmente aos “impossibilitados”, aqueles que “sem terem culpa, mas por causa da idade, doença ou enquanto vítimas de duas guerras mundiais, não podem mais participar diretamente na produção” (Ibid., p. 5).

Isso significava que a expansão da produção tinha clara dimensão distributiva e socialmente inclusiva. Afinal, ele considerou, “que o sucesso econômico é ao mesmo tempo a base e a causa de todo progresso social, e sozinho pode oferecer uma grande medida de segurança econômica, não pode ser negado [...]” (Ibid., p. 61). Por isso:

Ser responsável pela política econômica significa ser responsável perante o povo como um todo. Estou profundamente convencido de que os difíceis problemas diante de nós só podem ser resolvidos se, na utilização da economia de mercado, nós conseguirmos não favorecer grupos, mas preferencialmente assegurarmos um padrão de vida decente para todo o nosso povo e incrementá-lo continuamente através do trabalho duro e produto mais elevado. (Ibid., p. 101)

O êxito dessas políticas seria concretizado nos resultados daquilo que Erhard considerava a “trindade ideal”: aumento de produtividade com aumento de salários e queda dos preços, refletindo-se em elevação da prosperidade geral (Ibid., p. 51). Para isso, destacamos o papel fundamental desempenhado pelo arranjo corporativista de administração compartilhada do capitalismo alemão proposto pela ESM, no qual empresários e trabalhadores negociavam seus interesses, conciliando suas demandas de forma a não violar os princípios gerais da economia política arbitrada pelas autoridades.

Por essas razões, entendemos que a ESM representou uma política institucional de pacto social pela estabilidade monetária, aumento da produtividade do capital e do trabalho e crescimento distribuído do produto nacional, condições indispensáveis para a construção na RFA das condições de prosperidade e estabilidade social e política pretendidas pelos seus dirigentes. Nos seus ideais, encontramos um abrangente programa de governo, tendo como objetivo central negociar e estabilizar as relações sociais na Alemanha de forma a apaziguar

os conflitos distributivos.

d) O “milagre alemão” e a consagração política da Economia Social de Mercado

Para ilustrar o êxito dos princípios da ESM, Erhard apresentou diversos dados acerca dos progressos produtivos e sociais alcançados pelas suas políticas desde que elas começaram a ser aplicadas na zona americana e, depois, na “bizona” anglo-americana, antes mesmo da própria instituição da RFA. Vale citarmos alguns deles, que desde a década de 1950 fizeram do país o caso mais bem sucedido de estabilidade monetária e desenvolvimento produtivo entre os países europeus.

Segundo Erhard, logo após a reforma monetária de junho de 1948, houve um surto inflacionário, pois os preços em *Reichsmarks* estavam há muito represados pelo controle de preços e havia grande escassez de bens e serviços, cujos preços eram muito mais elevados nos mercados clandestinos. Assim, na sua conversão para o *Deutsche Mark*, eles foram reajustados consideravelmente, fato que também se deveu à demanda fortemente reprimida que foi liberada nos meses seguintes devido à remonetização da sociedade alemã.

Ademais, conforme as antigas poupanças foram convertidas para a nova moeda, somando três bilhões e meio de marcos, elas foram quase imediatamente consumidas, devido à carestia generalizada da população. Assim, ele afirmou, o volume de dinheiro em circulação cresceu 156% em apenas três meses e meio, e mais 10% até dezembro de 1948 (Ibid., p. 18). Além disso, o volume do crédito subiu de pouco menos de um bilhão e meio de marcos, em julho, para mais de cinco bilhões no início do ano seguinte.

Então, naquele período de ajuste às novas condições, o crescimento dos preços foi particularmente elevado nas roupas, alimentos e artigos de uso doméstico, além das habitações, devido à intensa demanda na construção civil decorrente da necessidade de reconstruir as cidades alemãs e, adicionalmente, prover novas residências para milhões de refugiados e desabrigados. Não obstante, o governo adotou medidas de incentivo aos investimentos, em particular na própria construção civil, que empregava 10% da força de trabalho, e aprovou uma “Lei de Investimento e Assistência à Indústria”, de 1952, disponibilizando créditos de um bilhão de marcos para setores industriais de base como carvão, siderurgia, eletricidade, abastecimento de água e redes ferroviárias (Ibid., p. 42). Essas iniciativas foram complementadas com a criação de isenções tributárias aos pagamentos

salariais por horas extras trabalhadas. Com isso, afirmou Erhard, “o prazer de trabalhar, tão recentemente recuperado, agora significava tanto a mais desde que os salários finalmente tinham poder de compra novamente” (Ibid., p. 19), fato que se refletiu no crescimento superior a 20% nas horas trabalhadas e de 60% na produtividade do trabalho.

Destaque-se também a adoção, a partir de setembro de 1948, da prática de estabelecer projeções de preços, calculados pelas autoridades financeiras, com base nas informações supridas pela indústria, comércio e sindicatos, indicando quais eram considerados “apropriados” para diversos artigos. A partir dessa iniciativa, foi instituído o “Programa para Todos”, que produzia artigos como calçados e roupas em grandes números, com base nesses preços “justos” acordados (Ibid., p. 24).

Passado o choque inicial de demanda e expansão monetária, verificou-se uma deflação a partir do primeiro semestre de 1950, na medida em que a oferta de bens e serviços entrou em franca expansão. Então, houve queda de 10% nos preços no primeiro semestre de 1950, o que fez com que recuassem para os níveis de 1948 (Ibid., p. 27). Em seguida, os preços subiram 10% até dezembro de 1952, e depois, apenas 4,5% até junho de 1957, apesar das pressões inflacionárias decorrentes da Guerra da Coreia.

No que diz respeito aos salários, logo em seguida à reforma monetária eles foram congelados, apesar da liberalização dos preços, o que suscitou fortes protestos sindicais e greves. Porém, alguns meses depois, um decreto de novembro de 1948 removeu as restrições. Então, os salários começaram a subir, crescendo 13% até dezembro, embora em ritmo inferior ao do crescimento da produtividade naquele período (que em junho de 1949 ainda estava quase 20% abaixo da de 1936). Por outro lado, em 1950, com o recuo dos preços, os salários reais cresceram em 20%.

No total, os salários nominais dos trabalhadores alemães subiram 57% do momento da reforma monetária - quando se encontravam no mesmo nível de 1938 - até meados de 1956. Uma expansão excepcional da qual, segundo Erhard, muito pouco foi absorvido pelas elevações nos preços, representando grande elevação da renda real do trabalho. Então, a massa salarial bruta mais do que dobrou, de 39 para quase 81 bilhões de marcos, enquanto o pagamento de pensões pelo governo cresceu de 11,4 para 22 bilhões.

Para Erhard, esses resultados só foram possíveis devido ao crescimento expressivo na produtividade dos trabalhadores. Isso porque a produtividade por hora trabalhada cresceu

61% de 1949 a 1956, quando se tornou 34% superior ao nível de 1936. Na visão dele, somente esses “grandes sucessos” em ganho de eficiência tornaram possíveis a elevação substancial dos salários sem pôr em risco a causa da estabilidade monetária: “Esta tendência favorável, e a intenção do Governo Federal de aumentar ainda mais os pagamentos de serviços sociais, naturalmente só podem existir numa economia florescente” (Ibid., p. 69).

A renda *per capita* da RFA cresceu 61% entre 1949 e 1955, embora somente em 1951 tenha retomado o índice alemão de 1936, demonstrando o quanto a guerra havia destruído o país. O consumo privado também cresceu significativamente, passando de 29 para 51 bilhões de marcos, uma alta de 63%, muito superior ao de outros países industrializados naquele período como Estados Unidos (11%), França (31%) e Grã-Bretanha (10%). Por outro lado, na medida em que os salários da maioria dos trabalhadores aumentavam acima do nível de subsistência e a estabilidade da moeda os incentivava a poupar, o estoque de poupança na Alemanha subiu de praticamente zero em 1948 para 35 bilhões de marcos em 1956 (Ibid., p. 65), um resultado notável e flagrante demonstrativo não apenas do crescimento da eficiência do trabalho e do capital e da expansão do produto, mas primordialmente do êxito da estabilização monetária em recuperar a confiança da população.

Nos primeiros meses após a reforma monetária, o desemprego cresceu significativamente, alcançando 760 mil trabalhadores até o fim de 1948 e mais de um milhão e meio em 1949. Todavia, na visão de Erhard, a principal causa deste fenômeno foi que, com a estabilização da moeda e o crescimento do produto, muitos alemães se dispuseram novamente a trabalhar, fato que “provou quantas pessoas na Alemanha Ocidental pensavam que o trabalho valia a pena mais uma vez, e [era] também necessário” (Ibid., p. 31).

Não obstante, se inicialmente o número de desempregados subiu, também cresceu o número de empregados, tendência reforçada nos anos seguintes. Com isso, a força de trabalho empregada passou de pouco mais de 13 milhões e 800 mil, em 1950, para aproximadamente 15 milhões em 1952. Entre 1951 e 1954, mais de dois milhões de trabalhadores encontraram emprego e o desemprego caiu de um milhão e 200 mil para 820 mil. Já então, Erhard afirmou, o pleno emprego havia sido alcançado em muitos setores e regiões. A renda média semanal dos trabalhadores subiu de 68 para 81 marcos. Finalmente, em 1957, eram quase 19 milhões e meio os empregados, e apenas 367 mil os desempregados.

Quanto ao comércio exterior, logo após a reforma monetária, foi promovida a sua liberalização, eliminando partes consideráveis do amplo sistema de licenças e autorizações

imposto pelos aliados. Então, o *Deutsche Mark* foi desvalorizado em 20% em setembro de 1949, passando de 3,33 para 4,20 em relação ao dólar. Porém, essa depreciação foi menor do que as do franco e da libra esterlina, fazendo com que, na visão de Erhard, a indústria alemã perdesse competitividade frente às suas duas maiores rivais na Europa. Mesmo assim, ele considerou a liberalização uma medida muito positiva, pois pretendia “expor deliberadamente a economia alemã à competição internacional” com vistas a aumentar a sua eficiência e conter os preços domésticos, considerando que “apenas através da maior produtividade e competição livre, com base na estabilidade da nossa moeda, poderíamos assegurar nossa posição no mercado mundial” (Ibid., p. 33).

Com essas medidas, apenas entre outubro de 1949 e dezembro de 1950, as exportações alemãs triplicaram. Porém, devido às demandas da reconstrução e à relativa debilidade na produção interna, as importações também expandiram intensamente, pois eram necessárias para suprir a demanda por alimentos, o consumo interno em elevação, recuperar o parque industrial e abastecer a indústria de matérias primas. Assim, naqueles dois anos, a RFA apresentou elevados déficits comerciais. Mas com a recuperação da indústria, principalmente a de máquinas e equipamentos, a partir de 1951 o país tornou-se crescentemente superavitário no comércio exterior. Para isso, também contribuiu o impacto da Guerra da Coreia, que elevou substancialmente a demanda “internacional” (isto é, americana) por bens acabados e de capital alemães, embora também tenha causado dificuldades no abastecimento de matérias primas (Ibid., p. 36, 44).

Finalmente, a produção industrial subiu 50% em apenas dois meses depois da reforma monetária, embora ainda estivesse 25% abaixo do nível de 1936, que somente alcançaria no início de 1950. Não obstante, em novembro de 1954, ela atingiu o dobro da produção de 1950, para Erhard, uma “prova irrefutável da força interior da economia alemã, e também uma vindicação da política econômica dinâmica que foi realizada na Alemanha, e dos esforços infatigáveis de todos os setores da população” (Ibid., p. 51).

Assim, o nível de investimento subiu de apenas 16% do PIB em 1949 para 28% em 1955, enquanto a produção industrial registrou um crescimento total de 140% entre 1949 e 1956, muito superior ao dos seus principais rivais como França (59%), Estados Unidos (47%) e Grã-Bretanha (29%) (Ibid., p. 51). Destaque-se a ênfase na massificação da produção e do consumo de bens de consumo duráveis. Essa intenção atendeu ao objetivo de elevar o padrão de vida do cidadão comum, fazendo com que os trabalhadores ascendessem além do nível da

satisfação das necessidades materiais básicas. Assim, segundo Erhard, eles deveriam dispor nas suas casas de bens de consumo duráveis como refrigeradores, aspiradores e máquinas de lavar roupas, além de automóveis, cuja produção subiu de 104 mil unidades em 1949 para 850 mil em 1957. Tratou-se, portanto, de um momento no qual os produtores alemães ganharam muito espaço no comércio internacional, principalmente no europeu.

Para resumirmos, esses foram os principais resultados materiais obtidos pela reforma monetária de junho de 1948 e a “Economia Social de Mercado”, conforme apresentados pelo seu idealizador Ludwig Erhard: em 1957, a produção industrial alemã era quase duas vezes e meia superior ao melhor ano anterior à guerra; desde o seu término, o potencial industrial havia sido multiplicado por seis; as exportações cresceram exponencialmente e já faziam do país o terceiro maior exportador no comércio internacional, atrás apenas dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha (que a Alemanha logo suplantaria, por ampla margem); as reservas de ouro e moedas estrangeiras do *Bank deutscher Länder* cresceram de zero em 1948 para 23 bilhões de marcos; os pagamentos do serviço social pelo governo federal cresceram de nove bilhões e meio de marcos em 1949 para quase 21 bilhões em 1955; e mais de quatro milhões de casas haviam sido construídas (Ibid., p. X).

Em rigor, foi em função desses resultados excepcionais que a CDU, o partido de Adenauer, conseguiu governar a RFA nos primeiros vinte anos da sua existência. Isso porque, com a ausência de temas ligados à política externa num país ainda ocupado e desprovido de soberania, a campanha para a eleição parlamentar 1949 se desenvolveu exclusivamente em torno do problema da reconstrução do país. Assim, com a rápida recuperação da produção industrial e do emprego produzida pela reforma monetária e pelas políticas de Erhard em pouco mais de um ano, na eleição geral de agosto de 1949, a CDU (aliada com a sua congênere bávara, a CSU) obteve mais de sete milhões e trezentos mil votos, equivalentes a 31% do total, contra aproximadamente seis milhões e novecentos mil (29,2%) dos social-democratas e pouco menos de três milhões (11,9%) dos liberais. Com isso, respectivamente, eles obtiveram 139, 131 e 52 cadeiras no Parlamento, de um total de 402 em disputa.

Para Adenauer, tratou-se de resultado que indicou claramente, por uma margem de alguns milhões de votos, a escolha dos eleitores por partidos defensores da “livre empresa” em detrimento do “intervencionismo”. Assim, ele articulou uma coalizão da união dos partidos cristãos com os liberais e o “Partido Alemão” (*Deutsche Partei*, de orientação nacionalista e conservadora), sendo eleito chanceler pelos parlamentares por uma maioria de

apenas um voto (o seu próprio) em 15 de setembro de 1949 (IRVING, op. cit., p. 76).

Na eleição seguinte, ocorrida em setembro de 1953, a união cristã liderada por Adenauer expandiu significativamente a sua votação, chegando a quase doze milhões e meio de votos e 45,2% do total, ao passo que os social-democratas praticamente mantiveram o mesmo patamar, com 28,8%. Com isso, sozinha, a aliança CDU/CSU conquistou 249 das 497 cadeiras em disputa, mais da metade do Parlamento. Não obstante, conforme Adenauer desejava promover alterações na *Lei Básica* com vistas a possibilitar o rearmamento da RFA, eram necessários os votos de pelo menos 2/3 dos parlamentares. Assim, ele comandou uma nova coalizão com os liberais, os “alemães” e o “Partido dos Refugiados”, chegando a 328 votos (Ibid., p. 80).

Finalmente, na eleição de 1957, com a RFA em franco desenvolvimento, a aliança CDU/CSU realizou uma campanha em torno do mote “*Keine Experimente*” (“Sem Experimentos”), propondo a continuidade da chancelaria de Adenauer e das suas políticas. Assim, ela obteve a maior vitória numa eleição parlamentar na Alemanha até hoje, conquistando 15 milhões e a maioria absoluta (50,2%) dos votos, contra quase nove milhões e meio (31,8%) do Partido Social Democrata. Dessa forma, os partidos cristãos obtiveram 270 das 497 cadeiras no Parlamento, bem acima das 249 necessárias para governar.

Em rigor, esses resultados eleitorais (que conforme veremos adiante, se repetiram nas eleições seguintes, embora menos contundentes) consolidaram a Economia Social de Mercado como o arranjo de economia política da RFA do pós-guerra. Tais foram os seus êxitos e popularidade que, no chamado *Programa de Bad Godesberg* de 1959, o próprio Partido Social Democrata alinhou-se com os seus princípios, iniciativa considerada pelos seus dirigentes como a única forma de superar o “gueto de classe dos 30% dos votos” no qual havia sido confinado desde a guerra (Ibid., p. 82). Mesmo assim, foram necessários mais dez anos para que, na eleição de 1969, o primeiro chanceler social-democrata, Willy Brandt, fosse eleito pelo voto popular.

Em resumo, e tendo em vista todas essas realizações, quase uma década depois da reforma monetária e da aplicação dos princípios da Economia Social de Mercado, Erhard afirmou que:

O que aconteceu na Alemanha nos últimos nove anos é tudo, menos um milagre. É o resultado de esforços honestos de todo um povo ao qual, condizente com os princípios da liberdade, foi dada a oportunidade de usar a iniciativa pessoal e a energia humana. Se esse exemplo alemão tem qualquer

valor além das fronteiras do país, só pode ser aquele de provar para o mundo em geral as bênçãos tanto da liberdade pessoal quanto da econômica. (ERHARD, op. cit., p. 116)

Para Erhard, esses resultados demonstravam o sucesso da RFA em construir uma nova imagem da Alemanha para o mundo. Uma imagem de progresso, desenvolvimento e prosperidade, não mais de conquista e destruição. Com o pleno êxito das suas políticas, ele pensava também ter criado um exemplo a ser seguido pelos demais países europeus, cujos governos, segundo ele, já nos anos 1950, consultavam as autoridades alemãs acerca do valor da sua moeda, que apresentava níveis de preços mais estáveis do que em qualquer outro lugar na Europa (Ibid., p. 93).

e) Sobre a instituição do *Bundesbank* e os seus objetivos

Apesar disso, apenas em agosto de 1957 a estabilidade de preços veio a ser institucionalizada como o objetivo supremo da administração monetária na RFA, com a entrada em vigor da *Bundesbankgesetz*, ou a *Lei do Bundesbank*.

Em rigor, ela instituiu o *Bundesbank* como o novo e “permanente” banco central do país, em substituição ao BdL, que foi extinto. Nas suas seções mais importantes, a lei “atribuiu ao *Deutsche Bundesbank* a tarefa de regular a quantidade de dinheiro em circulação e de crédito suprido à economia com o objetivo de salvaguardar a moeda; e definiu também que “sem prejuízo ao desempenho das suas funções, o *Deutsche Bundesbank* é solicitado a apoiar a política econômica geral do Governo Federal” (KALTENTHALER, 2006, p. 46).

Tratava-se de uma legislação bastante rígida e, dessa forma, o banco recebeu um mandato para zelar prioritariamente pelo seu objetivo primário, a estabilidade da moeda. E por “estabilidade”, os dirigentes da instituição definiram arbitrariamente um crescimento anual dos preços ao consumidor inferior a 2%, uma “definição muito estreita [...] pelos padrões internacionais” (Ibid., p. 47).

Por isso, considera-se que esse fato não apenas refletiu o “consenso” então vigente entre banqueiros, políticos e a opinião pública na RFA em favor da primazia da estabilidade monetária como também teria estabelecido a “independência” do *Bundesbank* em relação aos comandos governamentais, aos quais ele não estaria vinculado. Isso porque ele estava legalmente desobrigado de atuar em favor dos objetivos do governo - tais como os níveis de crescimento do produto e geração de emprego -, detendo o arbítrio para fazê-lo apenas quando

julgasse conveniente.

Tal qual o seu antecessor, o *Bundesbank* possuía uma estrutura organizacional federal, congregando os bancos centrais dos estados (*Länder*) ocidentais no seu diretório (*Direktorium*), sediado em Frankfurt. Não obstante, ao contrário do BdL - criado quando ainda não havia governo alemão e constituído pelos bancos centrais regionais, que mantinham o direito de escolher o presidente do seu diretório central -, o *Bundesbank* foi instituído como propriedade do Governo Federal. Assim, cabia ao chanceler o poder de apontar o seu presidente e os integrantes do seu diretório. Com isso, a sua fundação representou o fortalecimento dos poderes do governo central em detrimento dos estaduais, além da concentração das decisões sobre as políticas monetárias em Frankfurt (MARSH, 1993, p. 19).

Por essas razões, no seu livro *The Bundesbank: the bank that rules Europe* (1993), o britânico David Marsh considerou o banco o principal símbolo do “novo começo” da Alemanha após a Segunda Guerra Mundial, substituindo o papel até então ocupado pela *Wehrmacht* como a instituição definidora daquele país. Isso porque, para ele, o banco foi a peça central na reconstrução e reunificação da Alemanha, tendo o *Deutsche Mark*, de quem era o “guardião”, como o seu principal instrumento.

Além disso, devido ao seu estatuto como órgão “independente” do governo, Marsh atribuiu ao *Bundesbank* a faculdade de exercer uma influência política “incomum” para um banco central. Por outro lado, a notória competência em administrar a inflação alemã ocidental demonstrada desde a sua fundação o teria transformado na instituição monetária mais prestigiada do mundo, alçada à condição de “efetivo controlador monetário da Europa” (Ibid., p. 11), acima até mesmo dos governos nacionais. Nem mesmo a Grã-Bretanha, outrora orgulhosa da solidez e do prestígio inigualáveis da libra esterlina, teria conseguido escapar da influência do banco alemão, procurando utilizar o marco como uma “âncora” para as suas políticas desinflacionárias.

Todavia, o próprio autor ponderou os limites “estreitos” dessa referida “independência”. Isso porque os estatutos do *Bundesbank* não o privavam inteiramente de “interferências” governamentais, tampouco garantiam por si só a estabilidade monetária. Assim, de acordo com o seu primeiro presidente, Karl Blessing, o “fator mais decisivo” para o sucesso das suas políticas era a forma como elas eram aplicadas pelos seus responsáveis; já para o seu sucessor, Karl-Otto Pöhl, eram a reputação e a confiança que inspiravam no público.

Além disso:

Num sentido estrito, o campo no qual o banco central pode inequivocamente aplicar a sua independência é muito estreito. A sua competência é massivamente concentrada na política monetária. O seu âmbito não se estende nem às questões fiscais nem às políticas sociais e salariais; o governo estabelece até o nível dos salários pagos à própria equipe do *Bundesbank*. O *Bundesbank* não está diretamente envolvido nem na supervisão bancária nem nas questões ou políticas industriais. Os seus lucros anuais [...] são canalizados automaticamente para o governo, e o *Bundesbank* não tem influência sobre como o dinheiro é gasto. O governo, não o banco central, tem a palavra final sobre decisões na taxa de câmbio. Sempre que o *Deutsche Mark* foi reavaliado [...] o ministro das finanças, não o *Bundesbank*, tomou a última decisão. Disputas sobre a taxa de câmbio frequentemente foram uma fonte de discórdias com Bonn – e foram de particular significância na disputa sobre a união monetária alemã em 1990. (Ibid., p. 25-26)

Dessa forma, muito embora não existam dúvidas de que, conforme veremos adiante, o *Bundesbank* tenha se tornado uma instituição reconhecidamente eficaz e prestigiada enquanto garantidora da estabilidade monetária e política da RFA - e a partir da década de 1970, de toda a ordem monetária europeia -, não consideramos procedentes as alegações de que a sua condição de “independência” frente ao governo era a causa exclusiva, ou mesmo a principal, do seu êxito.

Primeiramente, porque quando o *Bundesbank* foi instituído em 1957, a RFA já apresentava baixo nível de inflação e grandes excedentes na balança comercial. Assim, o novo banco central já iniciou as suas operações dispondo de um nível substancial de reservas cambiais. Além disso, não consideramos possível explicar o sucesso das suas políticas como um fenômeno isolado de outras variáveis, tais como o pacto de conciliação social e apaziguamento dos conflitos distributivos, consubstanciado na Economia Social de Mercado; e a inserção “virtuosa” do país na ordem internacional sob a hegemonia dos Estados Unidos no contexto da Guerra Fria.

Por outro lado, veremos também que nem sempre as posições do *Bundesbank* prevaleceram, como por exemplo, a sua tradicional oposição à realização da integração monetária europeia.

f) O “Desenvolvimento a Convite” dos Estados Unidos para a Alemanha

Com efeito, também consideramos controversa a representação feita por Ludwig Erhard de que a estabilidade monetária foi a origem e a responsável pelo sucesso da sua “Economia

Social de Mercado”.

Em primeiro lugar, a estabilidade da recém-criada moeda alemã dependia do controle sobre o câmbio, o que por sua vez dependia do tamanho das reservas mantidas pelas autoridades monetárias. Porém, por ocasião da reforma monetária de 1948, o *Bank deutscher Länder* não possuía quaisquer reservas e elas só poderiam ser obtidas através das exportações ou empréstimos estrangeiros que fossem realizados em seu favor.

Dessa forma, embora questão virtualmente ignorada pela narrativa de Erhard, a questão decisiva para a estabilidade da moeda não foi o caráter “austero” das políticas monetárias adotadas pelo governo da RFA, mas a inserção “virtuosa” desse país nas relações internacionais, promovida pelos Estados Unidos a partir de 1947-48. Isso aconteceu porque foi em função da estratégia geopolítica americana de contenção do comunismo soviético - na qual a Alemanha, na condição de fronteira entre os dois pólos em disputa, desempenhava o papel de “pivô” mais essencial - que os americanos forneceram aos alemães ocidentais uma série de facilidades ao seu desenvolvimento produtivo, num processo que foi chamado de “desenvolvimento a convite” (FIORI, 1999).

Então, entre as muitas iniciativas tomadas pelos Estados Unidos orientadas para esse fim, podemos citar: a abertura dos Estados Unidos às exportações alemãs; a criação do Plano Marshall e da União Europeia de Pagamentos, que permitiram o financiamento da reconstrução alemã (e europeia, em geral) num contexto de grande escassez de divisas fortes; o apoio diplomático americano à integração aduaneira europeia através da instituição da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (que também veremos adiante); o estabelecimento de uma taxa de câmbio subvalorizada para o *Deutsche Mark* de 4,20 para cada dólar, no regime de taxas fixas inaugurado em Bretton Woods; a suspensão da conversibilidade da moeda alemã, restabelecida apenas em 1958, quando “a estabilidade e o crescimento já estavam assegurados” (BRAGA *in* FIORI (org.), 1999, p. 215-216); e o cancelamento de 2/3 da dívida alemã com os Estados Unidos contraída após a guerra, confirmado com a assinatura do Tratado de Londres de fevereiro de 1953, entre outros.

Em rigor, essas foram as políticas que, por exemplo, viabilizaram a impressionante multiplicação de três vezes nas exportações da RFA apenas entre outubro de 1949 e novembro de 1950, embora naquele momento o país tenha apresentado saldos negativos no seu comércio exterior. Mas foi outra decisão geoestratégica americana tomada em favor do país que reverteu esse quadro: as compras de material bélico e insumos industriais alemães

em função da Guerra da Coreia (1950-53).

A partir de então, em que pesem as dificuldades financeiras inicialmente criadas pela sua eclosão, também sanadas pela intervenção americana via UEP, a RFA passou a acumular grandes superávits comerciais, um fato que permitiu às suas autoridades acumular reservas cambiais equivalentes a 23 bilhões de marcos já em 1957.

Em suma, as explicações oferecidas por Erhard não parecem satisfatórias para explicar o grande êxito da sua “Economia Social de Mercado”. Elas precisam, no mínimo, ser qualificadas por um tratamento adequado da questão geopolítica, pois para o êxito desse projeto, foi fundamental que os alemães tenham contado “com o apoio do *hegemon* – os Estados Unidos”. Isso porque, “além do Plano Marshall [...] ocorreu a 'providencial' percepção” por parte daquele país de que “razões geopolíticas vinculadas à Guerra Fria impunham a reconstrução de um capitalismo vigoroso na Alemanha” (BRAGA *in* FIORI (org.), 1999, p. 193, 215).

Sem esse sólido suporte internacional, precisamente na grande potência militar e comandante do capitalismo internacional que então era construído no pós-guerra, é pouco provável que a RFA – ela própria um produto dos interesses e iniciativas daquela potência – encontrasse meios para prosperar.

II.V – A refundação da Alemanha sob a hegemonia dos Estados Unidos

Entre 1945 e 1955, a ordem política interna e a inserção da Alemanha na ordem internacional passaram por transformações radicais. Tratou-se de um período de ruptura radical com o seu passado autocrático de grande potência militar e de imposição, de fora para dentro, de uma nova cultura política, orientada pelos valores liberais ocidentais e pelo alinhamento incondicional com a política externa dos Estados Unidos no contexto da Guerra Fria.

Em primeiro lugar, em maio de 1945, veio a derrota do nazismo na Segunda Guerra Mundial, a capitulação “total e incondicional” aos aliados e a extinção daquele regime. Durante a guerra, mas especialmente nos seus últimos meses, a Alemanha teve a sua infraestrutura, indústrias e cidades devastadas, milhões dos seus cidadãos foram mortos ou gravemente feridos e outros milhões foram expulsos das suas regiões ou se refugiaram. A sua moeda e a administração pública entraram em colapso e o país, sem qualquer espécie de

governo autóctone, foi dividido pelas quatro grandes potências vitoriosas em zonas de ocupação.

Então, sobreveio a subjugação total. Em que pesem diferenças circunstanciais de tratamento, a orientação comum dos quatro ocupantes em relação aos derrotados foi a de responsabiliza-los e puni-los severamente pelas atrocidades cometidas pelos nazistas. Parte substancial desse objetivo consistiu em impedir, por todos os meios disponíveis, a recuperação da sua infraestrutura, da sua capacidade industrial e dos níveis de bem estar social anteriores à guerra. Para isso, toda sorte de bens, propriedades e grande número de fábricas foram arbitrariamente confiscadas. Mediante a introdução de uma “moeda de ocupação”, empregada pelos aliados de forma ostensiva e sem qualquer rigor, uma inflação elevada foi deliberadamente infligida ao país. Mercados clandestinos não apenas foram tolerados, mas incentivados e abastecidos pelas próprias forças de ocupação, principalmente americanas. Afinal, essas estavam autorizadas pelos seus governos a agir de forma a garantir que os alemães como um todo arcassem integralmente com os custos da ocupação que a sua fracassada guerra de conquista havia propiciado.

Essa orientação, que no caso da administração militar americana foi expressa pelo Plano Morgenthau e pelas diretrizes da instrução JCS-1067, perdurou por aproximadamente dois anos. No entanto, já a partir de meados de 1946, funcionários como o secretário de Estado James Byrnes e o governador militar Lucius Clay começaram a emitir ao governo sinais de que a manutenção daquelas práticas era insustentável e incompatível com a mínima viabilidade do país. Isso aconteceu por duas razões: a primeira, em função dos custos (inesperadamente elevados) da ocupação para os próprios ocupantes, necessários ao menos para manter os alemães no nível da mais elementar subsistência em meio a um país improdutivo; e a segunda, devido às disputas crescentes entre americanos, britânicos e franceses, de um lado, e soviéticos, de outro, pelo controle sobre a Alemanha.

Em rigor, tratava-se dos primórdios da “Guerra Fria”. Assim, numa série de encontros de cúpula entre os ocupantes realizados ao longo de 1947, não houve qualquer acordo quanto a como reorganizar a Alemanha e preservar a sua unidade. Com isso, as divergências entre a União Soviética e os ocidentais, liderados pelos Estados Unidos, se tornaram públicas e insuperáveis, e com a emergência do conflito entre os campos leste comunista e oeste capitalista, deu-se uma mudança radical na orientação dos americanos em relação à Alemanha. Então, a instrução JCS-1067 foi despojada das diretrizes e dos intuitos punitivos

do Plano Morgenthau e substituída por uma nova, de caráter flagrantemente mais benevolente com o país ocupado.

A partir daquele momento, reconstruir e desenvolver as partes da Alemanha sob a hegemonia dos Estados Unidos tornou-se um objetivo estratégico fundamental da sua estratégia de contenção ao comunismo soviético na Europa. Com isso, afinal, o pouco que havia sobrado do território alemão original em poder dos aliados ocidentais readquiriu uma função nas relações internacionais, nas quais os alemães haviam se tornado párias desde a derrota. Era uma Alemanha de dimensões amesquinçadas, política e militarmente subordinada e que sequer contava ainda com governo próprio. Mesmo assim, através dos fundos concedidos pelo Plano Marshall e pela União Europeia de Pagamentos, ela foi integrada pela potência líder do capitalismo internacional ao seleto clube dos países considerados merecedores do “desenvolvimento a convite”.

Dessa forma, sob a liderança dos Estados Unidos e a partir da sua reinserção nas relações internacionais pelas funções que teria a cumprir na estratégia geopolítica da superpotência, foi instituída uma nova autoridade monetária, o *Bank deutscher Länder*, e planejada e executada a reforma monetária de junho de 1948. Ela proclamou inválida a “moeda de ocupação” e, mediante extenso confisco dos saldos bancários da população, introduziu uma nova moeda, o *Deutsche Mark*.

Em grande medida, foi um reordenamento monetário produzido à imagem e semelhança das instituições monetárias americanas, as comandantes do capitalismo internacional do pós-guerra, um fato que muito contribuiu para criar confiança na nova moeda alemã. Porém, naquele momento, bastou que ela servisse como o ponto de partida para o processo de reorganização interna e reconstrução da própria Alemanha. Isso porque, passados os meses iniciais de acomodação da inflação e do desemprego às novas circunstâncias, deu-se a rápida estabilização da moeda e, conseqüentemente, o princípio da retomada da produção industrial, do emprego, da renda e do consumo. Quase que instantaneamente, o trabalho da sociedade voltou a ser organizado e comandado, e os alemães ocidentais foram retirados da prostração em que se encontravam desde o fim da guerra.

A reforma monetária das zonas ocidentais suscitou duras reações dos soviéticos. Pegos de surpresa, eles desencadearam improvisadamente uma reforma análoga na sua zona e tentaram impedir que o *Deutsche Mark* chegasse até Berlim. Todavia, conforme a administração da cidade ainda era compartilhada pelos quatro ocupantes, deu-se uma disputa

acirrada pelo seu controle monetário. Afinal, a falta de um acordo em relação a qual moeda teria (ou quais moedas teriam) validade, e sob quais circunstâncias, levou os soviéticos a lhe imporem um bloqueio terrestre e hidroviário. Mas os americanos o desafiaram e, com apoio dos britânicos, o contornaram, abastecendo o lado ocidental através de corredores aéreos numa operação deveras custosa, mas que muito contribuiu para aumentar o seu prestígio entre os alemães ocidentais e para ligá-los definitivamente ao Ocidente.

Dessa forma, em questão de dias, os aliados dividiram a Alemanha em duas moedas distintas. Mas ainda faltava formalizar a sua divisão política e, para isso, a influência dos Estados Unidos também se mostrou determinante. Isso porque os americanos apoiaram e promoveram a ascensão de Konrad Adenauer e Ludwig Erhard, dois personagens alinhados às suas posições e visões de mundo, à condição de lideranças proeminentes da área sob a ocupação dos aliados ocidentais.

O primeiro, um conhecido político renano do período entre guerras, foi alçado ao topo da CDU, um partido cristão que, sob a sua liderança, se tornou preponderantemente conservador. Depois, exerceu a presidência do Conselho Parlamentar, responsável pela elaboração da Lei Básica do novo Estado. Nessa posição, e com o apoio dos ocupantes, logrou suplantar a oposição social-democrata e subscrever no texto constitucional os principais ideais do seu partido, instituindo uma república federal, liberal-democrática, capitalista e dotada de política externa orientada para o Ocidente. Assim, sob a sua liderança, em maio de 1949, foi proclamada a República Federal da Alemanha.

Quanto a Erhard, um economista, foi instalado pelo governador militar americano Clay no comando da administração fazendária da “bizona” anglo-americana, posição na qual pôde aplicar as suas políticas ditas “ordoliberalis”. Com o apoio dos ocupantes, elas logo alcançaram grande sucesso, elevando rapidamente a prosperidade material e o bem estar social naquela área. Assim, por solicitação de Adenauer, Erhard apresentou as suas ideias aos principais dirigentes da CDU como um programa de governo, consubstanciado num mote de grande apelo: “Economia Social de Mercado”. A sua aceitação foi imediata e as suas diretrizes foram incorporadas ao programa partidário com vistas à disputa da eleição parlamentar de 1949.

O resultado dessa união foi uma vitória que, embora por margem estreita, permitiu a Adenauer proclamar o endosso popular aos partidos defensores da “livre empresa” e a organizá-los numa coalizão, reivindicando para si a Chancelaria. Com o seu governo, e tendo

Erhard na chefia do Ministério da Economia, a “Economia Social de Mercado” foi adotada como a política oficial da RFA. Tratou-se de um arranjo institucional voltado para a recuperação e o desenvolvimento nacional, sem prescindir do objetivo cristão da “justiça social”. No seu cerne, repousava uma política monetária voltada para a mais rigorosa estabilidade da moeda, apoiada por um pacto social de administração compartilhada do capitalismo por representantes do capital, do trabalho e do governo. Ao último, cabia agir como regulador e supervisor das relações de trabalho e de produção, além de garantidor do arcabouço institucional necessário para o funcionamento pleno da empresa privada, como a própria estabilidade da moeda e as condições de concorrência, entre outras.

Sem dúvidas, os seus resultados foram espetaculares. Em menos de dez anos, a RFA mais do que dobrou a sua produção industrial, tornou-se a maior potência exportadora da Europa e praticamente alcançou o pleno emprego, ao mesmo tempo em que o *Deutsche Mark* aferiu um dos menores índices de desvalorização na Europa e em todo o mundo. Com isso, começou a adquirir reputação internacional como uma moeda sólida, de valor mais estável do que as dos demais países europeus. Seus ativos se tornaram objeto da cobiça de investidores estrangeiros, principalmente americanos; já o seu poder de compra facultava aos alemães ocidentais comandar parcelas crescentes da produção industrial continental. Essas foram as bases do que, no exterior, passou-se a chamar de “milagre econômico” (*Wirtschaftswunder*) alemão.

Nesse contexto, foi instituído em 1957 o *Bundesbank*, um novo banco central dotado de “independência” operacional em relação ao governo por obra dos seus estatutos. Com tudo isso, a RFA se tornou um modelo de estabilidade monetária e desenvolvimento produtivo a ser seguido e não demorou para que as suas autoridades monetárias começassem a desejar exercer influência sobre as dos demais países europeus. Aos poucos, os alemães ocidentais substituíram a imagem internacional da barbárie nazista pelo prestígio de um país associado à eficiência produtiva e organizacional, à prosperidade material e ao progresso.

Por essas razões, concluímos que foi a partir da reinserção da Alemanha na ordem internacional, embora numa posição totalmente subalterna e imposta pelos interesses dos Estados Unidos no contexto da Guerra Fria, que foi promovido, também por iniciativa dos americanos, o reordenamento monetário do país. E por sua vez, foi a partir desse ordenamento que, sob a iniciativa dos próprios alemães, mas sob a proteção daqueles, providenciou-se a sua reorganização institucional. Tudo isso foi apoiado e viabilizado por uma base produtiva e

tecnológica extremamente sólida e internacionalmente muito competitiva que logrou se tornar a grande potência exportadora da Europa e uma das três maiores do mundo na segunda metade do século XX.

Em suma, e para finalizarmos, esse foi um caso excepcional no qual a estratégia geopolítica dos Estados Unidos configurou a economia política internacional alemã e, posteriormente, a sua própria reorganização institucional. Assim, foi sob a soberania estrangeira que a RFA, desprovida da sua, foi fundada. Faltava-lhe, portanto, adquiri-la. No próximo capítulo, veremos como isso foi realizado.

CAPÍTULO III

A INTEGRAÇÃO DA EUROPA E A DISPUTA PELO SEU COMANDO MONETÁRIO

III. I - As raízes históricas e políticas do projeto europeu

Foi o francês Jean Monnet, na sua obra *Memórias: a Construção da Unidade Europeia*, originalmente publicada em 1976, quem ofereceu o testemunho mais vívido de como se deu o processo de integração da Europa, sem a qual a união monetária e o advento do euro jamais teriam sido possíveis. Isso se deve às funções fundamentais que Monnet exerceu em prol daquele projeto, tais como: a elaboração da *Declaração Schuman*, a proposta do governo francês para a primeira integração aduaneira da Europa (1950); a chefia da delegação francesa nas negociações para a instituição da *Comunidade Europeia do Carvão e do Aço* (1951); a primeira presidência da *Alta Autoridade* daquele órgão (1952-1955); e a presidência do *Comitê de Ação para os Estados Unidos da Europa* (1955-1975). Foram razões pelas quais ele foi considerado pelas instituições europeias o “pai fundador” e o “primeiro cidadão honorário” da Europa.

Com efeito, Monnet nasceu em 9 de novembro de 1888 na comuna de Cognac, na Aquitânia, numa família de vendedores da bebida cujo nome é tomado da sua região de origem. Acompanhando seu pai ou a seu serviço, desde a infância ele se acostumou a viajar a negócios, buscando compradores para seus produtos na Europa, na América do Norte e na África. Na Primeira Guerra Mundial, foi enviado pelo governo francês a Londres em novembro de 1914 com vistas a trabalhar nos serviços de abastecimento civil sob a responsabilidade da chamada “Comissão Internacional do Abastecimento”, órgão dedicado a organizar o abastecimento conjunto das forças armadas aliadas. Foi a ocasião na qual, segundo ele, atentou pela primeira vez para as imensas possibilidades da cooperação política entre os países europeus.

Após a guerra, Monnet atuou como banqueiro privado, associando-se em 1923 à filial parisiense de um banco de investimentos americano especializado em emitir títulos para financiar empreendimentos industriais e fornecer créditos a governos em dificuldades financeiras. No desempenho dessa função, mudou-se para Varsóvia em 1927, trabalhando junto ao governo polonês para constituir reservas que estabilizassem a sua moeda, o *zloty*. No ano seguinte, fez o mesmo em favor do *lei*, a moeda romena. Em 1932, transferiu-se para

Shanghai a convite do governo de Chiang Kai-shek, colaborando para a criação da *China Finance Development Corporation*, instituição que tinha como objetivo obter capitais estrangeiros para financiar empresas comerciais e industriais públicas e privadas e desenvolver a rede ferroviária chinesa.

Quando eclodiu a Segunda Guerra Mundial, Monnet já atuava como emissário do governo francês nos Estados Unidos, providenciando grande volume de encomendas de material bélico. Então, evocando a experiência da guerra anterior, o governo francês propôs a formação do “Conselho Franco-Britânico” tendo como objetivo atender ao que então se tornava também um “esforço comum” contra a Alemanha nazista. Para ele, tratava-se de “um inimigo imbuído do espírito de potência e organizado para a dominação” que forçava seus oponentes a decidir “no interesse de todos a respeito da apropriação de recursos que deixavam de ser nacionais para se tornarem comuns” (MONNET, 1986, p. 113).

De fato, um acordo foi assinado entre os primeiros-ministros Édouard Daladier e Neville Chamberlain já no mês seguinte. Ele criou o “Comitê de Coordenação Franco-Britânico”, órgão com autoridade sobre cinco comitês executivos intergovernamentais permanentes: abastecimento, armamento e matérias-primas, petróleo, aeronáutica e transportes marítimos. Sediado em Londres, Monnet foi nomeado seu presidente, sendo considerado pela imprensa britânica “o primeiro funcionário federal do Novo Mundo” (Ibid., p. 114).

Não obstante, no dia 10 de maio de 1940, Hitler ordenou a invasão da França e dos Países Baixos. No início de junho, as forças alemãs já se encontravam nas proximidades de Paris. Então, Monnet propôs ao primeiro-ministro britânico Winston Churchill (que havia substituído Chamberlain no dia da invasão) a reorganização das forças franco-britânicas e a adoção da “necessária unidade de ação” entre os dois países numa “união total, uma fusão imediata para confrontar juntos a escolha em que estávamos acuados entre a tirania e a liberdade. A França e a Grã-Bretanha deviam unir seus destinos na guerra, e além dela” (Ibid., p. 125).

Com efeito, tratava-se da chamada “União Franco-Britânica”, pela qual os dois países fundiriam as suas soberanias sob a ideia de “um Parlamento, um gabinete, um Exército” (Ibid., p. 28). De fato, Churchill e outros membros do governo britânico avalizaram a sua instituição. Mas no dia 14 de junho, Paris foi capturada pelos nazistas e o marechal Philippe Pétain, herói nacional da Primeira Guerra, assinou a capitulação do novo governo, que adotou

uma política de colaboração com os ocupantes.

Dessa forma, a União acabou não sendo instituída. Mais tarde, em Argel, a capital da Argélia colonial francesa libertada pelos aliados em novembro de 1942, Monnet e outros intelectuais e servidores públicos franceses debateram e traçaram planos para a reconstrução do seu país e da ordem europeia do pós-guerra. Para ele, fundamentalmente, aquela ordem deveria escapar à “tendência de repetir as formas do passado”, cujo “maior risco” era o de “reconstituir uma Europa de estados soberanos tentados pelas facilidades do protecionismo” (Ibid., p. 197). Essas eram propostas que eles pretendiam que fossem encampadas pelo *Comité Français de la Libération Nationale* e pelo Governo Provisório.

Assim, foram debatidas possibilidades como a criação de uma região industrial comum aos países europeus com base no reino medieval da Lotaríngia. Mas também foram estudadas as condições para a formação de uma “União Econômica Europeia” que fosse além da mera união alfandegária. Desde então, Monnet reivindicou ter percebido a necessidade de reconstruir a Europa em bases federativas, com vistas a evitar a retomada do nacionalismo e da militarização:

Não haverá a paz na Europa, se os Estados se reconstruírem sobre uma base de soberania nacional, com o que isto ocasiona de política de ostentação e de proteção econômica. Se os países da Europa voltarem a proteger-se uns contra os outros, a constituição de grandes forças armadas será novamente necessária. Alguns países, em nome do tratado de paz futuro, poderão fazê-lo; a outros, será proibido. Fizemos a experiência dessa discriminação em 1919 e sabemos quais foram as suas consequências. Entre os países europeus serão concluídas alianças cujo valor conhecemos. As reformas sociais serão impedidas ou retardadas pelo peso dos orçamentos militares. Mais uma vez a Europa será recriada no receio. (Ibid., p. 197)

Ademais, com a emergência dos Estados Unidos e da União Soviética à condição de superpotências globais, os países europeus haviam se tornado mesquinhos em seus recursos humanos e materiais. A França, ele acreditava, tinha que se modernizar e produzir, ou então pereceria. Mas ela não poderia fazê-lo sozinha, pois dependia do abastecimento estrangeiro de carvão, dos insumos e equipamentos necessários para o funcionamento adequado das indústrias e infraestruturas modernas. Esse fato impunha como necessidade encontrar fórmulas para o compartilhamento dos recursos europeus, como forma de viabilizar a reconstrução e o desenvolvimento continentais:

Os países da Europa são muito limitados para assegurar a seus povos a prosperidade que as condições tornam possível e, em consequência, necessária. Precisam de mercados mais amplos... Essa prosperidade e os desenvolvimentos sociais indispensáveis supõem que os Estados da Europa

constituam uma federação, ou uma “entidade europeia” que estabeleça sua unidade econômica comum. Os outros, ingleses, americanos, russos, têm seus próprios mundos aos quais podem temporariamente se retirar. (Ibid., p. 197)

Assim, ele concluiu naquela ocasião que “a França está ligada à Europa. Não pode escapar disso. [...] Da solução do problema europeu depende a vida da França”.

Além disso, naquela perspectiva, era crucial encontrar uma solução satisfatória e estável para a “questão” da Alemanha. No seu entendimento, esse era o problema crucial para o futuro do seu país e da Europa, pois por duas vezes no espaço de uma única geração os alemães haviam sido os agentes da destruição da ordem europeia.

Não obstante, Monnet acreditava, a ascensão do nazismo e a Segunda Guerra Mundial haviam comprovado da maneira mais inequívoca que a abordagem extremamente punitiva imposta à Alemanha em Versalhes havia tido resultados catastróficos e não deveria ser repetida, em que pese a inclinação de muitos franceses para a vingança. Assim, o futuro daquele país:

[...] tinha tomado um lugar central em minhas preocupações. Imaginava o antigo *Reich* amputado de uma parte de seu potencial industrial em um sistema em que os recursos de carvão e de aço do Ruhr seriam colocados sob uma autoridade europeia e geridos em benefício das nações participantes, com a inclusão da Alemanha desmilitarizada. (Ibid., p. 197)

Mas ele ponderou que:

[...] isso implica que a Europa seja unificada, não somente na cooperação, mas também pela transferência de soberania concedida pelas nações europeias a uma espécie de União Central, uma União que tenha o poder de derrubar as barreiras alfandegárias, de criar um grande mercado europeu, de impedir a reconstituição dos nacionalismos. (Ibid., p. 197)

Então, Monnet afirmou ter antevisto uma oportunidade para retomar aquela ideia inovadora nas relações internacionais que não se havia conseguido executar em 1940: a instituição de uma soberania comum, facultada pelo entendimento político e pela cooperação entre os estados europeus. Caberia, ainda, encontrar nessa nova ordem um papel para a Grã-Bretanha, vista como um contrapeso necessário para impedir que a Alemanha preponderasse.

Quando a guerra terminou, assim como na maior parte da Europa, a destruição da capacidade produtiva francesa havia sido considerável. A produção nacional em 1945 foi estimada em pouco mais da metade daquela verificada em 1929. O país apresentava baixa produtividade do trabalho industrial e agrícola e produção energética insuficiente. Mais de um ano após a libertação, os franceses ainda enfrentavam carências de gêneros básicos,

dependendo de grandes empréstimos americanos para se abastecer. Mercados clandestinos se disseminavam. A desvalorização do franco alcançou 50% apenas entre julho e dezembro de 1945. Com isso, crescia a instabilidade política e o Partido Comunista Francês, ao liderar a resistência à ocupação nazista, desfrutava de grande prestígio, angariando o apoio de parcelas expressivas da população.

Por outro lado, o Governo Provisório⁴⁹ desenvolveu campanhas de mobilização da sociedade civil, visando seu engajamento nos “sacrifícios” necessários à reconstrução. Seguindo a experiência obtida durante a guerra, foram estabelecidas 18 comissões setoriais encarregadas de estimar as necessidades e estabelecer prioridades de investimento, produção e consumo. Com a colaboração de Monnet, um amplo plano governamental de reconstrução e modernização foi instituído em janeiro de 1946, tendo como objetivos gerais desenvolver a produção nacional, principalmente nas “seis indústrias de base” - carvão, eletricidade, siderurgia, materiais de construção, transportes e maquinário agrícola -, reativar o comércio exterior, aumentar o rendimento do trabalho, assegurar o pleno emprego da força de trabalho e elevar o nível de vida e as condições de moradia da população (Ibid., p. 213-220).

Para executar esse plano de reconstrução, o governo estimou as necessidades de importação em 11 bilhões de dólares. Créditos externos eram urgentemente necessários, dos quais os franceses solicitaram a metade ao governo dos Estados Unidos. Então, apesar da resistência de setores do empresariado e da opinião pública, o presidente americano Harry Truman concedeu considerável perdão à dívida de guerra francesa, anulando 75% dela, quase três bilhões de dólares, e alongando o pagamento do restante em 35 anos, praticamente sem juros. Ofereceu, ainda, um empréstimo inicial de 300 milhões para a aquisição de produtos americanos. Outros empréstimos, realizados pelo *Import-Export Bank* e pelo Banco Internacional para a Reconstrução, além da cessão de 75 navios cargueiros – ampliando em 50% a frota mercante francesa –, montaram a mais de um bilhão e meio de dólares.

Sem dúvidas, esse “desenvolvimento a convite” dos Estados Unidos para a França foi de suma importância para iniciar a recuperação do país. Em seguida, o Plano Marshall representou um alívio para Monnet e o governo francês, na medida em que “significava que os Estados Unidos impediriam que a Europa se tornasse uma zona de depressão à mercê do

49 O Governo Provisório da República da França vigorou do início da liberação do país da ocupação nazista, em 1944, até 1946, quando foi sucedido pela Quarta República Francesa (PRICE, 1993).

comunismo”. Isso porque, na visão dele, “a economia não era [...] apenas um problema de bem-estar; era a condição da independência nacional e da manutenção da democracia” (Ibid., p. 236, 240).

Para organizar a alocação dos seus recursos, foi criada a Organização Europeia de Cooperação Econômica (OECE). Porém, Monnet constatou que as suas provisões estabeleciam que cada governo poderia descumprir as decisões que considerasse indesejadas, possibilidade que não criava “perspectivas de unidade”, sendo também contrárias ao “espírito de comunidade”. Assim, concluiu que a expectativa de que os governos de 16 Estados soberanos cooperassem era “irreal”: “O esforço dos diversos países, nos atuais limites nacionais, não será [...] suficiente [...] a ideia de que dezesseis países soberanos cooperarão efetivamente é uma ilusão” (Ibid., p. 241).

Por isso, Monnet considerou que a OECE nunca poderia se tornar a “expressão da unidade europeia”. Em contrapartida, ele concebeu a criação de uma “federação”, concepção que implicava certo grau de delegação de soberania nacional e não apenas a troca de informações úteis entre os países membros. Além disso, ele indicou outro risco que era preciso ser evitado e para o qual a formação da federação era considerada fundamental:

Não posso evitar certa preocupação a respeito da natureza das relações que correm o risco de se estabelecer entre esse grande país dinâmico [os Estados Unidos] e os países da Europa se eles permanecerem em sua forma e sua mentalidade atuais: em minha opinião, não é possível que a Europa permaneça ‘dependente’ por tanto tempo e quase exclusivamente, para sua produção, dos créditos americanos, e para sua segurança, da força americana, sem que consequências prejudiciais se desenvolvam [...]. Todas as minhas reflexões e observações me levam a uma conclusão que é agora para mim uma convicção profunda: o esforço dos países da Europa Ocidental para estar à altura das circunstâncias, do perigo que nos ameaça e do esforço americano, precisa tornar-se um esforço europeu verdadeiro que somente a existência de uma *federação* do Ocidente tornará possível. (Ibid., p. 242, destaque do original)

Além disso, outro problema também exigia a instituição da federação europeia: decidir o destino da Alemanha e encontrar um espaço para ela dentro da Europa reorganizada. Isso porque Monnet considerava a retomada da sua produção industrial essencial, pois serviria de base para a reconstrução europeia.

De fato, isso significava o reconhecimento do papel central daquele país na organização produtiva da Europa, identificado anteriormente por Keynes. Todavia, devido ao seu passado militarista, a retomada da produção industrial alemã suscitaria os maiores e mais justificados temores em todo o continente. Por isso, Monnet julgava que a instituição da federação

também seria uma solução política que a viabilizaria e a inseriria no quadro mais abrangente da reconstrução continental, impedindo a autarquização produtiva da Alemanha e permitindo à Europa integrada compartilhar dos seus recursos (Ibid., p. 243).

a) A Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA)

Foi com esse espírito e tendo como base as ideias descritas por Monnet que, em meados de 1949, o governo francês saiu à procura de um parceiro para o seu empreendimento. Pela proximidade desenvolvida durante a guerra e devido a certa afinidade ideológica, os franceses privilegiaram a Grã-Bretanha. Afinal, em discurso proferido em Zurique em 1946, Churchill havia defendido a “criação urgente” dos “Estados Unidos da Europa” (Ibid., p. 250), embora não fosse mais o primeiro-ministro do país.

Porém, em reuniões bilaterais, os britânicos expuseram os seus objetivos, que não iam além de níveis de cooperação considerados “superficiais” pelos franceses. A ideia de Monnet de que havia um “interesse comum que servia de base para essa nova união franco-inglesa, primeira etapa da federação europeia” (Ibid., p. 248), foi rejeitada por eles, que se declararam dispostos apenas a firmar acordos para reduzir o protecionismo comercial e consideraram a delegação de soberania um objetivo “totalmente estranho”. Finalmente, demonstrando apego à perspectiva imperial, os britânicos alegaram ser “uma nação vitoriosa [...] com responsabilidades mundiais”, estando pouco disposta a estabelecer “ligações privilegiadas com o continente” (Ibid., p. 248).

Frustrados os entendimentos com a Grã-Bretanha, os franceses se voltaram para a Itália na expectativa de “criar um núcleo comunitário em torno do qual a Europa se organizaria”. Uma união alfandegária franco-italiana, à qual logo se juntaram os países do Benelux, foi firmada em março de 1949. Porém, embora ela previsse “verdadeira fusão econômica pela unificação a prazo das legislações financeiras, sociais e comerciais” (Ibid., p. 249), enfrentava a resistência de diversos setores e não possuía instância decisória independente, por isso não sendo considerada por Monnet uma iniciativa à altura das expectativas do seu país.

Foi só então que os alemães entraram em cena. Isso porque Adenauer havia demonstrado disposição para encaminhar a recém-instituída RFA para a reconciliação com a França, apenas exigindo em troca o reconhecimento da sua soberania e um tratamento igualitário nas relações internacionais. No seu primeiro discurso diante do *Bundestag* como

chanceler, em setembro de 1949, ele citou dentre os seus principais objetivos a reconciliação franco-alemã e a integração da Europa Ocidental, depois do que ele chamou de “as guerras civis europeias” (IRVING, 2002)⁵⁰. Assim, manifestou a sua concordância com a criação de uma “administração [comum] que controlaria também as regiões mineiras e industriais da Alemanha, da França, da Bélgica e de Luxemburgo” (MONNET, op. cit., p. 251).

Para Monnet, tratava-se de uma proposta razoável, pois asseguraria o acesso francês ao carvão e ao aço alemães, tão necessários à sua reconstrução, além de condicionar a reconstrução e o desenvolvimento da RFA à sua inserção na Europa. No entanto, era grande a oposição na Assembleia Nacional e na opinião pública francesa à aproximação com os alemães. Vale a pena recapitularmos os seus motivos: (1) os franceses consideravam que haviam “falhado” em “controlar a Alemanha” após a Primeira Guerra Mundial e desejavam não repetir esse erro; (2) se opunham à reconstituição de qualquer governo central alemão, desejando limitá-los ao nível dos estados (*Länder*); (3) desejavam manter a Alemanha “fraca” e desarmada “militarmente, economicamente e financeiramente”, incapaz de desenvolver capacidades bélicas; (4) pretendiam anexar o Sarre, com as suas ricas reservas de carvão; (5) desejavam a “internacionalização” da Renânia, isto é, que a região fosse “separada completamente” da Alemanha, e os seus recursos, “usados para o benefício da humanidade”; (6) queriam limitar a produção alemã de aço; e (7) exigiam que os alemães pagassem reparações de guerra (IRVING, op. cit., p. 108).

Por outro lado, naquele momento, as duas principais regiões carboníferas e siderúrgicas alemãs, o Ruhr e o Sarre, encontravam-se sob a administração aliada, fato que desagradava profundamente aos alemães ocidentais e a Adenauer. O Sarre, especificamente, havia sido transformado num protetorado francês, e sucessivos gabinetes não ocultavam os seus esforços para incorporá-lo definitivamente à França. Para Adenauer, esse era um fato que deixava “gravemente comprometida” a ideia da unidade europeia na RFA. Não obstante, em entrevista a um jornalista americano em março de 1950, o chanceler alemão apresentou surpreendente proposta de “união completa” entre a França e a RFA, fundindo “suas economias, seus

50 Desde 1919, Adenauer já considerava a reconciliação franco-alemã “essencial para a paz europeia”, enfatizando que “se a França e a Alemanha não pudessem resolver as suas diferenças pacificamente, o futuro da civilização europeia seria ameaçado, talvez irrevogavelmente” (IRVING, 2002, p. 107). Não obstante, após a Segunda Guerra Mundial, ele ficou ainda mais convencido disso, considerando que outra guerra “tribal” entre os dois países se revelaria “fatal” para a Europa. Assim, em 1949, por ocasião da proclamação da República Federal, ele declarou: “Eu tenho que trabalhar pelo entendimento franco-alemão. Tal política não deve ser interpretada como sendo pró-francesa, muito menos anti-britânica” (Ibid., p. 108).

Parlamentos e suas nacionalidades”, inspirado no plano da União Franco-Britânica de 1940. Assim, ele considerava, “o desejo francês de segurança seria satisfeito e o despertar de um nacionalismo alemão, impedido” (Ibid., p. 253).

A proposta foi mal recebida na França, onde foi considerada “extemporânea” e desprovida de condições que a justificassem. Porém, na visão de Monnet, ela indicava o mais importante: a disposição dos alemães ocidentais para negociar a integração. Tratava-se de oportunidade histórica, pois da solução da rivalidade franco-alemã dependia a viabilidade do projeto europeu. Então, ele afirmou, o problema podia ser consubstanciado em três questões: Como fazer para que a Alemanha deixasse de ser fonte de permanente preocupação para os franceses e seus demais vizinhos, se tornando instrumento de ligação entre eles? E também: “O que poderia ligar, antes que fosse muito tarde, a França e a Alemanha? Como estabelecer [...] um interesse comum entre os dois países?” (Ibid., p. 256).

Com efeito, Adenauer já havia alertado que, para os alemães, “a paz só pode ser baseada na igualdade”. Monnet concordava, declarando ser necessário interromper o controle aliado sobre a RFA, abolir as restrições qualitativas e quantitativas à sua produção industrial e deixá-la livre para se reconstruir, desde que permanecesse comprometida com a paz: “Qualquer solução exigia, em primeiro lugar, que se mudassem essas condições: a saber, para os alemães, a humilhação de nosso controle sem fim, e para os franceses, o medo de uma Alemanha finalmente incontrolada” (Ibid., p. 258).

Além disso, Monnet e a sua equipe tinham a percepção de que, naquele momento, apenas a França conciliava a liberdade de ação e o interesse necessários para tomar a iniciativa de resolver o problema franco-alemão e avançar a causa da integração europeia. Isso porque a Grã-Bretanha não havia se interessado pela Europa, a RFA ainda não exercia soberania efetiva nas relações internacionais e os demais países europeus não possuíam influência ou liderança suficientes para tomar iniciativa de tal importância.

Dessa forma, o governo francês propôs conceder a liberdade para a indústria alemã garantida pela administração compartilhada dos recursos materiais dos dois países, que passariam a ser entendidos como uma “riqueza conjunta”. Com isso, acreditava ter encontrado:

Uma solução que colocaria a indústria francesa na mesma base de partida que a indústria alemã, e ao mesmo tempo liberando esta das discriminações surgidas da derrota, restabeleceria as condições econômicas e políticas de entendimento indispensável à Europa. Bem mais, poderia ser o próprio

fermento da unidade europeia. (Ibid., p. 259)

O ponto de partida para isso, Monnet acreditava, eram o carvão e o aço. Isso porque eles “eram ao mesmo tempo a chave da potência econômica e do arsenal onde se forjavam as armas da guerra” (Ibid., p. 260) sendo materiais cujo controle se recobria de poderes simbólicos. Enquanto permanecessem divididos “artificialmente” pelas fronteiras dos territórios nacionais e sob a influência das doutrinas nacionalistas, esses materiais, alvos de tantas controvérsias históricas entre alemães e franceses, seriam acirradamente disputados. Todavia, se compartilhados, representariam a própria garantia da paz entre eles e na Europa:

A Europa deve ser organizada em uma base federal. Uma união franco-alemã constitui um elemento essencial, e o governo francês está decidido a empreendê-la... Os obstáculos acumulados impedem a realização imediata dessa estreita associação que o governo francês se fixa como objetivo. Mas desde agora o estabelecimento de bases comuns de desenvolvimento econômico deve ser a primeira etapa da união franco-alemã. *O governo francês propõe colocar o conjunto da produção franco-alemã de aço e de carvão sob uma Autoridade Internacional aberta à participação de outros países da Europa.* Esta teria a tarefa de unificar as condições de base da produção e de permitir assim a extensão gradual aos demais domínios de uma cooperação efetiva para fins pacíficos. (Ibid., p. 261, destaque do original)

Assim, no dia 9 de maio de 1950, a imprensa foi convocada a Quai d’Orsay, onde se localiza a sede do Ministério dos Negócios Estrangeiros da França em Paris, para uma declaração do ministro Robert Schuman, ele próprio um antigo cidadão alemão⁵¹. Naquele dia, coube a ele proferir aquela que ficaria conhecida como a “Declaração Schuman”, redigida por Monnet e que apresentava de forma oficial a proposta francesa para a integração da Europa. Resumidamente, o texto declarava que:

A paz mundial não poderá ser salvaguardada sem esforços criadores à medida dos perigos que a ameaçam. A contribuição que uma Europa organizada e viva pode dar à civilização é indispensável para a manutenção de relações pacíficas. A França, ao assumir-se há mais de 20 anos como

51 Robert Schuman nasceu em Luxemburgo em 1886, mas possuía a nacionalidade alemã do seu pai, um nativo da Lorena e cidadão francês até 1871, quando a região foi anexada pelo Império Alemão. Jurista, a sua formação acadêmica havia sido integralmente realizada em universidades alemãs em Berlim, Bonn, Munique e Estrasburgo (então, uma cidade alemã). Quando a Lorena foi devolvida à França em 1919, após a Primeira Guerra Mundial (na qual foi convocado pelo Exército alemão, mas não o serviu), Schuman adquiriu a nacionalidade francesa, se tornando um personagem ativo na política desse país enquanto integrante do *Movimento Republicano Popular*, um partido democrata-cristão fundado em novembro de 1944 com o objetivo de “reconciliar as classes trabalhadoras com a Igreja e a Igreja com a República” (PRICE, 1993, p. 305). Por essas razões, Schuman era igualmente fluente em francês e alemão e estava plenamente ambientado nas duas comunidades nacionais, não sendo um “germanóforo”. Assim, quando ele assumiu o ministério em julho de 1948 em substituição a Georges Bidault, um antigo líder da resistência à ocupação nazista, imprimiu à política externa francesa uma orientação mais favorável à reconciliação com os alemães (IRVING, 2002).

defensora de uma Europa unida, teve sempre por objetivo essencial servir a paz. A Europa não foi construída, tivemos a guerra. A Europa não se fará de um golpe, nem numa construção de conjunto: far-se-á por meio de realizações concretas que criem em primeiro lugar uma solidariedade de fato. A união das nações europeias exige que seja eliminada a secular oposição entre a França e a Alemanha. Com esse objetivo, o governo francês propõe atuar imediatamente num plano limitado, mas decisivo. [...] propõe subordinar o conjunto da produção franco-alemã de carvão e de aço a uma Alta Autoridade, numa organização aberta à participação dos outros países da Europa. A comunitarização das produções de carvão e de aço assegura imediatamente o estabelecimento de bases comuns de desenvolvimento econômico, primeira etapa da federação europeia, e mudará o destino das regiões durante muito tempo condenadas ao fabrico de armas de guerra, das quais constituíram as mais constantes vítimas. A solidariedade de produção assim alcançada revelará que qualquer guerra entre a França e a Alemanha se tornará não apenas impensável como também materialmente impossível. O estabelecimento desta poderosa unidade de produção aberta a todos os países que nela queiram participar, que permitirá o fornecimento [...] dos elementos fundamentais da produção industrial em idênticas condições, lançará os fundamentos reais da sua unificação econômica. [...] Esta proposta, por intermédio da comunitarização de produções de base e da instituição de uma nova Alta Autoridade cujas decisões vincularão a França, a Alemanha e os países aderentes, realizará as primeiras bases concretas de uma federação europeia indispensável à preservação da paz. [...] A missão atribuída à Alta Autoridade comum consistirá em, nos mais breves prazos, assegurar: a modernização da produção e a melhoria da sua qualidade; o fornecimento nos mercados francês, alemão e nos países aderentes de carvão e de aço em condições idênticas; o desenvolvimento da exportação comum para outros países; a harmonização no progresso das condições de vida da mão-de-obra dessas indústrias. Para atingir estes objetivos a partir das condições muito diversas em que se encontram atualmente as produções dos países aderentes, deverão ser postas em prática, a título provisório, determinadas disposições, incluindo a aplicação de um plano de produção e de investimentos, a instituição de mecanismos de adequação dos preços e a criação de um fundo de reconversão destinado a facilitar a racionalização da produção. A circulação do carvão e do aço entre países aderentes será imediatamente isenta de qualquer direito aduaneiro e não poderá ser afetada por tarifas de transportes distintas. [...] Os princípios e os compromissos essenciais acima definidos serão objeto de um tratado assinado entre os estados. As negociações indispensáveis a fim de precisar as medidas de aplicação serão realizadas com a assistência de um mediador designado por comum acordo; este terá a missão de velar para que os acordos sejam conformes com os princípios e, em caso de oposição irreductível, fixará a solução a adotar. A Alta Autoridade comum [...] será composta por personalidades independentes e designada numa base paritária pelos governos; será escolhido um presidente por comum acordo entre os governos; as suas decisões serão de execução obrigatória na França, na Alemanha e nos restantes países aderentes. As necessárias vias de recurso contra as decisões da Alta Autoridade serão asseguradas por disposições adequadas. Será elaborado semestralmente por um representante das Nações Unidas junto da referida Alta Autoridade um relatório público [...] dando conta do funcionamento do novo organismo, nomeadamente no que diz

respeito à salvaguarda dos seus fins pacíficos. [...] No exercício da sua função, a Alta Autoridade comum terá em conta os poderes conferidos à autoridade internacional da região do Ruhr e as obrigações de qualquer natureza impostas à Alemanha, enquanto estas subsistirem. (UNIÃO EUROPEIA, 1950)⁵²

Em Bonn, a capital da RFA, Adenauer respondeu: “A proposta que a França acaba de nos fazer é uma iniciativa generosa a nosso respeito. Constitui um progresso decisivo nas relações franco-alemãs. Não é feita de fórmulas gerais, mas de sugestões concretas que se baseiam na igualdade de direitos”. E complementou que “reunindo-se o Sarre, será eliminada uma causa de tensão entre a França e a Alemanha” (MONNET, op. cit., p. 268).

No que diz respeito aos Estados Unidos, o secretário de Estado Dean Acheson declarou: “Aprovamos com simpatia o longo alcance da iniciativa francesa” (Ibid., p. 269-270). O governo italiano, por sua vez, afirmou acolher “calorosamente” a proposta, e os dois países do Benelux, embora desejassem mais informações a respeito, se viram impelidos pela opinião pública dos seus países a aceitá-la. Com isso, os britânicos, que suspeitavam de um “complô anti-britânico” e temiam o “fim da independência” do seu país se aderissem ao plano, ficaram isolados.

Todavia, para que as negociações tivessem início, um obstáculo diplomático precisava ser superado. Em 1950, as relações exteriores da RFA ainda eram supervisionadas pela Alta Comissão aliada composta pelos três representantes militares, o americano McCloy (que então a presidia), o francês François-Poncet e o britânico Robertson. Nesse contexto, o representante britânico ressaltava que “a Alemanha está sob controle, o carvão e o aço estão sob sequestro” e que, portanto, “convém que a Alta Comissão seja representada nas negociações” (Ibid., p. 272). Mas apesar dessas objeções, foi concedida a autorização aos alemães pelo comandante militar americano, indicando que o restabelecimento da sua soberania nas relações internacionais já contava com o apoio do governo dos Estados Unidos.

Assim, os franceses convocaram para as negociações os governos da RFA, da Itália, dos países do Benelux e da própria Grã-Bretanha, desde que essa não solicitasse privilégios. Elas deveriam conduzir à elaboração de um tratado a ser ratificado pelos respectivos parlamentos. No início de junho de 1950, os governos dos seis primeiros países chegaram a um consenso quanto ao texto do comunicado de abertura das negociações, estabelecendo a Alta Autoridade

52 União Europeia. *A Declaração Schuman de 9 de maio de 1950*. Disponível em: <https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_pt>. Acesso em: 21 out. 2018.

como um “objetivo imediato” a ser alcançado. Porém, os britânicos não a endossaram, alegando: “Rejeitamos qualquer tipo de autoridade supranacional [...]. O que precisamos é de um bom sistema internacional para promover acordos livremente negociados” (Ibid., p. 276). Desse modo, ficaram à margem do processo de integração europeia.

A conferência entre os governos dos países que aceitaram o Plano Schuman foi convocada para o dia 20 de junho de 1950, em Paris. Com efeito, a delegação francesa apresentou um esboço das instituições que forneceriam “a primeira base concreta de uma federação europeia” (Ibid., p. 282), contendo uma “Alta Autoridade” (o órgão executivo), um corpo parlamentar conjunto (o órgão legislativo) e um tribunal de apelação das suas decisões (o órgão judiciário).

Então, Monnet destacou a “tarefa pedagógica” que, na qualidade de condutor dos trabalhos, ele enfrentava: fazer com que os 60 delegados presentes, “homens formados na defesa e na conquista de interesses exclusivamente nacionais”, abandonassem esse espírito para pensar em termos comuns, num empreendimento que, pela primeira vez, foi chamado de “Comunidade Europeia”: “Estamos aqui para realizar uma obra comum, não para negociar vantagens, mas para buscar nossa vantagem na vantagem comum. [...] Só poderemos encontrar uma solução se eliminarmos de nossas discussões todo sentimento particularista” (Ibid., p. 283).

Previa-se que a Alta Autoridade fosse dotada de mecanismos de financiamento e executivos próprios, com autonomia decisória e operacional frente aos governos nacionais. Seus recursos seriam captados sem subsídios ou transferências governamentais, mediante um “imposto europeu” sobre a produção de carvão e aço, além de empréstimos. Assim, ela poderia orientar seus investimentos em prol do “interesse geral”, livre de influências e pressões nacionais.

Todavia, a delegação holandesa objetou que tal sistema não seria aceito pelos governos nacionais, a não ser que lhes fossem concedidos funções e poderes mais amplos. Monnet respondeu alegando que a ideia não era criar órgãos intergovernamentais, mas uma forma de soberania nova, conjunta e autônoma, no que reivindicou ter sido apoiado “vigorosamente” por Walter Hallstein, o chefe da delegação alemã (Ibid., p. 285). Assim, a Comunidade Europeia não deveria ser apenas mais um acordo entre governos, mas um processo transformador e irreversível nas relações internacionais:

A retirada de um Estado que se tivesse engajado na Comunidade só deveria

ser possível com a aprovação de todos os outros sobre essa retirada e suas condições. Essa regra por si só resume a transformação fundamental que a proposta francesa pretende apresentar. Além do carvão e do aço, ela assenta as bases de uma federação europeia. Em uma federação, não há secessão por decisão unilateral. Da mesma maneira, só há comunidade entre povos que se engajam sem limite de tempo e sem espírito de retorno. (Ibid., p. 286)

Os governos dos países do Benelux permaneceram reticentes a tal concessão de soberania, mas a posição dos alemães em favor da proposta francesa foi decisiva. Assim, Hallstein declarou:

O governo alemão reafirma que em primeiríssimo lugar o Plano Schuman se reveste de uma importância política. Nessa perspectiva, os problemas econômicos, por mais consideráveis que sejam, ocupam apenas um lugar secundário: sempre se encontrará uma solução para eles. Por isso, a delegação alemã dirige a todos os membros dessa conferência o apelo urgente para subordinar os interesses econômicos ao grande objetivo político. A guerra que acaba de irromper na Coreia dá à Europa uma razão a mais para unir-se, pois a paz do mundo está ameaçada. (Ibid., p. 287)

Afinal, o tratado para o qual convergiram os interesses dos seis governos previa a instituição de quatro órgãos: a Alta Autoridade, a Assembleia Comum, o Conselho Especial de Ministros e a Corte de Justiça (Ibid., p. 291). Em conjunto, eles formariam a “Comunidade Europeia do Carvão e do Aço” (CECA). Ademais, a “fusão” das soberanias, como Monnet a considerou, constituía um “método [...] para os problemas institucionais” que, na sua visão, conduziria à análise e aos entendimentos para a formação da união aduaneira entre os países europeus.

O êxito das negociações significou uma vitória diplomática de repercussões globais e de grande impacto para a França e a RFA, tendo como “avalistas” da sua reconciliação a Itália e os três países do Benelux. Assim, a CECA foi instituída pela assinatura do Tratado de Paris em 18 de abril de 1951, ratificado posteriormente pelos parlamentos nacionais. Seus dispositivos entraram em vigor para o carvão no dia 10 de fevereiro de 1953, ocasião na qual Monnet, o primeiro presidente da sua Alta Autoridade, anunciou que “desde esta manhã [...] não há mais carvão alemão, belga, francês, italiano ou luxemburguês, mas carvão europeu que circula livremente entre nossos seis países considerados como um único e mesmo território...”. Para o aço, a inauguração da união se deu em 1º de abril do mesmo ano (Ibid., p. 340, 343).

Então, ele declarou que:

Não cansaremos de repetir que os seis países que formam a Comunidade são os pioneiros de uma Europa mais ampla, cujos limites só são fixados por aqueles que ainda não se incorporaram a ela. Nossa Comunidade não é uma

associação de produtores de carvão e de aço: é o começo da Europa. (Ibid., p. 345)

Monnet foi designado o primeiro presidente da Alta Autoridade e, apesar da sua objeção ao projeto europeu⁵³, o governo britânico foi o primeiro a enviar ao órgão as felicitações pela sua constituição. Por sua vez, o governo americano declarou: “Os Estados Unidos têm a intenção de dar à Comunidade do Carvão e do Aço um forte apoio, justificado pela importância da unificação política e econômica da Europa. [...] os Estados Unidos a partir de agora tratarão com a Comunidade as questões que concernem ao carvão e ao aço” (Ibid., p. 333). Ademais, foi designado um embaixador junto à Alta Autoridade, reconhecimento que, para Monnet, consagrava a entidade como de direito internacional, dotada de soberania própria. Finalmente, no ano seguinte, o governo americano concedeu àquela um empréstimo de 100 milhões de dólares a juros baixos, fato indicativo do seu apoio à integração europeia.

Por sua vez, para os alemães ocidentais, a instituição da CECA representou o cumprimento de dois dos objetivos mais importantes para a sua política externa estabelecidos por Adenauer: promover a reconciliação com a França e iniciar a integração da Europa. Finalmente, para Monnet, ela representava mera etapa preliminar na formação dos “Estados Unidos da Europa”, conforme Churchill havia citado (Ibid., p. 351). Por isso, o “método” da CECA deveria ser aplicado a outros campos com vistas a “criar mais solidariedade entre os povos” europeus:

Não cansaremos de repetir que os seis países que formam a Comunidade são os pioneiros de uma Europa mais ampla, cujos limites só são fixados por aqueles que ainda não se incorporaram a ela. Nossa Comunidade não é uma associação de produtores de carvão e de aço: é o começo da Europa (Ibid., p. 345).

De fato, isso não tardaria a acontecer.

b) Defesa, energia atômica e a Comunidade Econômica Europeia (CEE)

Nos anos seguintes, inspiradas pela CECA, outras iniciativas de integração entre os países europeus foram propostas, com resultados distintos. A primeira foi a Comunidade

53 Algumas semanas depois da assinatura do Tratado de Paris, o primeiro-ministro Harold Macmillan, em visita a Estrasburgo, apresentou uma contraproposta que previa a transformação daquele órgão num simples “comitê de representantes das indústrias interessadas, dotados de poderes proporcionais à produção de seu respectivo país e acompanhados, no quadro do Conselho da Europa, de um comitê ministerial com direito a voto” (MONNET, 1986, p. 277). Com isso, Monnet acreditava, os britânicos pretendiam promover “uma campanha hábil para provocar o fracasso do nosso projeto” (Ibid., p. 292).

Europeia de Defesa, concebida pelo governo francês em 1950 para acomodar o rearmamento da RFA sob a constituição de um exército europeu. Mas embora tenha sido aceita pelos alemães, britânicos e americanos em 1952, ela acabou rejeitada em votação pela própria Assembleia Nacional francesa em 1954, jamais entrando em vigor. Assim, contra as vontades dos próprios franceses, os alemães ocidentais foram incentivados e autorizados pelo governo dos Estados Unidos a instituir as suas Forças Armadas (*Bundeswehr*) nacionais, sendo admitidos na OTAN em 1955.

Quanto à segunda iniciativa, tratou-se da Comunidade Europeia da Energia Atômica (Euratom), uma agência dedicada a desenvolver a utilização comum da energia nuclear e dominar uma fonte energética a respeito da qual, segundo Monnet, “os relatórios de nossos especialistas não deixam dúvida alguma, [...] suplantaria todas as outras [...] antes do fim do século – e por muitos séculos” (MONNET, op. cit., p. 352).

Embora tenha sido proposta alguns meses antes, a Euratom foi, em grande medida, uma reação à chamada “Crise do Canal de Suez” de 1956, na qual Israel, Grã-Bretanha e a própria França se uniram para intervir militarmente no Egito no final de outubro. Porém, os Estados Unidos se opuseram decisivamente a essa ação e lançaram mão de meios diplomáticos e de “coerção monetária” (KIRSHNER, 1995), principalmente contra os britânicos, de forma a fazê-los recuar, o que conseguiram (CALVOCORESSI, 2011⁵⁴).

Além da desmoralização imposta pelos americanos aos britânicos e franceses, esse episódio atentou os governos europeus para a sua dependência do petróleo estrangeiro e a vulnerabilidade do seu abastecimento energético, que ficou gravemente comprometido e gerou uma “paralisação que afetou os transportes na Europa” (MONNET, op. cit., p. 370). Diante disso, o comitê presidido por Monnet declarou, em resolução:

O abastecimento da Europa Ocidental em energia condiciona o progresso ou a decadência de nossos países. Hoje, a Europa Ocidental importa a quinta

54 “O ataque ao Egito causou a maior crise financeira na Grã-Bretanha desde 1945. O país perdeu, no saldo, 400 milhões de dólares no último trimestre de 1956, as retiradas significaram provavelmente metade disso, mas foram parcialmente compensadas por um ou dois influxos excepcionais que foram creditados no período. A libra esterlina estava saudável, e as reservas, mais do que adequadas para propósitos normais; mas perdas dessa ordem só poderiam ser suportadas por algumas semanas sem ajuda externa para preservar o valor de troca da moeda. Ficou claro que o país teria de fazer empréstimos para salvar a libra (que, fora a guerra, não estava sob ameaça) e que nem os Estados Unidos nem o FMI emprestariam as quantias necessárias até que a luta acabasse. A profetizada corrida à libra [...] não ocorreu, mas a situação foi exagerada pelo chanceler do Tesouro [...] e, sem aviso a seus aliados, a Grã-Bretanha abandonou o empreendimento” (CALVOCORESSI, 2011, p. 337).

parte da energia que ela utiliza. Daqui a dez anos, essas importações aumentarão para um terço de suas necessidades. A maior parte dessas importações é de petróleo do Oriente Médio. Uma dependência desse tipo provoca insegurança e riscos permanentes de conflito. Entre países industriais e subdesenvolvidos, prejudica o estabelecimento da colaboração indispensável para libertar de sua miséria as massas desfavorecidas do mundo. A possibilidade de pressionar a Europa Ocidental com o petróleo do Oriente Médio opõe-se ao desenvolvimento de relações pacíficas entre a Europa Ocidental, a África e a Ásia, bem como entre o Leste e o Oeste... Em conjunto, desenvolvendo e unindo seus recursos, nossos países podem chegar a produzir energia nuclear em tempo e quantidades suficientes para manter nos limites razoáveis as suas importações de petróleo e de carvão. (Ibid., p. 370)

Dessa forma, o desenvolvimento da energia nuclear tornou-se uma política prioritária para os europeus. Porém, dadas as suas aplicações militares e para fazê-lo sem incorrer em sentimentos de insegurança e ameaças de desestabilização das relações entre eles, foi criada em 1957 essa “instituição especializada”, uma “Alta Autoridade nova para o desenvolvimento da energia nuclear com fins pacíficos”. Com isso, instituiu-se uma “soberania europeia” no campo da energia nuclear e os seis países membros asseguraram desenvolvimento e segurança mútuos. Tratou-se de mais um passo no que Monnet acreditava que fosse a instituição da federação europeia. Assim, ele afirmou, “a abertura europeia se faria pelo átomo pacífico. O Mercado Comum acompanharia naturalmente” (Ibid., p. 369).

Sem embargo, ao lado de outros instrumentos multilaterais criados naqueles anos, como a União Europeia de Pagamentos (UEP), a CECA teve grande importância no desenvolvimento do comércio exterior entre os países europeus, cujo volume dobrou apenas entre 1950 e 1955. No caso da RFA, a expansão foi ainda mais significativa: as suas exportações quase triplicaram, avançando de seis bilhões e 300 milhões de marcos para 18 bilhões e 500 milhões; as importações, de quase 8 bilhões para 15 bilhões e 500 milhões. Então, as exportações já compreendiam quase 20% das vendas de ferro e aço realizadas pela indústria alemã; 22% das de produtos químicos; 19% das de materiais elétricos; 29% das de máquinas; e quase 34% das de veículos de transporte, números demonstrativos da sua contribuição para um setor que ocupava 44% da força de trabalho (CRUZ, 2016, p. 81).

Dessa forma, a participação do comércio exterior no produto nacional do país mais do que dobrou entre 1949 e 1956, passando de 15 para 32%, enquanto o seu saldo comercial com os demais países da Europa Ocidental saiu de um *deficit* de um bilhão e meio para um excedente de três bilhões de marcos no mesmo período, em grande medida, devido ao crescimento exponencial, superior a cinco vezes, na exportação de bens industriais acabados

(ERHARD, 1958, p. 209, 219, 228).

Em rigor, esses dados evidenciam e exemplificam o quanto o comércio comum rapidamente se tornou uma alavanca de desenvolvimento produtivo e prosperidade social para os países membros da CECA. Com isso, em meados dos anos 1950, os europeus ocidentais já haviam ultrapassado os níveis de produção e bem-estar anteriores à guerra e passaram a prescindir da ajuda financeira dos Estados Unidos. Por outro lado, também facilitada pelo compartilhamento dos recursos carvoeiros e siderúrgicos, a principal disputa geopolítica produzida pelo pós-guerra entre franceses e alemães, sobre a posse do Sarre, havia sido resolvida pacificamente em 1956 com a assinatura do Tratado de Luxemburgo. Ele determinou a integração da região à RFA conforme a vontade da maioria da sua população, expressa num plebiscito realizado no ano anterior (MONNET, op. cit., p. 373).

Esses resultados comerciais e diplomáticos encorajaram os chefes de governo dos países europeus a aprofundar a integração aduaneira. Assim, no final de 1955, o belga Paul-Henri Spaak foi encarregado de organizar um comitê com vistas a elaborar o plano de um “mercado comum europeu”, transcendendo a união do carvão e do aço para outros tipos de bens industriais e agrícolas. O seu resultado, o chamado *Relatório Spaak*, determinou procedimentos para o seu estabelecimento, sendo aceito na Conferência de Veneza de maio de 1956.

Já no mês seguinte, na Conferência Intergovernamental sobre o Mercado Comum e a Euratom, realizada em Bruxelas, as delegações dos seis países membros da CECA acordaram as condições para a instituição das duas entidades. Quando à primeira, foram definidas as cláusulas de uma série de dispositivos, tais como as condições de implantação e funcionamento da própria união aduaneira; a “Política Agrícola Comum”, para os produtos agropecuários; a liberdade plena de movimentação de pessoas, bens, serviços e capitais; as regulações europeias de competição e de transporte; a criação do “Fundo Social Europeu”, tendo como objetivo “melhorar as oportunidades de emprego para os trabalhadores e contribuir para a elevação do seu padrão de vida”; o estabelecimento do “Banco Europeu de Investimentos”; e a associação dos territórios ultramarinos europeus. Além disso, o texto estipulava a criação de quatro instituições comuns: o Parlamento Europeu, o Conselho Europeu, a Comissão Europeia e a Corte Europeia de Justiça.

Assim, no dia 25 de março de 1957, o Tratado de Roma⁵⁵ foi assinado pelos seis chefes de governo. Em seguida, de acordo com os seus termos, exigiu-se a ratificação pelos parlamentos nacionais. Em julho, o *Bundestag* da RFA foi o primeiro a confirmar o acordo por ampla maioria, numa votação que reuniu democratas cristãos e social-democratas em favor do projeto europeu. Na Assembleia Nacional francesa, o relatório sobre a proposta do “Mercado Comum” afirmava que “a opção não é entre a Comunidade e o *status quo*, mas entre a Comunidade e a solidão” (Ibid., p. 373). Assim, apesar da oposição ferrenha dos *gaullistas* e dos comunistas à “Europa de Jean Monnet”, o tratado foi aprovado por 342 votos contra 239. Na Itália, a vitória se deu por 311 votos contra 144, além de 54 abstenções. Na Bélgica, foram 174 votos favoráveis e apenas 4 contrários; em Luxemburgo, 46 contra 3. Em seguida, obteve-se a aprovação, também por ampla maioria, das duas câmaras dos Estados-Gerais holandeses. Finalmente, os respectivos senados nacionais confirmaram essas decisões.

Dessa forma, a Comunidade Econômica Europeia (CEE) entrou em vigor no primeiro dia de janeiro de 1958. Após disputas que se estenderam por alguns meses, Bruxelas, na Bélgica, foi a cidade escolhida para sediar as instituições comuns, tornando-se uma espécie de “capital da Europa”. Todavia, naquela ocasião, a França enfrentava sérios problemas financeiros, apresentando elevado saldo negativo na balança de pagamentos - causado por um comércio deficitário com os seus parceiros da CECA e, principalmente, pelos imensos gastos provocados pela sua guerra colonial na Argélia -, fuga de capitais e inflação em elevação.

Assim, Monnet manteve conversas com outras autoridades francesas e europeias com vistas à obtenção de auxílio financeiro pelo Fundo Monetário Internacional e pelo governo americano, condições necessárias para sustentar a participação do país na CEE. Então, dirigiu-se aos Estados Unidos e logrou obter um empréstimo de mais de 600 milhões de dólares, um fato que, porém, não evitou a queda da Quarta República Francesa alguns meses mais tarde⁵⁶.

55 União Europeia. *Treaty of Rome*. Disponível em: <https://ec.europa.eu/romania/sites/romania/files/tratatul_de_la_roma.pdf>. Acesso em: 22 out. 2018. Todas as traduções a cargo do autor.

56 A Quarta República, inaugurada pelo referendo constitucional de outubro de 1946, foi minada pela elevada instabilidade parlamentar e por uma sequência de crises, tais como: a derrota militar francesa na Indochina em junho de 1954, seguida pela assinatura de um armistício com os comunistas vietnamitas que determinou a humilhante retirada da Força Expedicionária Francesa, após a perda de 92 mil soldados; a guerra de libertação da Argélia, iniciada em novembro de 1954 e respondida pelo governo do primeiro ministro Mendès-France com um aumento exponencial da presença militar (que chegou a 400 mil soldados) e da repressão no país. Essas foram medidas que “absorveram capital e mão de obra numa escala que parecia ameaçar a estabilidade financeira e o crescimento econômico”, além de ter “amargurado a vida política”

Não obstante, para ele, a crise francesa era apenas a primeira de muitas outras que a seguiriam, produtos de uma Europa cada vez mais integrada e que “não era mais uma dimensão imaginada, mas a dimensão real dos fenômenos econômicos, e pouco a pouco se tomava consciência disso através das crises” (Ibid., p. 376). Com isso, ele considerou que não era “muito cedo” para prever a instituição de “mecanismos reguladores em escala europeia”, capazes de melhor regular e distribuir os frutos e os fardos da integração da Europa. Assim, em março de 1958, logo após a instituição da Comunidade Econômica, Monnet relatou ao então primeiro ministro francês Félix Gaillard as suas ideias a respeito, cujo objetivo seria:

[...] a criação de um mercado financeiro e monetário europeus, com um banco e um fundo de reserva europeu, a utilização em comum de uma parte das reservas nacionais, a conversibilidade das moedas europeias, o livre movimento dos capitais entre os países da Comunidade, enfim o estabelecimento de uma política financeira comum. (Ibid., p. 376)

Nessas palavras, encontramos as origens contemporâneas do projeto da integração monetária da Europa.

III.II - As primeiras tentativas de integração monetária da Europa

A aspiração à unidade monetária da Europa é muito antiga. Na Antiguidade, o Império Romano manteve por séculos, sob uma autoridade monetária única, toda a vasta área a oeste e ao sul dos rios Reno e Danúbio, além da maior parte das Ilhas Britânicas. Depois da sua queda no Ocidente, no final do século V, repetir o seu feito tornou-se o ideal de todos aqueles que pretenderam integrar os povos daquele continente sob a sua soberania.

Por exemplo, foi para isso que Carlos Magno, o rei dos francos coroado imperador do Sacro Império Romano em 800 pelo papa Leão III e considerado pelo seu longínquo sucessor João Paulo II o *Pater Europae*, empreendeu as guerras de conquista e evangelização dos saxões. Ele o fez porque desejava se apoderar das ricas minas de prata localizadas no seu

(PRICE, 1993, p. 314). Além disso, episódios como o emprego generalizado da tortura, assassinatos de civis e o bombardeio de uma vila na Tunísia produziram ampla reprovação internacional e também desgastaram a posição do governo frente à opinião pública. Destaque-se também o fracasso da expedição anglo-franco-israelense contra o Egito em 1956, cujo presidente Gamal Abdel Nasser era visto pelo governo francês como o inspirador da rebelião argelina. Tudo isso contribuiu tanto para agravar os problemas financeiros, frequentes desde o início da década de 1950, quanto para o desgaste do regime. Assim, em maio de 1958, generais posicionados na Argélia se insubordinaram contra o governo e convocaram o marechal Charles de Gaulle para assumi-lo. Então, o primeiro-ministro Pierre Pflimlin renunciou e de Gaulle foi empossado pela Assembleia Nacional com “poderes emergenciais”, sendo autorizado a preparar uma nova Constituição. Com a sua proclamação no dia 4 de outubro de 1958, foi inaugurada a chamada Quinta República Francesa, ainda hoje em vigor.

território, recursos cuja exploração considerava necessária para cunhar moedas sob a sua autoridade em escala suficiente para controlar “os preços e as relações sociais que ainda sobreviviam nas ruínas” das antigas cidades romanas (DEL MAR, 2012d, p. 49).

Tempos depois, já no século XV, o rei da Boêmia, George Poděbrad, sugeriu a formação de uma “federação europeia” com o propósito de cunhar uma moeda continental. Por seu intermédio, ele pretendia organizar um grande exército europeu unificado com vistas a deter o avanço dos turcos otomanos pela Europa Central. Todavia, o seu plano foi rejeitado pelo rei da França Luís XI e pelo papa Pio II (MARSH, 2009, p. 14). Assim, foi somente dois séculos depois, na Batalha de Viena de 1683, que os turcos foram derrotados decisivamente por uma coalizão de exércitos cristãos liderados pelo rei da Polônia-Lituânia, Jan III Sobieski (ZAMOYSKI, 2009).

Mais tarde, no século XIX, Napoleão concebeu a criação de uma moeda europeia sob a hegemonia francesa, objetivando orientar o comércio continental para as necessidades de abastecimento da França e remover a influência monetária da Grã-Bretanha sobre ele. Então, numa carta escrita em 1807, ele instruiu o rei de Nápoles, o seu irmão Joseph: “Quando você emitir moedas, eu gostaria que você adotasse os mesmos valores do dinheiro francês. Desse modo haverá uniformidade monetária em toda a Europa, o que será uma grande vantagem para o comércio” (DAVIES, 2002, p. 661-662).

Outro projeto de integração monetária da Europa dotado de intuítos imperiais foi o plano dos nazistas para a criação de um “novo bloco monetário europeu sob a liderança alemã” após a Segunda Guerra Mundial. Essa “nova ordem internacional”, conforme a intitulou o sucessor de Hjalmar Schacht na presidência do *Reichsbank*, Walther Funk, seria baseada no conceito hitlerista de “moeda-trabalho” (*Arbeitswährung*), segundo o qual “o que garante a moeda é a produção [...]: não é um banco, nem uma casa-forte cheia de ouro” (MARSH, 1993, p. 124).

Assim, nas palavras de Otto Pfleiderer, então economista do banco estatal *Reichs-Kredit-Gesellschaft*, a vitória na guerra deveria fazer de Berlim o “centro de liquidez” guardião das reservas metálicas dos demais países europeus, possibilitando que a Alemanha se tornasse a “provedora natural do capital” para os “grandes investimentos” necessários para desenvolver o continente. Ao mesmo tempo, o seu chefe, Bernhard Benning, afirmava a intenção de promover a “posição do *Reichsmark* como a moeda líder da Europa [...] Berlim vai assumir uma posição similar - embora significativamente mais forte - do que aquela

ocupada anteriormente por Londres dentro da área da libra” (Ibid., p. 125).

Após a vitória incontestável da *Blitzkrieg* sobre a França, em junho de 1940, o otimismo das autoridades monetárias nazistas alcançou o seu clímax. Então, uma análise do *Reichsbank* concluiu que, após a guerra, o *Reichsmark* seria a “moeda líder numa área econômica alemã”, se tornando um dos dois padrões monetários mundiais ao lado do dólar americano. A instituição pretendia compor as suas reservas cambiais mediante a exigência de indenizações por “danos de guerra” contra os países derrotados (nominalmente, a França e a Grã-Bretanha), a serem pagas com a entrega de matérias-primas e ouro, além do cancelamento da dívida externa do *Reich*.

Além disso, se pretendia instituir o *Europabank*, um “banco para compensações europeias” a ser sediado em Viena e integrado pelos bancos centrais de países liderados pela Alemanha nazista como Holanda, Dinamarca, Eslováquia, Romênia, Bulgária e Hungria. Esse banco seria responsável por efetuar todas as transações entre eles e estaria autorizado a realizar empréstimos (somente em *Reichsmarks*) em seu favor. A instituição também teria poderes para exigir a manutenção de reservas mínimas pelos seus bancos centrais, controlando o crédito em toda a Europa (Ibid., p. 133-134).

Por outro lado, o *Reichsbank* demonstrou cautela quanto à substituição das moedas nacionais dos países integrantes dessa “União Econômica Central-Europeia” pela alemã, alegando que isso poderia “danificar a sua autoestima”. Assim, defendeu a sua manutenção, porém sob taxas de câmbio fixas em relação ao *Reichsmark* e flagrantemente favoráveis a ele, o que ampliava o seu poder de comando sobre a produção dos países subordinados.

Dessa forma, conforme acreditava o seu vice-presidente Emil Puhl, a Alemanha estaria “levando a [sua] ordem monetária para o resto da Europa”, pois com o *Reichsmark* administrado pelos nazistas, os assuntos monetários continentais se encontrariam “nas melhores mãos possíveis”. Portanto, o domínio alemão se traduziria no benefício material dos povos dominados, constituindo uma espécie de “dever” dos conquistadores:

A ajuda monetária que o *Reichsbank* estendeu à Sérvia já foi disponibilizada para todas as áreas ocupadas. Reconhecendo que condições monetárias ordeiras formam a base fundamental da recuperação econômica, a Alemanha emprestou o seu apoio a todos esses países numa forma que vai muito além da prática internacional dos tempos antigos. Apesar das diferenças nos detalhes, em todo lugar nós aplicamos a mesma meticulosidade, velocidade e perícia em reconstruir as moedas que foram destruídas antes da guerra. Nós provamos que reconhecemos e cumprimos as obrigações [...] que derivam da supremacia europeia. (Ibid., p. 136)

Com a derrota do nazismo em 1945, os seus planos imperiais de domínio monetário sobre a Europa nunca foram postos em prática.

Não obstante, por outras motivações, outros projetos de integração monetária entre países europeus foram tentados, com resultados díspares. Foram os casos da União Monetária Escandinava, que entre 1873 e 1920 reuniu a Dinamarca, a Suécia e a Noruega sob moedas nacionais distintas, porém com padrões comuns de pesos, valores e quilatação; e também da União Monetária Latina, um “esquema ambicioso com repercussões internacionais amplas” que compreendeu a França, a Itália, a Bélgica, a Suíça e (por um período) a Grécia, tendo durado de 1865 até 1927.

Em rigor, tratava-se de um regime inicialmente baseado na prata, mas posteriormente bimetalico, que permitia a circulação comum de moedas em todos os países membros sob uma taxa de conversão fixa de 1:15 entre o ouro e a prata. O sistema dependia da coordenação entre os bancos centrais nacionais, na medida em que as moedas nacionais eram consideradas de curso legal nos territórios de todos os membros. Por isso, a União foi considerada na sua época como “um primeiro passo para uma União Mundial”. Porém, com a crise dos anos 1920, os governos da França e da Itália abandonaram as regras comuns, adotando políticas monetárias próprias como emissões de papéis-moeda inconvertíveis, um fato que levou a União à extinção (MARSH, 2009, p. 17).

Outra união monetária europeia, muito mais complexa ainda que apenas parcial, foi a promovida pela Prússia através da instituição da *Zollverein*. Isso porque, em 1838, os prussianos instituíram para os até então dezoito estados membros daquela união aduaneira o *Vereinsthaler*, uma “forma frouxa de moeda unificada” que, na prática, representava uma unidade de conta comum de tributos e taxas devidos às autoridades. Mas não se tratava ainda de uma moeda nacional, posto que cada um dos integrantes da união continuou arbitrando medidas e cunhando as suas próprias moedas até a vitória prussiana na guerra contra a França e a proclamação do Império Alemão. Então:

Em 1871, os vinte e cinco estados associados estabeleceram o Império [...], compreendendo sete áreas monetárias, nas quais 119 formas de moedas de ouro, prata e fichas estavam circulando... O papel-moeda era composto por até 56 emissões diferentes [...] assim como 117 tipos de notas bancárias de 33 bancos emissores. O sistema anacrônico de notas e moedas generalizadas foi substituído em poucos anos por um moderno sistema monetário único. As reparações de guerra da França derrotada permitiram a mudança das várias moedas de prata para a moeda decimal imperial lastreada no ouro, o Marco. A partir de 1876, o Marco teve curso legal para todo o Império. (Ibid., p. 19).

Esse passo foi fundamental para o desenvolvimento produtivo posterior da Alemanha, que ainda antes do final daquele século ultrapassou a Grã-Bretanha como a maior potência industrial da Europa.

a) O problema da integração monetária na Europa do pós-guerra

Conforme vimos nas posições de Jean Monnet, quando a Comunidade Econômica Europeia foi instituída, em 1957, não se levantou de imediato a questão da cooperação monetária entre os seus membros. Porém, tal qual exemplificado pelos dados já citados do comércio exterior da RFA, na medida em que o processo da integração aduaneira avançou, as relações comerciais e financeiras entre os seus países membros cresceram enormemente, compreendendo grande parte das suas transações com o mundo exterior.

Desse modo, e tendo também como incentivo a recorrência cada vez maior de crises financeiras como a francesa em 1958, a cooperação monetária tornou-se foco crescente das discussões. Basicamente, foram duas as razões para isso. Em primeiro lugar, porque as interações entre países membros cada vez mais interdependentes demandavam taxas de câmbio estáveis. Em função disso, as questões relacionadas à administração dos orçamentos e das moedas nacionais (taxas de juros) adquiriram grande importância, pois os parâmetros de um país afetavam cada vez mais os dos seus parceiros, em casos mais extremos, até mesmo arriscando comprometer a viabilidade da união aduaneira.

Além disso, com o fim das barreiras comerciais, diferenças de produtividade começaram a se manifestar como desequilíbrios crescentes nas contas nacionais em favor de alguns países e em detrimento de outros. Assim, as políticas fiscais e monetárias se tornaram os meios mais efetivos para alcançar objetivos macroeconômicos pelos governos nacionais. Por essas razões, estabelecer as relações de troca entre as moedas nacionais dos membros da CEE passou a ter profundas consequências sobre a distribuição da riqueza e, em última instância, do poder e da influência entre os governos.

Em segundo lugar, porque a integração monetária começou a ser vista como uma das melhores formas de ligar indissolavelmente os países europeus entre si e, também, em relação ao próprio projeto europeu. Então, os seus dirigentes procuraram extrair do passado “exemplos de como a integração monetária de unidades políticas previamente separadas eventualmente levou à sua unificação política, a unificação alemã no século XIX sendo o caso

mais aproximado”. Assim, a união monetária começou a ser vista como “um caminho para a unificação política europeia” (KALTENTHALER, 1998, p. 43).

Não obstante, no que tange à integração monetária, desde o seu início a Comunidade estava dividida em dois grupos. O primeiro era composto pelos países dotados de moedas ditas “fortes”, caracterizados por níveis de inflação geralmente mais baixos e tendência persistente aos saldos positivos nas balanças comerciais e de pagamentos. Esse grupo era liderado pela RFA, tendo a seu lado os países do chamado Benelux, em especial a Holanda. Por outro lado, o segundo grupo era composto pelos países de moedas consideradas “fracas” - a princípio, a França e a Itália -, caracterizados por níveis de inflação mais elevados e tendência aos saldos negativos nas contas nacionais. Eles eram mais suscetíveis que os anteriores aos movimentos de capitais especulativos e desvalorizações monetárias (KAELBERER, 2001).

Em rigor, esses dois grupos possuíam interesses antagônicos e, ao longo de todo o processo da integração monetária, disputaram o controle sobre o estabelecimento das regras, padrões e procedimentos para o seu estabelecimento. Os países de moedas “fortes”, liderados pelos alemães, queriam que os de moedas “fracas” aderissem às suas políticas monetárias “austeras”, considerando-se como os “modelos” a serem seguidos pelos demais, que deveriam executar políticas que os levassem a convergir com as suas taxas de inflação mais baixas. Enquanto isso, os países de moedas “fracas”, liderados pelos franceses, embora nem sempre descartassem a adoção de políticas monetárias mais austeras, desejavam que os países de moedas “fortes” “relaxassem” as suas políticas monetárias e permitissem maior espaço ao crescimento da inflação. Assim, buscavam uma integração monetária baseada na “convergência” entre o desempenho dos “fortes” e “fracos” em algum ponto no meio do caminho entre eles.

Em síntese, essa disputa poderia ser resumida da seguinte maneira: Quais países arcariam com os custos da cooperação monetária, os de moedas “fortes” ou “fracas”? Além disso, quais condições propiciariam a conciliação entre os seus interesses divergentes, viabilizando a integração monetária? Em torno dessas questões, a partir de princípios da década de 1960, teve início um longo processo de tentativas e erros que somente encontrariam êxito com a instituição do euro em 1999, quase quarenta anos depois. Vejamos, então, quais foram essas iniciativas.

b) O Programa de Ação para o Segundo Estágio

Data de 1962 a “primeira grande tentativa de cooperação e integração monetária” dentro da Comunidade Econômica Europeia (KAELBERER, 2001, p. 77). Tratou-se do “Programa de Ação para o Segundo Estágio”, proposto pelo então presidente da Comissão Europeia, o alemão Walther Hallstein (e por isso, também chamado de *Iniciativa Hallstein*).

Em rigor, a proposta advogava pela estabilização das taxas de câmbio das moedas dos países integrantes da CEE visando fixa-las permanentemente numa “união monetária” que, no mais tardar, deveria entrar em vigor em 1970. Isso porque, na visão dos integrantes da Comissão, o Tratado de Roma era muito específico com relação à eliminação das barreiras comerciais, mas vago quanto às suas provisões monetárias, sem especificar direitos e obrigações dos governos nacionais além de recomendar o tratamento das questões cambiais como “de preocupação comum”. No entanto, a Comissão acreditava que o “mercado comum” não poderia ser plenamente realizado sem uma política monetária também comum. Desse modo, através do Programa de Ação, ela buscou “retificar essa deficiência” do tratado original (Ibid., p. 80).

Além disso, considerava-se que os movimentos nas taxas cambiais poderiam induzir os governos dos países membros a reintroduzir barreiras tarifárias e não tarifárias ao comércio continental, caso os considerassem danosos aos seus interesses nacionais. Isso porque manipulações cambiais unilaterais, como as valorizações (sem consultas prévias às instituições europeias) de 5% das suas moedas adotadas pela RFA e pela Holanda em 1961, criavam diferenças de preços em favor dos produtos de alguns países em detrimento de outros, alterando a distribuição das rendas entre eles.

Por exemplo, no caso da Política Agrícola Comum, a Comissão temia que as políticas agrícolas pudessem ser renacionalizadas com vistas a proteger níveis de preços e salários prejudicados pelas ações de outros governos:

Qualquer grande modificação (nas taxas de câmbio) perturbaria tanto o comércio dos países não mais protegidos por quaisquer barreiras aduaneiras [...] e causariam tais mudanças repentinas nos preços dos produtos agrícolas e, portanto, também nas rendas agrícolas, que o próprio Mercado Comum poderia ser posto em perigo. (Ibid., p. 81)

Essa visão era compartilhada por autoridades nacionais importantes. Por exemplo, Karl Blessing, então presidente do *Bundesbank*, considerava que “taxas de câmbio flexíveis são essencialmente hostis à integração. Se você quer integração, você tem que querer taxas de

câmbio fixas” (BLESSING *apud* KAELBERER, 2002, p. 81). Ao mesmo tempo, Leonhard Gleske, um dos membros do conselho daquela instituição, alertava que:

Sem a cooperação monetária [...] poderia emergir o risco de que um ou outro Estado membro tomasse medidas para se proteger contra consequências indesejáveis das políticas econômicas dos seus parceiros – medidas que poderiam pôr em causa o nível atual de integração. (GLESKE *apud* KAELBERER, 2002, p. 81).

Desse modo, a cooperação monetária era vista como uma forma de assegurar os ganhos comerciais e financeiros já alcançados pela união aduaneira.

Outro problema a ser solucionado, na visão da Comissão, dizia respeito às relações das moedas europeias com o dólar no contexto do sistema de Bretton Woods. Isso porque a sua margem de flutuação de 1% (para mais ou para menos) em relação à moeda americana fazia com que variações nessa última provocassem mudanças involuntárias nas taxas de câmbio entre as próprias moedas europeias. No entanto, na medida em que as relações comerciais e financeiras entre os países europeus se desenvolviam muito mais do que as suas com os Estados Unidos, cada vez mais o dólar se tornava um “ponto focal inapropriado para a estabilidade monetária dentro da Europa” (Ibid., p. 84). Além disso, a posição do dólar como moeda de referência das moedas europeias o tornava mais atraente como ativo de reserva, desestimulando a posse daquelas.

Dessa forma, no entendimento da Comissão, a instituição de uma moeda de reserva europeia contribuiria para eliminar esses problemas e assimetrias. Isso porque a promoção da cooperação monetária (com vistas à futura integração) seria uma forma de: (1) reduzir os conflitos distributivos entre os países membros da CE, estabilizando as suas relações comerciais e financeiras; e (2) reduzir a vulnerabilidade externa da CE diante do dólar, fortalecendo a sua posição nas relações internacionais.

Por essas razões, no Programa de Ação, a Comissão propôs um “período de transição” no qual as seguintes políticas monetárias entre os governos dos países da CEE seriam coordenadas: criação de oferta monetária, operações de “mercado aberto” e mudanças nas taxas de juros e de câmbio. Elas preparariam uma segunda etapa, consistindo na instituição de uma “moeda de reserva europeia” até 1970, a ser controlada por uma instituição central inspirada no *Federal Reserve System* (FED) dos Estados Unidos. Ademais, a proposta declarava que a integração monetária requereria também a coordenação das políticas fiscais nacionais, chegando mesmo a propor que o Conselho Europeu determinasse “o tamanho e o

tipo” de financiamento dos orçamentos nacionais (Ibid., p. 85-86).

Por outro lado, o Programa não sugeriu o compartilhamento das reservas nacionais, nem mesmo no contexto da moeda de reserva comum. Tampouco explicitou se ela pressuporia a extinção das moedas nacionais ou apenas o estabelecimento de taxas fixas de câmbio entre elas. Em todo caso, um memorando contendo parte das propostas foi enviado pela Comissão para o Conselho dos Ministros das Finanças em junho de 1963. Mas ele não citava os objetivos da união monetária e da moeda de reserva comum. Assim, apenas uma das suas propostas foi executada integralmente: a instituição do Comitê de Governadores dos Bancos Centrais, embora eles já se encontrassem regularmente antes disso. Outros órgãos, como o Comitê de Política Monetária, também foram criados, mas limitados a funções meramente consultivas (Ibid., p. 87).

Não obstante, a proposta suscitou o primeiro conflito aberto entre os países dotados de moedas ditas “fortes” e “fracas”, características manifestas pelos diferentes índices de inflação e pelas variações nas taxas de câmbio. Observe-se, por exemplo, a média anual de desvalorização para as respectivas moedas nacionais entre 1958 e 1962: 1% para a Bélgica; 1,3% para a Holanda; 2% para a RFA; 2,3% para a Itália; e 6,5% para a França. Quanto ao câmbio, se o marco alemão e a guilda holandesa foram valorizados em 5% em 1961, o franco francês havia sido desvalorizado em 17,5% em 1958 (Ibid., p. 89-90).

Assim, essas divergências deram margem a duas abordagens distintas quanto ao caminho a ser seguido até a integração. A primeira, chamada de “economista”, era defendida pelos países de moeda “forte” como a RFA e os do Benelux e postulava que a convergência dos indicadores macroeconômicos era uma pré-condição para a união monetária.

Então:

[...] supunha-se a unificação monetária como a [...] coroação da convergência econômica entre os Estados membros [...]. Tal arranjo permitiria aos países de moeda forte eludir um compromisso [...] e efetivamente estabelecer o seu próprio padrão como o ponto de referência para qualquer eventual convergência. Em outras palavras, se os países de moeda fraca não se ajustassem e convergissem para as prioridades macroeconômicas dos [...] de moeda forte, a união monetária não aconteceria. (Ibid., p. 89)

Por outro lado, a abordagem “monetarista”, defendida pela França e pela Itália, propunha a fixação das taxas de câmbio sem prévia convergência macroeconômica. De acordo com ela, a união monetária é que forçaria os seus membros a harmonizar as suas

políticas, desde que fossem criados mecanismos de financiamento que permitissem aos países de moeda “fraca” contornar as suas restrições externas. Assim, eles teriam alguma margem de manobra nas suas políticas nacionais e os custos do ajuste em favor da convergência seriam divididos com os países de moeda “forte”, que seriam impelidos a adotar políticas mais inflacionárias (Ibid., p. 91).

Dessa maneira, deu-se uma disputa entre a posição liderada pelos alemães ocidentais, de convergência para os índices de estabilidade monetária das moedas “fortes”, e a capitaneada pelos franceses, de convergência para um desempenho “médio” entre as “fortes” e “fracas”. No primeiro caso, os custos da união monetária seriam arcados integralmente pelas últimas, cujos governos teriam que adotar medidas deflacionárias rigorosas; no segundo, eles seriam divididos entre todos os países, resultando em políticas inflacionárias para as primeiras e deflacionárias para os últimos.

Todavia, de saída, as autoridades alemãs ocidentais “rejeitaram claramente” a proposta “monetarista”. Para eles, se os demais países quisessem se integrar com a RFA numa união monetária, teriam que se ajustar ao seu padrão de baixa inflação. Isso acontecia porque, afinal, eles não viam objetivo mais premente numa união do que “promover a desinflação dos países parceiros” como a França e a Itália, devido aos efeitos desestabilizadores que as seguidas desvalorizações das suas moedas provocavam sobre as relações entre eles. Logo, a “razão primária” para a integração era prevenir que qualquer “contágio inflacionário” atingisse as moedas “fortes”, pois pelas razões que já vimos anteriormente:

Da perspectiva alemã, a inflação baixa era o objetivo primário entre [...] a estabilidade de preços, crescimento, pleno emprego e equilíbrio no balanço de pagamentos. De fato, as autoridades alemãs insistiram que a estabilidade de preços era a base para realizar todos os outros objetivos macroeconômicos. (Ibid., p. 92)

Essa posição era compartilhada com comissários e funcionários do Comitê Monetário da própria CEE, inclusive franceses, um fato que reforçava a posição alemã nas negociações.

Dessa forma, os alemães viram a proposta da Comissão como um “perigo à estabilidade de preços” na RFA. Eles acreditavam que a coordenação monetária proposta, sem contrapartida em obrigações, geraria pressões inflacionárias, além de julgá-la irrealizável antes da criação de um banco central europeu. Além disso, consideraram que a união monetária seria impossível enquanto os governos de países como a França e a Itália se mostrassem “tolerantes” com o problema, conforme expresso por Otmar Emminger, então

membro do conselho do *Bundesbank* e seu chefe para questões internacionais:

[...] apesar da convergência observável na avaliação da estabilidade de preços em relação ao crescimento e outros objetivos, permanecem diferenças de ênfase entre os membros [...]. Isso é ilustrado pela atitude de alguns dos nossos parceiros em relação à inflação atual, que eles aceitam muito mais descansadamente do que a Alemanha. Essa atitude é inaceitável no interesse da estabilidade de longo prazo. (Ibid., p. 92)

Além disso, os alemães consideraram que a união monetária só seria factível mediante a entrega de soberania pelos governos nacionais, isto é, em favor da maior integração política. Isso porque, para eles, a união não poderia funcionar sem uma estrutura política europeia que a suportasse. Assim, novamente segundo Karl Blessing:

A união monetária é concebível apenas se os países membros estiverem dispostos a renunciar aos seus direitos soberanos principais e se unirem num Estado federal. Em outras palavras: uma moeda comum e um sistema federal de reservas são concebíveis apenas se existirem políticas econômicas, sociais e financeiras comuns [...] se existir um Estado federal com um governo federal comum e um parlamento comum... Uma moeda europeia e um banco central europeu só podem se tornar realidade como o resultado de um processo orgânico que acabe num Estado federal europeu. (BLESSING *apud* KAELBERER, op. cit., p. 93)

Desde então, os alemães ocidentais já deixavam claro que não abririam mão do seu objetivo político fundamental - a estabilidade do marco alemão - em favor da cooperação ou da integração monetária. Para as autoridades do *Bundesbank*, aquela só se justificaria como uma forma de “disciplinar” os países divergentes aos padrões alemães, ideia expressa mais uma vez por Blessing, quando afirmou que: “Mais integração poderia significar mais pressão benéfica para denunciar a inflação, isto é, se existirem países que preservam a sua disciplina monetária e forçam os outros a aquiescer a essa disciplina” (Ibid., p. 94-95).

Ademais, naquele momento, o marco alemão ainda possuía pouco apelo como moeda de reserva internacional, não sendo um padrão amplamente aceito pelos demais países europeus. Nesse sentido, o seu papel ainda era “muito limitado” em comparação ao do dólar e mesmo ao da libra esterlina, razão pela qual o próprio *Bundesbank* insistia que a participação dessas moedas era fundamental para o sucesso de qualquer projeto de cooperação monetária na Europa, um fato que a proposta da Comissão não contemplava.

Finalmente, considerações geopolíticas também desencorajaram os alemães ocidentais a aceitar a proposta. Isso aconteceu porque a RFA ainda dependia quase que exclusivamente dos americanos para garantir a sua segurança contra os alemães orientais e os soviéticos, pagando “bilhões de marcos alemães todo ano para manter tropas e equipamento militar

americanos no seu solo” (MARSH, 2009, p. 44). Além disso, ao contrário dos franceses⁵⁷ e da Comissão Europeia, os alemães ocidentais não consideravam um problema a centralidade do dólar na ordem monetária internacional, mesmo porque desde a década de 1950 o *Bundesbank* “era um detentor muito grande de dólares” e, naqueles anos, a moeda americana apresentou inflação menor do que o próprio marco alemão. Por isso, os alemães ocidentais não tinham qualquer interesse em desestabilizar ou remover a posição central dos Estados Unidos na ordem de Bretton Woods, tampouco viram motivos para se desvincular da moeda americana (KAELBERER, op. cit., p. 95-96).

Em suma, em meados da década de 1960, ainda não existiam condições para que os alemães impusessem as suas diretrizes para a integração monetária europeia. Eles não viram razões que justificassem abrir mão das suas prioridades políticas internas, tampouco encontraram possibilidades de impor o seu padrão ao resto da Europa. Assim, não houve integração, pois nem os alemães tiveram interesse nela, nem os governos dos demais países encontraram motivos que justificassem se subjugarem às suas posições.

Dessa forma, a proposta da Comissão pouco foi considerada e, à exceção da instituição do Comitê de Governadores dos Bancos Centrais - uma realização bastante modesta -, resultou num fracasso total.

57 O general Charles de Gaulle e Jacques Rueff, o seu principal assessor para assuntos financeiros, se opunham veementemente à centralidade do dólar no sistema erigido em Bretton Woods, argumentando que “o padrão divisas-ouro permitiria aos países cujas moedas eram usadas como reservas viver além das suas posses” (EICHENGREEN, 2012, p. 159). Eles advogavam pelo estabelecimento de um padrão-ouro “puro” no qual apenas o metal serviria para liquidar contas, prometendo “impor uma disciplina contínua” aos governos e liquidando o “componente em moeda estrangeira” do sistema expresso na ideia de que o dólar era “tão bom quanto o ouro”. Já em meados da década de 1960, o ministro das finanças de de Gaulle, Valéry Giscard d'Estaing, denunciou a posição do dólar como um “privilégio exorbitante” que conferia ao governo e às empresas dos Estados Unidos prerrogativas assimétricas em relação aos demais. Assim, aquele país podia “incorrer em déficit no balanço de pagamentos 'sem lágrimas', nas palavras [de] Jacques Rueff. Essa capacidade de comprar mercadorias e empresas estrangeiras, usando recursos conjurados do nada, era o privilégio exorbitante de que se queixava tão vociferantemente [...] Giscard d'Estaing”, representando uma espécie de “subsídio” do resto do mundo ao nível de consumo material dos americanos (EICHENGREEN, 2011, p. 4-5, 39, 51). Em rigor, essas posições fundamentaram a política de “ruptura sistêmica” (KIRSHNER, 1995) contra a ordem de Bretton Woods adotada pelos franceses no final daquela década, ao exigir das autoridades monetárias americanas a troca das suas reservas em dólares por ouro. Dessa forma, ademais baseado na crença de de Gaulle de que “a França tinha desempenhado um papel forte nas questões mundiais apenas quando a sua moeda esteve em ordem”, entre 1958 e 1966, o país adquiriu uma média anual de 400 toneladas de ouro (MARSH, 2009, p. 42). Essa política foi um dos principais fatores que “minaram um pilar” de Bretton Woods e contribuíram para a decisão do presidente americano Richard Nixon de suspender a conversibilidade dólar-ouro em 1971.

c) O Relatório Werner e o “Sistema da Cobra”

A década de 1970 assistiu a duas iniciativas orientadas para a integração monetária europeia: o “Relatório Werner”, de 1970, e o chamado “Sistema da Cobra”, que operou entre 1972 e 1979. Ao contrário do Programa de Ação de 1962, apresentado quando a ordem monetária construída em Bretton Woods ainda funcionava de maneira geralmente adequada, essas últimas tiveram como cenário a sua desagregação, produzindo um ambiente internacional muito mais instável. Alguns fatores foram determinantes para isso.

Primeiramente, no final dos anos 1960, o governo dos Estados Unidos enfrentava dificuldades cada vez maiores para sanar o crescente déficit na balança de pagamentos do país, agravado pelos imensos gastos decorrentes da Guerra do Vietnã e de políticas domésticas como o *Great Society Program* (KAELBERER, 2001, p. 104). Em março de 1968, o abandono do chamado *London Gold Pool* e a criação do sistema duplo de preços do ouro⁵⁸ evidenciaram para as autoridades monetárias alemãs que as suas contrapartes americanas não se consideravam mais capazes de resolver o desequilíbrio nas suas contas nacionais dentro das regras de Bretton Woods - ou não estavam interessadas em fazê-lo.

Com isso, começou a ser “erodida” a liderança americana no sistema monetário internacional e, no início de 1971, “registraram-se enormes fluxos do dólar para o marco alemão” (EICHENGREEN, 2012, p. 179). Nesse contexto, até mesmo aliados costumazes dos Estados Unidos como o governo da RFA e o *Bundesbank* demandaram dos americanos o

58 O *London Gold Pool* foi um arranjo proposto pelo governo dos Estados Unidos em 1961 segundo o qual, em decorrência da alta dos preços internacionais do ouro acima dos 35 dólares por onça (estabelecidos em Bretton Woods) ocorrida no ano anterior, países industrializados como os da Comunidade Econômica Europeia, a Grã-Bretanha e a Suíça se comprometeram a não converter os seus dólares e a vender ouro das suas reservas, ajudando as autoridades americanas a sustentar o preço oficial da sua moeda. Todavia, essa política de sustentação do valor da moeda de referência do sistema internacional representava um custo elevado para os seus participantes, ao passo que os americanos relutavam em adotar medidas que promovessem os ajustes necessários nas suas contas externas. Dessa forma, “o Gold Pool era algo ostensivamente assimétrico em que todas as transferências ocorriam em sentido único, indicação da extensão em que a estrutura do sistema mantinha os outros países em situação de desvantagem [...] era uma ideia feliz enquanto não houvesse necessidade de ativá-la” (EICHENGREEN, 2011, p. 50). Com o aumento crescente da diferença entre os preços oficiais e os internacionais, a França, que “nunca foi amiga do dólar”, abandonou o arranjo no início de 1967, uma decisão que obrigou os Estados Unidos a aumentar a sua participação. Todavia, em seguida, a forte desvalorização da libra esterlina comprometeu ainda mais a posição do dólar e forçou os integrantes do “Pool” a vender o equivalente a 800 milhões de dólares em ouro em apenas um mês. Então, o *FED* pôs em operação um “sistema duplo” no qual era permitida a elevação dos preços do ouro nas transações particulares, embora ele fosse mantido em 35 dólares por onça nas oficiais. Finalmente, quando os preços subiram além dos 40 dólares por onça, “passou a ser consideravelmente vantajoso para outros bancos centrais obter ouro do FED [...] o custo do suporte ao dólar tornou-se claro” (EICHENGREEN, 2012, p. 169). Assim, naquele momento, a “cooperação” internacional em defesa do dólar foi abandonada.

retorno do equivalente a 500 milhões de dólares em ouro que lhe haviam vendido no ano anterior. Em agosto, o presidente do *New York Federal Reserve*, Alfred Hayes, escreveu ao presidente do *FED* Arthur Burns que “a confiança no dólar agora se tornou tão seriamente erodida que ameaça colapsar todo o sistema financeiro internacional numa questão de semanas, se não dias” (MARSH, 2009, p. 58).

Assim, com o aprofundamento da crise e diante do esgotamento crescente das suas reservas metálicas, em agosto de 1971, o presidente dos Estados Unidos, Richard Nixon, anunciou a suspensão unilateral da conversibilidade do dólar para o ouro⁵⁹. Em seguida, outro elemento relevante foi a ruptura, em março de 1973, do chamado “Acordo Smithsonian”, que encerrou momentaneamente qualquer tipo de coordenação cambial entre os governos emissores das principais moedas do capitalismo internacional⁶⁰.

Todos esses fatos representaram o fim prático de Bretton Woods, essencialmente caracterizado pelo seu regime de taxas cambiais estáveis tendo como referência o dólar americano conversível ao ouro à taxa fixa de 35 dólares por onça (MARSH, 2009, p. 29). Eles também desencadearam um período de forte desvalorização da moeda americana que durou quase toda a década de 1970 e comprometeu sobremaneira a sua posição como principal moeda de reserva internacional. Finalmente, ressaltem-se também os efeitos inflacionários do “Choque do Petróleo” a partir de outubro de 1973, quando os preços dessa matéria-prima fundamental para os países industrializados cresceram 400% em poucos meses (YERGIN, 2010).

59 “[...] o abandono de posições em dólares não foi contido com facilidade. [...] Durante o fim de semana de 13 de agosto, a administração Nixon fechou o guichê do ouro, suspendendo o compromisso de entregar ouro a governos credores em dólares a US\$ 35 por onça ou a qualquer outro preço. O governo americano impôs uma sobretaxa de 10% sobre a importação de mercadorias para pressionar outros países a valorizar suas moedas, dessa forma poupando-se do embarço de precisar desvalorizar o dólar. Em vez de realizar consultas com o FMI, os Estados Unidos comunicaram sua decisão ao diretor-gerente do Fundo como um fato consumado” (EICHENGREEN, 2012, p. 179).

60 O Acordo Smithsonian foi uma tentativa de reestruturação do sistema monetário internacional promovida em dezembro de 1971, após a suspensão da conversibilidade dólar-ouro. Então, com vistas a estimular as exportações americanas e melhorar a situação nas suas contas externas, os governos dos Estados Unidos, dos países europeus e do Japão acordaram uma desvalorização de 8% do dólar, seguida por valorizações do yen japonês, do franco suíço, do marco alemão e das moedas dos países do Benelux. Além disso, as bandas de flutuação cambial entre as moedas foram alargadas de 1% para 2,25%, enquanto a sobretaxa nas importações americanas foi eliminada. Não obstante, essas medidas bastante modestas apenas produziram algum alívio no curto prazo. Assim, no início de 1973, uma nova fuga de capitais de ativos em dólares levou o governo suíço a permitir a flutuação da sua moeda em relação à americana, medida seguida logo depois pela República Federal da Alemanha e pelos países do Benelux. Com isso, o acordo foi abandonado (EICHENGREEN, 2012, p. 179-180).

Por todas essas razões, na medida em que naquele momento a Comunidade Econômica Europeia representava uma união comercial, mas não uma monetária, “enquanto os estados membros haviam se tornado *comercialmente* integrados uns com os outros, *monetariamente* eles ainda se comunicavam com e através do dólar” (PEETERS *apud* KAELBERER, op. cit., p. 104, destaques do original). Assim, a instabilidade da moeda americana suscitou novas tentativas de organização institucional da ordem monetária entre os europeus, cujas autoridades, a princípio, pretendiam isolar os seus países das “perturbações externas”.

Por outro lado, dentro da própria CEE, a ruptura do sistema de Bretton Woods acirrou significativamente os conflitos entre os países de moedas “fortes” e “fracas”. Isso porque houve um crescimento global, porém desigual, dos índices de inflação⁶¹, e as desvalorizações e valorizações cambiais unilaterais se tornaram cada vez mais frequentes. Foram fatos que provocaram seguidas alterações na apropriação da riqueza produzida na Comunidade.

Nesse contexto, assim como na década anterior, havia temores de que ações unilaterais dos governos nacionais pusessem em risco os avanços já realizados pela união alfandegária e pela Política Agrícola Comum. Por exemplo, o governo francês havia violado os seus regulamentos em 1968 e 1969, adotando quotas de importação e subsidiando exportadores em resposta a saldos negativos crescentes na sua balança de pagamentos. Também em 1969, uma desvalorização de 11,1% do franco e uma concomitante valorização de 9,3% do marco geraram novos conflitos entre exportadores e importadores franceses e alemães (KAELBERER, op. cit., p. 108).

Dessa forma:

A crise cambial de 1968-69 foi o indicador mais forte da severa divergência nas posições das balanças de pagamentos dos estados membros da CE. As taxas de inflação variaram dramaticamente [...] e os países de moeda fraca começaram a desenvolver problemas significativos de conta corrente. Então, qualquer tentativa de cooperação monetária sob essas condições representava um problema distributivo significativo: Quem suportaria quanto dos custos de ajuste necessários para estabelecer a consistência macroeconômica? Qual padrão poderia servir como o ponto de referência apropriado para a coordenação macroeconômica entre os europeus? (Ibid., p. 107)

Diante desses fatos, os dirigentes europeus concluíram que “a cooperação monetária e a

61 Para o período de 1969 a 1971, os índices anuais médios de elevação dos preços foram os seguintes: República Federal, 3,5%; Bélgica, 3,96%; França, 5,83%; Itália, 4,16%; Holanda, 6,16%; e Luxemburgo, 3,86%. A partir de 1972, também sob o impacto do “choque do petróleo”, esses índices subiram substancialmente, com a relativa exceção da República Federal (5%); Bélgica, 7,9%; França, 9,73%; Itália, 14,3%; Holanda, 7,4% (KAELBERER, 2001, p. 110).

continuidade do livre comércio dentro da Europa pareciam ligados” (Ibid., p. 101), vendo na união monetária uma forma de assegurar a harmonização de interesses em outras áreas, além de consolidar a união comercial. Ademais, uma moeda única também era vista como um importante “símbolo de coesão entre os europeus”, um marco do processo da sua integração política que, para os alemães ocidentais, representava o “método preferido [...] para alcançar segurança e riqueza” e uma “prova” do seu “europeísmo” (Ibid., p. 103-104).

Dessa forma, no final dos anos 1960, os governos dos países membros da CEE começaram a discutir o aprofundamento daquela cooperação. Porém, mais uma vez, partiu da Comissão Europeia a iniciativa de introduzir a questão, a princípio, através do chamado “Relatório Barre”, elaborado em 1969 sob a orientação do francês Raymond Barre, seu então vice-presidente. Em rigor, esse documento advogava: a eliminação completa das bandas de flutuação entre as moedas europeias; o aprofundamento da cooperação nas políticas macroeconômicas e monetárias nacionais “de curto e médio” prazos, visando alcançar maior convergência; e o estabelecimento de um mecanismo comunitário para o fornecimento de apoio financeiro para os seus integrantes (Ibid., p. 99-100).

Em seguida, na reunião de cúpula de Haia de dezembro daquele ano, os chefes de governo expressaram o seu desejo de aproximar as políticas monetárias nacionais. Em particular, o então chanceler da RFA, o social democrata Willy Brandt, viu no ideal da união monetária europeia uma oportunidade para “demonstrar o seu comprometimento com a Europa Ocidental”, um fato considerado importante à luz da “ousada” *Ostpolitik*⁶² que ele vinha desenvolvendo.

Além disso:

Brandt tomou a iniciativa [...] a partir da crença de que a Europa precisa ser forte em face do enfraquecimento da liderança dos Estados Unidos. Brandt acreditava que a criação de instituições monetárias europeias fortes vinculariam a Comunidade política e economicamente, e evitariam uma crise na Política Agrícola Comum, a peça central da cooperação franco-alemã. Essa era uma partida substancial da posição alemã anterior, que tinha sido a

62 Tratou-se da política de aproximação da República Federal com os países socialistas do Leste europeu, iniciada ainda em 1967 com o estabelecimento de relações diplomáticas com a Romênia. Em seguida, quando Willy Brandt se tornou chanceler em 1969, foi firmado o Tratado de Relações Gerais, no qual os dois estados alemães reconheceram mutuamente as suas soberanias e fronteiras e prometeram resolver as suas disputas de forma pacífica; restabeleceram-se as relações diplomáticas com a Tchecoslováquia, declarando-se inválido o acordo de Munique de 1938; e foram firmados tratados com a União Soviética e a Polônia, reconhecendo a linha Oder-Neisse como a fronteira entre os dois países (CALVOCORESSI, 2011, p. 179-180).

de olhar para as instituições de Bretton Woods como a chave da estabilidade monetária internacional. (KALTENTHALER, op. cit., p. 43-44)

Com efeito, a atitude de Brandt foi recebida “calorosamente” pelos governos dos demais países membros, que assim solicitaram ao Conselho dos Ministros que elaborasse um plano que levasse a uma “união monetária e econômica”. Essa tarefa ficou a cargo de um comitê liderado por Pierre Werner, o primeiro-ministro de Luxemburgo. Então, no ano seguinte, foi divulgado o “Relatório para o Conselho e a Comissão sobre a realização dos estágios da União Monetária e Econômica na Comunidade”, também conhecido como o “Relatório Werner”.

De maneira geral, tratava-se de um “documento muito vago” quanto à definição das regras para alcançar a união. Ele propunha fixar irrevogavelmente as taxas de câmbio, eliminando as margens de flutuação, e estabelecer completa liberdade de movimentação de capitais na CEE. Embora não descartasse a manutenção das moedas nacionais, afirmou que “considerações de natureza política e psicológica militam em favor da adoção de uma moeda única que confirmaria a irreversibilidade do empreendimento” (KAELBERER, op. cit., p. 100). Além disso, o Relatório também propôs a centralização de diversas políticas, tais como as de crédito e liquidez e de mercados de capitais. Defendeu ainda o estabelecimento de políticas fiscais centralizadas em certos aspectos, desejando que “as características essenciais [...] dos orçamentos públicos, e em particular as variações nos seus volumes, o tamanho dos balanços e os métodos para financiá-los ou utilizá-los, sejam decididos no nível da Comunidade” (Ibid., p. 101).

Logo após a sua publicação, o Relatório Werner foi criticado pelo governo francês, que expressou preocupação sobre os seus “elementos supranacionais”. Assim, a Comissão e o Conselho europeus enfraqueceram as suas já limitadas recomendações institucionais, embora o último tenha endossado os seus objetivos básicos em março de 1971, adotando ainda uma resolução que propunha realizar a união monetária até 1980. Com isso, ela se tornou um objetivo oficial da Comunidade Europeia, por si só, um feito mais significativo do que os poucos resultados obtidos pelo Programa de Ação de 1962.

Então, a primeira proposta concreta nesse sentido foi o estreitamento das bandas de flutuação cambial entre as moedas europeias para 1,2%, medida prevista para entrar em vigor em junho de 1971. Todavia, em maio, com a liberalização do câmbio do marco e da guilda pelos governos da RFA e da Holanda, aquela meta foi abandonada. Então, os alemães

propuseram a livre flutuação de todas as moedas dos países da CEE em relação ao dólar, o que foi recusado pelos governos da França e Itália, que mantiveram as taxas de câmbio fixas das suas moedas, apesar da instabilidade crescente da moeda americana. Dessa forma, as moedas europeias ficaram submetidas a regimes cambiais diferentes, inviabilizando qualquer coordenação entre elas (Ibid., p. 105).

Não obstante, alguns meses mais tarde, com o fechamento do Acordo Smithsonian, foi possível retomar a ideia da coordenação monetária. Então, as margens de flutuação das moedas europeias em relação ao dólar foram aumentadas de 1 para 2,25%, logo, estabelecendo bandas de até 4,5% de variação cambial em relação à moeda americana e de 9% entre elas.

Em abril de 1972, todavia, o Conselho de Ministros da CEE optou por cortá-las pela metade, medida que estabeleceu a chamada “cobra no túnel”, ou o “Sistema da Cobra”. Nele, os valores do dólar proveriam o teto e o piso, formando um “túnel” em cujo interior as moedas europeias se moveriam conjuntamente para cima e para baixo. Os seus integrantes iniciais eram apenas os seis membros da Comunidade, mas algumas semanas mais tarde, os governos da Dinamarca, Grã-Bretanha, Irlanda e Noruega também aderiram (Ibid., p. 108).

Todavia, a desvalorização persistente do dólar naquele período lançava as moedas europeias contra o teto da banda cambial, criando pressões permanentes de valorização, em especial sobre as moedas “fracas”. Além disso, grandes fluxos de capitais fluíram dos Estados Unidos para a RFA, provocando uma valorização persistente do marco alemão. Pelos termos da “Cobra”, esse fato forçava os governos dos demais países europeus a intervir constantemente para valorizar as suas moedas. Assim:

A “cobra” era um regime de taxas de câmbio inerentemente assimétrico. [...] a moeda de cada país estava fixada dentro de uma banda de +/- 2,25% em torno da taxa central com cada uma das moedas dos outros membros. Isso significava que os governos e bancos centrais tinham que manter as suas moedas dentro das bandas ao manter políticas monetárias similares ou através de intervenções nos mercados monetários quando as suas moedas caíam sob pressão. Na realidade, a “cobra” funcionou como uma zona do *Deutsche Mark* porque [ele] era a moeda mais estável e valorizada no regime. Conforme [ele] apreciou consistentemente, os outros estados membros do sistema com moedas fracas tinham que ajustar as suas políticas monetárias para manter as suas moedas dentro das bandas com o *Deutsche Mark*. O *Bundesbank* manteve uma política monetária muito apertada em comparação com outros estados europeus ocidentais, significando que os países de moedas fracas se viam forçados a apertar severamente as suas políticas monetárias com vistas a impedir [ataques] às suas moedas. O

Bundesbank podia, para todos os propósitos, manter a sua política monetária como se a “cobra” não existisse. Então a assimetria do regime vinha do fato de que os países de moedas fracas arcavam com o fardo da intervenção, enquanto que os alemães de moeda sólida podiam seguir os seus próprios imperativos domésticos. (KALTENTHALER, op. cit., p. 45).

Assim, em junho, apenas dois meses depois do seu ingresso e no contexto do “Choque do Petróleo”, a Dinamarca, a Grã-Bretanha e a Irlanda abandonaram a “Cobra”, embora a primeira tenha retornado depois de alguns meses. Então, na fracassada tentativa de sustentar o valor da libra esterlina, o Tesouro e o *Bank of England* perderam mais de dois bilhões e meio de dólares em reservas em apenas uma semana (MARSH, 2009, p. 60). Em fevereiro de 1973, foi a vez da Itália abandonar o sistema, também sob graves dificuldades (KAELBERER, op. cit., p. 106, 108). No ano seguinte, ainda em crise, os italianos necessitaram de um crédito de dois bilhões de dólares, avalizados pelo chanceler da RFA, o social democrata Helmut Schmidt, e fornecidos pelo *Bundesbank*.

Não obstante, com a ruptura do Acordo Smithsoniano já em março de 1973, os membros restantes da “Cobra” decidiram deixar as suas moedas flutuar livremente contra a moeda americana. Os países que o haviam abandonado não retornaram, mas além da Noruega, a Suécia, que também não era membro da CEE, aderiu a ele em busca de uma “âncora” europeia para a coroa sueca. Finalmente, o governo da RFA promoveu uma valorização de 3% no marco, seguida de nova valorização de 5,5% em junho (Ibid., p. 108).

Posteriormente, a França também começou a ter dificuldades em manter o franco confinado às margens do sistema, o abandonando em janeiro de 1974. Na ocasião, o então presidente Georges Pompidou se queixou ao ministro das finanças Valéry Giscard d'Estaing, afirmando que:

Nós não temos outra escolha. Nós não gastaremos as nossas últimas reservas, simplesmente para adiar um evento que evidentemente é inevitável. Nós temos que deixar a “cobra” [...]. Na última conferência de cúpula, eu percebi que [os alemães] não tem muita compreensão pela nossa situação. Tão logo alguém vai até eles com questões monetárias, eles reagem completamente egoisticamente. Eles gostam de explorar a sua superioridade. (MARSH, op. cit., p. 67)

Em seguida, os franceses retornaram ao sistema um ano e meio depois, porém saindo em definitivo em março de 1976. Com isso, o sistema da “cobra” se tornou uma “pequena cobra”, essencialmente, uma “zona do *Deutsche Mark*” composta pela RFA e seus vizinhos do Benelux e da Escandinávia (KAELBERER, op. cit., p. 106-107).

Todavia:

A sua identidade não tinha quase nada a ver com a Comunidade, e a tomada de decisões dentro da “cobra” se distanciou das instituições [europeias] para fóruns separados dos membros da “cobra”. Os membros [...] abandonaram a prática de se encontrar em locais da CE, e a Comissão Europeia interrompeu a sua participação nos encontros da “cobra”. (Ibid., p. 107)

Com efeito, os movimentos cambiais posteriores evidenciam o quanto a moeda alemã ocidental havia se tornado a de referência para as demais dentro da Europa. Em outubro de 1976, o marco foi valorizado em 2% contra a guilda holandesa e o franco belga, 3% contra as coroas sueca e norueguesa e 6% contra a dinamarquesa; em abril de 1977, as coroas dinamarquesa e norueguesa foram desvalorizadas em 3%, e a sueca, em 6%; em agosto, a Suécia se retirou do sistema, e as demais coroas escandinavas foram novamente desvalorizadas em 5%; em fevereiro de 1978, a coroa norueguesa foi desvalorizada novamente em 8%; em outubro, o marco alemão foi valorizado em 4%, e a guilda holandesa e o franco belga, em 2%; e finalmente, em dezembro de 1978, a Noruega se retirou do sistema (Ibid., p. 108).

Além disso, esses movimentos também indicam que os ajustes cambiais haviam se tornado cada vez mais necessários e frequentes. Com isso:

A “mini-cobra” sobreviveu até que os membros restantes da CE ingressassem no Sistema Monetário Europeu em 1979. Então, a avaliação do sucesso da “cobra” é confusa. Para os membros restantes, a “cobra” proveu a estrutura para um grau moderado de concertação das taxas de câmbio – embora os realinhamentos [...] fossem muito frequentes e carregados de controvérsias e rupturas. Porém, dados os seus objetivos iniciais, a “cobra” não chegou perto de corresponder às expectativas que estavam associadas com a adoção do Plano Werner [...]. Da perspectiva da Comunidade como um todo, a “cobra” foi um fracasso. Ela não aproximou a CE do objetivo da cooperação e integração monetária. (Ibid., p. 107)

Por fim, vale destacarmos a continuidade, em todo esse período, do conflito entre os países de moedas “fortes” e “fracas”, tal qual havia ocorrido anteriormente. Então, as negociações a respeito dos termos dos relatórios Barre e Werner foram dominadas pela oposição entre a tese “monetarista”, liderada pela França, que defendia como primeiras medidas o estabelecimento de mecanismos comuns de financiamento, o agrupamento das reservas cambiais e direitos de saque e uma redução das bandas de flutuação cambial, vendo a união monetária como a consequência da convergência dos desempenhos nacionais para níveis “intermediários”; e a posição “economista”, liderada pela RFA e que pretendia que a convergência precedesse a integração, tendo como referência os padrões alemães de inflação baixa.

Em rigor, para os franceses e seus parceiros, os mecanismos comuns de financiamento é que compunham o “verdadeiro núcleo” da proposta da integração monetária representada pelo Relatório Barre. Eles rejeitavam a ideia de criar órgãos europeus com poderes decisórios sobre os governos nacionais, desejando uma instituição que “mais se assemelhasse ao FMI do que a um banco central europeu” (Ibid., p. 109), isto é, que apenas realizasse empréstimos em favor dos governos. Com isso, eles acreditavam, os alemães seriam obrigados a aceitar um padrão continental de inflação mais elevada, caminhando para uma “convergência” em níveis intermediários entre os países de melhor e de pior desempenho inflacionário.

Finalmente, os franceses consideravam que o isolamento monetário em relação ao dólar proporcionado pela integração monetária ajudaria a reduzir a inflação em toda a Europa, pois a moeda americana era vista como a “verdadeira” fonte de instabilidade monetária sobre as europeias (Ibid., p. 109). Em suma, a moeda única é que produziria a convergência, e ela não se daria nos padrões inflacionários alemães, mas num intermediário entre os países de moedas “fortes” e “fracas”.

Por outro lado, a posição “economista” refletia, mais uma vez, a posição da Alemanha como um país de moeda “forte”. Os alemães desejavam forçar os demais a se ajustarem aos seus padrões inflacionários, vendo a integração monetária como o produto da convergência prévia entre o desempenho inflacionário e macroeconômico dos países membros da CEE. Ademais, eles projetavam a criação de uma instituição monetária comum “forte” e capaz de “impor as regras do jogo e preservar o padrão de baixa inflação” (Ibid., p. 112). Ou seja, para eles, a moeda única seria o produto, e não a causa, da convergência, e essa deveria se dar nos seus padrões inflacionários, transferindo integralmente os custos da integração para os países de moedas “fracas”, que seriam forçados a reduzir significativamente os seus níveis de inflação.

Outros governos assumiram posições intermediárias. A Itália, por exemplo, partiu de uma posição mais alinhada à alemã, embora “suavizada” pela defesa de uma convergência gradual auxiliada por mecanismos de assistência financeira providos pelos países mais ricos, para outra mais próxima à da França, na medida em que, em meados dos anos 1970, cresceu substancialmente o déficit na balança de pagamentos italiana. A partir de então, as autoridades italianas aderiram às posições francesas, propondo a comunhão das reservas cambiais nacionais e a responsabilidade da Comunidade em intervir nos mercados cambiais estrangeiros, com vistas a estabilizar as moedas europeias (Ibid., p. 112).

Em todo caso, no que diz respeito às negociações para a instituição do Fundo Europeu de Cooperação Monetária, criado em 1973, prevaleceu a posição alemã. Assim, o órgão nunca se tornou uma instância emprestadora em última instância para governos em crise de balança de pagamentos, conforme desejavam os governos da França e da Itália. Isso por que:

Os funcionários alemães, em particular, rejeitaram todas as tentativas para multilateralizar os mecanismos de financiamento. Eles estavam especialmente preocupados com a perda de controle sobre a sua oferta monetária e a sua habilidade para impor restrições de políticas aos países credores numa instituição multilateral. [...] Em última instância, o desejo alemão [...] teve sucesso sobre as pressões francesas e italianas para afrouxar as condições de crédito nas negociações sobre o Fundo [...]. (Ibid., p. 115)

Por sua vez, já no contexto da “Cobra”, os desentendimentos entre os dois grupos se deveram principalmente à questão das bandas cambiais a serem estabelecidas. Os alemães desejavam impor margens de flutuação bastante estreitas, objetivando “disciplinar” os demais governos e obrigá-los a intervir para manter as suas moedas mais estáveis em relação ao dólar e ao marco alemão - isto é, para impedir a sua desvalorização. Assim, foi sob a sua influência que o Conselho dos Ministros cortou pela metade as margens para 2,25%, condição que foi considerada “muito rígida” pelos italianos e representou o fator mais importante para a saída da Itália do sistema (Ibid., p. 116).

Com efeito, esses episódios evidenciam que, desde então, a RFA já havia assumido plenamente a condição de “supervisora” das condições monetárias europeias, impondo a sua visão sobre os governos dos demais países. Para as autoridades monetárias alemãs, o problema inflacionário europeu não se devia às instabilidades provocadas pelo dólar, mas aos diferenciais de inflação entre as próprias moedas europeias - isto é, a quanto a inflação em cada um dos países da CEE e da “Cobra” se distanciava da verificada no seu próprio país, tomado como o padrão de referência e exemplo a ser seguido.

Além disso, mais uma vez, evidenciou-se que os alemães não abriram mão do seu objetivo político doméstico fundamental, que era a taxa mais baixa de inflação possível, em favor da integração monetária europeia. Essa só seria aceita se os demais países cedessem às suas exigências e padrões, o que incluía “uma política econômica unificada e convergência em outras áreas de atividade social e econômica”, conforme expresso nas palavras de Hans Tietmeyer, então funcionário do Ministério da Economia e delegado na comissão que elaborou o Relatório Werner:

Uma união monetária e [...] uma moeda comum só podem existir sem

fricções se as diferentes estruturas econômicas e sociais dos países membros da CE tiverem assimilado umas às outras e se uma política monetária e econômica em grande medida comum for assegurada... Uma moeda europeia tem de permanecer [uma miragem] enquanto nós não tivermos realizado a coordenação das políticas econômicas. (TIETMEYER *apud* KAELBERER, 2001, p. 117)

Não obstante, não se deveria esperar que a “coordenação” envolvesse qualquer tipo de compromisso dos alemães com os demais, mas sim, a tomada dos seus referenciais como o objetivo do processo de coordenação. Dessa forma, ele prosseguiu:

Mesmo se nós pudermos alcançar coordenação real dos parâmetros básicos e objetivos das políticas creditícias, fiscais e de salários, permanece uma importante questão: coordenação em que nível? Se a política alemã buscase a união econômica e monetária sem quaisquer qualificações, não se poderia ignorar os possíveis perigos de tal política, em particular para a estabilidade de preços. A política econômica que resultaria das decisões majoritárias dentro dos seis membros da CE certamente não satisfaria as nossas medidas atuais de estabilidade de preços. (Ibid., p. 117-118)

Por outro lado, o próprio ministro Karl Schiller declarou na ocasião que:

A Comunidade Europeia até agora não é nem uma comunidade política, nem uma comunidade estável em termos econômicos. Alguns estados membros aceitam taxas de inflação de 6, 7 ou 8% e nem sequer veem essas elevações de preços como uma violação do Tratado de Roma... Nós observamos que outros estados membros são muito rápidos em forçar inflação sobre a gente. (SCHILLER *apud* KAELBERER, 2001, p. 118)

Em suma, os alemães só cogitavam a união monetária se fosse para impor as suas políticas monetárias e os seus baixos índices de inflação sobre os países “indisciplinados”, posição que os dirigentes da RFA levaram ainda mais a sério num período de inflação global consideravelmente mais elevada do que a das duas décadas anteriores.

Porém, os alemães não viram naquele momento motivos, tampouco possuíam a disposição, para impor as suas diretrizes aos seus vizinhos. Assim, apenas vetaram princípios opostos aos seus, conforme os propostos pelos franceses. Por sua vez, os demais países europeus tampouco encontraram incentivos para ceder às exigências alemãs. Por isso, paulatinamente, a França, a Itália e a Grã-Bretanha se retiraram da “Cobra”, pois eram incapazes de alcançar níveis de inflação próximos aos alemães ou não desejavam arcar com os custos elevados para fazê-lo.

Nesse contexto, a união monetária tampouco pôde acontecer. Todavia, os episódios da década de 1970 representaram uma mudança da maior importância: com o colapso de Bretton Woods e a crise do dólar, o marco alemão substituiu a moeda americana como a principal referência nas relações monetárias na Europa.

d) O Sistema Monetário Europeu

Após o fracasso dos planos Barre e Werner, a ideia de uma nova tentativa de cooperação monetária no interior da CEE foi retomada em outubro de 1977, através da iniciativa do britânico Roy Jenkins, então presidente da Comissão Europeia⁶³. Isso porque, temendo que a instabilidade monetária e a estagnação da CEE ocorridas naqueles anos pudessem levar à sua “desintegração”, ele pronunciou uma série de discursos propondo o reinício das negociações para a formação de uma união monetária (KALTENTHALER, 1998, p. 46).

Num primeiro momento, a sua proposta não despertou qualquer interesse dos governos nacionais. Por exemplo, o então ministro das finanças da RFA, Hans Apel, a rejeitou argumentando que tal sistema “muito provavelmente seria inflacionário”. Todavia, em fevereiro do ano seguinte, o chanceler alemão Helmut Schmidt aderiu à iniciativa, alinhando com o já então presidente francês Giscard d'Estaing - o primeiro-ministro britânico James Callaghan também havia participado brevemente das negociações, mas logo se retirou - um plano baseado em quatro pontos principais: (1) o fortalecimento dos mecanismos de assistência financeira para os países membros da CEE, incluindo a criação de um “Fundo Monetário Europeu”; (2) a criação de uma unidade de conta europeia para fins de contabilidade, compensação de pagamentos e ativo de reserva para os bancos centrais nacionais; (3) o compartilhamento parcial das reservas cambiais nacionais, com cada país contribuindo entre 5 e 20% das suas; e (4) a promoção do emprego das moedas europeias nas intervenções cambiais, em detrimento do dólar (Ibid., p. 48; KAELBERER, 2001, p. 127-128).

Em rigor, alguns fatores fundamentaram a iniciativa do chanceler alemão. Tanto Schmidt quanto Giscard d'Estaing consideravam que a instabilidade monetária provocada pelo colapso da ordem de Bretton Woods era o principal obstáculo à retomada do crescimento do produto nos países europeus. Assim, eles julgavam que a cooperação na estabilização das taxas de câmbio melhoraria o seu desempenho. Além disso, nos anos anteriores, a instabilidade cambial e os problemas nas balanças de pagamento nacionais haviam propiciado ações unilaterais pelos governos de países como a França, a Dinamarca e a Itália, que impuseram restrições às importações violando as regras básicas da união aduaneira.

De fato, aquele íterim representou o momento da chamada “euroesclerose”,

63 A Grã-Bretanha aderiu à Comunidade Europeia em 1973, junto com a Irlanda e a Dinamarca.

caracterizada por uma deterioração significativa da cooperação em todos os campos entre os países membros, além da sua incapacidade em acordar novas iniciativas de impacto. Foi também um período de crise inflacionária e baixo crescimento do produto em todo o mundo industrializado, conhecido coloquialmente como a “estagflação” dos anos 1970. Portanto, mais uma vez, temia-se que a inexistência da cooperação monetária pusesse em risco os avanços já feitos. Essa possibilidade despertava particular preocupação na RFA, a grande potência exportadora da CEE. Logo, a manutenção da união aduaneira era vista pelas associações industriais e financeiras e pelos sindicatos alemães ocidentais como uma forma de proteger os seus interesses comerciais e de emprego, motivo que, pela primeira vez, mobilizou o interesse da chancelaria em favor do projeto da união monetária europeia (Ibid., p. 128-129).

Além disso, no curto período entre os discursos de Jenkins e a iniciativa de Schmidt, deu-se uma nova rodada de rápida desvalorização do dólar, que levou consigo outras moedas não integrantes da “pequena Cobra” como o franco francês, a libra esterlina e a lira italiana. Não obstante, ao contrário, o marco alemão se valorizou mais uma vez, pois a RFA recebeu fluxos consideráveis de capitais estrangeiros que fugiam à desvalorização dos ativos denominados nas moedas em queda.

Assim, uma forte “pressão competitiva” foi imposta sobre os alemães ocidentais na forma do encarecimento dos seus produtos, ameaçando os seus interesses exportadores. Entretanto, no final da década de 1970, as exportações haviam se tornado ainda mais importantes para a prosperidade e estabilidade da RFA. Então, a indústria respondia por metade do produto nacional, empregava 45% da força de trabalho e as suas vendas para o exterior correspondiam a 23% da produção de bens básicos; 32% de ferro e aço; 34% de produtos químicos; 43,5% de máquinas; 39% de veículos; 27% de equipamentos elétricos; 50% de equipamentos de processamento de dados; e 13,5% de bens de consumo (CRUZ, 2016, p. 81).

Por essas razões, naquela conjuntura, os alemães ocidentais consideravam que estavam “importando” injustamente a inflação dos Estados Unidos. Então:

O momento específico do plano de Schmidt para a cooperação monetária pode ser explicado como uma resposta ao problema do dólar. A ideia era que um sistema de taxas cambiais de base mais larga distribuiria o fardo da especulação contra o dólar sobre mais ombros. (KAELBERER, op. cit., p. 130)

Não obstante as questões monetárias, destaque-se também outras fontes de instabilidade nas relações entre a RFA e os Estados Unidos: a insatisfação do chanceler Schmidt com a política externa do presidente Jimmy Carter, que ele julgava desestabilizadora das relações com o bloco soviético; as divergências entre os dois governos nas negociações sobre o controle de armas nucleares; e até mesmo a insatisfação dos americanos com a venda, pelos alemães, de reatores nucleares pro Brasil (Ibid., p. 131).

Também por essas razões, Schmidt procurou formas de fortalecer a CEE diante do que considerava ser a crescente “fraqueza” dos Estados Unidos enquanto liderança internacional. Assim, em concordância com o presidente francês, ele viu na instituição de um “Sistema Monetário Europeu” uma oportunidade para resolver três problemas de uma só vez:

Eu vejo [o sistema] como um instrumento para permitir aos países da CE crescerem juntos mais rapidamente do que até aqui. Eu também o vejo como um instrumento para fortalecer institucionalmente a CE, e eu o vejo como um incentivo para os americanos entenderem que não podem permitir ao dólar ir pelo ralo. (KALTENTHALER, op. cit., p. 46)

Dessa forma, em julho de 1978, no Conselho Europeu realizado em Bremen, os chefes de governo anunciaram publicamente planos para estabelecer tal sistema até o fim daquele ano. No entanto, apenas deixaram vagamente sinalizadas as suas principais características, tais como: quais seriam as regras para as taxas de câmbio e as intervenções cambiais; o papel da unidade de conta europeia, intitulada ECU, que deveria se situar no centro do sistema e “parecia implicar a criação de um regime simétrico baseado numa cesta de moedas e não em taxas de câmbio bilaterais” (Ibid., p. 52); as funções do “Fundo Monetário Europeu”; as condições de pagamento pela assistência financeira; e as exigências da Itália e da Irlanda de negociar um “fundo estrutural” de assistência financeira aos membros mais pobres da CE.

Até então, o sistema que Schmidt e Giscard d'Estaing tinham em mente era um “regime simétrico de taxas de câmbio” no qual todos os países membros teriam as mesmas obrigações quanto às intervenções e ajustes nas suas respectivas políticas monetárias. Novamente nas palavras do alemão:

Eu não estou pensando tanto em alargar a “cobra”, mas em algo que vai um pouco além [...] estou pensando em termos de compartilhamento das reservas cambiais [...] estou pensando sobre uma unidade de conta europeia que também seria um meio no qual você compensa contas entre os bancos centrais europeus. (Ibid., p. 46-47)

Com efeito, o chanceler queria evitar repetir a experiência da “Cobra”, na qual as assimetrias entre a moeda-líder e as demais haviam se provado insuportáveis para as últimas,

levando à redução da efetividade e ao colapso do regime. Assim, criar outro sistema semelhante não ajudaria a promover a integração europeia, pois reforçaria as tensões entre a RFA e os seus vizinhos, tampouco consolidaria o poder conjunto da CEE em relação aos Estados Unidos (Ibid., p. 47). Além disso, ele acreditava que construir um sistema monetário que em seguida viabilizasse uma união monetária era uma condição crucial para o fortalecimento político da CEE:

Os dois países centrais, França e Alemanha, suportarão a espinha dorsal da Comunidade apenas se eles não forem membros de duas áreas monetárias diferentes; apenas se eles forem membros de uma área monetária comum essa estabilidade política central pode ser mantida. (MARSH, 2009, p. 69)

Mas Schmidt também considerava que a união monetária impediria o seu país de assumir uma “posição controladora” sobre a Europa, um fato que, à luz do passado, deveria ser evitado:

Sem uma moeda comum, o marco desempenharia com o passar do tempo o papel de liderança e os bancos e companhias de seguros alemães conquistariam posições dominantes de mercado muito além das nossas fronteiras, produzindo irritação e inveja entre os outros – com consequências políticas malignas para nós. (Ibid., p. 69)

Por sua vez, Giscard d'Estaing já havia deixado claro a Schmidt que os franceses não estavam dispostos a aceitar uma “Cobra” renomeada, afirmando que “não seria uma boa ideia para a Europa ser dominada por um país. Eu quero que a França assegure que existam na Europa pelo menos dois países de influência comparável, a Alemanha e a França”. Nesse mesmo espírito, um documento produzido pelo *Banque de France* em fevereiro de 1978 responsabilizava a “tirania do marco” pela “influência indevida da Alemanha sobre o dinheiro europeu” (Ibid., p. 69, 79).

Não obstante, a proposta trazia riscos para os objetivos domésticos alemães. Os principais deles eram que um sistema de ajuste monetário simétrico forçaria o *Bundesbank* a adotar políticas monetárias mais expansionistas do que havia feito até então, além de correr o risco de “sacrificar” parte das suas reservas cambiais em favor de outros países. Esses fatos gerariam temores de elevação da inflação e, assim, era bastante provável que o plano atraísse forte oposição organizada de diversas instâncias do Estado e da sociedade alemã ocidental.

De fato, ela começou com o próprio banco central, que se tornou o “crítico mais proeminente” do plano. Na visão dos seus diretores, um sistema de taxas de câmbio fixas geraria riscos de “importação” de inflação das moedas dos parceiros mais inflacionários, como o franco e a lira italiana, para a RFA. Além disso, os compromissos assumidos

reduziriam os instrumentos disponíveis para o *Bundesbank* com vistas a combater a inflação. Isso era particularmente válido com relação ao Fundo Monetário Europeu, que o obrigaria a entregar parte das suas reservas. Finalmente, o banco argumentou que a obrigação de intervir em suporte às moedas mais fracas geraria aumento da liquidez monetária na própria RFA, comprometendo os seus objetivos domésticos (KALTENTHALER, op. cit., p. 49).

Em rigor, a posição do *Bundesbank* foi endossada pelos principais partidos de oposição, a CDU e a CSU, e pelo próprio ministro das finanças de Schmidt. As lideranças da Federação das Indústrias Alemãs (*Bundesverband deutscher Industrie*) e da Câmara Alemã de Comércio (*Deutscher Industrie- und Handelstag*) também o fizeram, temendo constrangimentos na capacidade do banco central para conter a inflação. A primeira emitiu uma nota oficial na qual declarou que:

Toda empreitada para avançar a integração da Europa deve ser bem vinda. O objetivo por trás do sistema também merece apoio do ponto de vista da política monetária. Na prática, porém, a autonomia dos bancos centrais nacionais – particularmente aqueles dos países de moeda forte – será, se não formalmente então na prática, prejudicada. Através das obrigações de intervenção, eles perdem o escopo da ação que no passado os permitiu conduzir uma política no nível nacional projetada para assegurar a estabilidade de preços. Todavia, a estabilidade de preços tem que desfrutar de absoluta prioridade em todos os países membros do sistema monetário europeu. Em último caso, é apenas sobre essa base que uma zona de estabilidade monetária na Europa pode ser estabelecida. (Ibid., p. 49)

Assim, embora medidas que facilitassem o comércio exterior, como a estabilização das taxas de câmbio em níveis competitivos, fossem adequadas para a indústria exportadora alemã, não se pretendia abrir mão da estabilidade doméstica dos preços, considerada uma base indispensável para as suas vantagens de produtividade sobre as concorrentes situadas em países cujas moedas apresentavam níveis mais elevados de inflação.

Por sua vez, os bancos se dividiram entre a oposição ao plano, sustentada pela Federação dos Bancos Alemães (*Bundesverband deutscher Banken*), e o relativo interesse por ele apresentado pelos principais bancos privados como o *Commerzbank* e o *Deutsche Bank*, sócios das principais indústrias exportadoras. Finalmente, a maior oposição partiu de organizações de correntistas e poupadores, como a Federação Alemã dos Bancos de Poupança (*Deutscher Sparkassen- und Giroverband*), que se manifestou com contundência contra o “potencial inflacionário doméstico” do sistema monetário europeu proposto (Ibid., p. 50).

Sem embargo, formando uma espécie de “coalizão anti-inflacionária”, essas associações se organizaram para pressionar o chanceler Schmidt a recuar dos termos que havia acertado

com Giscard d'Estaing. Assim, Otmar Emminger, então presidente do *Bundesbank* - sem dúvidas o núcleo dessa oposição -, indicou ao chanceler algumas “condições mínimas absolutas” a serem atendidas pelo novo sistema, sem as quais o banco central não cooperaria no seu funcionamento. Entre elas, ele desejava remover do seu centro a “cesta de moedas” representada pela ECU, alegando que esse mecanismo obrigaria a instituição a intervir frequentemente para sustentar o valor das moedas mais fracas. Além disso, Emminger reivindicou a presença integral dos representantes do banco central nas negociações.

Com efeito, Schmidt cedeu a esse “ultimato”, assegurando que o *Bundesbank* seria consultado quanto à elaboração das regras do SME. Para isso, foram criados dois fóruns, o Comitê dos Governadores dos Bancos Centrais e o Comitê Monetário, com a participação tanto dos banqueiros quanto dos ministros das finanças dos países membros. As suas sugestões serviriam de base para o encontro dos chefes de governo, realizado em dezembro de 1978 em Bruxelas, no qual o projeto deveria ser finalizado.

A primeira questão a ser resolvida se referia à definição das regras do “Mecanismo de Taxas de Câmbio”, que diziam respeito a como o SME reagiria aos movimentos divergentes nas taxas e, nesses casos, quais bancos centrais deveriam intervir. Mais uma vez, dois grupos se opuseram durante as negociações. O primeiro, considerado “minimalista” e liderado pelos alemães, desejava que a ECU desempenhasse um “papel muito limitado” no sistema. Isso implicava em que ela servisse apenas como unidade contábil de fluxos monetários e pagamentos devidos entre os países, mas não como a referência em torno da qual as taxas de câmbio das moedas nacionais fossem definidas. Por outro lado, os “maximalistas”, liderados pelos franceses, desejavam que a ECU funcionasse, de fato, como o seu centro:

O uso da ECU como o meio para determinar as taxas de câmbio divergentes significava que não existiriam taxas bilaterais cruzadas. Portanto, uma moeda poderia alcançar os seus limites sem a outra moeda necessariamente alcançar os seus [...] ao mesmo tempo. Os franceses (assim como os italianos e os britânicos) gostaram desse sistema já que ele teria tirado deles um pouco do fardo, uma vez que o franco estava sob frequentes ataques depreciativos e eles não seriam forçados a seguir o *Deutsche Mark* como com a grade de paridade. O *Bundesbank* e o Ministério das Finanças demandaram em vez disso que o sistema da grade de paridade, conforme usado no regime da “cobra”, fosse o meio central de indicar divergências. O *Bundesbank* e seus aliados temiam que o uso da ECU [o] forçaria a intervir em apoio às moedas fracas. (Ibid., p. 53-54)

A segunda questão tinha como objeto as características e funções dos instrumentos de intervenção, importantes para a determinação das responsabilidades que os bancos centrais

teriam que assumir. A proposta inicial de Schmidt e Giscard d'Estaing apoiava um Fundo Monetário Europeu que “serviria como um fundo de financiamento de intervenção de longo prazo” para os membros do sistema. Todavia:

O *Bundesbank* se opôs a esse fundo por medo de que ele seria usado como um recipiente para os países de moeda fraca para financiar as suas intervenções e lhes permitiria evitar adotar políticas monetárias e econômicas disciplinadas, então forçando o *Bundesbank* a assumir o fardo dos ajustes. (Ibid., p. 54)

Não obstante, os representantes do *Bundesbank* e do Ministério das Finanças da RFA se mantiveram inflexíveis nas suas posições e, desse modo, foram capazes de derrotar as propostas da posição “maximalista” nas negociações. Para eles, a estabilidade do *Deutsche Mark* era uma questão inegociável, independentemente dos benefícios que fossem produzidos pela união monetária. Assim, eles lograram manobrar as negociações com vistas a adiar *sine die* a criação do Fundo Monetário Europeu, apenas aceitando em seu lugar outras provisões como o Suporte Monetário de Curto Prazo e a Assistência Financeira de Médio Prazo.

Dessa forma, a “coalizão anti-inflacionária” alemã conseguiu impor os seus interesses nas negociações preliminares. Porém, faltava comprometer os chefes de governo com as suas posições, isto é, obter a concordância do próprio chanceler Schmidt e do presidente francês Giscard, que agendaram uma reunião em Aachen em setembro de 1978 para alinhar uma posição franco-alemã comum a ser apresentada posteriormente, em Bruxelas (Ibid., p. 54).

De fato, o que se passou lá foi uma “capitulação” quase irrestrita dos franceses às posições dos alemães. Isso porque o chanceler Schmidt, que foi “escoltado” para as negociações pelo vice-presidente do *Bundesbank*, Karl-Otto Pöhl, recuou nas suas posições anteriores e impôs ao presidente francês Giscard d'Estaing a agenda apresentada pela “coalizão anti-inflacionária”. As autoridades monetárias alemãs utilizaram como instrumento de barganha a solidez do *Deutsche Mark*, sem cuja participação o SME não possuiria credibilidade nem sentido. Assim, diante da escolha entre aceitar as suas exigências ou assumir o ônus pelo fracasso dos entendimentos, o presidente francês aquiesceu.

Então, os dois chefes de governo acordaram relegar a ECU à condição de mero “indicador de divergências” cambiais, enquanto o sistema foi referenciado na grade de paridade bilateral entre as moedas - ou seja, para todos os fins, mantendo a obrigação de que as moedas “fracas” “perseguissem” a mais valorizada, isto é, o marco alemão. Com isso, o presidente francês foi duramente criticado pelos governos britânico e italiano e até mesmo

pelo governador do *Banque de France*, Bernard Clappier, que afirmaram que, com aquele desenho, o sistema meramente repetiria as assimetrias da “Cobra” (KAELBERER, op. cit., p. 132, 140).

Afinal, no Conselho Europeu de Bruxelas de dezembro de 1978, foram acordadas as regras para o SME. Clappier, na condição de chefe da delegação francesa, insistiu na adoção da ECU como a referência do sistema. Isso porque, nesse entendimento:

A identificação de uma exceção na ECU deveria disparar intervenções mandatórias pelo respectivo país e possivelmente outras medidas de ajuste, tais como mudanças nas políticas domésticas ou na taxa de câmbio. Se o indicador da ECU de fato identificasse o *Deutsche Mark* como uma exceção, a Alemanha teria que tomar medidas de ajuste sem obrigações correspondentes por parte de qualquer país de moeda fraca. Nesse sentido, os países de moeda fraca tinham a esperança de que o indicador da ECU aliviaría as pressões sobre eles e estabeleceria um sistema mais simétrico. (Ibid., p. 139)

Por sua vez, Giscard d'Estaing, procurando escapar aos compromissos que havia assumido em Aachen, buscou um entendimento que trocasse políticas deflacionárias nos países de moedas “fracas” por contrapartidas inflacionárias nos de moedas “fortes”, retomando a antiga tese da “solução intermediária” para a convergência entre os níveis de inflação e as taxas de câmbio. Finalmente, Denis Healey, o chanceler do Tesouro britânico, “demandou explicitamente um sistema monetário que não teria tendências deflacionárias e rejeitou um arranjo que forçaria as moedas fracas à deflação excessiva”. Além disso, os britânicos sugeriram a introdução do dólar na “cesta de moedas” representada pela ECU (Ibid., p. 136, 141).

Para os governos daqueles países, não fazia sentido negociar um novo sistema se esse não fosse “significativamente diferente do que a ‘Cobra’”. Por isso, eles desejavam um que fosse mais “simétrico” e distribuísse de forma mais equilibrada os custos do ajuste da integração monetária. Todavia, contra eles se opunham os alemães ocidentais, respaldados pelos seus parceiros do Benelux, para quem a convergência deveria se dar em favor dos seus baixos padrões de inflação e, não menos importante, sem o estabelecimento de qualquer instituição emprestadora de última instância. Portanto, se tratava da repetição do antigo conflito entre os países de moeda “forte” e “fraca” para definir quais países assumiriam os custos para integração monetária europeia e possuiriam obrigações de ajuste e intervenção para o seu funcionamento. Em outras palavras: era mais um capítulo da disputa sobre quem definiria as condições de organização e comando monetário da Europa.

Com efeito, as negociações produziram como regras para o SME os seguintes resultados. As margens de flutuação entre as moedas europeias foram estabelecidas em 2,25% para mais ou para menos, embora exceções tenham sido abertas para a Itália e eventuais países ingressantes no sistema, que poderiam optar por bandas temporárias de 6%. Se atingidas as margens extremas de flutuação entre duas moedas quaisquer, seriam iniciadas intervenções obrigatórias por parte das autoridades monetárias de ambas, embora “essa obrigação estivesse na prática limitada por diversos aspectos”.

O *Bundesbank*, por exemplo, obteve do governo da RFA um compromisso de que não seria obrigado a intervir se isso “conflitasse com os seus objetivos domésticos”, expresso pela famosa “carta” enviada pelo seu presidente, Otmar Emminger, ao chanceler Schmidt. Com isso, as autoridades monetárias alemãs se arrogaram o direito de interromper as intervenções em favor de outras moedas, forçando o seu ajuste (Ibid., p. 132, 157).

Além disso, não foram acordadas quaisquer regras de “consistência macroeconômica” entre os membros do SME e a proposta do Fundo Monetário Europeu foi descartada. Porém, os alemães concordaram na ampliação dos mecanismos de financiamento de curto e médio prazos para os governos dos países em dificuldades. Dessa forma, em linhas gerais:

[...] os participantes acordaram num indicador de “divergência”, baseado na grade multilateral da ECU, que deveria funcionar como um sistema de aviso prévio para induzir a intervenção, consultas ou coordenação de políticas antes que as taxas de câmbio bilaterais alcançassem as suas margens. De acordo com as regras oficiais, o realinhamento das paridades requeria o consentimento de todos os participantes do sistema [...]. As facilidades de financiamento de curto e médio prazos foram significativamente incrementadas, quando comparadas às da “cobra” [...]. Os períodos de empréstimo de quase todas as formas de assistência também foram estendidos (mais importante, o período de prazo muito curto foi estendido de 30 para 45 dias). Os termos de reembolso permitiram o uso parcial de ECUs e dólares. O acordo sobre a criação do Fundo Monetário Europeu foi inicialmente adiado por dois anos, embora depois o objetivo tenha sido mais ou menos discretamente descartado da agenda. E, sem relações com as regras oficiais, mas incluídas no pacote de negociações, os estados membros da CE concederam empréstimos à Itália e à Irlanda. (Ibid., p. 132-133)

Portanto, as posições da “coalizão anti-inflacionária” da RFA, capitaneada pelo *Bundesbank*, prevaleceram na construção das regras do SME, se impondo até mesmo sobre os compromissos iniciais do próprio chanceler Helmut Schmidt. Assim:

A Alemanha procurou ativamente proteger as suas próprias políticas domésticas contra infrações pelo SME. Ela claramente estava indisposta a comprometer o seu padrão doméstico em consideração à cooperação bem sucedida de taxas cambiais. Em última instância, a posição alemã nessas

questões foi bem sucedida. Como observou um dos participantes britânicos: “Os interesses alemães estavam bem protegidos no SME. De fato a Alemanha não abriu mão de nada sobre o qual o *Bundesbank* precisava estar seriamente preocupado”. (Ibid., p. 147)

Com isso, a proposta inicial de um regime “simétrico” foi subvertida e o SME foi transformado numa “zona do *Deutsche Mark*” revisitada, em que pese suavizada. Isso aconteceu porque os governos dos demais países ficaram comprometidos a manter os valores das suas moedas em patamares próximos aos do marco alemão:

Nesse contexto, o SME era visto como um instrumento possivelmente para “emprestar” credibilidade [...]. Ao manter a taxa de câmbio alvo contra o *Deutsche Mark*, os governos dos países de moeda fraca podiam sinalizar a sua determinação desinflacionária [...]. Adicionalmente, a referência aos constrangimentos “impostos” de uma taxa de câmbio fixa poderia ajudar os governos a afastar parcialmente os custos domésticos das políticas restritivas. Em última instância, todavia, a ideia de emprestar credibilidade poderia apenas facilitar, mas não substituir, as decisões básicas de política doméstica nesses países. Apesar da crescente convergência depois de meados dos anos 1980, o SME não funcionou verdadeiramente como uma ferramenta para uma política conjunta de *coordenação*. O grau de convergência no SME foi o resultado de decisões políticas individuais dos estados membros (mais importante, a França, e menos explicitamente, a Itália) em seguir o padrão alemão. Não foi o resultado da tomada de decisão conjunta nas políticas macroeconômicas. (Ibid., p. 147, destaque do original)

Em suma, os países de moeda “fraca” não conseguiram vencer a disputa pela definição das regras do SME, embora tenham obtido condições mais favoráveis de financiamento e ajuste, aliviando em alguma medida os custos assumidos pela coordenação monetária.

Em rigor, essa foi a forma encontrada pelos alemães para compatibilizar os seus objetivos internos de baixa inflação com os externos de estabilizar as relações cambiais no interior da CEE e “disciplinar” monetariamente os governos dos demais países membros. Isso aconteceu porque, ao contrário das tentativas anteriores, dessa vez eles já possuíam um incentivo suficientemente forte para fazer concessões aos seus vizinhos em favor da maior cooperação monetária: garantir a competitividade das suas exportações.

Todavia, ao fazê-lo, eles não prescindiram do controle político e institucional sob o processo, concedendo quando e onde foi apenas estritamente necessário para viabilizá-lo e definindo as suas regras. Com isso, os objetivos e as políticas monetárias alemãs foram reconhecidas institucionalmente como as de referência, ao passo que o *Deutsche Mark*, o *Bundesbank* e o Ministério das Finanças da RFA foram elevados à condição de instituições dominantes das relações monetárias da Europa.

O SME entrou em funcionamento em março de 1979, após um adiamento de dois meses

devido a uma disputa sobre a distribuição de rendas agrícolas. Não obstante, várias das expectativas dos seus idealizadores não foram cumpridas. A ECU, por exemplo, nunca foi empregada adequadamente como instrumento de intervenção, na medida em que os bancos centrais dos países devedores ficaram “relutantes” em utilizá-la, pois ao fazê-lo, teriam que obter novas ECUs no futuro para liquidar as suas contas. Por outro lado, os bancos centrais credores não desejavam recebê-las, pois a consideravam carente de credibilidade e limitada nos seus usos.

Com isso, de fato:

[...] o sistema estava ancorado na moeda mais estável e não na média de todas as moedas, conforme tinha sido imaginado no plano original [...]. O deutsche mark, sendo a moeda mais estável no regime e tendo um histórico de apreciação consistente, se tornou a moeda âncora assim como a principal moeda de intervenção. Esse desenvolvimento ocorreu apesar das reservas do Bundesbank de que o uso do deutsche mark como uma moeda de reserva ameaçava importar inflação para a Alemanha. (KALTENTHALER, op. cit., p. 58)

Por outro lado, o Fundo Monetário Europeu, que de acordo com o plano original deveria ter entrado em funcionamento dois anos após a entrada do SME em operação, não foi jamais instituído, na medida em que o *Bundesbank* “deixou claro aos seus colegas banqueiros centrais europeus que ele não aceitaria [o seu] desenvolvimento posterior” (Ibid., p. 58).

Sendo assim, para se manterem no SME, pouco restou aos governos dos demais países que não aderir às políticas praticadas pelas autoridades monetárias alemãs, na expectativa de conseguir repetir os seus resultados. Nesse sentido, o caso mais emblemático foi o do governo do socialista François Mitterrand na França, inaugurado em maio de 1981. De saída um opositor do seu antecessor Giscard d'Estaing, a quem havia derrotado na eleição presidencial, ele considerava as restrições impostas pelo SME um severo obstáculo às políticas sociais e monetárias que pretendia adotar, de caráter mais expansionista.

Todavia, a expectativa produzida pela sua vitória desencadeou intensa especulação privada contra o franco nas praças internacionais de câmbio, gerando pressões pela sua desvalorização contidas pelas autoridades monetárias francesas apenas a custos muito elevados. A crise cambial que se seguiu levou Mitterrand a declarar em meados do ano seguinte que a França estava diante de uma “guerra internacional” levada a cabo pelo emprego de meios financeiros, ao passo que o seu ministro das finanças Jacques Delors considerou que “nós estamos ameaçados por uma crise grave e humilhante” (MARSH, 2009, p. 97), podendo resultar na saída do país do SME.

De fato, Mitterrand chegou a considerar seriamente essa possibilidade. Todavia, em março de 1983, demovido pelos apelos de Delors e do seu ministro do orçamento Laurent Fabius - para quem o recuo produziria pressões ainda mais insustentáveis pela desvalorização do franco, alienaria diplomaticamente a França e reduziria muito o seu poder para contrapor os alemães nas questões monetárias europeias -, ele decidiu pedir auxílio ao novo chanceler da RFA, o democrata cristão Helmut Kohl (que havia substituído Schmidt em outubro de 1982). Em meio a ameaças francesas de retirada, eles acordaram um rearranjo das taxas de câmbio que valorizou o marco alemão em 5,5% e desvalorizou o franco em apenas 2,5% (Ibid., p. 101).

Com isso, a França foi mantida no SME. Não obstante, dias depois do acordo, Mitterrand e Delors anunciaram a adoção de um pacote de austeridade projetado para, nas palavras do presidente, “vencer a batalha econômica” e impedir o isolamento da França no interior da Comunidade Europeia. Dessa forma, afinal, os franceses se subjugaram à disciplina monetária alemã, na medida em que “ostensivamente, a mudança política de Mitterrand marcou a retirada de princípios orientados domesticamente e a submissão às doutrinas do vizinho oriental da França [...] curvando-se aos preceitos do governo de Bonn e do *Bundesbank*” (Ibid., p. 102).

Alguns anos mais tarde, esse episódio levou o presidente francês a afirmar que os alemães eram:

[...] um grande povo desprovido de certos atributos da soberania, com um *status* diplomático reduzido. A Alemanha compensa essa fraqueza com o seu poder econômico. O *Deutsche Mark* é em alguma medida a sua força nuclear. (Ibid., p. 93)

Em reconhecimento ao papel que havia desempenhado na solução da crise, os alemães ocidentais reputaram Delors como o “melhor (e talvez o único) garantidor francês da estabilidade financeira”, acordando com Mitterrand que o seu ministro deveria se tornar o próximo líder da Comissão Europeia. Porém, para Jacques Chirac, que havia sido primeiro ministro durante a presidência de Giscard d'Estaing e voltaria a sê-lo alguns anos mais tarde na de Mitterrand, a “realidade” do SME “se assemelhava fortemente a do *Deutsche Mark* e a disciplina monetária aceita é mais alemã do que europeia” (Ibid., p. 87), enquanto um deputado socialista afirmava que “nós não podemos aceitar para sempre o fato de que o SME não é nada mais que uma sutilmente velada zona do *Deutsche Mark* (KALTENTHALER, op. cit., p. 60).

Por essas razões, a partir de meados dos anos 1980, cresceu a insatisfação na França, e também na Itália, com os resultados do SME. Embora os seus níveis de inflação tenham decrescido consideravelmente, se aproximando dos alemães⁶⁴, isso se deu em grande sacrifício do crescimento do produto e do desemprego, que cresceu de forma “alarmante” e assim se manteve nos anos seguintes. Mas com vistas a manter o valor das suas moedas dentro da banda cambial em relação ao marco alemão em quase constante valorização, o *Banque de France* e a *Banca d'Italia* vinham sendo obrigados a manter taxas de juros excepcionalmente elevadas e acima das praticadas pelo *Bundesbank*, já elevadas em reação ao abrupto aumento dos juros nos Estados Unidos a partir de 1978, que atingiram os níveis mais altos já praticados no pós-guerra (MARSH, op. cit., p. 90)⁶⁵.

Além disso, havia também ressentimento com o fato de que, de acordo com as regras do sistema, apenas o banco central cuja moeda ameaçava escapar da banda cambial estava obrigado a intervir na sustentação do seu valor, desobrigando de agir aquele cuja moeda se valorizava. Porém, a “tendência dos especuladores para vender francos [e liras] e comprar marcos” forçava as autoridades monetárias francesas e italianas a intervir intramarginalmente com frequência, ao passo que as alemãs somente eram instadas a fazê-lo se as demais moedas alcançassem os limites extremos das bandas cambiais. Por isso, “o fardo da intervenção não estava sendo carregado pelo *Bundesbank*, o centro do regime, mas pelos bancos centrais dos membros de moedas fracas” (KALTENTHALER, op. cit., p. 59).

Finalmente, os realinhamentos cambiais no SME eram frequentes. Entre 1979 e 1985, o franco havia sido desvalorizado quatro vezes e valorizado apenas uma; a lira italiana havia sido desvalorizada cinco vezes, o mesmo número de valorizações do marco alemão. Esses procedimentos provocavam redistribuições de ganhos e perdas entre os países e exigiam negociações frequentemente litigiosas que envolviam governos e autoridades monetárias nacionais e representantes de grupos de interesse industriais e comerciais.

Ademais, esses episódios:

64 Entre 1979 e 1987, os índices anuais de inflação na França foram: 10,8%, 13,3%, 13,4%, 11,8%, 9,6%, 7,4%, 5,8%, 2,5% e 3,3%. Na Itália: 14,8%, 21,2%, 19,5%, 16,5%, 14,7%, 10,8%, 9,2%, 5,8% e 4,7%. E na República Federal da Alemanha: 4,1%, 5,4%, 6,3%, 5,3%, 3,3%, 2,4%, 2,2%, -0,1% e 0,2% (KAELBERER, 2001, p. 137).

65 A taxa básica de juros nos Estados Unidos foi elevada de 10% em meados de 1979 para 14% em dezembro e 19% em abril de 1980. Na República Federal, o *Bundesbank* promoveu cinco elevações em 1979, alcançando 7,5% em maio de 1980.

[...] eram percebidos como politicamente embaraçosos para os governos francês e italiano, que tinham que assistir às suas moedas perderem valor enquanto a moeda alemã consistentemente ganhava [...]. Uma consequência dessas desvalorizações era o custo crescente das importações alemãs, das quais as indústrias francesas e italianas dependiam, mas mais importante [elas] feriam o orgulho nacional dos franceses e italianos [...]. Cada vez que as suas moedas eram desvalorizadas vis-à-vis o *Deutsche Mark*, políticos franceses e italianos ficavam sob pressão [...] para responder por que as suas moedas eram suscetíveis a serem despejadas nos câmbios monetários enquanto que o *Deutsche Mark* tinha se tornado a segunda moeda de reserva mais detida do mundo, atrás do dólar americano. (Ibid., p. 60)

Portanto, além do sacrifício de metas políticas internas como os níveis de crescimento do produto e de emprego, a configuração do SME também punha em causa o prestígio nacional e a estabilidade política dos governos dos países dotados de moedas “fracas”. Por todas essas razões:

O padrão que emergiu do início até meados dos anos 1980 foi que muitos dos objetivos dos iniciadores do SME não estavam sendo realizados. [...] o SME trouxe maior estabilidade cambial para os seus membros e houve um decréscimo na inflação dentro dos estados membros. Mas [...] também tinha se desenvolvido num regime assimétrico onde os planos institucionais originais não tinham sido realizados e o fardo do ajuste estava quase que inteiramente sobre os países de moedas fracas. No topo da assimetria [...] o regime parecia dificultar o crescimento econômico, o comércio intra-SME e o investimento. Em outras palavras, muitos dos objetivos iniciais [...] não tinham sido alcançados e o SME parecia estar custando caro em termos políticos e econômicos a alguns dos atores importantes tanto dentro da Alemanha quanto nos outros estados membros [...]. (Ibid., p. 59)

Assim, em seguida a mais uma desvalorização de 3% do franco promovida em abril de 1986, em meados de 1987, o governo Mitterrand decidiu propor reformas no SME, em busca de medidas destinadas a torná-lo menos assimétrico e a redistribuir parte dos custos do seu funcionamento. Um comitê de governadores dos bancos centrais propôs a criação de um instrumento europeu de financiamento de prazo “muito curto” que realizasse empréstimos em “moedas fortes” (essencialmente, marcos alemães), pagáveis em ECUs, aos governos em dificuldades. Na prática, isso significava que o *Bundesbank* estava sendo instado a “concordar em contribuir com uma porção maior das suas reservas [...] assim como [...] da sua autonomia política para preservar o valor das moedas fracas” (Ibid., p. 61).

Em seguida, os governadores realizaram uma reunião, em Basel, na Suíça, sucedida por outra dos ministros das finanças em Nyborg, na Dinamarca, onde acordaram de forma unânime algumas medidas: um compromisso para o aumento das contribuições em moedas fortes ao Fundo Europeu de Cooperação Monetária, conforme exigido pelos alemães; o aumento de dois meses e meio para três meses e meio do prazo para o pagamento de

empréstimos; e o aumento de 50% para 100% da obrigação de recebimento do pagamento dos empréstimos em ECUs, conforme solicitavam os países de moedas “fracas”.

Para os franceses, tais medidas representavam uma “mudança institucional” em direção a um “segundo estágio” no qual a ECU se transformaria na âncora do SME, conforme previsto originalmente. Todavia, o presidente do *Bundesbank*, Karl Otto Pöhl, prontamente declarou a instituição desobrigada de ampliar as suas intervenções, enquanto o ministro das finanças Gerhard Stoltenberg reafirmou a autonomia do banco central em relação às reivindicações francesas de que as intervenções intramarginais também haviam se tornado obrigatórias (Ibid., p. 62). Dessa forma, o chamado Acordo Basel-Nyborg tampouco conseguiu “desmontar o domínio do *Bundesbank*” no SME, perpetuando as suas assimetrias fundamentais e frustrando os franceses, em que pese tenham obtido melhores condições de financiamento.

A última tentativa de reforma no SME foi promovida no final de 1987, quando os governos Mitterrand e Kohl acordaram promover uma revisão no Tratado da Amizade Franco-Alemã, assinado por Charles de Gaulle e Konrad Adenauer em 1963. Então, com a expectativa de “dar [ao governo francês] alguma voz sobre o curso da política monetária alemã”, os franceses pressionaram os alemães ocidentais pela criação de um “conselho para a coordenação das políticas monetárias e econômicas” dos dois países. Com isso, eles pretendiam atrelar o *Bundesbank* às decisões bilaterais do conselho, um fato que requeria o estatuto de lei internacional para o tratado e, portanto, exigia a sua ratificação pelos dois países (Ibid., p. 63).

Com efeito, desejando promover um gesto de cooperação com a França, o chanceler alemão aceitou discutir a proposta à revelia de consultas ao *Bundesbank*, que não foi convidado para as negociações. Então, o rascunho do acordo:

[...] comprometia os governos francês e alemão a coordenar e harmonizar tanto quanto possível as suas políticas [...] e posições econômicas, financeiras e internacionais. O conselho deveria se reunir quatro vezes todo ano, alternativamente na França e na Alemanha. Ele deveria compreender os ministros da economia e finanças [...] assim como os presidentes do *Banque de France* e do *Bundesbank*. O artigo 4 [...] estabelecia os deveres do conselho: Considerar os orçamentos nacionais antes que eles fossem aprovados a cada ano pelos governos e parlamentos; Considerar regularmente as condições econômicas e políticas econômicas de cada país com o objetivo da maior concordância possível; Considerar as políticas monetárias dos dois países nos âmbitos nacional, europeu e internacional, com o objetivo da maior concordância possível; Alcançar a maior

concordância possível nas posições de ambos os países no que diz respeito às negociações internacionais sobre questões econômicas. (Ibid., p. 63)

Não obstante, o texto não fazia qualquer menção ao papel das instituições nacionais dos dois países e ignorava o *status* formalmente independente do *Bundesbank* em relação ao governo federal alemão, ao contrário do *Banque de France*, que estava legalmente subordinado ao Ministério das Finanças francês. Assim, o acordo proposto entrava em conflito com a *Bundesbankgesetz* de 1957, a lei que havia instituído o banco central alemão e definia a sua autonomia operacional.

Em janeiro de 1988, o texto do tratado foi revelado publicamente pelo ministro da economia da RFA, Martin Bangemann, que comunicou aos membros do conselho diretor do banco central que aquele “comprometeria o *Bundesbank* por lei internacional a coordenar a sua política monetária com o governo francês” (Ibid., p. 64). Todavia, a instituição reagiu vigorosamente, ameaçando processar o governo contra o que acreditava se tratar de uma “violação clara” da Constituição da RFA. Os seus advogados exigiam a inclusão de um preâmbulo ao texto que declarasse o banco central isento quanto às decisões do conselho e que somente participaria nele se tivesse a sua autonomia reconhecida.

Ademais, as associações industriais, bancárias e de poupadores da “coalizão anti-inflacionária” alemã, além da oposição social democrata ao governo de Kohl, se juntaram ao *Bundesbank* na oposição ao tratado. Em particular, a Federação das Indústrias Alemãs (*Bundesverband deutscher Industrie*) divulgou nota afirmando que:

Existe um grande perigo de que o recém-criado Conselho Financeiro e Econômico poderia ter a autoridade para dar ordens ao Conselho do Banco Central e poderia invadir os seus poderes decisórios. Nós não podemos esperar que a França resistirá a tentar escavar a autonomia do *Bundesbank* em pequenos passos, com o objetivo final de criar um único banco central europeu. Esse já foi o objetivo declarado de Balladur (ministro das finanças), Chirac (primeiro ministro) e de Larosière (governador do banco central)... Mais estabilidade cambial, uma das principais preocupações do novo Conselho [...] só pode resultar de fatores políticos, sociais e econômicos concorrentes. Isso tem precedência sobre a nova harmonização de órgãos e mecanismos, que são opacos. Nenhum protocolo [...] vai fazer da França um país de moeda forte. (Ibid., p. 65)

Assim, apesar das negativas do governo de que o tratado comprometeria a autonomia do *Bundesbank*, ele encontrou pouco respaldo na sociedade alemã. Em seguida, até mesmo a “solução” do preâmbulo passou a ser crescentemente rejeitada. Dessa forma, restou ao chanceler Kohl negociar com os franceses mudanças no texto do tratado. A sua versão final, aprovada pelo *Bundestag* em novembro de 1988, detalhava que o Conselho não era um órgão

decisório, somente “consultivo”, e que a autonomia do banco central alemão não seria afetada pela criação (Ibid., p. 68). Com isso, fracassou mais uma tentativa francesa - desta vez suportada pela própria chancelaria da RFA - de reformar o SME.

III.III - A disputa pelo comando monetário da Europa

O ideal da integração europeia encontra as suas origens na cooperação industrial, comercial e política desenvolvida entre os países aliados durante as duas guerras mundiais. Todavia, foi apenas após a última delas que a integração foi viabilizada, fundamentalmente devido à convergência entre dois processos. O primeiro foi o desejo expresso pelos dirigentes europeus, principalmente os da França e da RFA, em encontrar uma solução duradoura para as disputas e as rivalidades entre os seus países; o segundo foi a estratégia geopolítica dos Estados Unidos no contexto da Guerra Fria contra o comunismo, propiciando o chamado “desenvolvimento a convite” desse país em favor da Europa Ocidental e da sua integração através de iniciativas como o Plano Marshall e a União Europeia de Pagamentos.

Assim, em 1950, a “Declaração Schuman” expressou a proposta francesa de instituição de uma soberania europeia comum sobre o carvão e o aço, então os dois materiais básicos tanto para as aplicações industriais quanto para as bélicas. Prontamente aceita pelos alemães, ela foi confirmada no ano seguinte com a instituição da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), reunindo a França, a RFA, a Itália e os três países do Benelux. Tratou-se de iniciativa frutífera que logo foi proposta para outros campos como a defesa (embora sem êxito) e a energia nuclear e que ensejou a formação, em 1957, de uma união aduaneira ampliada e fundamentada na aspiração à livre circulação de bens, serviços e pessoas, a Comunidade Econômica Europeia (CEE).

Em rigor, essas organizações propiciaram o aumento exponencial dos intercâmbios comerciais entre os seus países membros. Mas elas também evidenciaram a grande eficiência produtiva da RFA, cujas exportações se multiplicaram num ritmo ainda mais acelerado e fizeram dela a grande potência comercial da CEE, amplamente superavitária em relação aos demais países membros. Para isso, contribuíram: a superioridade da sua indústria, principalmente a de máquinas e bens de capital; a estabilidade do *Deutsche Mark*, administrado por instituições monetárias em grande medida autônomas e orientadas para um controle rígido da inflação; e a posição focal do país na Guerra Fria, fato que lhe facultou a

proteção militar americana e orientou a sua política externa para um alinhamento estrito com os Estados Unidos. Em particular, a posição ocupada pelo país na geoestratégia americana de contenção ao comunismo soviético foi um elemento fulcral para o seu sucesso.

Todavia, a importância crescente daquelas relações para a prosperidade dos países membros da CEE e a posição vantajosa dos alemães ocidentais no seu interior deram origem a um novo problema: a distribuição dos ganhos e custos da integração europeia. Foi uma das razões pelas quais, no início da década de 1960, ganhou corpo a ideia de coordenar as relações monetárias no interior da Comunidade com vistas a uma possível união monetária. Com isso, pretendia-se: estabilizar as taxas de câmbio entre as moedas nacionais, reduzindo os chamados “custos de transação” e apaziguando os conflitos distributivos entre os países membros, seus setores produtivos e classes sociais; e consolidar os ganhos da união aduaneira, desencorajando ações unilaterais dos governos nacionais e simbolizando os progressos até então realizados pelo projeto europeu.

A primeira dessas iniciativas foi o chamado “Programa de Ação”, apresentado em 1962. Ele propôs medidas para estabilizar as taxas de câmbio e coordenar as políticas monetárias nacionais, visando alcançar uma união monetária plena em 1970. Todavia, já então se manifestou um conflito entre dois grupos no interior da CEE: os países dotados de moedas ditas “fortes”, caracterizados por baixas taxas de inflação e saldos positivos nas suas transações externas, liderados pela RFA; e os de moedas “fracas”, caracterizados por inflação mais elevada e tendência persistente a déficits externos, liderados pela França.

Em rigor, eles propunham caminhos divergentes para a integração. Os países de moedas “fortes” viam a convergência dos de moedas “fracas” para os seus índices inflacionários mais reduzidos como o único objetivo cabível para a coordenação das políticas monetárias e uma pré-condição para a integração. Assim, os alemães e seus aliados insistiram na criação de instituições monetárias comuns e na delegação da soberania nacional para esses assuntos, visando controlar ou “disciplinar” os demais. Por outro lado, franceses e italianos desejavam a convergência em níveis de inflação “intermediários”, fato que pressupunha a adoção de políticas inflacionárias pelos países de moedas “fortes”, e rejeitaram abrir mão das suas prerrogativas nacionais, embora admitissem adotar medidas deflacionárias.

Subjacentes a essas posições estavam duas disputas: Quais países arcariam com os custos da integração monetária? Quem teria a palavra final na definição das regras da organização monetária da Europa? Naquele momento, contudo, não houve acordo: o veto dos

alemães a qualquer concessão significativa levou o plano ao fracasso. Isso porque a sua prioridade era clara: a manutenção dos menores níveis domésticos de inflação, ainda que às expensas da integração.

Alguns anos mais tarde, a crise da ordem monetária erigida em Bretton Woods produziu grande instabilidade nos valores e na posição internacional do dólar. Foi um momento caracterizado por revalorizações monetárias frequentes e unilaterais, aumento generalizado e persistente da inflação em todo o mundo industrializado e acirramento dos conflitos distributivos entre os países de moedas “fortes” e “fracas” no interior da CEE. Com isso, retornou com força o ideal da integração monetária europeia, dessa vez, também visando isolar as moedas europeias da influência da americana, que havia se tornado desestabilizadora.

Nesse contexto, foi produzido em 1970 o chamado “Relatório Werner”. Ele propôs a criação de uma “união monetária e econômica” baseada em taxas de câmbio fixas, completa liberdade de movimentação de capitais, centralização das políticas creditícias e de liquidez e o “favorecimento” a uma moeda única, visando concretizar a união monetária até 1980. Porém, em meados de 1971, a liberalização do câmbio promovida pelas autoridades da RFA e da Holanda em reação à instabilidade crescente do dólar inviabilizou o plano.

Diante disso, a alternativa de coordenação monetária encontrada foi o chamado “Sistema da Cobra”, instituído pelo Conselho de Ministros da CEE em 1972. Por seu intermédio, as moedas europeias foram colocadas num “túnel”, tendo entre si limites de flutuação cambial de 2,25% como tetos e pisos - portanto, movendo-se conjuntamente. Aderiram ao arranjo os seis países integrantes da Comunidade, acrescidos da Grã-Bretanha, Dinamarca, Irlanda e Noruega.

Não obstante, a desvalorização constante do dólar naqueles anos produziu grandes fluxos de capitais privados para a RFA, em busca de ativos denominados em marcos. Assim valorizada, a moeda alemã se tornou a referência da “Cobra”, obrigando os demais países a intervir constantemente para valorizar as suas e mantê-las dentro das bandas cambiais estabelecidas. Na prática, isso tornou o sistema uma “zona do *Deutsche Mark*”, mas as autoridades dos demais países não conseguiam - ou não desejavam, por razões políticas - emular a ortodoxia das políticas monetárias alemãs, além de não possuírem as condições “estruturais”, como a estabilidade nos conflitos distributivos proporcionada pela “Economia Social de Mercado”, que viabilizavam a solidez da sua moeda.

Então, para arcar com os elevados custos dessa coordenação, os países de moedas “fracas” reivindicaram a criação de mecanismos comuns de financiamento, o agrupamento das reservas cambiais e direitos especiais de saque. Porém, mais uma vez, os alemães e seus aliados insistiram na “convergência” dos demais para os seus níveis de inflação como condição para uma futura união monetária a ser fundamentada em instituições comuns fortes, capazes de impor as suas políticas aos governos nacionais. Assim, se recusaram a fornecer aquelas facilidades, levando ao abandono progressivo do sistema por britânicos, italianos e franceses, entre outros.

Dessa forma, novamente prevaleceram as posições e os objetivos políticos domésticos alemães, mas a sua inflexibilidade tornou a “Cobra” insustentável como projeto de integração monetária europeia. Já em meados daquela década, havia sobrado apenas uma “pequena Cobra”, uma zona do marco alemão restrita a alguns países escandinavos e os do Benelux. Por essas razões, o período marcou o declínio da influência do dólar sobre a Europa, evidenciando a liderança monetária da RFA sobre o continente.

A última das iniciativas de integração monetária investigadas nesse capítulo foi o Sistema Monetário Europeu, inaugurado em 1979. Tratou-se de iniciativa apresentada em 1977 pela presidência britânica da Comissão Europeia objetivando confrontar a ameaça de desintegração da CEE, que então enfrentava uma grave crise. Nesse caso, porém, houve uma grande novidade: a adesão do chanceler da RFA, o social democrata Helmut Schmidt, à ideia da união monetária, em grande medida movido pela defesa dos interesses exportadores alemães.

Além disso, os franceses também a desejavam, interessados em acabar com o que chamaram de “tirania do marco” e reduzir o poder exercido pelos alemães na “Cobra”. Finalmente, tanto franceses quanto alemães pretendiam estabilizar as taxas de câmbio no interior da CEE para retomar o crescimento do produto nos seus países e fortalecer a posição da Europa integrada diante do que entendiam que fosse a “decadência” da liderança internacional dos Estados Unidos naquele momento.

Sendo assim, Schmidt e o presidente francês Giscard d'Estaing negociaram bilateralmente as regras para a definição das taxas de câmbio e das intervenções cambiais; a instituição de uma “unidade de conta europeia” e as suas funções; a criação de um “Fundo Monetário Europeu”, capacitado para realizar empréstimos para governos em dificuldades; e o estabelecimento das condições gerais de assistência financeira no interior da CEE. Nessas

condições, tratar-se-ia de um “regime simétrico” de cooperação monetária baseado em obrigações de intervenção iguais e dotado de mecanismos de ajuste das políticas monetárias bem diferentes dos vigentes sob a “Cobra”. Com isso, ambos os líderes pretendiam viabilizar uma integração monetária sem custos e sacrifícios insuportáveis para os países de moedas “fracas”, fortalecendo politicamente a Comunidade.

Todavia, o temor do aumento da inflação doméstica na conjuntura já inflacionária dos anos 1970 mobilizou poderosa “coalizão anti-inflacionária” na RFA, liderada pelo *Bundesbank* e integrada também por ministérios, organizações setoriais e partidos de oposição. Esses interesses organizados exerceram intensa pressão sobre o chanceler Schmidt, o levando a acatar o seu programa e recuar daquilo que havia acordado com Giscard d'Estaing.

Com isso, apesar das resistências francesas, nas negociações multilaterais deu-se uma vitória contundente da posição dita “minimalista” sustentada pela “coalizão anti-inflacionária” alemã e pelos seus aliados, como os holandeses. Então, foi definido um papel bastante limitado para a “unidade de conta europeia” (intitulada ECU), transformada num mero indexador de divergências sem servir como referência para a definição das taxas de câmbio das moedas nacionais; e descartou-se a ideia do Fundo Monetário Europeu, substituído por mecanismos modestos de financiamento de curto e médio prazos. Além disso, foram estabelecidas margens de flutuação cambial de 2,25%, porém com exceções temporárias de até 6%, e alguns governos em dificuldades foram contemplados com empréstimos imediatos.

Dessa forma, os alemães e seus aliados foram capazes de fazer algumas concessões, reduzindo parcialmente os custos da integração monetária para os países de moedas “fracas” e viabilizando o acordo do SME. Mesmo assim, no essencial, tampouco abriram mão dos seus objetivos domésticos. O resultado foi um sistema monetário firmemente ancorado no marco alemão, que continuou funcionando como a moeda de referência na Europa. Ao contrário do que havia sido inicialmente pretendido e acordado com os franceses, não foi construído um regime monetário simétrico, mas uma repetição, embora “suavizada”, da “Cobra”.

Todavia, mesmo as facilidades de financiamento criadas se mostraram insatisfatórias para os países de moedas “fracas”. Para países como a França, a Itália e a Grã-Bretanha, as intervenções em sustentação dos valores das suas moedas eram frequentes e apresentavam custos muito elevados. Por outro lado, a crise cambial francesa de meados da década de 1980 levou o governo do socialista Mitterrand a aderir às políticas monetárias alemãs - com bons

resultados na redução da inflação, mas grandes sacrifícios em termos de produto, emprego e prestígio nacional.

Diante disso, os franceses engendraram duas tentativas de reforma no sistema: o Acordo Basel-Nyborg, que procurou melhores condições de financiamento e a utilização da ECU como meio de liquidação integral de empréstimos; e o Conselho Franco-Alemão, que buscou submeter o *Bundesbank* às decisões de cúpula tomadas conjuntamente entre franceses e alemães. Porém, mais uma vez, a “coalizão anti-inflacionária” alemã subjugou o próprio chanceler federal – desta feita, o democrata cristão Helmut Kohl – e impôs o seu programa, garantido o seu *status quo*.

Por outro lado, e apesar dessas dificuldades, o SME produziu resultados singulares. A partir de meados da década de 1980, verificou-se uma convergência significativa dos níveis inflacionários dos seus principais integrantes, tais como a França e a Itália, em direção aos índices alemães. Esse fato foi um produto da liberalização dos fluxos de capitais no interior da Comunidade Europeia, mas também de um consenso crescente entre os governadores dos bancos centrais e ministros das finanças dos países europeus quanto à superioridade das políticas monetárias do *Bundesbank*.

Assim, métodos criados e adotados por ele, como o estabelecimento de metas anuais de expansão da oferta monetária e de inflação, tornaram-se práticas comuns em instituições como o *Banque de France*, o *Banca d'Italia* e o *Nederlandsche Bank*. Essa adoção correspondeu a um efeito persuasivo daquelas políticas, muito mais do que à coerção das autoridades alemãs sobre as demais, o que não aconteceu. Então, da Península Ibérica à Escandinávia, o “paradigma monetário” alemão foi assumido como o modelo e referencial pelos banqueiros centrais europeus, que passaram a tentar reproduzir os seus fundamentos.

Todos esses fatos fortaleceram uma das principais teses dos alemães e dos seus aliados dotados de moedas “fortes”: a de que a “convergência” dos desempenhos financeiros dos demais países para os seus era uma pré-condição para a realização da união monetária. Assim, no final da década de 1980, ela parecia cada vez mais viável. Porém, foi preciso aguardar por novos acontecimentos de repercussão mundial para que em 1992 fosse assinado o Tratado de Maastricht, que estabeleceu as provisões para a criação do Euro, a primeira moeda comum europeia de pleno direito e uso corrente.

Vejamos então, no último capítulo dessa pesquisa, como se deu esse processo.

CAPÍTULO IV

A UNIÃO MONETÁRIA E A SUPREMACIA DA ALEMANHA SOBRE A EUROPA

IV.I - As relações franco-alemãs e as motivações para a moeda comum

Foi em 1985 que o presidente francês François Mitterrand e o chanceler da RFA da Alemanha Helmut Kohl discutiram pela primeira vez a possibilidade de instituir uma moeda comum europeia.

De fato, algumas circunstâncias os favoreciam. A leste do Reno, em Bonn, o ministro das relações exteriores, o liberal Hans-Dietrich Genscher, havia se tornado um defensor convicto da ideia. Ele via a união como uma forma de melhorar as relações com a França, o “parceiro europeu mais importante” da RFA, admitindo que o domínio do *Bundesbank* sobre o Sistema Monetário Europeu representava um “incômodo substancial” para os franceses e que removê-lo seria “crucial” para demonstrar aos vizinhos as “intenções benignas” dos alemães e o seu compromisso com a Europa. Além disso, Genscher acreditava que o seu partido, o *Freie Demokratische Partei* (FDP), poderia obter dividendos domésticos nas eleições gerais de 1990 ao se posicionar como o principal defensor do aprofundamento da integração europeia (KALTENTHALER, 1998, p. 72).

Por outro lado, o chanceler Kohl concordava com algumas dessas teses. Ele acreditava que concretizar a união monetária poderia ser uma forma de “legitimar” o que considerava que fosse o “poder econômico” alemão na Europa, além de endossar a opinião do mandatário francês Mitterrand segundo a qual a moeda comum seria uma “conclusão lógica de tudo o que nós estamos tentando construir”. Mas ele ressaltou que, para os alemães, essa empreitada exigiria grandes esforços, na medida em que consideravam o *Deutsche Mark* “a nossa bandeira. É o fundamento da nossa reconstrução do pós-guerra. É a parte essencial do nosso orgulho nacional. Nós não temos muito mais” (MARSH, 2009, p. 106).

Por sua vez, os franceses continuavam à procura de meios para conter o que percebiam como o “poderio monetário” alemão, dominante na Europa. Em julho de 1984, Pierre Bérégovoy havia substituído Jacques Delors como o ministro das finanças. Ele promoveu uma política de desregulação dos fluxos de capitais com vistas a fortalecer Paris como centro financeiro europeu, em contraposição a Frankfurt e Londres. Também defendeu a entrada da Grã-Bretanha no Mecanismo Europeu de Taxas de Câmbio, o instrumento de coordenação

cambial do Sistema Monetário Europeu, objetivando contrabalançar a influência dos alemães no sistema. Já os alemães também desejavam a adesão britânica, pois a consideravam necessária para compensar a influência de moedas mais fracas dos “membros do sul”, como a lira italiana.

Além disso, sendo um defensor resolutivo da política do “franco forte”, Bérégovoy acreditava que a única forma de fazer com que os alemães tratassem a França com “respeito” era “ter uma moeda tão forte quanto a deles”. Assim, nos quase dois anos em que permaneceu no cargo, praticou uma política irresistida de sustentação do valor da moeda francesa, recusando-se terminantemente a desvalorizá-la. A tática se mostrou eficaz, reduzindo a inflação francesa para níveis mais próximos aos alemães⁶⁶ e produzindo “tensões incomuns” entre o *Banque de France* e o *Bundesbank*, além de suscitar reclamações dos alemães junto ao Fundo Monetário Internacional de que a política de juros francesa estava pressionando o banco central alemão a elevar as suas próprias taxas de juros com vistas a impedir a depreciação do marco alemão no SME. Então, o departamento europeu daquele órgão solicitou ao governador do banco francês, Michel Camdessus, que assistisse as autoridades monetárias alemãs mitigando as suas políticas (Ibid., p. 108).

Com efeito, tratou-se de um raro momento no qual o franco aspirou rivalizar com o *Deutsche Mark* pela preferência dos capitais privados e pela condição de moeda de referência na Europa. Ressalte-se, porém, que isso se passou numa circunstância excepcional de enfraquecimento da moeda alemã em relação ao dólar, cujo valor dobrou entre 1979 e 1985. Mas ela foi interrompida a partir da assinatura do Acordo do Plaza em setembro de 1985, no qual os governos e bancos centrais dos Estados Unidos, Grã-Bretanha, França, RFA e Japão acordaram a realização de intervenções nos câmbios internacionais para reverter a sobrevalorização do dólar e tentar reduzir o déficit americano de transações correntes (HELLEINER, 1994, p. 183).

Com essa ação concertada, a moeda americana assumiu uma trajetória de queda acentuada e o marco alemão voltou a se valorizar em relação às demais (20% contra a libra esterlina, por exemplo). Então, Edouard Balladur, que substituiu Bérégovoy em 1986, propôs o abandono da política do “franco forte” e, contra os protestos do governador do *Banque de*

66 Entre 1979 e 1987, os níveis anuais de inflação para a República Federal da Alemanha foram: 4,1%; 5,4%; 6,3%; 5,3%; 3,3%; 2,4%; 2,2%; -0,1%; e 0,2%. E para a França: 10,8%; 13,3%; 13,4%; 11,8%; 9,6%; 7,4%; 5,8%; 2,5%; e 3,3% (KAELBERER, 2001, p. 137).

France, solicitou a aprovação de uma “forte redução” de 8 ou 9% da sua paridade com o marco. Porém, os governos dos demais membros do SME acabaram consentindo numa desvalorização de apenas 3%, concomitante à valorização de 3% do marco e da guilda holandesa e uma nova rodada de relaxamento dos controles de capitais na França (MARSH, op. cit., p. 111-112).

Em janeiro de 1987, num cenário inédito de deflação na RFA, a recusa do *Bundesbank* em reduzir a sua taxa básica de juros precipitou novos conflitos entre franceses e alemães, com Balladur e o primeiro ministro Jacques Chirac criticando publicamente o comportamento dos últimos como “egoísta” e atribuindo às suas autoridades monetárias a responsabilidade por uma crise financeira na França. Então, acordou-se uma nova valorização de 3% do marco e da guilda e uma redução de 0,5% nos juros básicos e interbancários alemães.

Essas medidas foram consideradas insuficientes pelos franceses, que voltaram a criticar a autonomia e as políticas do banco central alemão e retomaram as pressões por maior “simetria” no SME (contexto no qual foram tomadas as iniciativas, citadas no capítulo anterior, de Basel-Nyborg e do Conselho Econômico-Financeiro Franco-Alemão), alegando que ele não poderia continuar a existir como “uma zona do *Deutsche Mark*”. Na ocasião, um deputado do Partido Socialista chegou a declarar que “foi suicídio pôr a França num sistema monetário [...] dominado” pela moeda alemã, pois “nós oferecemos a indústria francesa no altar daquela moeda” (KALTENTHALER, op. cit., p. 71).

Assim, em junho daquele mesmo ano, Balladur propôs a constituição de um “Banco Central Europeu”, consistindo na “criação de uma instituição monetária europeia dotada de um grau supranacional de autoridade”, na sua visão, o “meio definitivo de alcançar um melhor balanço monetário” no continente (KAELBERER, op. cit., p. 113). Isso porque os franceses acreditavam que teriam meios para influir - ou mesmo controlar - a moeda e as instituições monetárias comuns europeias, ao contrário do que se passava com as alemãs, conforme havia ficado claro com o fracasso da sua proposta do Conselho. No entanto, estrategicamente, o ministro francês se furtou a abordar uma questão fundamental: essa instituição comum seria independente dos governos nacionais?

Outro recurso empregado pelo governo Mitterrand na sua cruzada contra o domínio monetário alemão foi a diplomacia. Isso se deveu à percepção dos franceses de que os alemães usavam ostensivamente o seu poder monetário para compensar a fragilidade da sua posição diplomática e a condição reduzida da sua soberania. Assim, na segunda metade da

década de 1980, o presidente francês, o primeiro ministro Jacques Chirac e o ministro Balladur engendraram uma estratégia visando explorar o poder militar francês como instrumento de contenção e obtenção de concessões alemãs nas questões monetárias.

Vejamos um exemplo singular a esse respeito. Em janeiro de 1988, por ocasião dos 25 anos da assinatura do Tratado da Amizade Franco-Alemã de 1963, funcionários alemães sugeriram a criação de um “Conselho de Defesa Franco-Alemão” com vistas à tomada conjunta de decisões nesse campo, especialmente no que dizia respeito ao controle sobre as armas nucleares francesas. Todavia, o emissário de Mitterrand, Jacques Attali, condicionou a abordagem desse tema:

Os funcionários alemães falaram da necessidade de concertação com os franceses sobre a sua capacidade de armas nucleares. Então Attali disse, “para nós podermos ter um equilíbrio, vamos falar agora da bomba atômica alemã”. Os alemães [...] ficaram atônitos [...] “você sabem que nós não temos a bomba atômica – o que você quer dizer?” Attali disse: “Quero dizer o *Deutsche Mark*”. Esse comentário mostrou a importância na qual os franceses mantinham o domínio do *Bundesbank* na política monetária europeia. (Ibid., p. 114-115)

A comparação da moeda alemã com uma “arma de destruição em massa” feita por Attali foi reverberada por Mitterrand, que considerou que “o marco é a manifestação do poder alemão” e que, em função de se encontrarem politicamente “amputados”, os alemães tinham dificuldades para abrir mão do que o presidente francês entendia que fosse o seu “poder econômico”. Nesse contexto, decidiu-se pelo estabelecimento paralelo dos conselhos de Defesa e do Econômico-Financeiro.

Naquele momento, contudo, a eficácia da ação diplomática francesa foi comprometida pela ascensão de Mikhail Gorbachev ao poder na União Soviética em 1985. Isso aconteceu porque o seu programa, tido como “reformista”, promoveu um relaxamento das tensões entre leste e oeste, levando ao “decaimento” da rivalidade da Guerra Fria. Assim, cresceu o apoio da opinião pública e de dirigentes da RFA à tese da sua neutralidade nas relações internacionais. Ademais, acreditava-se naquele momento na possibilidade de que o líder soviético propusesse a reunificação da Alemanha tendo aquela neutralidade como condição, possibilidade que poderia alienar a participação do país na OTAN e, por razões históricas, alarmava os franceses e os demais europeus (Ibid., p. 113-114).

Mesmo assim, as relações cada vez mais atribuladas entre franceses e alemães, em grande medida induzidas pelas suas divergências sobre as questões monetárias, continuaram contribuindo para que o ideal da moeda comum, vista como uma possível solução para essas

controvérsias, angariasse apoios importantes.

Em fevereiro de 1988, o ministro alemão das relações exteriores Genscher publicou um memorando pessoal no qual defendeu a união monetária como uma forma de fornecer suporte ao “mercado comum” europeu. O documento também ressaltou a “importância de um Banco Central Europeu independente comprometido com a estabilidade de preços”, mas omitiu a chamada “convergência” dos desempenhos macroeconômicos e monetários como pré-condição para a união monetária, conforme defendiam o *Bundesbank* e o Ministério das Finanças. Além disso, Genscher apontou como os principais fins da iniciativa reduzir a dependência da Europa em relação ao dólar, fortalecer o SME e estender o uso da unidade monetária europeia (ECU), objetivos vistos pelos franceses como “perfeitamente convergentes com as nossas análises” (Ibid., p. 116). Oportunamente, o texto obteve amplo apoio do ministro da Economia Martin Bangemann, correligionário de Genscher (KALTENTHALER, op. cit., p. 73).

Não obstante, o *Bundesbank* reagiu de forma muito distinta ao posicionamento de Genscher. Então, embora considerando que a ideia da união monetária “pertencia à lógica do mercado único para bens, capitais e serviços”, o seu presidente Karl Otto Pöhl observou que a maior parte dos alemães se opunha à ideia de abandonar o seu “amado” *Deutsche Mark* e que seria necessário muito tempo para convencê-los a adotar uma moeda única europeia. Ele também argumentou que a união monetária era um “objetivo distante” a ser alcançado apenas depois que as condições monetárias e macroeconômicas dos países membros da CEE convergissem para índices “muito mais próximos” dos alemães. Ela seria apenas a “coroação de um longo e difícil processo de convergência econômica e monetária” (Ibid., p. 73).

Por outro lado, o ministro das Finanças, Gerhard Stoltenberg (do partido do chanceler Kohl, a CDU), interessado na manutenção da autonomia do banco central e na sua orientação anti-inflacionária, declarou que a união monetária era um “objetivo de valor”, mas reforçou a tese de que ela somente poderia se concretizar como o passo final de um “longo processo de convergência” nos campos “político, econômico e monetário”. Ele também considerava a questão da alçada do seu ministério, rejeitando o posicionamento público de Genscher a respeito.

Além deles, outros grupos de interesses organizados na sociedade alemã também manifestaram as suas posições. A oposição social democrata, apoiada pelos principais sindicatos reunidos na Federação dos Sindicatos Alemães (*Deutscher Gewerkschaftsbund*),

apoiou a tese da união monetária como uma forma de constranger o poder do *Bundesbank*, ao qual atribuía a execução de políticas monetárias prejudiciais ao crescimento do produto e responsáveis por índices de desemprego consistentemente elevados. Além disso, um dos seus representantes argumentou que uma política monetária europeia “dominada” pelo banco central alemão “não funciona e leva a conflitos” com os demais países, prejudicando as perspectivas da integração. A União dos Fazendeiros Alemães (*Deutscher Bauernverband*) também proclamou o seu apoio à união, já que as flutuações cambiais representavam o principal problema da Política Agrícola Comum da CEE e uma moeda única facilitaria substancialmente o seu programa de subsídios.

Já no que dizia respeito às corporações e associações industriais, as posições eram mais divergentes. Para grandes grupos multinacionais como o *Daimler Benz* e a *Bosch*, com grande parte da sua produção e vendas realizadas no exterior, a união monetária se afigurava como uma possibilidade de redução de custos e maior estabilidade nos ganhos. Todavia, entre as empresas de porte médio e pequeno, que compunham a maior parte do parque industrial da RFA, o apoio à união era significativamente menor - em torno de 60%, segundo as pesquisas de opinião -, pois os empresários temiam que uma moeda europeia não fosse “tão forte ou estável” quanto o marco, do qual a sua competitividade internacional dependia em grande medida. Para eles, a estabilidade dos preços internos tinha precedência sobre a das taxas de câmbio. Assim, as principais associações industriais (*Bundesverband deutscher Industrie* e *Deutscher Industrie- und Handelstag*) declaram um apoio vago à união, representada como um “objetivo distante” (Ibid., p. 74-75).

Os maiores bancos alemães, como o *Deutsche Bank*, o *Commerzbank* e o *Dresdner Bank*, desejavam a união monetária por considerar que ela “abriria o mercado europeu para a competição”, eliminando barreiras e custos cambiais e favorecendo a sua entrada nos demais países membros. Eles também consideravam bem vinda a redução dos custos para as grandes indústrias alemãs, com as quais mantinham elevado volume de negócios. Todavia, os bancos menores não compartilhavam do mesmo entusiasmo, acreditando que a estabilidade de preços era o seu interesse fundamental e o fator sobre o qual repousava a sua competitividade. Por essas razões, a Federação dos Bancos Alemães (*Bundesverband deutscher Banken*) adotou uma posição pública mais cautelosa do que a dos grandes bancos, promovendo encontros com as autoridades monetárias para explicitar as suas posições (Ibid., p. 76).

Finalmente, os bancos de poupança e as associações de poupadores enfrentaram a

proposta de Genscher com “suspeição”, rejeitando qualquer diminuição nos poderes do *Bundesbank* como uma “ameaça à estabilidade monetária alemã”. Assim, a Sociedade para a Defesa dos Poupadores Alemães (*Gesellschaft zum Schutz der deutschen Sparen*), a Associação dos Bancos de Poupança (*Deutsche Sparkassen- und Giroverband*) e a Associação dos Bancos Cooperativos (*Bund deutscher Volks- und Raiffeisenbanken*) declararam publicamente que “ainda não havia chegado o momento” para a união monetária (Ibid., p. 76).

Em suma, essas iniciativas demonstram que, naquele momento, embora as posições do próprio chanceler Kohl e de alguns dos principais ministros fossem geralmente favoráveis, não havia qualquer consenso no interior da sociedade alemã em prol da união monetária. Além disso, como de costume, destacava-se a oposição do *Bundesbank* à redução dos seus poderes, cujo presidente Pöhl afirmava que “um banco central europeu e uma moeda europeia poderiam ser a realização coroadora de um longo e difícil processo de união monetária na Europa”, que “o momento ainda não estava maduro” para a criação daquele banco e que havia poucas chances de que ele fosse instituído “no futuro previsível” (Ibid., p. 76).

Todavia, poucos meses depois dessas manifestações, a eleição presidencial de maio de 1988 na França resultou na confirmação de François Mitterrand no cargo e no retorno de Bérégovoy, o defensor do “franco forte”, ao Ministério das Finanças. Esses fatos impulsionaram a causa da moeda única e encorajaram o chanceler alemão a aceitar as pressões feitas pelos demais membros da CEE em favor de iniciar a preparação para o lançamento de uma união monetária em “grande escala”, embora ele não tenha se comprometido com datas.

Em seguida, em julho daquele ano, Kohl e Mitterrand promoveram um encontro bilateral na Suíça onde acertaram que o governo francês suspenderia os seus controles sobre a movimentação de fundos de investimento no interior da CEE, medida que representava um “componente-chave” do programa do “Mercado Único”. Por sua vez, os alemães se comprometeram a promover a harmonização de impostos sobre as poupanças visando impedir fraudes fiscais, atendendo a uma preocupação dos franceses (KAELBERER, op. cit., p. 118).

IV.II - O Comitê Delors e o plano para a união monetária

Nos dias 27 e 28 de junho de 1988, sob a presidência de Kohl, os líderes europeus promoveram uma reunião de cúpula em Hanover, no norte da RFA. Então, acordou-se o

estabelecimento de um “comitê de *experts*” destinado a traçar um “mapa” que conduzisse à união monetária. Ele seria composto pelos chefes dos bancos centrais dos doze países membros da CEE⁶⁷, uma manobra apoiada pelo chanceler alemão com vistas a assegurar à opinião pública do seu país o compromisso das deliberações com a questão da estabilidade monetária e, também, o consentimento do *Bundesbank* com a iniciativa.

Além disso, tanto Kohl quanto Mitterrand acreditavam que essa seria a única forma de obter o apoio da conservadora primeira ministra britânica Margaret Thatcher para o projeto, o que, por razões distintas, ambos desejavam. Finalmente, o alemão propôs que a chefia do comitê fosse entregue ao presidente da Comissão Europeia, o francês Jacques Delors, o primeiro ministro das finanças da presidência de François Mitterrand ao qual os alemães atribuíam a condição de ser o seu “aliado” em Paris para as questões monetárias (Ibid., p. 118) e que, já no seu discurso de posse na Comissão, havia defendido uma moeda única europeia. Por isso, o grupo ficou conhecido como o “Comitê Delors”, embora o seu nome oficial fosse “Comitê para o Estudo da União Econômica e Monetária”.

A formação desse comitê foi comemorada efusivamente por Kohl e pelo ministro Genscher, para o qual o Banco Central Europeu era “essencial” para o projeto e estaria estabelecido “dentro de dez anos”. Já os franceses não demonstraram o mesmo entusiasmo, com Bérégovoy opinando para Mitterrand que eles haviam feito concessões excessivas aos alemães na questão dos controles de capitais e apontando, ainda, para a ameaça do *Bundesbank* em subir novamente a sua taxa básica de juros.

De fato, apenas dois dias depois da reunião de Hanover, o banco central alemão a elevou em 0,5%. Além disso, o seu presidente Hans-Otto Pöhl rejeitou tomar parte no Comitê Delors, afirmando:

Eu estava preocupado enquanto presidente do *Bundesbank* sobre o conflito de interesse que surgiria em ser parte de propostas que efetivamente levariam à abolição do *Deutsche Mark* e dos poderes de política monetária do *Bundesbank*... Eu não estava feliz com a composição do comitê, que eu acreditava contradizia o que tinha sido acordado com o governo. (MARSH, op. cit., p. 119)

Então, Pöhl tentou persuadir Wim Duisenberg, o presidente do *Nederlandsche Bank*, o banco central holandês, a fazer o mesmo. Porém, em mais uma prova de que a propalada

67 Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Itália, França, República Federal da Alemanha, Grã-Bretanha, Irlanda, Grécia, Dinamarca, Espanha e Portugal.

“independência” do *Bundesbank* não se sobrepunha às decisões políticas tomadas entre governos, foi o alemão que acabou sendo persuadido pelo holandês a participar das negociações, sob o argumento de que a sua presença “garantiria que o Comitê estava imbuído da ortodoxia no estilo do *Bundesbank*” e que não se engajaria em qualquer tipo de “ação radical” (Ibid., p. 120).

Outro obstáculo a ser superado foi a resistência dos governadores dos bancos centrais a participar de um grupo de trabalho presidido por um político profissional. Eles achavam que a liderança de Delors colocaria limitações à forma usual com que mantinham as suas discussões sobre as questões monetárias, desviando o relatório final daquilo que desejavam. Porém, ciente das dificuldades em alcançar a união em desacordo com as posições dos banqueiros, Delors atuou de forma a facilitar os entendimentos entre eles, ainda que os resultados das negociações não correspondessem exatamente às suas preferências pessoais (KALTENTHALER, 2006, p. 51-52).

A partir de então, de fato:

O Comitê [...] consistia nos governadores dos bancos centrais dos estados membros da CEE, Delors [...] e três especialistas monetários. Mas esse não era um Comitê de iguais. A pessoa mais importante [...] de longe era o presidente do *Bundesbank*, Karl-Otto Pöhl. Pöhl trouxe dois ativos muito importantes [...]. Primeiro, ele era o muito respeitado presidente do banco central mais estimado do mundo. Ele tinha tremenda credibilidade para trazer para as deliberações. Segundo, ele possuía um veto *de facto* sobre o projeto da união monetária. O *Bundesbank*, como um banco central independente e uma instituição muito querida na Alemanha, seria um obstáculo muito difícil para o governo alemão contornar se [...] opusesse publicamente o plano para a união. Por essas duas razões, Pöhl era o centro do Comitê Delors. (Ibid., p. 22)

Dessa forma, em função de um amplo consenso em torno dos seus resultados, os banqueiros acordaram que o modelo alemão de política monetária era o ideal a ser adotado:

Enquanto Pöhl certamente advogou pelo modelo do *Bundesbank*, não foi a sua insistência que levou ao relatório final. Existia um consenso entre os demais banqueiros centrais que o *Bundesbank*, sendo o banco central mais bem sucedido do mundo por alguns parâmetros, era o modelo lógico para o futuro banco central europeu. (Ibid., p. 52)

Afinal, o Comitê produziu o “Relatório Delors”, publicado em abril de 1989. Esse documento listou uma série de recomendações e objetivos para a união monetária, tais como: coordenar a liberalização completa dos movimentos de capitais na CEE; promover a integração total dos mercados financeiros e a conversibilidade irreversível das moedas nacionais; e fixar as taxas de câmbio entre elas. A sua substituição por uma moeda comum foi

citada como apenas uma entre diversas opções. E repetindo o Relatório Werner de 1970, foram propostos três estágios para a união monetária, conforme se segue:

O primeiro estágio deveria consistir na coordenação macroeconômica mais próxima entre os estados membros [...] e a completa liberalização dos fluxos de capital na Comunidade. Para o segundo estágio, o relatório previa a compressão das margens de flutuação, a criação de um sistema europeu de bancos centrais e a transferência gradual de responsabilidade pela política monetária para o nível da Comunidade. O terceiro estágio consistiria no estabelecimento de um banco central europeu, a fixação irrevogável das taxas de câmbio e finalmente a introdução de uma moeda única europeia. (KAELBERER, 2001, p. 176)

O relatório era explícito quanto à “necessidade” de estabelecer uma “instituição monetária nova” para executar a união. Ela deveria ser:

[...] organizada numa forma federal, no que poderia ser chamado um Sistema Europeu de Bancos Centrais. A esse novo sistema teria que ser dado o *status* pleno de uma instituição autônoma da Comunidade [que] poderia consistir numa instituição central (com o seu próprio balanço patrimonial) e os bancos centrais nacionais. (MARSH, op. cit., p. 120)

Além disso, essa autoridade estaria “comprometida com o objetivo da estabilidade de preços” e seu conselho diretor teria “independência das instruções dos governos nacionais e das autoridades da Comunidade”. Afirmou-se também a necessidade de “avanços paralelos na integração econômica e monetária [...] de forma a evitar desequilíbrios que causassem tensões [...] e perda de apoio político para desenvolver a Comunidade”. Com isso, pretendia-se impedir que movimentos de capitais estrangeiros funcionassem como uma “fonte de pressões para correção das políticas nacionais quando desequilíbrios [...] se desenvolvessem e persistissem” (Ibid., p. 121).

Por sua vez, questões como o compartilhamento das reservas e as regras para intervenções cambiais conjuntas reeditaram o velho conflito entre as posições “economistas” e “monetaristas” ocorridos nas décadas anteriores. Então, em referência aos representantes franceses e belgas, o texto afirmou que “um número de membros do Comitê advogou pela criação de um Fundo Europeu de Reservas que renunciaria o futuro Sistema Europeu de Bancos Centrais”, sendo dotado de 10% das reservas dos países membros e capacitado para promover uma “gestão concertada das taxas de câmbio”.

Todavia, os alemães e os holandeses, desejosos de assegurar a “disciplina” das autoridades e políticas monetárias nacionais, consideraram a criação daquele órgão “inoportuna”, declarando que “intervenções comuns por tal fundo não podem ser um substituto para ajustes [...] para corrigir desequilíbrios dentro da Comunidade”. As

autoridades monetárias italianas endossaram essa posição, afirmando que a proposta de criação do Fundo Europeu “não estava abordando o real problema e nunca comandaria o apoio do *Bundesbank*”, considerando ainda que uma “nova e embaraçosa agência financeira [...] duplicaria o FMI e traria conflitos de interesses” (Ibid., p. 121).

Outro ponto de discórdia era a questão da “convergência” dos desempenhos nacionais. Para os franceses, reeditando as suas antigas posições, aquela deveria ser uma consequência da integração, um produto da construção das instituições monetárias comuns. Assim, na visão do então governador do *Banque de France*, Jacques de Larosiére, o banco central europeu deveria ser constituído já na segunda etapa do processo. Mas o *Bundesbank* se opôs “fortemente” a essa ideia, insistindo na antiga tese de que era a convergência (para os índices de inflação alemães) que deveria viabilizar a união.

Além disso, na visão do seu presidente Pöhl, para que a união monetária funcionasse, os demais bancos centrais teriam que se tornar “independentes” dos governos nacionais, tal qual o alemão:

O Relatório Delors era uma peça [...] confusa. [...] Quanto foi formulado, eu não acreditava que a união monetária com um Banco Central Europeu poderia acontecer no futuro previsível. Eu pensei que ela poderia acontecer nos próximos cem anos. Eu pensei que era muito improvável que outros europeus simplesmente adotariam o modelo do *Bundesbank*. Eu acreditava que [...] os franceses também não queriam isso – eles queriam alguma outra coisa. Eles estavam mais interessados num sistema onde as moedas permaneceriam separadas, mas onde as paridades seriam sustentadas por intervenções em larga escala dos bancos centrais. (Ibid., p. 123)

Essa ideia estava alinhada com as posições de de Larosiére, que também reivindicava a independência do *Banque de France* em relação ao Ministério das Finanças. Mas não com as do próprio ministro Bérégovoy, que perseverava nas críticas às políticas monetárias do banco central alemão, ao qual responsabilizava por uma “escalada de taxas de juros” que, segundo ele, vinha deprimindo o crescimento do produto francês.

Ademais, o ministro também acreditava que, organizada dessa forma, a união monetária “reforçaria o ponto de vista alemão... Um futuro Banco Central Europeu, sendo independente dos governos, seria inteiramente dominado pelos alemães” (Ibid., p. 125). O próprio presidente Mitterrand compartilhava em grande medida dessas posições:

Eu não sou hostil ao Banco Central, mas a alguns dos seus modos de operação. O *Bundesbank* está completamente além do controle dos governos. O nosso banco central [...] é independente, mas é o governo que define a política monetária e econômica. Como nós podemos trazer os alemães a

aceitar o progresso no caminho para a união monetária? Eu tenho a impressão de que se eles tivessem a garantia de que a união monetária não ameaçaria a sua boa saúde econômica, eles estariam prontos para ir adiante. Mas eu hesito em fazer essa concessão. É perigoso que o Banco Central, na ausência de autoridade política, deva ter poder soberano. O Sistema Monetário [Europeu] já é uma zona alemã. Mas a República Federal da Alemanha não tem autoridade sobre as nossas economias. Com o Banco Central [Europeu] ela teria. (Ibid., p. 126)

Outra divergência entre os franceses se referia à participação da Grã-Bretanha na união monetária. Enquanto o dirigente do banco central desejava a adesão britânica com vistas a “proteger a França da exposição a uma Alemanha superpotente”, o ministro replicou: “Eu nunca vou permitir a você ir nessa direção. Eu não quero ter nada a ver com os britânicos”.

Esses, por seu turno, também se dividiam quanto ao que fazer. Para a primeira ministra Margaret Thatcher, o “Mercado Único” europeu era bom para as empresas britânicas, especialmente no setor financeiro. Porém, ela rejeitava a aliança franco-alemã, o eixo das negociações para a união monetária que ela via como uma tentativa de “dominar” a Comunidade. Assim, Thatcher vetou a adesão do seu país ao Mecanismo Europeu de Taxas de Câmbio contra as opiniões dos seus ministros e dos chefes do Tesouro e do *Bank of England*, que depois da desvalorização de mais de 20% da libra esterlina em relação ao marco alemão ocorrida em 1986, desejavam ingressar no SME com vistas a “tomar emprestada” a credibilidade internacional do *Bundesbank*.

Não obstante, aderir ao SME não implicava em tomar parte na união monetária, embora fosse um passo prévio e necessário para tal. Por exemplo, o *chancellor* do Tesouro, Nigel Lawson, defendia a participação britânica no primeiro, mas rejeitava a segunda. Por outro lado, para o governador do banco central, Robin Leigh-Pemberton:

[...] era uma proposição perfeitamente prática criar e distribuir a moeda única. Eu deixei saber que eu estava a favor. Eu via isso como uma forma de restabelecer a independência do *Bank of England* e introduzir um regime monetário mais estável no Reino Unido. Meu sumário para a Sra. Thatcher era seguir Pöhl [o presidente do *Bundesbank*]. Eu escrevi uma carta para [ela] dizendo que, uma vez que [...] Pöhl tinha assinado [o Relatório Delors], eu não via motivo porque eu não deveria fazer o mesmo. Eu pareceria ridículo se fosse o único governador que não assinasse. Eu pareceria como o *poodle* da Sra. Thatcher. (Ibid., p. 124)

Assim, em abril de 1989, pouco antes da publicação do Relatório Delors, britânicos e holandeses promoveram uma reunião bilateral para discutir a questão. Historicamente, os últimos eram os “apoiadores monetários mais firmes” dos alemães e os europeus mais próximos da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos nas questões relacionadas à segurança e

defesa. Além disso, por razões estratégicas, o banco central holandês seguia intimamente as políticas do *Bundesbank*, mantendo a mesma paridade da guilda com o *Deutsche Mark* desde 1983. Para o seu ministro das finanças Onno Ruding:

Os holandeses abriram mão da sua soberania monetária muitos anos antes que me tornei ministro. Nós nos ligamos à moeda âncora da Europa. Se o *Bundesbank* anunciava as suas mudanças na taxa de juros às quatro horas da tarde, eles ligariam para o *Nederlandsche Bank* aos cinco minutos para as quatro para fazê-lo saber da decisão. O banco central holandês anunciaria o mesmo movimento cinco minutos depois das quatro. Esse era o limite da nossa autonomia. Para a Holanda, essa situação era uma fonte de força. Se você imaginar a França numa situação similar, isso teria sido pensado como uma fonte de fraqueza. (Ibid., p. 126-127)

Por isso, os holandeses apoiavam o “caminho alemão” para a união monetária. Mas no encontro realizado em Londres entre Thatcher e o então primeiro ministro holandês Ruud Lubbers, ela rejeitou os apelos do último para que a Grã-Bretanha aderisse ao SME, afirmando que, ao fazê-lo, o seu país “perderia a sua flexibilidade” - isto é, a sua soberania monetária. Ela afirmou também que a sua opinião “tinha que prevalecer” sobre as dos seus ministros, dos quais esperava que “nunca mais levantassem o assunto” (Ibid., p. 127).

Naquele mesmo momento, o *Bundesbank* elevou as suas taxas de juros mais uma vez. Com isso, na França, o ministro Bérégovoy e o diretor do Tesouro, Jean-Claude Trichet, atacaram de Larosière, o chefe do *Banque de France*, pelo seu apoio à proposta da independência do Banco Central Europeu⁶⁸. Então, Trichet considerava que de Larosière havia feito “concessões excessivas” e que o nível de “independência” previsto pelo Relatório Delors era ainda mais profundo do que aquela exercida pela instituição alemã. O governador se defendeu afirmando que, na sua visão, a constituição de um “superpoder monetário” não havia sido uma concessão em detrimento da França, mas a única forma de fazer a união monetária acontecer. Bérégovoy afinal concordou, mas ponderou que, então, o Tesouro deveria trabalhar para constituir, paralelamente à união monetária, um “contrapeso político” na forma de um “*gouvernement économique*” europeu capaz de se opor ao banco central.

Em seguida, o novo ministro das finanças da RFA, Theo Waigel, que se opunha à “harmonização” da taxa sobre a poupança acordada no ano anterior com os franceses, obteve uma declaração pública do chanceler Helmut Kohl de que recuaria na sua implantação. Esse fato reduziu ainda mais a disposição dos franceses para consentir na questão da independência

68 Anos mais tarde, Trichet se tornaria governador do *Banque de France* e, posteriormente, do próprio Banco Central Europeu.

do Banco Central Europeu. Não obstante, dois meses mais tarde, em julho de 1989, no encontro europeu de cúpula realizado em Madrid, os líderes dos doze integrantes da CEE endossaram o Relatório Delors e acordaram que o primeiro estágio da “União Monetária e Econômica” deveria ser iniciado em julho de 1990, com a “abolição progressiva dos controles de câmbio e a conclusão do Mercado Comum”. Porém, nada foi acordado em relação aos demais estágios, nem quanto à fixação irrevogável das taxas de câmbio (Ibid., p. 130).

Apesar disso, os britânicos, cuja primeira ministra Thatcher expressou “reservas” quanto à aprovação do Relatório, afirmaram que apresentariam uma proposta “alternativa” a ele. Mas ela apenas repaginou a antiga ideia do sistema de “moedas competidoras” no qual aquela considerada “mais estável se tornaria a mais frequentemente usada e então poderia formar a base de uma possível união monetária”. Assim, vista como mera tentativa de adiar ou criar dúvidas sobre o processo da união, a proposta britânica foi ignorada pelos governos dos demais países e acabou sendo alvo do seu escárnio.

Por sua vez, o presidente do *Bundesbank*, Karl-Otto Pöhl, fez declarações públicas questionando se o Parlamento da RFA concordaria com a transferência para o exterior dos “direitos” do banco central alemão para estabelecer a política monetária do país. Ademais, afirmou também que a união poderia ser concretizada sem moeda nem banco central comuns, bastando para isso que fossem liberalizados os fluxos de capital e que as taxas de câmbio entre as moedas nacionais fossem fixadas irrevogavelmente (MARSH, op. cit., p. 131). Em rigor, manobras diversionistas que demonstraram que, tal qual o governo britânico, o *Bundesbank* pretendia agir ativamente para obstaculizar a união monetária europeia.

Finalmente, num encontro privado entre Kohl e Mitterrand realizado ainda na reunião de cúpula de Madrid, o chanceler alemão reiterou que “abandonar o *Deutsche Mark*” seria “um grande sacrifício” e que a opinião pública do seu país ainda não estava pronta para isso. Por isso, a delegação alemã não se dispôs a estabelecer um calendário concreto para a união monetária. No entanto, Mitterrand, já antevendo os próximos acontecimentos, replicou: “Vocês estão se movendo em direção à unificação alemã. Vocês têm que continuar a mostrar que acreditam na Europa” (Ibid., p. 130).

De fato, logo essa se tornaria uma questão decisiva para o desenvolvimento da união.

IV.III - A unificação monetária e política da Alemanha

A Lei Básica (*Grundgesetz*) da República Federal da Alemanha, proclamada em 23 de maio de 1949 como o ato de fundação do país, estabelecia “a unidade e liberdade da Alemanha” como um objetivo nacional supremo (MARSH, 1994, p. 23). Conforme vimos anteriormente, Konrad Adenauer, já no seu discurso inaugural como o primeiro chanceler eleito do país, citou a obtenção da unidade alemã como um dos objetivos principais do seu governo, embora com um adendo pouco factível: “sob as fronteiras de 1937” (IRVING, 2002), isto é, incluindo as partes que haviam sido anexadas pela Polônia e pela União Soviética.

Não obstante, vale recapitularmos que a RFA foi fundada como um país desmilitarizado, militarmente ocupado e desprovido de diversas prerrogativas soberanas, como a de manter uma política externa independente. Além disso, tanto Adenauer quanto os seus ministros e os chanceleres que o sucederam estavam cientes de que os crimes cometidos pelos nazistas haviam associado uma “suprema marca negativa” à imagem da Alemanha e dos alemães. Portanto, além da autonomia nas relações internacionais, também era preciso recuperar o prestígio do país para que pudessem agir com vistas à unidade nacional.

No seu entendimento, o caminho para isso passava necessariamente pela realização dos “máximos esforços” para que a RFA se tornasse uma grande potência produtiva. Afinal, na sua visão, os únicos “ativos” que os alemães ocidentais possuíam no pós-guerra eram a “capacidade para o trabalho”, a habilidade organizacional e tecnológica para reconstruir a sua indústria e o foco na produção e na exportação como meios de recuperação de independência financeira e do respeito internacional.

Além disso, conforme expresso por Ludwig Erhard, a solidez da moeda nacional também tinha um papel fundamental a cumprir nesse sentido, sendo entendida como pré-condição para realizar aqueles objetivos e, também, como um indicador da estabilidade institucional e confiabilidade do país. Finalmente, eles ainda consideravam essencial fortalecer os seus laços políticos e militares com o Ocidente, isto é, com a Europa e os Estados Unidos, por intermédio de organismos como a Comunidade Europeia e a OTAN.

Em rigor, isso aconteceu porque:

[...] para contemplar restabelecer a soberania nacional e a integridade territorial, a Alemanha do pós-guerra foi solicitada a estabelecer as suas credenciais como um parceiro internacional confiável. [...] A Alemanha Ocidental também tinha que se tornar um parceiro eminentemente humilde: subordinar os seus interesses aos da aliança ocidental, evitando o uso

independente da força militar, reassegurando os seus aliados de que ela via o seu destino em termos europeus mais do que nacionais, ostensivamente minimizando as possibilidades práticas para a reunificação (às vezes, num grau maior do que observadores estrangeiros). Para reconquistar espaço para a soberania nacional, a Alemanha Ocidental primeiro tinha que se colocar numa posição na qual aparentava não ter nenhuma. (MARSH, op. cit., p. 32-33)

Dessa forma, foi apenas no final da década de 1960 que o chanceler democrata cristão Kurt Georg Kiesinger deu os primeiros passos na direção da chamada *Ostpolitik*, a política de aproximação com os países do bloco soviético levada a cabo com “força e propósito estratégico” pelo seu sucessor, o social democrata Willy Brandt. Então, em 1970, a RFA assinou tratados de reconhecimento de fronteiras com os poloneses e os soviéticos, além de outro dois anos mais tarde com a própria República Democrática Alemã (RDA), reconhecendo a sua soberania como Estado independente e estabelecendo relações diplomáticas regulares com ela. Já em 1973, os dois estados alemães ingressaram na ONU ao mesmo tempo como entidades separadas, um fato que levou os quatro aliados vitoriosos a emitir uma declaração afirmando que essa adesão “não afetava de nenhuma forma” os seus direitos e responsabilidades em relação à Alemanha, assim como os seus acordos, decisões e práticas (HAILBRONNER, 1991, p. 21).

Essas iniciativas foram concebidas sob a tese conhecida como *Wandel durch Annäherung* (“mudança através da aproximação”), segundo a qual a divisão da Alemanha não poderia ser superada pela confrontação com os alemães orientais, mas através da “cooperação” com eles. As expectativas eram as de encorajar “reformas genuínas” que levassem à formação de um “governo democraticamente eleito” na RDA, um fato que eventualmente poderia reduzir a tensão na fronteira entre os dois países e conduzir à reunificação (MARSH, op. cit., p. 33-34).

Nesse contexto, na década de 1970, a RFA forneceu assistências financeiras anuais crescentes que alcançaram até 7 a 10% do produto da RDA, destinadas principalmente à manutenção de infraestruturas de transporte e à reconstrução de igrejas. Além disso, as autoridades ocidentais também pagaram amplas somas pela libertação de milhares de presos políticos orientais. Esses fatos acentuavam a dependência financeira e vulnerabilidade do regime oriental e nada faziam para reduzir a grande diferença entre os dois países no que dizia respeito à prosperidade material ou ao exercício dos direitos civis e políticos. Assim, se quase dois milhões e setecentos mil alemães orientais (quase 20% da população original da RDA)

havia imigrado para o oeste entre a formação dos dois estados e a construção do muro de Berlim, em 1961, outros 616 mil os seguiram até 1988, em que pesem as medidas de repressão nas fronteiras que resultaram na morte de centenas de pessoas (Ibid., p. 38).

Apesar disso, até meados de 1988, não havia qualquer expectativa concreta de que a unificação da Alemanha estivesse prestes a acontecer. Apenas um ano antes da queda do muro, a RDA ainda era descrita na Grã-Bretanha como “talvez o Estado socialista mais estável na Europa Oriental”. O próprio chanceler da RFA, Helmut Kohl, embora considerando que os dois estados formavam uma única nação e que as vidas e destinos das pessoas a leste do rio Elba eram uma “responsabilidade alemã compartilhada”, prognosticou que ele “não viveria” o suficiente para ver o desaparecimento do maior símbolo da divisão alemã.

Ademais, essa divisão também produzira efeitos contraditórios. Se por um lado ela era responsável por uma sensação permanente de insegurança e por certo sentimento de inferioridade nacional, por outro havia sido flagrantemente positiva para a RFA sob diversos aspectos:

A Alemanha Ocidental se estabeleceu como o Estado mais estável e próspero na história alemã. A maioria dos alemães no oeste tinha se tornado acostumada com a separação e tinha crescido confortavelmente com ela. A divisão trouxe [...] não apenas custos, mas também benefícios que provavelmente não teriam se materializado se a nação tivesse permanecido unida. Como uma consequência do desejo do Ocidente para fazer [...] da Alemanha Ocidental um baluarte contra o comunismo, a República Federal atraiu fluxos de ajuda e investimento dos Estados Unidos que apoiaram a recuperação do pós-guerra. A associação à Comunidade Europeia posicionou o país dentro de uma estrutura internacional estável. Ele ganhou mercados para as suas exportações, um papel central na reconstrução da parte ocidental do continente e a reconciliação com a França, a sua velha inimiga do outro lado do Reno. (Ibid., p. 26)

Assim, na visão de muitos alemães ocidentais, a divisão parecia um preço aceitável a pagar por um país que, apesar da soberania limitada, era consideravelmente mais estável que a sua contraparte oriental e havia se tornado um dos mais prósperos do mundo. Além do mais, a sua relativa desmilitarização e subordinação à aliança euro-atlântica asseguravam que as “aventuras” expansionistas do passado alemão não seriam mais possíveis.

Por outro lado, projetava-se que os custos financeiros de uma eventual unificação para a RFA seriam bastante elevados, demandando a transferência de enormes volumes de recursos para o leste com vistas a aproximar as condições de vida vigentes nas duas partes. Era um fato que, sem dúvidas, demandaria grandes sacrifícios aos cidadãos ocidentais. Ainda em 1953, num relatório intitulado “Sobre as perspectivas para a reunificação alemã”, o então ministro

da economia Ludwig Erhard considerou que:

Como um primeiro passo, uma reordenação monetária na zona soviética, através da inclusão no nosso sistema monetário, será imperativa. Inevitavelmente, preços e salários serão alinhados com aqueles na República Federal... Naturalmente, esse processo vai expor implacavelmente a posição econômica da zona soviética e o resultado será doloroso, se não chocante. Nós teremos que contar com um grande abismo de desempenho econômico entre leste e oeste, com sérias consequências para as condições sociais. (Ibid., p. 59).

A perspectiva da unificação alemã também suscitava grande inquietação no exterior. Em 1955, havia entrado em vigor o *Deutschlandvertrag* (também conhecido como a “Convenção de Bonn”), um tratado assinado pela RFA com os Estados Unidos, a Grã-Bretanha e a França determinando que os seus governos fizessem esforços diplomáticos para alcançar uma Alemanha unificada que deveria ser “integrada à Comunidade Europeia” e possuir uma “constituição liberal democrática” (Ibid., p. 43).

Porém, os alemães ocidentais suspeitavam que alguns dos seus aliados não se considerariam obrigados a apoiar a unificação tão logo ela parecesse possível. E com razão. Assim, em meados de 1989, quando o bloco soviético na Europa Centro-Oriental começou a rachar e uma súbita onda de vários milhares de alemães orientais deixou o seu país rumo ao oeste (ao todo, foram 500 mil naquele ano), principalmente via Tchecoslováquia e Hungria⁶⁹, a primeira ministra britânica Margaret Thatcher dirigiu-se a Moscou com vistas a conversar com Mikhail Gorbachev e tentar impedir uma “reunificação rápida”, tese que então estava ganhando força. Ela o fez porque, na sua visão, a Alemanha unificada seria “mais forte que todos os outros” e “uma nação muito dominante”, reunindo mais de 80 milhões de pessoas e desestabilizando os seus vizinhos com o seu crescimento demográfico e ¼ do produto total da CEE (Ibid., p. 44)⁷⁰.

Todavia, a atitude hostil da chefe de governo britânica não era um fenômeno isolado, expressando um sentimento mais ou menos generalizado em toda a Europa. Em público, o presidente francês François Mitterrand, que em novembro de 1989 foi o primeiro líder

69 Em maio daquele ano, o governo húngaro removeu as restrições de passagem na sua fronteira com a Áustria, tornando o país um corredor de acesso dos alemães orientais ao Ocidente. Ademais, os cidadãos da RDA tinham direito automático à cidadania ao ingressar na República Federal (CALVOCORESSI, 2011, p. 256).

70 A desconfiança de Thatcher também possuía razões pessoais. Durante a Segunda Guerra Mundial, ela havia presenciado os bombardeios aéreos alemães à sua cidade natal no meio-oeste da Inglaterra, Grantham, onde se localizavam importantes instalações militares britânicas. Assim, numa ocasião já posterior à reunificação, ela declarou para um ex-embaixador alemão que “vocês vão precisar de outros quarenta anos antes que nós possamos esquecer o que fizeram”.

ocidental a admitir publicamente a queda do muro de Berlim e a unificação alemã, afirmava não temê-la. Mas num encontro realizado naquele mesmo mês em Paris com Thatcher e Kohl, ele aprovou a reação “furiosa” da britânica às cobranças do chanceler alemão quanto ao antigo compromisso assinado em prol da unificação, levando Kohl a retrucá-la, afirmando: “Você não vai impedir o povo alemão de seguir o seu destino” (MARSH, 2009, p. 137).

Em seguida, tal qual Thatcher, Mitterrand também foi à União Soviética em dezembro se encontrar com Gorbachev, de quem teria ouvido um “apelo apaixonado” por auxílio: “Me ajude a prevenir a unificação alemã, de outra forma eu serei substituído por um soldado; de outra forma, vocês carregarão a responsabilidade pela guerra” (Ibid., p. 138). Em seguida, o francês se dirigiu à própria Alemanha Oriental com vistas a discutir a questão com os seus dirigentes, ações que representaram “tentativas deliberadas para desacelerar a rápida velocidade do processo da unificação” (KAELBERER, 2001, p. 177).

Para os alemães, essas atitudes demonstravam que tanto os britânicos quanto os franceses estavam empenhados em impedir a unidade do seu país. Porém, concluindo pela sua incapacidade para impedi-la, o governo francês buscou uma estratégia de “conter os riscos da unificação através de uma política de 'comprometer' a Alemanha com uma Europa mais integrada” (MARSH, 1994, p. 46). Assim, em novembro de 1989, Mitterrand havia declarado para o ministro alemão das relações exteriores, Hans-Dietrich Genscher, que se os alemães não concordassem em realizar “negociações sérias” com vistas à união monetária até o final do ano seguinte, corriam o risco de serem isolados por uma “tríplice aliança” entre britânicos, franceses e soviéticos similar àquela do período entre-guerras. Para o francês, isso significaria um “retorno ao mundo de 1913”.

Por outro lado, a demora do chanceler Helmut Kohl em confirmar que a Alemanha unificada não procuraria renegociar a sua fronteira com a Polônia nem apresentaria reivindicações sobre os seus antigos territórios orientais alimentou as preocupações francesas quanto à “imprevisibilidade” do novo país e ao eventual ressurgimento do nacionalismo alemão. Já para o então primeiro ministro italiano, Giulio Andreotti, a unificação suscitava riscos de “pan-germanismo”. Finalmente, até mesmo os holandeses, leais seguidores dos alemães ocidentais nas questões monetárias, manifestaram preocupações quanto às ações da Alemanha subitamente alargada (MARSH, 2009, p. 138).

Não obstante, se a perspectiva da unificação da Alemanha inquietava e mobilizava os europeus, os Estados Unidos viam essa questão com outros caracteres. Entre 1981 e 1988, o

presidente Ronald Reagan empreendeu uma política de elevação sistemática dos seus gastos militares, induzindo a União Soviética a fazer o mesmo. Esse fato agravou as sérias dificuldades financeiras pelas quais ela passava, se somando a outros fatores (como o fracasso da sua intervenção militar no Afeganistão e a perda de prestígio do Exército Vermelho) para produzir o enfraquecimento interno e externo do seu poder (MEDEIROS *in* FIORI, MEDEIROS e SERRANO, 2008).

Já o sucessor de Reagan, o também republicano George Bush, concebia a unificação da Alemanha como um vetor crucial para abalar o bloco soviético, quiçá provocar a sua implosão. Assim, ele se empenhou em estabelecer vínculos muito próximos com o chanceler Kohl e, em visita à RFA em maio de 1989, poucos meses depois de assumir a presidência, enfatizou a “posição fundamental” do país na Europa, chamando os alemães ocidentais de “parceiros na liderança”. Já o seu embaixador em Bonn, Vernom Walters, embora contrariando a posição mais reservada do secretário de Estado James Baker, afirmou diversas vezes que a unificação alemã “logo estaria na agenda diplomática” (MARSH, 1994, p. 48-49).

Por essas razões, bem ao contrário dos britânicos e dos franceses, os americanos prestaram um “suporte consistente” à unificação. A sua principal preocupação era a de que os alemães ocidentais negociassem com os soviéticos a retirada da Alemanha unificada da OTAN em troca da sua anuência para a anexação da RDA. Afinal, a neutralidade do novo país seria um resultado mais aceitável para Gorbachev do que a simples perda da Alemanha Oriental. Sabia-se que o líder soviético não era favorável à unificação, alertando o chanceler Kohl desde outubro de 1988 que a tentativa de superação da divisão da Alemanha, que ele considerava “um resultado da história”, seria “uma empreitada incalculável e mesmo perigosa” (Ibid., p. 51).

Um ano mais tarde, na cerimônia de comemoração dos quarenta anos da fundação da RDA, Gorbachev reiterou que o fim da divisão poderia ameaçar a estabilidade da Europa e, conseqüentemente, a de todo o mundo. Já para o presidente francês Mitterrand, em novembro de 1989, ele reiterou que o fato poderia levar à “militarização” do governo soviético, assim como provocar uma “guerra no continente”. Desse modo, embora contassem com amplo apoio dos Estados Unidos, os alemães ocidentais enfrentavam três adversários de peso na questão da unificação: a União Soviética, a Grã-Bretanha e a França, todos membros permanentes e com poder de veto no Conselho de Segurança da ONU.

Não obstante, a precipitação dos fatos atropelou o ritmo das manobras diplomáticas e

das reuniões de cúpula. Assim, no dia 9 de novembro de 1989, o governo da RDA, fortemente pressionado por enormes manifestações populares, sem qualquer suporte militar soviético e já num crescente estado de desorganização, suspendeu precipitadamente o controle sobre as suas fronteiras, liberando o fluxo dos seus cidadãos para o oeste⁷¹.

Gorbachev, que desde meados daquele ano havia renunciado ao uso da força para manter os países satélites da União Soviética sob o seu controle, ficou sem opções e, ao lado do chanceler Kohl, declarou publicamente em fevereiro de 1990 o consentimento do seu país para a unificação e a aceitação da Alemanha unificada como membro pleno da OTAN, desde que em troca de algumas concessões: o direito de manter tropas soviéticas/russas no território da antiga RDA até 1995 com uma “contribuição substancial” dos alemães para os seus custos, além do compromisso de que nenhuma força (ainda que alemã) “comprometida” com a aliança militar euro-atlântica lá seria instalada (CALVOCORESSI, 2011, p. 257-258).

Em seguida, no dia 12 de setembro de 1990, os governos das duas Alemanhas, dos Estados Unidos, da França, Grã-Bretanha e União Soviética assinaram o “Tratado sobre a Regulamentação Definitiva com relação à Alemanha”⁷² (*Vertrag über die abschliessende Regelung in Bezug auf Deutschland*), também conhecido como “Tratado dois-mais-quatro”, no qual definiram os termos da unidade alemã.

Então, entre outros, o texto declarava que a Alemanha unificada deveria ser um “Estado democrático e pacífico” cujas fronteiras, que “devem ser definitivas”, representariam um “elemento essencial para a ordem pacífica na Europa” e, também, uma “contribuição significativa” para a sua estabilidade. Além disso, o país se comprometia a abrir mão de quaisquer reivindicações territoriais sobre os seus vizinhos naquele momento e também no futuro; renunciava à “manufatura, posse ou controle” sobre armas nucleares, biológicas e

71 Esse episódio demonstra de forma cabal a confusão que já então reinava na Alemanha Oriental. Günter Schabowski, um funcionário de alto escalão do governante Partido Socialista Unificado da Alemanha (*Sozialistische Einheitspartei Deutschlands*) e porta-voz não oficial do regime, anunciou equivocadamente o livre trânsito dos cidadãos alemães orientais pelos postos de fronteira numa coletiva de imprensa dada a veículos internacionais. Essa decisão vinha sendo discutida pela cúpula partidária, mas ainda não havia sido confirmada. Com o anúncio, milhares de pessoas rapidamente se aglomeraram em torno dos postos, demandando serem autorizadas a passar para Berlim Ocidental. Assim, considerando-se sem condições ou disposição para empregar a força, oficiais da *Stasi*, o Serviço de Segurança do Estado, decidiram abrir os portões naquela mesma noite, pondo um fim efetivo ao muro de Berlim e, para todos os fins, ao seu próprio Estado.

72 Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. *Vertrag über die abschliessende Regelung in Bezug auf Deutschland*. Disponível em: <<https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/vertrag-ueber-die-abschliessende-regelung-in-bezug-auf-deutschland-783966>>. Acesso em: 20 fev. 2019.

químicas; e era declarado proibido de preparar guerras de agressão. Deveria, ainda, reduzir substancialmente os seus contingentes militares convencionais “dentro de três ou quatro anos”, contribuindo para “aumentar a segurança” no continente.

Por outro lado, o tratado também estipulava a retirada das forças soviéticas do antigo território da Alemanha Oriental até o fim de 1994, assim como a das forças americanas, britânicas e francesas estacionadas em Berlim. Finalmente, o seu artigo 7 declarava extintos os “direitos e responsabilidades relacionados a Berlim e à Alemanha como um todo” definidos na Conferência de Potsdam e detidos desde então pelas quatro potências de ocupação (HAILBRONNER, 1991), assim como todos os seus “acordos, decisões, práticas e [...] instituições”, concedendo à Alemanha unificada “plena soberania sobre as suas questões internas e externas”; por sua vez, o artigo 6 atribuía ao país o “direito de pertencer a alianças, com todos os direitos e responsabilidades daí decorrentes”.

Dessa forma, 46 anos após a derrota do nazismo na Segunda Guerra Mundial, o caminho para a unidade e a recuperação da soberania plena pela Alemanha estava definitivamente aberto. O apoio irrestrito dos Estados Unidos aos alemães ocidentais não deixou aos britânicos e franceses qualquer coisa que pudessem fazer para impedi-la.

Todavia, para os propósitos desta pesquisa, o dado mais relevante da unificação da Alemanha foi que ela começou pela moeda, antes mesmo de abarcar o próprio Estado. Isso aconteceu porque o *Deutsche Mark* foi empregado como o instrumento primordial de integração da Alemanha Oriental à RFA. Foi um fato que correspondeu à realização dos planos de Adenauer e Erhard, pelos quais a moeda estável seria o pilar fundamental da organização do Estado, da construção da capacidade produtiva, da recuperação do prestígio, da soberania e da posição da Alemanha no mundo.

a) A anexação monetária da Alemanha Oriental

Quando o muro de Berlim caiu, muito embora a RDA fosse considerada o país mais industrializado do bloco soviético, eram evidentes os sinais da sua falência. O marco oriental - chamado simplesmente de *Mark* pelos alemães orientais, e de *Ostmark* pelos ocidentais - valia bem menos substantivamente⁷³ do que a taxa de câmbio oficial de 1:1, não alcançando 20

73 Fazemos referência aqui à noção de “validade substantiva” do dinheiro apresentada por Max Weber, em contraposição à de “validade formal”. Essa se refere à sua aceitação, decorrente da “convenção” ou da

centavos de *Deutsche Mark*. Isso estabelecia uma relação de troca real superior a 1:5 em favor da moeda da RFA. Por outro lado, a produtividade dos trabalhadores orientais em termos do produto nacional representava apenas 1/3 da alcançada no oeste, ao passo que os salários reais eram várias vezes inferiores (MARSH, 1994, p. 55, 65).

Isso significava que, conforme Ludwig Erhard havia previsto quase quarenta anos antes, de fato havia um “abismo de desempenho” produtivo entre os dois países. Dessa forma, nos primeiros meses após o fim do bloqueio nas fronteiras, uma média diária de dois mil cidadãos orientais imigraram para o oeste. Era um fluxo que poderia se tornar ininterrupto, na medida em que 16 milhões de pessoas ainda habitavam uma RDA em estado falimentar. Assim, passados o júbilo e as celebrações pela queda do muro, a principal preocupação dos dirigentes da RFA se tornou impedir que uma avalanche de pessoas se dirigisse para o seu país.

Em rigor, a primeira sugestão da união monetária entre os dois países foi feita já em meados de janeiro de 1990 pela oposição social democrata. Mas ela foi prontamente rechaçada pelo governo do chanceler Kohl, que argumentou que a medida “reforçaria desnecessariamente” o regime oriental. Além disso, o seu ministro das finanças Theo Waigel afirmou que uma união “artificialmente inspirada” daria “um sinal completamente errado e perigoso”, considerando que era “muito cedo” para dar esse passo e que ele não seria apenas “inefetivo”, mas também poderia “ameaçar a estabilidade monetária” do *Deutsche Mark*. Já o presidente do *Bundesbank*, Karl-Otto Pöhl, desdenhou da ideia como “fantástica”, enquanto assessores do governo se declararam contrários a qualquer tentativa de estabilizar o *Ostmark* pelo banco central (Ibid., p. 72).

Todavia, nas ruas das principais cidades da RDA como Berlim Oriental, Leipzig e Dresden, multidões se manifestavam entoando uma frase que dizia: *Kommt die D-Mark, bleiben wir. Kommt sie nicht, geh'n wir zu ihr* (“Se o marco vier, nós ficamos. Se ele não vier, nós iremos até ele”). Essa era uma “ameaça potente” de imigração em grande escala que levou o chanceler a crer que, se não fosse tomada nenhuma medida de impacto com vistas a

legislação promulgada pelo Estado, como meio de pagamento para liquidação de obrigações pelo seu valor nominal. Já a “validade substantiva” diz respeito à sua aceitação como meio de troca pelos agentes privados, presumida pelo fato de que seus detentores estimam ser capazes de utilizá-lo, num horizonte de tempo “relevante” e sob relações de troca “aceitáveis”, para adquirir novos bens e serviços. Esta condição se relaciona com o poder de troca efetivamente encontrado pelo dinheiro, isto é, “a probabilidade de que [...] seja aceito a uma dada taxa em troca de bens específicos” (WEBER, 1978, p. 76; SWEDBERG, 2005, p. 136-137).

e elevar imediatamente os padrões materiais no país, até o final daquele ano a RFA poderia receber mais quinhentos mil a um milhão de orientais, um fluxo que poderia causar “convulsões sociais catastróficas” nos dois estados (Ibid., p. 70-71). Assim:

Kohl sabia que ele tinha que emitir um sinal de esperança para a população alemã oriental para encorajá-la a permanecer no leste. A conclusão tirada em Bonn foi que [...] os salários tinham que ser aumentados para níveis mais próximos dos ocidentais e o desgastado e inconversível marco oriental tinha que ser substituído pelo *Deutsche Mark*. (Ibid., p. 70)

Desse modo, no início de fevereiro, por razões de estratégia política, o chanceler repentinamente mudou de posição e se convenceu a levar o marco ocidental até a RDA. Waigel, o seu conservador ministro das finanças, também mudou de opinião e emitiu uma declaração afirmando que, afinal, a operação poderia ser “necessária... para oferecer à população da RDA uma perspectiva convincente para o futuro”.

Então, nos dias 3 e 4, Kohl se reuniu com Hans Modrow, o primeiro ministro da RDA e, no dia seguinte, com líderes da sua oposição democrata cristã, tendo como propósito oferecer uma união monetária que ele já considerava essencial para a estabilidade da Alemanha futuramente unificada. Por isso, ele impôs aos alemães orientais uma condição: a união monetária tinha que estar “incontroversamente ligada à perspectiva de uma união política plena” (Ibid., p. 72).

Dessa forma, Kohl oferecia a instituição política mais sólida e prestigiada da RFA, a sua moeda, em troca da extinção do Estado oponente. No dia 6, já de volta a Bonn, o chanceler fez o anúncio público da iniciativa. A urgência em levar o *Deutsche Mark* para o leste foi tal que nem mesmo o presidente do *Bundesbank*, a quem caberia planejar e executar os aspectos administrativos do processo, foi informado antecipadamente da decisão.

Então:

Usar o *Deutsche Mark* como o instrumento primordial da unificação foi um ato de significância monumental para a Alemanha e os seus parceiros europeus. Ele não apenas pavimentou o colapso [...] alemão oriental; também estava para se tornar um fator importante por trás da ruptura do Sistema Monetário Europeu, como a Grã-Bretanha e a França descobriram em 1992-93. Mesmo assim o passo foi tomado sem consulta apropriada, não apenas com os parceiros da Alemanha, mas também dentro dos mais altos escalões do *establishment* [...] alemão. [...] Raramente [...] na história [...] um passo de tal consequência tinha sido preparado com tão pouca premeditação. (Ibid., p. 74)

Com o anúncio da medida, manifestantes tomaram as cidades da RDA exigindo que as poupanças denominadas em marcos orientais fossem trocadas numa paridade 1:1. “Um por

um ou nós jamais seremos um”, eles diziam. Em março, porém, o *Bundesbank* sugeriu uma taxa de conversão de 1:2 em favor do *Deutsche Mark*, gerando protestos no leste de que tal medida “reduziria injustamente” os salários e as poupanças dos cidadãos orientais e os deixariam com rendas equivalentes a apenas ¼ das vigentes na RFA.

Com efeito, tal cenário dificilmente desencorajaria a imigração para o oeste. Assim, em abril, foi anunciado um acordo entre os dois governos pelo qual os salários e as poupanças “pequenas” seriam convertidas à taxa de 1:1; e as “grandes”, 1:2. Foi uma política que representou uma clara derrota para o “independente” *Bundesbank* e que foi chamada pelo seu presidente Pöhl de um “desastre”, em que pese a média da conversão das poupanças tenha sido de 1:1,80, mais próximo ao desejado por ele. Em todo caso, a taxa representava uma sobrevalorização do *Ostmark* da ordem de 400% ou mais, levando o recém-eleito primeiro ministro da RDA, o democrata cristão Lothar de Mazière, a chamá-la de um “presente” para os alemães orientais (Ibid., p. 75⁷⁴).

Assim, o tratado sobre a união monetária foi assinado entre os dois governos alemães em maio de 1990. Ele estabelecia que a taxa de câmbio poderia ser reajustada ainda mais em favor do marco oriental se “investigações subsequentes” demonstrassem que a situação financeira da RDA havia sido subestimada.

Finalmente, a entrada do *Deutsche Mark* em vigor no leste – ou melhor, a *anexação monetária* da RDA pela República Federal – foi agendada para o dia 2 de julho. Na ocasião, o ministro das finanças do país, Walter Romberg, declarou:

A tragédia da Alemanha Oriental é que nós não tivemos tempo para entrar em acordo com e refletir sobre os nossos quarenta anos de história. Nós ganhamos a nossa soberania no dia 9 de novembro, e nós estamos abrindo mão dela novamente no dia 2 de julho. (Ibid., p. 21)

No final de junho, 460 toneladas de notas e 600 de moedas, representativas de 27 bilhões e meio de marcos, foram transportadas para a RDA. Na RFA, contrariando as expectativas iniciais, o chanceler Kohl demonstrou flagrante otimismo com as perspectivas abertas pela construção da unidade alemã. Isso porque, na sua opinião:

Na verdade, todos vão lucrar com a dinâmica econômica futura da Alemanha

74 Esse fato explicita a posição “Cartal” (KNAPP, 1924) segundo a qual a definição do valor nominal de uma moeda é completamente arbitrária, ficando a cargo das autoridades centrais e dependendo somente da sua capacidade de sustentar a paridade cambial estabelecida com as outras moedas a partir das suas reservas acumuladas, independentemente das consequências distributivas que aquela definição possa acarretar.

Oriental... Quando os alemães poderiam esperar melhor dominar os problemas econômicos da unidade do que agora, quando todos podem ver que a economia alemã está em tal forma excepcional? (Ibid., p. 59)

Além disso, menosprezando as diferenças cruciais entre duas circunstâncias históricas tão distintas, Kohl também considerou que a união poderia produzir resultados tão espetaculares na RDA quanto a reforma monetária de 1948 havia feito na RFA, onde a produção industrial havia crescido em 50% nos primeiros seis meses após a introdução do *Deutsche Mark*.

Nessa crença, o chanceler não estava sozinho. Algumas semanas antes, o seu ministro Waigel, outro recém-convertido à causa da união monetária alemã, havia rechaçado os céticos com semelhante entusiasmo:

Nas últimas semanas, eu recebi quase diariamente análises e relatórios alertando sobre uma união monetária rápida e uma integração demasiadamente acelerada das duas economias alemãs. Certamente, se houvesse tempo suficiente, seria mais convincente [...] executar a união monetária [...] no final de um processo de alinhamento das duas áreas [...], um período que teria sido usado para adaptar o sistema econômico da RDA e superar o seu atraso de produtividade. Todavia, o drama dos desenvolvimentos na RDA e a compreensível impaciência da população lá clamam por soluções rápidas... Muito foi escrito recentemente sobre o tamanho das transferências de capital necessárias para a Alemanha Oriental e sobre o tempo exigido para o *catch-up* econômico. Mas muitos dos que estão agora executando os seus cálculos de bilhões [de marcos] sabem pouco sobre a forma como a nossa Economia Social de Mercado funciona. Certamente, a Alemanha Oriental dependerá pesadamente de importações de capital. Mas esse capital, que tem que ser acima de tudo privado, vai fluir por si mesmo tão logo o investimento na RDA valha a pena... Um segundo milagre econômico alemão é completamente possível. À luz dessas perspectivas, todos os cálculos sobre os fardos da unificação logo serão refutados. (Ibid., p. 78)

Por sua vez, os principais economistas alemães projetavam necessidades anuais de financiamento público da parte oriental da ordem de 50 bilhões de marcos por ano; os do *Dresdner Bank* prognosticaram “apenas” 20 bilhões. Já os técnicos do *Institut der deutschen Wirtschaft* estimaram que a produtividade na RDA poderia dobrar na década seguinte, a permitindo alcançar os níveis *per capita* de produto da Alemanha Ocidental até o ano 2000 (Ibid., p. 79)⁷⁵.

Não obstante, essas “previsões” se revelaram de todo irreais. Conforme pretendido pela

75 No entanto, mais de vinte e cinco anos depois da reunificação, os estados mais pobres da antiga RDA, como Brandemburgo e Mecklemburgo-Pomerânia, ainda apresentavam níveis de renda *per capita* 30 a 40% inferiores à média da Alemanha unificada.

estratégia do chanceler Kohl, a enorme sobrevalorização do marco oriental na conversão para o *Deutsche Mark* ampliou significativamente o poder de comando monetário detido pela população da RDA. Num primeiro momento, essa medida foi fundamental para reduzir a grande disparidade de salários reais e poupanças, incentivando o consumo dos alemães orientais e contribuindo para conter a sua imigração para a RFA.

Todavia, conforme havia alertado Karl-Otto Pöhl, o presidente do *Bundesbank*, a sobrevalorização monetária se mostrou desastrosa para a produtividade das indústrias no lado oriental, em sua maioria tecnologicamente obsoletas e intensivas na utilização da mão-de-obra quando comparadas às do oeste. Isso aconteceu porque os seus produtos foram intensamente encarecidos, fato agravado pela sua inadequação cultural e organizacional para concorrer com as empresas ocidentais. Assim, o resultado imediato da união monetária foi uma queda brusca e muito acentuada do produto da RDA, que caiu 15% em 1990 e mais 30% no ano seguinte. Até 1994, treze mil empresas foram privatizadas, mas 2/3 delas foram liquidadas em seguida. Naquele ano, a produção industrial no leste da Alemanha ainda era mais de 50% inferior à verificada antes da unificação. O desemprego disparou, alcançando 30% da força de trabalho, que encolheu de dez para seis milhões de trabalhadores entre 1989 e 1992 (Ibid., p. 82).

Esses fatos aumentaram exponencialmente as necessidades de transferências de recursos do oeste para o leste, onde o nível de consumo atingiu quase o dobro do produto local. Assim, nos primeiros quatro anos depois da reunificação, 600 bilhões de marcos foram transferidos em benefícios sociais, investimentos em infraestruturas de transportes e comunicações e na aquisição de indústrias. Isso equivaleu à média de 150 bilhões por ano, soma então correspondente a duas vezes o PIB da Irlanda (Ibid., p. 65).

Dessa forma, os impactos financeiros da reunificação para a RFA escalonaram muito além do que havia sido previsto pelos “otimistas”. Em que pese o crescimento do seu produto de 5,7% em 1990 - o maior desde 1969 -, impulsionado pelo atendimento da demanda reprimida na RDA, o déficit público aumentou de 1% do produto nacional em 1989 para 5% em 1994. A dívida pública subiu rapidamente: mais do que dobrou desde 1989 e alcançou dois trilhões de marcos, superando o nível de 60% do produto nacional. Ou seja, em apenas cinco anos, o país acumulou uma dívida superior à que contraíra desde a sua fundação. Mas isso também foi o resultado da expansão monetária associada ao alargamento do território do marco, de forma a diminuir as pressões sobre as taxas de juros e o câmbio. Já a inflação subiu de 2,8% em 1989 para 4,2% em 1993, índice nada desprezível para os padrões alemães e bem

acima da meta anual de 2% adotada pelo *Bundesbank* (Ibid., p. 66).

Para o banco central, esses números indicavam claramente um “desequilíbrio extremo” e a “ameaça da instabilidade financeira”. Então, já a partir de 1991, ele começou a promover elevações constantes nas suas taxas básicas de juros, adotando “duras medidas anti-inflacionárias”. Assim, em 1992, o país entrou em recessão e, no ano seguinte, o seu produto caiu em 1%. O desemprego avançou: os dois milhões de desempregados da Alemanha Ocidental em 1989 se tornaram quase quatro milhões na Alemanha unificada em 1994. Mas eles seriam quase seis milhões, se incluídos os trabalhadores em jornadas de trabalho reduzidas e programas de treinamento e requalificação (Ibid., p. 66).

Além disso, para financiar o padrão de consumo no leste, muito superior à sua produção, amplas medidas de “austeridade” foram impostas à parte ocidental do país. Elas incluíram congelamentos de salários nominais na indústria, cujos salários reais caíram em 1993 e 1994; e dos gastos públicos, medidas que desagradaram aos eleitores e levaram a CDU, o partido do chanceler Kohl, a sofrer diversas derrotas nas eleições dos estados (*Länder*). A política tributária também se tornou uma fonte de instabilidade federativa, na medida em que os estados ocidentais desejaram limitar as transferências dos seus recursos para os do leste dentro do sistema chamado de *Länderfinanzausgleich*, que visava redistribuir a arrecadação dos tributos em favor das regiões mais pobres (Ibid., p. 90).

Esses fatos tiveram graves repercussões não apenas para a Alemanha unificada, mas para todo o resto da Europa. Em todo caso, do ponto de vista da RFA, vale ressaltarmos nesse momento que foi através do emprego da sua moeda, sem uma invasão por exércitos armados e sem disparar um único tiro, que ela conseguiu eliminar a sua principal ameaça imediata na Guerra Fria. Foi com a introdução do *Deutsche Mark* no leste, empregado como um instrumento de arbitragem e estabilização das relações sociais, que foram preparadas as condições para a extinção e incorporação política da RDA, afinal concretizada no dia 3 de outubro de 1990.

Com efeito, esse episódio representa mais uma demonstração do emprego da moeda como um meio de projeção de poder nas relações internacionais. Em rigor, um meio de comando governamental que oculta de tal maneira a violência a ponto de tornar o seu emprego dispensável para subjugar ou até mesmo levar à destruição de outro Estado.

Ademais, a anexação monetária da RDA também indicou aos alemães ocidentais alguns

caminhos a serem tomados com relação à união monetária europeia. Isso porque, sendo um prelúdio do papel que seria representado pela sua moeda e pelas suas instituições monetárias naquele processo, ela representou a primeira etapa da extensão territorial da soberania monetária da RFA.

IV.IV - As consequências geopolíticas da unificação da Alemanha para a integração monetária europeia

Conforme vimos, pelo menos desde o final da década de 1970 a moeda alemã era a “âncora” do Sistema Monetário Europeu, o que significava que as suas condições influenciavam significativamente os acontecimentos no resto do continente.

Assim, de saída ficou claro para os governos francês e britânico que a unificação da Alemanha geraria um período indeterminado de “turbulências” nas relações monetárias europeias. Os franceses produziram relatórios afirmando que ela certamente se relevaria muito custosa, antecipando “elevações contínuas” nas taxas alemãs de inflação e de juros. Por outro lado, prognosticou-se o crescimento do produto e a redução do superávit comercial alemão, consequências do atendimento da demanda reprimida na antiga RDA vistas como positivas e há muito solicitadas pela França, que pretendia reduzir o seu saldo negativo.

Em linhas gerais, esse diagnóstico era compartilhado pelos britânicos. No entanto, prevalecia entre eles a atitude da sua primeira ministra Margaret Thatcher, contrária ao envolvimento da Grã-Bretanha no SME. Então, ela questionava os seus ministros: “Não temos sorte em não estarmos nele? O que o marco oriental vai fazer com o *Deutsche Mark*?” Ademais, ela denunciava que, com a união monetária europeia proposta pelos franceses, “a Alemanha adicionaria à sua força econômica [...] ao se tornar politicamente dominante”, pois a Europa lhe seria dada “num prato”. Por essas razões, na sua opinião, “não é construindo a Europa que alguém pode amarrar a Alemanha. A França e a Grã Bretanha precisam unir forças” face ao que chamou de “o perigo alemão” (MARSH, 2009, p. 140).

Os franceses, todavia, discordavam do tratamento a ser dado àquele “perigo”. Já fazia tempo que eles buscavam meios para reduzir o poder da moeda e das instituições monetárias alemãs. Além disso, com a unificação, passaram a ver na união monetária uma forma de conter a Alemanha e comprometê-la irreversivelmente com a Europa. Então, o “alargamento” daquele país exigia maior integração continental, pois tornava preciso garantir compromissos

e caracteres “europeus” dos alemães.

Foi isso o que, na reunião de cúpula franco-britânica realizada em setembro de 1989, Mitterrand argumentou:

Mesmo se a Alemanha se tornar mais forte uma vez que ela se recupere das suas dificuldades pós-unificação, eu acredito que é a União Europeia, e apenas a União Europeia, que pode conter o poder alemão. [...] eu vejo as perturbações no Leste como mais um motivo para realizar a União. Sem uma moeda comum, todos nós [...] já estamos subordinados ao desejo dos alemães. Se eles elevam as suas taxas de juros, nós somos obrigados a seguir o exemplo, e você faz a mesma coisa – ainda que você não esteja no sistema monetário! Então o único caminho para ter o direito de falar é estabelecer um Banco Central Europeu, onde as decisões serão tomadas conjuntamente. (Ibid., p. 135)

Thatcher rejeitou essas posições e reiterou as suas, considerando “insuportáveis” as perspectivas da unificação alemã e da união monetária europeia. Com isso, expôs a disposição do seu governo para se abster de negociar quaisquer daqueles objetivos com os alemães.

Todavia, alguns meses depois, o presidente francês, já assumindo a unificação como fato consumado, pontuou que “os alemães têm o direito à autodeterminação”, mas que ele, em contrapartida, tinha o de “levar em consideração as preocupações do resto da Europa” a respeito da Alemanha unificada (Ibid., p. 139). Coube-lhe, portanto, cobrar dos alemães o comprometimento com a união, em troca do reconhecimento francês da sua unificação.

Dessa forma, foi essencialmente sob a ameaça exercida por Mitterrand quanto à possível formação de uma aliança franco-britânica-soviética contra a unificação da Alemanha que, em dezembro de 1989, numa reunião de cúpula da CEE em Estrasburgo, o chanceler Helmut Kohl consentiu na realização de uma conferência no segundo semestre do ano seguinte com vistas a começar a negociar as condições para a união monetária.

Na ocasião, os franceses foram hábeis em persuadir dois dos mais importantes e usuais aliados dos alemães nas questões monetárias, a Holanda e a Dinamarca, a apoiar um “rápido movimento” em direção à união monetária como uma forma de “ligar a Alemanha à Europa Ocidental” (KALTENTHALER, op. cit., p. 77). Além disso, o presidente francês deixou claro para o chanceler alemão que, embora os franceses não tivessem poderes para impedir a unificação, poderiam ao menos articular para desacelerá-la. Em suma, a união alemã tinha que estar “embutida na perspectiva do processo de integração da Comunidade”.

Em outras palavras:

[...] o presidente francês tornou a aquiescência francesa para uma unificação

alemã rápida contingente à total aceitação alemã do processo de união monetária. A França poderia exercer o seu poder como um dos vitoriosos da Segunda Guerra Mundial para conseguir concessões do governo alemão em direção à integração europeia com vistas a ligar a Alemanha unificada à Comunidade [...]. A França então apresentou ao governo alemão uma escolha dura: aceitar um movimento rápido em direção à união monetária ou um processo lento de unificação alemã. (Ibid., p. 78)

Com efeito, essa contradição representou a “barganha essencial” entre os alemães e os demais europeus, liderados pelos franceses, que “lançou a Europa [...] no caminho da união monetária”. Posteriormente, o então primeiro ministro francês Michel Rocard resumiu a essência do processo:

Havia um equilíbrio entre a unificação da Alemanha e o estabelecimento da união monetária europeia. Ambos os processos aceleraram depois da queda do muro de Berlim. Kohl e Mitterrand já estavam engajados nos dois esforços. Mitterrand teve que aceitar a reunificação mais rapidamente do que ele pensava provável, da mesma forma que Kohl teve que aceitar a união monetária mais rapidamente do que ele tinha pretendido. (MARSH, op. cit., p. 137)

Logo em seguida à reunião de Estrasburgo, as autoridades da CEE decidiram pela instituição de duas conferências paralelas, uma para a união monetária e outra para a política, fato demonstrativo do seu comprometimento com o projeto da integração europeia.

Então, percebendo que a união efetivamente começaria a sair do papel e objetivando “ganhar algum suporte estratégico sobre os recém-formados contornos monetários da Europa”, o governo britânico mudou a sua atitude a respeito. Ademais, em função da crise financeira que se abateu sobre a Grã-Bretanha em meados de 1990, a primeira ministra Thatcher passou a reconhecer “algum mérito” no Mecanismo Europeu de Taxas de Câmbio, confessando para o ministro das relações exteriores da Alemanha, Hans-Dietrich Genscher, que o seu governo havia decidido aderir ao sistema com o objetivo de “usar o *Deutsche Mark* como um tipo de padrão ouro que ajudaria a baixar a inflação” (Ibid., p. 141).

Com isso, os britânicos pretendiam abrir espaço para a redução das suas taxas básicas de juros, há muito no elevado patamar de 15% anuais, e retomar as condições para o crescimento mais acelerado do seu produto. Assim, apoiados por todos os seus integrantes, a Grã-Bretanha aderiu ao SME em setembro de 1990, enquanto o *Bank of England* promoveu um corte imediato de 1% nos juros. Mesmo assim, por razões estratégicas, Thatcher permaneceu sustentando as suas restrições à união monetária, afirmando que:

[...] não há circunstância para ir além do Mecanismo [...] existente no futuro previsível. A Europa precisava de tempo para se ajustar às plenas consequências do mercado comum e não [...] da nova turbulência que seria

causada pela tentativa de mover para uma moeda única. (Ibid., p. 141)

Além disso, Thatcher também se declarou incapaz de “explicar” à Rainha Elizabeth II que “em poucos anos, a sua figura não estaria mais nas nossas notas bancárias” (Ibid., p. 142). Sem dúvidas, um curioso reconhecimento da importância da libra esterlina como instituição política e símbolo nacional por parte de uma personagem tradicionalmente identificada com o ideário monetarista, que nega à moeda as suas origens e propriedades políticas.

Em que pesem as posições pessoais da primeira ministra, naquele momento, o estreitamento da cooperação entre britânicos e europeus continentais nas questões monetárias contribuiu para fortalecer a causa da união. Por outro lado, o chanceler Kohl estava atento ao sentimento dominante em boa parte da opinião pública e das instituições e organizações de interesses do seu país, que a consideravam “contra os interesses alemães” imediatos. Afinal:

Alemães dos dois lados do Elba eram críticos em abandonar o *Deutsche Mark*. Os ocidentais consideravam a sua moeda uma medalha de honra dos sucessos passados – e um talismã para agitações futuras. Os orientais o viam como o símbolo mais potente do sistema ocidental ao qual eles procuravam se unir. (Ibid., p. 138)

Por outro lado, ele reconhecia que a unificação era um feito histórico há muito aguardado no seu país e que o tornaria imensamente popular às vésperas das eleições gerais de dezembro de 1990, nas quais as suas perspectivas de reeleição não se afiguravam animadoras. E para viabilizá-la, a união monetária seria “politicamente importante”, uma vez que, principalmente depois da unificação, a Alemanha precisaria de “amigos” (Ibid., p. 138).

Por essas razões, Kohl concluiu pela necessidade de convencer os cidadãos e as organizações de grupos de interesses alemães quanto à viabilidade da união monetária e às vantagens que poderiam obter com ela. Para isso, assegurou-lhes que não negociaria o “paradigma monetário alemão”, isto é, o rígido controle da inflação, em troca da aceitação da unificação “rápida” pelos franceses.

Em contrapartida, apontou as amplas oportunidades de ganhos que seriam abertas para as indústrias, bancos e fazendeiros ocidentais com a incorporação da RDA e seus 16 milhões de habitantes, potenciais consumidores a serem “conquistados” pelos seus produtos e serviços. Não por acaso, em meados de 1990, as principais associações industriais e bancárias, como a *Bundesverband deutscher Industrie*, a *Deutscher Industrie- und Handelstag* e a *Bundesverband deutscher Banken*, começaram a pressionar publicamente o governo para alcançar a unificação “tão rápido quanto possível” (KALTENTHALER, op. cit., p. 78, 80).

Por outro lado, a aceitação pelo chanceler Kohl de um cronograma para a união monetária em troca da facilitação e do reconhecimento da unidade nacional “representou uma séria derrota política” para o *Bundesbank*. A partir do encontro de cúpula de Estrasburgo, a união deixou de ser mera possibilidade num futuro vago e indefinido para começar a se tornar um fato concreto. Assim, simplesmente manobrar para obstruir as negociações deixou de ser uma opção para o banco central, pois fazê-lo alienaria o seu suporte junto a setores importantes da sociedade alemã que viam ou passaram a ver vantagens na união. Com isso, a sua estratégia passou a ser como proceder com vistas a alcançar um “desenho aceitável” para a moeda comum.

Dessa forma, em setembro de 1990, o *Bundesbank* publicou um artigo no qual expôs as suas posições com vistas à realização da união monetária. Ele advogou pela adoção de uma série de “critérios de convergência” a serem cumpridos pelos países membros antes da entrada no segundo estágio da união. A princípio, eles teriam que tomar parte no Mecanismo Europeu de Taxas de Câmbio sem controles de capitais; seus níveis de inflação tinham que ser “em grande medida eliminados”; e os de déficit orçamentário, reduzidos. Esses critérios teriam necessariamente que ser atendidos para a admissão na união monetária; caso contrário, o país em questão teria que aguardar para ingressar nela.

Além disso, o *Bundesbank* afirmou que a união não deveria ser constrangida pelo estabelecimento de um calendário rígido, tendo a “convergência econômica e monetária”, em qualquer tempo, como a sua prioridade. Ele também reivindicou que o futuro Banco Central Europeu (BCE) fosse “modelado” no próprio banco central alemão, embora dotado de “melhorias institucionais” - o que significava estar “comprometido unicamente com a estabilidade de preços”, sem ser responsabilizado por “apoiar a política econômica”. Esse BCE deveria ser “a única autoridade para política monetária e relações monetárias internacionais” na Europa e teria a sua posição “claramente definida por lei”, de forma a não deixar margem a conflitos políticos a respeito das suas funções e decisões. Finalmente, o *Bundesbank* não apresentou essas cláusulas como “sugestões” para as negociações que seriam iniciadas alguns meses mais tarde, mas como condições exigidas por ele com vistas a aceitar o projeto da união (Ibid., p. 80).

Com a divulgação desses termos, o banco central pretendia deter o poder de definir os termos da união monetária ou até mesmo gerar tal rejeição por parte de um ou mais governos, inclusive o alemão, que o projeto fosse abandonado. Em todo caso, para constranger o próprio

chanceler Kohl e o ministro das relações exteriores Genscher a seguirem as suas diretrizes na reunião de cúpula prevista para o fim daquele ano, a instituição precisava obter apoio político para as suas posições, ou seja, mobilizar em favor delas os interesses e as organizações integrantes da velha “coalizão anti-inflacionária” da RFA.

Com efeito, não foi difícil consegui-lo. Isso porque se as associações de interesses organizados haviam decidido tomar posição em favor união monetária, elas não pretendiam dar uma “carta branca” para o governo com vistas a concretizá-la. Afinal, o seu apoio à união era muito mais “instrumental” do que orientado por princípios, estando combinado à perspectiva da unificação alemã e aos ganhos que, por seu intermédio, pretendiam auferir. Assim, tão logo o *Bundesbank* tornou públicas as suas posições e exigências, aquelas logo saíram em “apoio aberto” a “linha-dura” do banco central. O seu objetivo era o de garantir que o processo da união monetária não ameaçasse a estabilidade interna dos preços, mesmo porque o apoio dos franceses à unificação alemã parecia assegurado enquanto o governo alemão permanecesse comprometido pública e politicamente com aquela (Ibid., p. 81).

Por sua vez, outras associações, como as dos bancos de poupança e seus clientes, declararam expressamente o seu apoio às teses do *Bundesbank*. Dessa forma, o próprio chanceler Kohl saiu publicamente em suporte das posições do banco central, buscando um delicado equilíbrio entre resistir às pressões do governo francês para concretizar a união monetária da forma mais célere possível - e sob condições “menos alemãs” - e garantir que a unificação alemã prosseguisse sem obstáculos.

Além disso, Kohl defendeu o aprofundamento da “união política” concomitantemente à monetária, já que “avanços na integração política eram considerados necessários pela maioria das organizações alemãs para assegurar que elas saberiam em qual contexto político o futuro Banco Central Europeu operaria” (Ibid., p. 81). Isto é, seria uma forma de assegurar o cumprimento, pelos governos dos demais países, das políticas acordadas com vistas à união monetária. Já o ministro das relações exteriores Genscher pressionava pelo estabelecimento de um calendário de curto prazo para a criação dessa instituição como forma de assegurar o compromisso da Alemanha unificada com o projeto.

Afinal, conforme programado, na Conferência Intergovernamental da CEE realizada em Roma em dezembro de 1990, começaram as negociações para a união monetária. A unificação da Alemanha, concretizada em outubro, já era fato consumado. Impedi-la ou revertê-la não era mais possível, o que fortaleceu a posição dos alemães nas negociações.

Dessa forma, a delegação alemã apresentou aos demais países membros as suas condições. Tratou-se de uma representação fiel das teses do *Bundesbank*, em especial a de que a união só seria aceita sob “condições alemãs”, ou seja, acima de tudo, que o banco central alemão fosse utilizado como o modelo para a instituição do Banco Central Europeu e que, tal qual aquele, fosse proclamado “independente” das autoridades políticas europeias. Ao mesmo tempo, Karl-Otto Pöhl, o presidente do *Bundesbank* e chefe do Comitê dos Governadores dos Bancos Centrais da Comunidade Europeia, seguiu o Relatório Delors ao propor a sua instituição, acreditando que os franceses se disporiam a sacrificar a sua tradicional objeção à sua “independência” com vistas a concretizar o “objetivo maior” da união monetária (KAELBERER, 2001, p. 141).

Diante disso, não surpreende que o governo francês tenha se tornado “crescentemente agravado” com as exigências alemãs. Mas com a unidade da Alemanha já realizada, os franceses não tinham muitos meios pelos quais pressioná-la. O ministro Genscher, numa posição conciliadora, proferiu uma série de comentários que sugeriam o seu alinhamento com as posições francesas, um fato que gerou temores no interior da “coalizão anti-inflacionária” de que o chanceler Kohl pudesse “rifar” o *Bundesbank* e o “paradigma monetário” alemão com o objetivo de aplacar o país vizinho (KALTENTHALER, op. cit., p. 82).

Em todo caso, as negociações em Roma foram apenas preliminares. A decisão final quanto às características da união monetária europeia ficou para a reunião de cúpula seguinte, a ser realizada um ano mais tarde na cidade holandesa de Maastricht.

IV.V - O Tratado de Maastricht e a vitória política do “paradigma monetário” alemão

A Conferência de Maastricht teve início em dezembro de 1991. Dela participaram os doze países que então faziam parte da Comunidade Europeia: Alemanha, Bélgica, Dinamarca, Espanha, França, Grã-Bretanha, Grécia, Holanda, Irlanda, Itália, Luxemburgo e Portugal.

Até aquele momento, haviam sido apontados pela Comissão Europeia vários motivos que justificavam a realização da união monetária, em linha com teorias como a das “Áreas Monetárias Ótimas”. Entre eles estavam: (1) os efeitos de incremento no comércio e nos investimentos no interior da CEE previstos em decorrência da eliminação dos custos e riscos cambiais; (2) o apoio da maior parte das lideranças empresariais nacionais à moeda comum; (3) a consolidação, tida como irreversível, da união aduaneira, impedindo que eventuais crises

financeiras fossem utilizadas como pretexto para a reintrodução de políticas protecionistas; e (4) a preservação dos ganhos de coordenação das políticas monetárias obtidos pelo Sistema Monetário Europeu, cada vez mais instável devido à liberalização dos movimentos de capitais promovida pelo *Single European Act*, aprovado em 1986 e que havia entrado em vigor no ano seguinte. Ele promoveu a liberdade plena de movimentação para pessoas, bens, serviços e capitais entre os países da Comunidade (KAELBERER, 2001, p. 171-173).

Não obstante, tal qual ocorrera nas tentativas anteriores de cooperação monetária na Europa, os principais comandos nas negociações partiram dos governos francês e alemão. Recapitulando, quanto aos franceses, o seu principal objetivo político com a união já havia sido expresso pelo então ministro das finanças Edouard Balladur em 1988, quando afirmou que o Sistema Monetário Europeu era demasiadamente “assimétrico” e deveria ser reformado “para prevenir um país de determinar os objetivos das políticas econômicas e monetárias do grupo como um todo” (Ibid., p. 169).

Assim, em Maastricht, os franceses pretendiam impedir o domínio da Alemanha sobre os demais membros da Comunidade, conforme observado na “Cobra” dos anos 1970 e no SME, e acreditavam que a criação de uma moeda e de instituições comuns - desde que subordinadas aos governos nacionais - reduziria a influência dos alemães e empoderaria os demais países no que tange às questões monetárias europeias. Com isso, o seu objetivo primordial era o de assegurar que os alemães se comprometeriam com a realização da união monetária.

Por sua vez, a orientação dos alemães havia sido mais bem representada por Reimut Jochimsen, o presidente do banco central da Renânia do Norte-Vestifália e membro do conselho do *Bundesbank* para quem “uma moeda estável tem precedência sobre uma comum”, embora ressaltando que “o objetivo naturalmente permaneça conquistar ambas simultaneamente” (Ibid., p. 169). Essa visão era compartilhada pelas principais lideranças do empresariado alemão, que desejavam a união para consolidar a relativa estabilidade nas taxas de câmbio obtida com o SME. Isso porque a moeda única eliminaria definitivamente para os governos dos demais países a possibilidade de desvalorizar as suas moedas nacionais, garantindo a competitividade das exportações alemãs.

Não obstante, para abrir mão do *Deutsche Mark*, os alemães não pretendiam aceitar uma moeda comum que fosse menos estável que a sua própria. Por isso, o seu principal objetivo em Maastricht foi o de garantir que a união não comprometesse as suas prioridades

domésticas, e que os países de moedas “fracas” se comprometessem com a “disciplina” das suas políticas monetárias, entendidas como o “modelo” a ser seguido na Europa.

Portanto, se nas vésperas da unificação alemã os franceses e seus aliados reuniram poderes para constranger os alemães a aceitar a união monetária, esses, por seu turno, com aquela já realizada, detinham os meios para definir as principais condições para a sua existência.

a) As negociações e os resultados de Maastricht

Em rigor, as negociações em Maastricht se concentraram em torno dos seguintes pontos, fundamentais para a definição das características da nova ordem monetária europeia que se pretendia inaugurar:

- 1) As regras ou critérios para a entrada dos países membros na união monetária;
- 2) As características das instituições monetárias comuns, tais como: a) a criação do Banco Central Europeu e a sua “independência” em relação às instituições políticas; b) a “independência” dos bancos centrais nacionais constituintes do Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC) em relação aos governos nacionais; c) as características e funções da instituição monetária comum durante o segundo estágio da união;
- 3) O estabelecimento dos prazos para a entrada em vigor dos estágios superiores (segundo e terceiro) da união.

Começaremos pela apresentação dos resultados quanto a esses pontos, detalhando em seguida como se deram as negociações. Então, as principais provisões determinadas pelo chamado “Tratado da União Europeia”, assinado no dia 7 de fevereiro de 1992⁷⁶, foram (KAELBERER, 2001, p. 179-180):

- 1) Determinou que o segundo estágio da união monetária começasse em janeiro de 1994. Nele, a coordenação das políticas monetárias entre os países europeus deveria aumentar de forma a preparar o estabelecimento das taxas de câmbio fixas no terceiro estágio. Além disso, instituiu o Instituto Monetário Europeu (IME), que assumiu as funções do Fundo Europeu de Cooperação Monetária e do Comitê de Governadores dos Bancos Centrais. A sua

76 União Europeia. *Tratado da União Europeia*. Disponível em: <https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_pt.pdf>. Acesso em: 2 jan. 2019.

principal missão foi a preparação dos “detalhes técnicos e logísticos” da unificação das moedas nacionais no terceiro e último estágio do processo. Todavia, a autoridade do IME era limitada e a responsabilidade pela elaboração e execução das políticas monetárias permanecia com os bancos centrais nacionais;

2) Estabeleceu os chamados “critérios de convergência” para definir a participação dos países membros no terceiro estágio da união. De acordo com eles, os governos nacionais precisavam alcançar uma “posição financeira sustentável” definida em conformidade com o “Protocolo sobre Procedimentos de Déficit Excessivo”, a saber: a) um limite anual de déficit orçamentário de 3% do PIB; b) um estoque da dívida pública inferior a 60% do PIB; c) um “nível elevado de estabilidade de preços”, definido como “uma taxa média de inflação... que não exceda por mais de 1,5% aquelas [...] dos três estados membros de melhor desempenho”; d) uma taxa de juros nominal de longo prazo que “não exceda por mais de dois pontos percentuais aquelas [...] dos três estados membros de melhor desempenho em termos de estabilidade de preços”; e) e taxas de câmbio das moedas nacionais que respeitassem as margens de flutuação “normais” do SME, “sem tensões severas” nos dois anos anteriores à elegibilidade para o terceiro estágio;

3) Definiu explicitamente datas-limite para a entrada do terceiro estágio em vigor. A primeira data foi o ano de 1997; a união entraria em funcionamento se o Conselho Europeu, em acordo com os chefes de governo dos países membros, decidisse que “a maioria” deles cumpria as “condições necessárias para a adoção da moeda única” e que seria “apropriado para a Comunidade entrar no terceiro estágio”. A segunda foi 1º de janeiro de 1999, quando todos os países que cumprissem os critérios deveriam ingressar automaticamente no terceiro estágio, independentemente de constituírem a maioria dos membros ou apenas um pequeno grupo;

4) Isentou (*Opt-out*) a Grã-Bretanha e a Dinamarca da união monetária mesmo que ambas cumprissem os “critérios de convergência”, de acordo com as intenções expressas pelos seus governos;

5) Definiu (no seu “Protocolo sobre o Estatuto do Sistema Europeu de Bancos Centrais

e do Banco Central Europeu”⁷⁷) a criação do Banco Central Europeu (BCE) no terceiro estágio, como parte do Sistema Europeu de Bancos Centrais (conjuntamente com os bancos centrais nacionais) e em substituição ao Instituto Monetário Europeu; e estruturou as regras da sua governança tendo como modelo o *Bundesbank*, estabelecendo a sua “independência” política em relação às demais instituições europeias e aos governos nacionais, assim como o seu comprometimento com o “objetivo primário” de manter baixas taxas de inflação para a moeda comum. Determinou ainda que apenas “sem prejuízo” a esse objetivo o BCE “apoiará as políticas econômicas gerais” e os “objetivos” da Comunidade conforme definidos no Artigo 2º do seu tratado de fundação⁷⁸, entre eles, a “expansão contínua e equilibrada” do produto e a “elevação acelerada do padrão de vida” nos países membros.

6) Instituiu a “União Europeia” (UE), fundada nas “Comunidades Europeias” anteriores e em sua substituição.

Nas negociações, evidenciou-se mais uma vez o antigo conflito de interesses distributivos entre os países dotados de moedas “fortes” e “fracas”. Quanto aos primeiros, liderados pela Alemanha e integrados entre outros por Holanda e Luxemburgo, demandavam a instituição de um Banco Central Europeu dotado de “independência” política seguindo o modelo do *Bundesbank*, visto como “condição central e causa para o histórico de baixa inflação da Alemanha”. Além disso, exigiam o compromisso constitucional prioritário desse banco com o objetivo da baixa inflação; qualquer outro modelo era visto como “potencialmente ameaçador” das suas condições de estabilidade monetária e macroeconômica (Ibid., p. 182-183).

Não obstante, os países de moedas “fracas”, liderados pela França, divergiam. Tradicionalmente, os franceses se opunham à constituição de uma autoridade monetária europeia autônoma dos governos e dessa vez não foi diferente. O seu pleito foi reforçado pelo fato de que, desde meados da década de 1980, a França havia conseguido reduzir consideravelmente a sua inflação, embora o *Banque de France* permanecesse subordinado ao

77 União Europeia. *Protocol on the statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank*. Disponível em: < https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_statute_2.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2018.

78 “Será o objetivo da Comunidade, ao estabelecer o Mercado Comum e aproximar progressivamente as políticas econômicas dos Estados Membros, promover através da Comunidade um desenvolvimento harmonioso das atividades econômicas, uma expansão contínua e equilibrada, uma estabilidade aumentada, uma elevação acelerada do padrão de vida e relações mais próximas entre os Estados Membros”.

Ministério das Finanças. Tratava-se de um fato que, eles alegavam, desmentia o argumento central da tese dos países de moedas “fortes” quanto à necessidade da “independência” do banco central com vistas a garantir a estabilidade monetária (Ibid., p. 183).

Assim, antes mesmo do início das negociações, o então primeiro ministro francês, Pierre Bérégovoy, rejeitou a ideia da independência do Banco Central Europeu, embora esse ponto constasse do Relatório Delors, aprovado anteriormente por todos os governos, inclusive o francês. Em contrapartida, os franceses propuseram um papel mais atuante do Conselho Europeu nas questões monetárias do que o proposto pelos alemães, que pretendiam atribuir mais poderes ao banco. O presidente François Mitterrand pretendia, conforme declarou até mesmo depois da assinatura do Tratado de Maastricht, que o BCE se limitasse a “implementar as resoluções aprovadas pelos doze chefes de Estado e governo na sua condução da política monetária” (Ibid., p. 184).

Desse modo, o banco central seria apenas o executor, mas não o elaborador, das políticas monetárias, que ficariam a cargo dos acordos realizados pelos governos nacionais.

No entanto:

Apesar das reservas francesas [...] a aceitação do princípio da independência do banco central durante as negociações [...] foi inesperadamente fácil. Em último caso, uma ameaça crível de saída melhorou a posição de barganha da Alemanha nesse ponto. Os outros países sabiam bem que a Alemanha não participaria sem o princípio da independência do banco central. Ao mesmo tempo, contudo, a participação do principal país de moeda forte era essencial para o projeto da união monetária europeia. Então, os países de moedas fracas não estavam numa posição de rejeitar as demandas alemãs nessa questão. Além disso, os países de moedas fortes tinham uma vantagem tática importante. O Comitê dos Governadores dos Bancos Centrais estava encarregado de rascunhar o Estatuto do BCE. Entre eles, é claro, o objetivo da independência do banco central não era controverso e representava parte do seu interesse institucional comum – independente da filiação nacional dos vários governadores [...] e do *status* legal das suas instituições nativas. (Ibid., p. 184)

Por essas razões, no final, o documento que os governadores produziram, defendendo a independência política do BCE, foi aprovado praticamente sem reparos pelos chefes de governo, representando uma sólida vitória das posições alemãs.

Outro ponto disputado acirradamente foi a demanda dos países de moedas “fortes” para que os bancos centrais de todos os participantes da união monetária adquirissem a “independência” política em relação aos seus governos nacionais antes do seu ingresso no Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC), isto é, ainda no segundo estágio da união.

De fato, essa exigência acabou se tornando mais controversa do que a da independência do próprio BCE, uma vez que os governos de países como a França, a Itália e a Grã-Bretanha a rejeitaram, censurando o que consideraram uma intervenção indevida da Comunidade nos seus assuntos domésticos. Nesse ponto, porém, os alemães e seus aliados cederam parcialmente nas suas exigências, acordando que a independência dos bancos nacionais fosse exigida apenas no terceiro estágio, isto é, quando da instituição do banco central comum.

Outro disputa se deu em torno da intenção dos franceses e italianos de que o Instituto Monetário Europeu (IME) recebesse gradualmente poderes de execução de políticas monetárias já no segundo estágio da união, conforme defendido pelo Relatório Delors. Isso porque eles queriam reduzir a influência do *Bundesbank* o quanto antes. Porém, em reação à resistência daqueles governos em conferir a “independência” aos seus bancos centrais nacionais, os alemães enrijeceram a sua oposição a que o IME assumisse quaisquer funções relevantes, receando uma “confusão de responsabilidades” entre as funções e poderes dos bancos nacionais e os daquele organismo. Para eles, era preciso ficar claro que as autoridades monetárias nacionais deveriam zelar pelas condições em cada país (Ibid., p. 185).

Assim, nesse ponto, a posição alemã e dos seus aliados também prevaleceu: um IME “fraco” foi estabelecido no segundo estágio, assumindo as funções do Comitê dos Governadores dos Bancos Centrais e do Fundo Europeu de Cooperação Monetária, porém desprovido de funções operacionais e destinado apenas a preparar tecnicamente o terceiro estágio da união (Ibid., p. 186).

O ponto alto das negociações em Maastricht, contudo, se deu em torno das regras para a adesão dos países à moeda comum. Para os de moedas “fortes”, os candidatos à união deveriam cumprir determinados critérios de desempenho macroeconômico e monetário com vistas a se habilitar a tomar parte nela. Caso contrário, eles argumentavam, a moeda comum sofreria pressões inflacionárias e os custos da integração monetária, na forma da elevação dos seus níveis nacionais de inflação, acabariam sendo assumidos por eles. Dessa forma, os alemães e seus aliados não contemplavam conciliar nessa questão.

Por outro lado, os países de moedas “fracas” rejeitavam a adoção de tais critérios, que eles julgavam projetados para bloquear a sua adesão à união – de fato, essa intenção foi admitida pelo texto do tratado redigido pelos holandeses. Para eles, isso criaria uma indesejável “hierarquização” entre os integrantes da Comunidade. Assim, em contrapartida, a versão apresentada pelos franceses não continha tais critérios. Prevaleciam, ainda, as antigas

posições de que a “convergência” deveria ser um produto da união, não uma pré-condição para a sua formação; e de que ela deveria se orientar para níveis “intermediários” entre os países de melhor e pior desempenho, dividindo os custos do ajuste.

Porém, conforme vimos, o *Bundesbank* havia exigido o cumprimento de determinadas condições para consentir na cessão dos seus poderes. Assim, colocou-se a discussão a respeito de quais critérios deveriam ser adotados e os valores de referência apropriados para eles. Os franceses propuseram a inclusão de indicadores como nível de desemprego, PIB *per capita* e a “flexibilidade” das legislações trabalhistas em cada país.

Todavia, divergências quanto à mensurabilidade desses índices e uma “pressão intensa” da delegação alemã para a adoção de critérios prioritariamente relacionados ao controle da inflação resultaram no seu descarte. No final, os “critérios de convergência” adotados o foram porque se assemelhavam aos índices de inflação, déficit orçamentário, dívida pública e taxas de juros dos países de melhor desempenho financeiro em 1990, tomados arbitrariamente, por opção política, como modelos para os demais; e também porque o *Bundesbank*, em particular, pressionou pela adoção de critérios rigorosos na expectativa de que os países europeus, coletivamente, não conseguiriam cumpri-los, e de que os de pior desempenho acabariam excluídos da união.

Dessa forma, triunfou a antiga posição dos países de moedas “fortes”, que desejavam que a convergência dos desempenhos nacionais antecederesse a união monetária e que as suas políticas monetárias e fiscais fossem adotadas como os modelos para a integração europeia (Ibid., p. 188).

Sem dúvidas, essa foi a grande vitória política auferida pelo governo e pelas autoridades monetárias alemãs em Maastricht. Porém, nem todas as suas posições e as dos seus aliados prosperaram, pois para viabilizar o sucesso das negociações, também tiveram que fazer algumas concessões aos países de moedas “fracas”.

A primeira delas foi a aceitação das datas-limite para a entrada dos estágios superiores da união em vigor. Tratou-se de uma exigência dos franceses e italianos, que objetivavam tornar impossível o seu adiamento ou mesmo um recuo da Alemanha em relação aos termos do tratado, possibilidade sempre existente diante do poder persuasivo do *Bundesbank* e da força da “coalizão anti-inflacionária” naquele país. Por exemplo, para marcar a sua oposição ao governo do chanceler democrata cristão Helmut Kohl, os social democratas alemães

vinham fazendo fortes críticas aos termos negociados.

Outro compromisso aceito pelos alemães foi o de rejeitar o conceito, apresentado pelos holandeses, de uma união monetária em “múltiplos estágios”, isto é, que começasse apenas com alguns países - os que cumprissem mais rapidamente os “critérios de convergência” - em detrimento dos “países do sul”, muito embora o texto final do tratado mantivesse aberta a possibilidade de barrar a adesão daqueles que não conseguissem atendê-los até a data limite de janeiro de 1999. Além disso, os alemães também consentiram num dispositivo que oferecia a possibilidade de revisão futura dos “critérios de convergência” por “escolha política”, uma concessão - ao cabo, jamais utilizada - que foi particularmente mal recebida pelo *Bundesbank*, pela opinião pública e pelas organizações de grupos de interesses alemães (KALTENTHALER, op. cit., p. 82).

Por outro lado, o Tratado de Maastricht tampouco estabeleceu parâmetros para a união política, conforme defendido anteriormente pelo chanceler Kohl, que desejava a criação de instituições capazes de impor a “disciplina” monetária e fiscal aos demais países. Porém, o texto definiu ampla série de restrições à soberania dos países membros nesses campos, tais como: (1) a proibição de financiamento dos déficits de entidades públicas pelos bancos centrais nacionais; (2) estabeleceu que nem a Comunidade nem qualquer país membro da união fossem responsáveis pelos compromissos financeiros assumidos por qualquer outro membro; (3) e pôs os orçamentos nacionais sob a supervisão dos ministros das finanças europeus (MARSH, op. cit., p. 147-148).

Em contrapartida, e como uma espécie de “alívio” a essas medidas rigorosas, foi criado apenas o chamado “Fundo de Coesão”, que se propunha a fornecer recursos para investimentos nos países e regiões menos desenvolvidos da união. Mesmo assim, os montantes designados ficaram muito aquém de uma redistribuição fiscal efetiva, ou pelo menos daquelas normalmente realizadas pelos governos nacionais no interior dos seus territórios (Ibid., p. 148).

Finalmente, vale a pena notarmos a participação da Grã-Bretanha em Maastricht. Embora o governador do *Bank of England* tenha sido um dos signatários do Relatório Delors, os britânicos relançaram a proposta de que não fosse instituída uma moeda comum europeia, mas que essa fosse aquela “escolhida” pelos “mercados” em função do seu melhor desempenho no que diz respeito à estabilidade dos preços.

Com efeito, tal proposta causou estranheza, na medida em que era de reconhecimento geral que, pelo menos desde a década de 1970, o *Deutsche Mark* era a moeda mais sólida do continente e de longe a mais demandada como denominadora de ativos de reserva, muito à frente das suas principais rivais como o franco e a própria libra esterlina. O que os britânicos teriam a ganhar propondo a eventual substituição da sua moeda nacional pela alemã?

Vimos ainda que a primeira ministra Margareth Thatcher se opunha visceralmente à união monetária europeia. Todavia, em novembro de 1990, ela foi substituída pelo também conservador John Major. Poucos meses antes, na qualidade de chefe do Tesouro no gabinete da sua antecessora, Major havia sido o responsável pela apresentação de outra proposta, que contemplava transformar progressivamente a ECU numa moeda única europeia, desde que fossem atendidas certas condições definidas sem muita clareza (Ibid., p. 141).

Dessa forma, nas duas propostas britânicas, a instituição da moeda comum seria adiada para um momento indefinido, um fato que preservaria as moedas nacionais. Assim, ficou claro para as delegações dos demais países que a estratégia dos britânicos em Maastricht, conforme relatada posteriormente pela própria Margaret Thatcher nas suas memórias, era a de obter o apoio do *Bundesbank* ao seu plano, que potencialmente privilegiava o *Deutsche Mark*, com vistas a mobilizar a oposição do influente banco central alemão à união monetária (KAELBERER, op. cit., p. 186).

Porém, essa manobra foi percebida pelas demais delegações como “diversionista”, o que minou a credibilidade da delegação britânica e reduziu a sua capacidade de influir sobre as negociações. Além disso, para a sua surpresa, o próprio banco central alemão rejeitou o plano, alegando que a crescente adoção internacional do *Deutsche Mark* reduziria a efetividade das suas políticas monetárias quanto aos objetivos domésticos.

Por outro lado, o chanceler alemão Helmut Kohl acreditava que, cedo ou tarde, a Grã-Bretanha aderiria à moeda comum. Segundo ele, essa acabaria sendo uma exigência dos interesses financeiros britânicos. Assim:

Em Maastricht [Kohl] fez uma aposta de que a Grã-Bretanha se tornaria um membro da União Monetária Europeia até 1997, a data mais prematura do tratado. 'O governo sempre fez o que a *City* quer... A *City* garantirá que a Grã-Bretanha se junte à união monetária'. (MARSH, op. cit., p. 148)

Todavia, no devido prazo, o chanceler perdeu a aposta.

Isso aconteceu porque, na visão do governo britânico, aderir à moeda comum se afigurava como o pior cenário possível – o melhor sendo, evidentemente, impedir a união

monetária europeia. Para ele, apesar da fraqueza relativa da libra esterlina em relação às moedas mais sólidas como a alemã em todo o período do pós-guerra, era preferível manter a sua moeda nacional, e com isso a autonomia nas suas políticas monetárias e fiscais, do que aderir a um projeto que, conforme bem percebido por Thatcher, provavelmente resultaria na consagração política da hegemonia monetária da Alemanha sobre o continente.

Além disso, os britânicos também consideravam que adotar a moeda comum e prescindir das suas prerrogativas de soberania monetária e fiscal deixaria o seu governo desprovido de mecanismos de defesa da posição da *City* londrina como grande centro financeiro europeu, a expondo diretamente à concorrência de Frankfurt e Paris. Dessa forma, a libra esterlina foi entendida apropriadamente como uma barreira de isolamento monetário da Grã-Bretanha em relação à Europa continental.

Por essas razões, ao cabo, a delegação britânica, vendo frustrada a sua estratégia de bloquear as negociações através da cooptação do *Bundesbank* e desprovida de meios para impedir a concretização da união, optou por ser excluída dela, negociando um tratado de *Opt-Out* com a Comunidade Europeia. Nisso, ela foi seguida pela delegação da Dinamarca, outro país cujo governo encontrou razões suficientes para não acordar abrir mão das suas prerrogativas soberanas em prol da moeda comum.

b) O papel de comando determinante da Alemanha em Maastricht

Conforme demonstram claramente os resultados do Tratado de Maastricht, embora a iniciativa da união monetária europeia tenha partido da França, essencialmente interessada em comprometer a Alemanha unificada com a Europa e “minar” o seu domínio monetário sobre o continente, foram justamente os alemães que lograram obter uma contundente vitória política com a sua instituição.

Em rigor, isso aconteceu porque a posição de barganha da Alemanha nas negociações era muito mais sólida do que as dos demais países. Por deterem a moeda dotada do maior histórico de estabilidade no pós-guerra e a principal comandante das relações comerciais e financeiras entre os países europeus, ademais administrada pela instituição monetária mais prestigiada do continente, o *Bundesbank*, os alemães puderam condicionar fortemente a sua participação na união monetária, sem a qual ela não faria sentido.

Desse modo:

A forte posição alemã resultou de duas condições simultâneas. A Alemanha tinha uma ameaça crível de saída das negociações da União Monetária Europeia. Ao mesmo tempo, a participação alemã era imperativa para qualquer união monetária funcional, por que de outra forma o projeto não teria credibilidade. Conforme o *Financial Times* notou ainda durante os estágios iniciais das negociações: '[...] a União [...] virá em algo próximo aos termos alemães, ou não virá. Cabe aos parceiros da Alemanha decidir se eles querem pagar o preço'. Então, a necessidade de assegurar a participação alemã [...] sob virtualmente qualquer custo criou uma interação de barganha assimétrica. No final, o Tratado de Maastricht correspondeu à maioria das condições alemãs de longa data para a união monetária. (KAELBERER, 2001, p. 190)

Além disso, a unificação alemã já havia sido concretizada em outubro de 1990, privando os demais governos, principalmente o francês, de um importante instrumento de pressão.

Com isso, em Maastricht, os três principais representantes alemães - o chanceler Helmut Kohl, o ministro das relações exteriores Hans-Dietrich Genscher e o ministro da economia Theo Waigel - atuaram praticamente sem constrangimentos. Assim, o seu país operou como uma espécie de “arquiteto constitucional” da união monetária, liderando as negociações e estabelecendo os seus padrões e condições, embora fazendo concessões necessárias para viabilizá-la (Ibid., p. 189).

Esse papel ficou mais evidente no estabelecimento dos dois pontos fulcrais da união: as características e funções do Banco Central Europeu e a definição dos “critérios de convergência”. Quanto ao primeiro, os alemães conseguiram fazer com que o seu estatuto “imitasse em muitos aspectos” as leis que governavam o seu próprio banco central, tais como a “independência” frente aos governos nacionais e o compromisso prioritário com o objetivo da estabilidade de preços.

De fato, o último foi definido de forma ainda mais rígida do que as atribuições do *Bundesbank*, cuja lei orgânica de 1957 citava apenas a função de “salvaguardar a moeda”. Além disso, o BCE foi legalmente proibido de prover créditos aos governos nacionais, contrariando uma das prerrogativas consideradas mais básicas dos bancos centrais: a de servir como prestador de última instância (GOODHART, 1988).

Finalmente, enquanto a lei do banco central alemão pode ser alterada por uma ação ordinária do parlamento da RFA, mudanças no estatuto do BCE requerem a renegociação e ratificação de um tratado por todos os membros da União Europeia (KAELBERER, op. cit., p. 190).

Por outro lado, no que diz respeito aos critérios de convergência, os escolhidos representaram a confirmação das posições há muito defendidas pelos alemães. Eles estabeleceram o cumprimento de normas de conduta monetária e fiscal “disciplinadas” - isto é, semelhantes às suas - para os governos nacionais como precondições para a sua adesão à união, definindo os seus índices como os padrões de referência a serem perseguidos.

Com isso, os critérios asseguraram que os custos da integração monetária seriam assumidos majoritariamente pelos países dotados de moedas “fracas”. A partir da assinatura do tratado, os seus governos ficaram responsáveis pela adoção de políticas monetárias e fiscais mais “austeras” com vistas a reduzir os seus índices de inflação, déficit orçamentário, dívida pública e taxas de juros, além de zelar pela maior estabilidade cambial possível em relação às moedas “fortes”. Em caso de fracasso, eles poderiam ter a sua adesão à moeda comum vedada (Ibid., p. 191).

Outras questões também resultaram no sucesso das posições alemãs nas negociações. Entre elas, a importante disputa pela localização do Instituto Monetário Europeu e, principalmente, do Banco Central Europeu. Inicialmente, os países de moedas “fracas” propuseram que os dois órgãos fossem sediados em locais diferentes. Os franceses desejavam que a cidade escolhida fosse Lyon, no seu território (KALTENTHALER, 2006, p. 28). Outras se candidataram, como Londres e Edimburgo - ambas na Grã-Bretanha, que nem sequer havia se comprometido com a adesão à união monetária - e Amsterdam, na Holanda (MARSH, 2009, p. 187).

Todavia, conforme exigido pelo chanceler Kohl, que desejava “simbolizar a continuidade” das novas instituições com o *Bundesbank*, elas acabaram sendo instaladas em Frankfurt, o principal centro financeiro da Alemanha e também a sede do seu banco central. Tratou-se de um fato considerado importante para sinalizar para a opinião pública alemã o compromisso das novas instituições europeias com os valores monetários do país e, também, que a proximidade geográfica permitiria ao banco central alemão exercer grande influência sobre a sua contraparte europeia, transferindo para ela o seu prestígio internacional (KAELBERER, op. cit., p. 196).

Não obstante, a escolha de Frankfurt como a “capital monetária” da Europa também contribuiu para fortalecer a sua posição como centro financeiro internacional. Isso porque, já a partir da instalação do Instituto Monetário Europeu em outubro de 1994 num edifício até então ocupado pelo *Commerzbank*, um dos principais bancos comerciais alemães, o órgão

centralizou as suas operações cambiais e de “mercado aberto” naquela cidade. Tratou-se de uma vitória do seu presidente, o belga Alexander Lamfalussy, e do presidente do *Bundesbank*, Hans Tietmeyer, sobre as posições dos franceses, cujo então governador do *Banque de France*, Jean-Claude Trichet, defendia a execução descentralizada daquelas operações pelos bancos centrais nacionais, precisamente com o objetivo de “proteger a importância do mercado financeiro internacional de Paris” e impedir que a cidade alemã preponderasse (MARSH, op. cit., p. 188-189).

Por outro lado, até mesmo a escolha do nome da moeda comum representou outro êxito das posições alemãs. Os países de moedas “fracas” propuseram a manutenção do nome da antiga unidade de conta europeia, ECU. Todavia, para os alemães, aquele termo soava “excessivamente francês”, além de remeter negativamente à “tendência de longo prazo à depreciação” apresentada por ela *vis a vis* as moedas europeias mais estáveis, como a sua. Afinal, conforme propunham os alemães e os seus aliados, em dezembro de 1995 decidiu-se pelo nome de euro, que na sua visão aparentava “neutralidade” (Ibid., p. 177).

Não obstante, os representantes alemães também fizeram uma série de concessões. A mais importante delas foi a aceitação de um calendário fixo para o início da união monetária, uma demanda feita principalmente pelos governos da França e da Itália, que pretendiam obter uma prova do comprometimento da Alemanha com o projeto.

Isso aconteceu porque, durante as negociações, enquanto franceses, italianos e demais países dotados de moedas “fracas” haviam aceito as duas principais exigências alemãs - a “independência” do banco central e os “critérios de convergência” -, os alemães resistiam a estabelecer prazos para a entrada da união em vigor, pretendendo que ela fosse iniciada apenas quando a “convergência” fosse alcançada, em qualquer tempo.

Dessa forma, os governos dos demais países não possuíam certezas de que os esforços que empreenderiam com vistas a fazerem os seus índices monetários e financeiros convergirem para os dos países de moedas “fortes” seriam recompensados com o lançamento da moeda única, passando a questionar os “reais interesses” da Alemanha no acordo (KAELBERER, op. cit., p. 193). Estariam os alemães apenas interessados em “disciplinar” os países vizinhos sem oferecer nada em troca?

Assim, o estabelecimento de uma data preliminar (1997) e de outra definitiva (1º de janeiro de 1999), a partir da qual a união entraria em vigor automaticamente, serviu para

assegurar a participação da Alemanha e conferir credibilidade ao projeto.

Sucintamente, outras concessões alemãs às posições dos países de moedas “fracas” foram: (1) a aceitação de um presidente externo para o Instituto Monetário Europeu, o belga Lamfalussy⁷⁹, em vez de simplesmente transformá-lo num renomeado Comitê dos Governadores dos Bancos Centrais, presidido pelo chefe do *Bundesbank*; (2) a entrega de alguns poderes sobre a política cambial da moeda comum ao Conselho de Ministros da UE, compartilhando a responsabilidade do Sistema Europeu de Bancos Centrais (e consequentemente, do BCE) neste tocante; (3) a criação do “Fundo de Coesão”, uma exigência dos países mais pobres do bloco para promover transferências de renda e investimentos em infraestrutura, em que pesem modestos, com vistas a “aliviar” os custos da adesão à união; (4) e a desvinculação das negociações da união monetária de exigências quanto ao avanço do projeto da união política, conforme desejado anteriormente, em especial, pelo chanceler Kohl (Ibid., p. 194-195).

Em rigor, todos esses compromissos se revelaram essenciais para o sucesso das negociações em Maastricht. Eles demarcaram uma diferença crucial em relação à postura muito mais inflexível dos dirigentes da RFA nas tentativas anteriores de cooperação e integração monetária na Europa. Todavia, é preciso ressaltar que nenhum deles comprometia o objetivo primordial do governo alemão: a manutenção rigorosa da estabilidade de preços na moeda comum europeia, tal qual a auferida pelo *Deutsche Mark*.

Tendo esses elementos em vista, evidencia-se o “caráter alemão” das instituições monetárias europeias e das regras para a participação na união. Ela foi uma iniciativa francesa orientada para minar o poder monetário alemão sobre a Europa, mas acabou comandada pelos alemães, que em grande medida projetaram as suas características. Através dela, a Alemanha se impôs como “modelo”, embora tenha realizado uma série de concessões “menores”, ainda que pesem importantes, para viabilizá-la (Ibid., p. 189).

Com efeito, esse foi o motivo pelo qual, ainda antes do encerramento da Conferência de Maastricht, Theo Waigel, o ministro das finanças da RFA, declarou:

Estamos trazendo o *Deutsche Mark* para a Europa... o tratado sobre a União Econômica e Monetária, acordado depois de negociações longas e intensas, carrega a marca alemã. A nossa política de estabilidade se tornou o *Leitmotif*

⁷⁹ Lamfalussy era um ex-presidente do já citado *Bank for International Settlements*, “altamente respeitado pelos seus colegas banqueiros centrais” (KALTENTHALER, 2006, p. 28).

para a futura ordem monetária europeia. (MARSH, 2009, p. 132)

Por essas razões, não vemos exagero em considerarmos que, de saída, as intenções francesas em conter o poder monetário alemão fracassaram quase que integralmente. Conforme pretendiam, os franceses lograram comprometer a Alemanha unificada com a Europa e o seu projeto de integração. Todavia, o conseguiram apenas sob condições - em grande medida e no que havia de mais substancial - ditadas pelos próprios alemães.

Dessa forma, com a união monetária engendrada em Maastricht, a Alemanha aceitou se “europeizar”. Mas para isso, cobrou dos europeus a sua “germanização”.

IV.VI – A ordem monetária europeia pós-Maastricht

Após a assinatura do Tratado de Maastricht, seguiu-se o complicado processo da sua ratificação pelos parlamentos nacionais ou, quando convocados, pelos eleitores.

Já no seu primeiro teste, na Dinamarca, o acordo foi rejeitado por 50,7% dos eleitores num referendo em junho de 1992, lançando dúvidas sobre a sua viabilidade. Somente depois que o tratado do país com a UE recebeu quatro exceções ou “suplementos especiais”, ele foi aprovado num novo referendo realizado no ano seguinte, por 56,7% dos votos.

Na Alemanha, apesar da oposição considerável de setores da opinião pública à união monetária, o tratado foi aprovado sem maiores resistências pelo voto direto do *Bundestag* em dezembro de 1992 (KALTENTHALER, op. cit., p. 84), talvez porque o chanceler Kohl temesse vê-lo derrotado numa consulta popular.

Na Grã-Bretanha, os parlamentares também o aprovaram, ainda que por margem muito estreita - e lembrando que, no seu caso, o acordo não incluía a união monetária.

Por outro lado, na França, a oposição *gaullista* ao governo de François Mitterrand atacou violentamente o tratado, insistindo em que ele implicaria num “monetarismo obrigatório e no fim das políticas econômicas autônomas” para o país. Contra essas alegações, o então primeiro ministro Pierre Bérégovoy respondeu:

A nossa política monetária não é constrangida primariamente pela Europa, mas por uma economia mundial aberta. A moeda única nós dá meios para lidar com esse constrangimento... A onipotência do dólar permitiu aos Estados Unidos fazer outros pagarem pelo seu déficit. Esse não é outro motivo para uma moeda europeia, em pé de igualdade com o dólar e o yen? (MARSH, 2009, p. 150)

Além disso, ele declarou também que a construção da Comunidade Europeia

representava a garantia da paz para o continente e que “o tratado cria uma Europa política, torna possível uma Europa social [e] estabelece uma 'autoridade econômica' na União Econômica e Monetária”.

Logo em seguida, em julho de 1992, o argumento de Bérégovoy foi fortalecido pela decisão do *Bundesbank* de elevar a sua taxa de juros para 8,75%, o nível mais elevado praticado desde a fundação da RFA (KALTENTHALER, op. cit., p. 92).

Considerando-se o contexto de aperto monetário e recessão que, sob o impacto dos custos da unificação alemã, se espalhava por toda a Europa Ocidental, tratou-se de uma reafirmação da “independência” do banco central alemão que alarmou até mesmo os holandeses, seus tradicionais aliados; e frustrou os britânicos, cujo primeiro ministro John Major havia “pedido” ao chanceler Kohl que os alemães não elevassem a sua taxa de juros, pois obrigaria os demais países europeus a fazerem o mesmo (MARSH, op. cit., p. 151).

Então, Bérégovoy declarou que “se um banco central comum existisse para os 12 estados da Comunidade [...] uma decisão como a que o Bundesbank acabou de tomar não seria possível” (Ibid., p. 151). Em suma, o primeiro ministro trabalhava com a ideia de que a união monetária representaria um ganho, e não uma perda, de soberania monetária para a França, considerando que naquela situação o seu país já se encontrava à mercê das decisões tomadas pelas autoridades alemãs e dos “constrangimentos” decorrentes de uma “economia mundial aberta”.

Em todo caso, no referendo convocado pelo presidente Mitterrand realizado em setembro de 1992, o eleitorado francês concedeu uma vitória apertada, com apenas 51% dos votos válidos, ao texto do Tratado de Maastricht. Assim, em geral, ele “apenas sobreviveu ao processo da sua ratificação muito estreitamente” (Ibid., p. 181).

a) A crise do Sistema Monetário Europeu e a “Batalha do Franco”

A partir de janeiro de 1991, em resposta aos custos da unificação e à elevação da inflação na Alemanha, o *Bundesbank* adotou uma política de elevações sistemáticas da taxa básica de juros. Então, elas subiram de 6% para 8,75% um ano e meio mais tarde.

Em rigor, foram medidas que o banco justificou como necessárias diante do grande volume das transferências de recursos federais para os estados da antiga RDA e das expectativas de crescimento da oferta monetária na Alemanha em quase 10% em apenas doze

meses. Essa também seria uma forma de criar uma “zona de baixa inflação” para os países membros do SME, um fato que os dirigentes do banco central consideravam a sua “contribuição” para a realização do Tratado de Maastricht (KALTENTHALER, op. cit., p. 92-93).

Não obstante, esse “aperto monetário” rigoroso não apenas foi fortemente criticado dentro da própria Alemanha como “excessivo”, inclusive por aliados tradicionais do *Bundesbank* como as associações industriais e os maiores bancos privados, como também provocou impactos os mais severos em toda a Europa.

Isso aconteceu devido à liberalização crescente da movimentação de capitais na Europa e no mundo em geral - promovida a partir da década de 1970 (ou mesmo da anterior) pelos principais governos e organismos comandantes do capitalismo internacional (HELLEINER, 1994; SOLOMON, 2001) - num contexto de vigência do regime do Sistema Monetário Europeu, que conforme vimos, se fundamentava em taxas de câmbio fixas entre as moedas europeias, contidas dentro de bandas cambiais estreitas de 2,25%.

Assim, com as altas taxas de juros na Alemanha, teve início um fluxo crescente de capitais em direção ao país. Eles deixavam outros, como a França, a Grã-Bretanha e a Itália, em busca de remuneração elevada em ativos denominados em marcos, moeda considerada bastante mais estável que o franco, a libra esterlina ou a lira.

Por isso, a partir de meados de 1992, teve início um processo acentuado de valorização do *Deutsche Mark*. Porém, recapitulamos que, de acordo com os regulamentos do SME, as autoridades monetárias dos demais países eram obrigadas a intervir nas bolsas de câmbio em sustentação aos valores mínimos das suas moedas em relação à moeda “líder” - isto é, a alemã -, um fato que começou a consumir rapidamente as suas reservas internacionais.

Dessa forma, em agosto daquele ano, os ministros das finanças e chefes dos bancos centrais alemães, franceses, britânicos e italianos se reuniram em Paris com vistas a discutir a situação. O presidente francês Mitterrand já havia avisado ao chanceler Kohl que a manutenção das taxas de juros alemãs em patamares elevados obrigaria os franceses a fazerem o mesmo, agravando a sua recessão. Por sua vez, os primeiros ministros John Major e Giuliano Amato cobravam do líder alemão que pressionasse o *Bundesbank* para reduzir as suas taxas, uma medida que o seu presidente substituto Hans Tietmeyer considerou “fora de questão” (MARSH, op. cit., p. 152).

Em seguida, Major escreveu uma série de cartas para Kohl, afirmando que o banco central alemão tinha que escolher “entre um corte nas taxas de juros na Alemanha ou uma elevação nas taxas por toda a Europa”. Afirmou também que a libra esterlina vinha alcançando valores “inaceitáveis” em função da valorização do marco e que o *Bank of England* teria que elevar a sua taxa de juros para até 12%, obrigando franceses e italianos a fazerem o mesmo e ameaçando aprofundar a recessão europeia. Por fim, Major relatou que a reunificação alemã era o “coração” desses problemas e que embora a Grã-Bretanha a tivesse apoiado, estava pagando um “preço elevado” decorrente da atitude “difícil de compreender” assumida pelas autoridades monetárias alemãs (Ibid., p. 153).

Não obstante, em setembro, os alemães não tomaram qualquer atitude, resistindo às pressões cada vez mais insistentes pela redução da sua taxa de juros. Então, a *Banca d'Italia* anunciou a elevação dos seus juros para 15% ao ano, enquanto o governo britânico apresentou um pacote de defesa da libra esterlina orçado em 10 bilhões de ECUs. Na Suécia, que não fazia parte do SME, mas cuja moeda (coroa sueca) tinha o seu valor atrelado ao das europeias, as autoridades implementaram um “aperto monetário drástico” que elevou as taxas de empréstimo em 500%. Já o *markka* finlandês sofreu uma desvalorização de 14%.

Com isso, a especulação cambial se generalizou pela Europa. No dia 11 daquele mês, a lira italiana caiu para o valor mínimo permitido pelo SME, disparando uma “enorme intervenção obrigatória” em sua defesa por parte da *Banca d'Italia* e do *Bundesbank*. No mesmo dia, porém, o banco central alemão, alegando temer uma “ruptura” do suprimento monetário no país, anunciou que se considerava “livre do constrangimento de fazer compras ilimitadas em suporte das moedas europeias fracas”, interrompendo a sustentação da moeda italiana (Ibid., p. 155) e, para todos os fins, se proclamando isento das obrigações assumidas pelo seu governo.

Alguns dias depois, numa ação concertada sob a pressão do governo alemão, as autoridades monetárias dos dois países promoveram uma desvalorização de 7% da lira e pequenos cortes nas taxas de juros alemãs, de 0,25 a 0,5%. Isso reduziu a tensão sobre a moeda italiana. Todavia, em meio às conversas de bastidores quanto à possibilidade de promover um “realinhamento” geral dos valores das moedas do SME, declarações públicas “infelizes” do presidente titular do *Bundesbank*, Helmut Schlesinger, a esse respeito desencadearam vendas “maciças” de libras esterlinas por especuladores em Nova York.

Assim, no dia seguinte, o valor da moeda britânica foi pressionado contra o limite

mínimo em relação ao marco, exigindo intervenções da ordem de 30 bilhões de dólares pelo *Bank of England*, pelo *Bundesbank* e por outros bancos centrais. Uma elevação emergencial na taxa básica de juros da libra de 10 para 12%, anunciada pelas autoridades às 11 horas da manhã, não obteve qualquer sucesso em interromper a sua venda maciça; uma segunda, de 12 para 15% promovida às 14:15, tampouco. Menos de duas horas depois, tendo exaurido as suas reservas, o banco central britânico comunicou aos demais que a participação da sua moeda no SME estava sendo “temporariamente suspensa”, propiciando uma queda imediata de 3% do seu valor.

Então, no final daquele dia que ficou conhecido pelos britânicos como o *Black Wednesday*, um funcionário do Tesouro relatou como “dentro de poucas horas as reservas cambiais estrangeiras da Grã-Bretanha foram transformadas de um excedente de mais de 20 bilhões de dólares numa posição significativamente negativa”. Já o seu *chancellor*, Norman Lamont, declarou que, a partir de então, “nós estamos flutuando [a libra esterlina] e vamos estabelecer a política monetária nesse país para cumprir os nossos objetivos. Será uma política econômica britânica e uma política monetária britânica” (Ibid., p. 161).

Em rigor, aquele foi o seu “grito de independência” em relação à hegemonia monetária alemã sobre a Europa, pois a Grã-Bretanha jamais retornou ao SME, preservando desde então um regime de livre flutuação para a libra e a sua autonomia para executar políticas monetárias e fiscais. No dia seguinte, a Itália também se retirou SME, após ter perdido entre 40 e 50 bilhões de dólares em reservas cambiais apenas naquele mês (Ibid., p. 154).

Apesar disso, as turbulências monetárias não cessaram, apenas mudaram de território. Isso porque, com a saída da libra e da lira do sistema, os especuladores transferiram o foco das suas atenções para o franco, outra moeda considerada “fraca” em relação ao *Deutsche Mark* - muito embora naquele momento a França apresentasse uma inflação inferior à da Alemanha.

Assim, no dia 21 de setembro teve início uma venda de francos em “quantidades sem precedentes”, com os especuladores testando os limites do sistema e buscando forçar a sua desvalorização para recompra-los posteriormente, num nível mais baixo. O pretexto para isso foi a estreita vitória do “sim” ao Tratado de Maastricht na consulta popular realizada no dia anterior, levando a crer que a oposição à união monetária na França não cederia (Ibid., p. 162-163).

Esse fato obrigou o *Banque de France* a realizar compras maciças da sua própria moeda com vistas a sustentar o seu valor. Porém, no dia seguinte as vendas de francos se intensificaram, levando o presidente Mitterrand e o primeiro ministro Bérégovoy a solicitar o apoio das autoridades alemãs - caso contrário, eles disseram, a França poderia ser obrigada a sair do SME, o que lançaria grandes dúvidas sobre a realização da união monetária.

Então, o chanceler Kohl assumiu a coordenação das ações e comunicou-lhes que o *Bundesbank* e o Ministério das Finanças estavam “preparados para ajudar” a França e que haviam se disposto a disponibilizar uma linha inicial de crédito de 5 bilhões de dólares, e mais 19 bilhões de marcos, para sustentar o valor do franco. Além disso, afirmou também que as autoridades monetárias alemãs estavam considerando promover alguma redução na sua taxa de juros e anunciar publicamente o compromisso com a manutenção da paridade então vigente entre as duas moedas, medidas que tenderiam a desestimular os especuladores.

Não obstante, um encontro realizado naquele mesmo dia em Washington, por ocasião da reunião anual do Fundo Monetário Internacional, entre as delegações lideradas por Jean-Claude Trichet e pelos alemães Theodor Waigel e Helmut Schlesinger, produziu resultados bastante diferentes. Isso porque o último afirmou:

Eu não assinarei nenhuma declaração conjunta dos bancos centrais francês e alemão sobre manter a paridade. Não contem comigo para isso. Eu sou apenas o presidente do *Bundesbank*, nada mais. Eu não quero passar pelo ridículo de ser contradito pelos fatos doze, vinte e quatro ou quarenta e oito horas depois. Essa não é a atitude de um banqueiro central responsável! Se você está na situação do franco, você desvaloriza. A França não fez nada para defender o franco! Nada sério! Ela nem sequer fez uso da nossa oferta de comprar francos em Frankfurt para a sua conta...! (Ibid., p. 167)

O francês, dizendo-se “estupefato e indignado”, respondeu afirmando que aquela era uma “língua de ruptura” entre dois países cuja aliança constituía o “pivô do sistema europeu desde a reconciliação”; que naquele contexto de baixa inflação na França, a desvalorização do franco seria “injustificável”; e que as autoridades francesas já haviam gasto 25 bilhões de dólares na defesa do franco, além de elevado a sua taxa de juros.

Por fim, Trichet declarou também que o *Banque de France* aceitaria a oferta do *Bundesbank* se os detalhes da operação não fossem tornados públicos. Em seguida, descreveu a situação para outro integrante da delegação alemã, Horst Köhler⁸⁰:

80 Posteriormente, Köhler foi eleito presidente da Alemanha, cumprindo mandato de julho de 2004 a maio de 2010.

Eu disse para ele [Schlesinger] com brutalidade que o *Bundesbank* (e a Alemanha) estavam cometendo um erro se pensavam que poderiam nos tratar da mesma forma que a Inglaterra e a Itália haviam sido tratadas, quantitativa e qualitativamente. Nós não éramos comparáveis, nem economicamente, nem politicamente, nem estrategicamente. (Ibid., p. 168)

Uma nova intervenção do chanceler Kohl, todavia, acalmou os ânimos, e os alemães aceitaram produzir uma declaração conjunta. O *Bundesbank* também aceitou ampliar os créditos para o *Banque de France* para 39 bilhões de marcos, quatro bilhões a mais do que haviam fornecido ao *Bank of England* durante o “*Black Wednesday*”. Porém, ainda contrariando a orientação conciliadora do governo, Schlesinger ressaltou que a sua instituição não se comprometeria com intervenções “ilimitadas” e que solicitaria ao Conselho Monetário Europeu a desvalorização do franco caso a situação não melhorasse.

Desse modo, no dia seguinte, os bancos centrais e ministérios das finanças dos dois países publicaram um comunicado garantindo a paridade franco-marco. Somado às intervenções que montaram a 32 bilhões de dólares, boa parte dos quais financiados pelo banco alemão, à elevação da taxa de juros na França e à sua redução na Alemanha, ele compôs um conjunto de medidas bem sucedido em interromper (momentaneamente) o ataque especulativo contra a moeda francesa.

Com efeito, foi notável a diferença do tratamento dispensado pelos alemães à crise monetária francesa em relação às duas (britânica e italiana) que a antecederam. Então, em conversa com o presidente francês Mitterrand, o primeiro ministro John Major chegou a levantar a hipótese de que o *Bundesbank* tivesse propositalmente fornecido as “informações necessárias” aos agentes cambiais estrangeiros com vistas a “danificar a libra” (Ibid., p. 169).

Todavia, o problema ainda não havia sido de todo superado.

Em novembro, as tensões foram renovadas pelas desvalorizações da peseta espanhola e do escudo português, levando o *Banque de France* a promover novas intervenções com vistas a impedir uma perda excessiva de valor pelo franco. Mitterrand, então, expôs ao primeiro ministro italiano Amato as suas impressões a respeito:

Se não existisse essa interação entre moedas europeias, a especulação não existiria. O franco quase sucumbiu. É intolerável. Não há razão pela qual a política de um Estado deva estar à mercê de capital volátil que não representa qualquer riqueza real, ou a criação de bens reais. É uma imoralidade intolerável. [...] Isso tem que acabar. [...] Um dia as únicas moedas importantes serão o ECU, o dólar e o yen. (Ibid., p. 170)

Para ele, apenas a “vontade política” demonstrada pelo chanceler Kohl em auxiliar a

França havia impedido o “desastre” precipitado pelas declarações de Schlesinger.

Por outro lado, para Jean-Claude Trichet, a crise do franco se devia à ação dos “mercados anglo-saxões em Londres e Nova York”, que estariam “jogando pela destruição do Sistema Monetário Europeu”. Diante disso, ele reivindicava que os alemães assumissem as suas “responsabilidades”, reduzindo rápida e substancialmente as suas taxas de juros para mitigar a pressão daqueles “mercados” sobre as moedas dos seus vizinhos (Ibid., p. 171).

Com efeito, isso só começou a acontecer em fevereiro de 1993 - por meio de um modesto corte de 0,25% (KALTENTHALER, op. cit., p. 101) -, quando uma nova onda especulativa atingiu a libra irlandesa e voltou a ameaçar o franco. Em maio, a peseta e o escudo foram desvalorizados pela quinta vez em oito meses.

Enquanto isso, sob um novo primeiro ministro, Edouard Balladur, o *Banque de France* promoveu cortes substanciais de 3,5% na sua taxa de juros em apenas dez semanas, visando promover a retomada do crescimento do produto e a redução do emprego. Ao mesmo tempo, o seu ministro das finanças, Edmond Alphandéry, reivindicou publicamente que os alemães discutissem a redução dos seus juros no próximo encontro do Conselho Econômico Franco-Alemão, a ser realizado em julho em Paris - o que foi prontamente rejeitado por Waigel e Schlesinger, que entenderam a declaração como um “ataque à independência do *Bundesbank*” e cancelaram o encontro (MARSH, op. cit., p. 172).

Mesmo assim, o banco central alemão deu seguimento à redução das suas taxas, que caíram para 7,5% em março, 7,25% em abril e 6,75% em julho. Mas no fim desse mês, a retomada da “especulação dos mercados anglo-saxões” contra o franco obrigou o *Banque de France* a gastar 22 bilhões de marcos na sustentação do valor da sua moeda em apenas um dia, levando o governo francês a solicitar até mesmo a intervenção de Jacques Delors, o presidente da Comissão Europeia, em busca de uma solução para o problema junto aos alemães.

Então, os franceses solicitaram do *Bundesbank* novos créditos de 15 bilhões de marcos. Os alemães responderam oferecendo apenas 10 bilhões e a possibilidade de um novo corte de 0,25% na sua taxa de juros - porém, mediante uma exigência inédita que explicitava os constrangimentos à soberania monetária francesa: que o *Banque de France* subisse a sua de 7,75 para 10%. Ainda assim, no dia seguinte, declarações de um integrante do conselho do banco central alemão descartando a redução dos seus juros obrigou o banco francês a

dispender mais quatro bilhões e meio de marcos das suas reservas.

Dessa forma, o “antagonismo monetário franco-alemão” atingiu o seu clímax. Em meio às vendas contínuas e cada vez mais acentuadas de francos, o governo francês declarou que as intervenções realizadas pelo *Banque de France* vinham envolvendo montantes “ainda maiores” do que os 27 bilhões de dólares em reservas consumidos em setembro do ano anterior e que “todo país europeu aponta para o *Bundesbank* por desencadear essa crise” (Ibid., p. 173).

Além disso, Balladur sugeriu a intervenção “ilimitada” do banco central alemão na compra de francos e cortes “imediatos e adequados” na sua taxa de juros, ao mesmo tempo em que enviou uma mensagem a outros governos deixando implícita a ideia de que o *Deutsche Mark* é que deveria ser retirado do SME, com vistas a reduzir a pressão sobre as demais moedas. Isso tornaria o franco a “moeda âncora” e, logo, a líder do sistema, representando “um objetivo que a França estava ansiosa para obter, e que os alemães estavam totalmente determinados a frustrar” (Ibid., p. 173).

Todavia, as autoridades monetárias holandesas e belgas imediatamente indicaram que, se os alemães saíssem do sistema, os acompanhariam. No mesmo dia, numa reunião emergencial entre alemães e franceses realizada em Paris, Waigel declarou que a sugestão de Balladur era “inaceitável”. Em resposta, Jacques de Larosière, presidente do *Banque de France*, afirmou que o governo permitiria ao franco desvalorizar até o limite do sistema, o que obrigaria todos os bancos centrais a intervir na sua sustentação.

Os alemães, porém, responderam afirmando que as reservas francesas estavam se esgotando - no seu ápice, as compras de francos chegaram a consumir cem milhões de dólares por minuto - e que, devido aos empréstimos para financiar as intervenções, o *Banque de France* já devia 34 bilhões de marcos ao *Bundesbank*, a serem pagos em curto prazo. Por outro lado, em meio a esse impasse, o chanceler Kohl apoiou as posições de Waigel e Schlesinger, contrários a novas intervenções do banco central alemão em suporte ao franco - ou seja, em favor de um novo descumprimento, pelo banco central da Alemanha, das regras do SME (Ibid., p. 174).

Dessa forma, após duras negociações travadas durante o final de semana no Comitê Monetário Europeu, reunido em Bruxelas por convocação do governo alemão, e sob a ameaça de abandono do SME pelo governo francês, foi apenas na manhã do dia 2 de agosto, uma

segunda feira, que se encontrou uma solução que impedisse a continuidade da “sangria”. Então, decidiu-se por um alargamento “emergencial” das bandas cambiais do sistema de 2,25 para 15%, conforme solicitado pelos franceses.

Na prática, essa flutuação suspendia o seu funcionamento, mas preveniu medidas politicamente custosas como a saída da França (ou da Alemanha) do sistema ou um novo alinhamento cambial. Além disso, a maior liberdade de movimentação para o franco também impediu os especuladores de realizarem grandes lucros, desestimulando a repetição futura do seu comportamento.

Por essas razões, apesar dos enormes custos da crise - que ficou conhecida como a “Batalha do Franco” - para a França, Mitterrand afirmou que “nós lutamos contra os especuladores e vencemos”, embora ponderando que:

As dificuldades provêm dos problemas da Alemanha em administrar a sua reunificação e tentar fazer os outros europeus pagarem por ela, da mesma forma que os Estados Unidos fizeram com o seu déficit. Nós ainda estamos numa crise, em vez de no final dela. (Ibid., p. 175)

Depois desse episódio, o governo francês se comprometeu com os alemães a manter uma linha rigorosa de “ortodoxia monetária”. Então, o primeiro ministro Balladur ressaltou que, mesmo que isso custasse à França menor crescimento do produto, maior desemprego e crescimento acelerado do endividamento público, “daqui para frente, as políticas francesas e alemãs de taxas de juros tinham que se mover passo a passo”. Ou seja, os franceses aceitariam a liderança da política monetária alemã. Não por acaso, esse foi um compromisso que gerou “muita satisfação” para Waigel e Kohl (Ibid., p. 182).

Em resumo, a crise do Sistema Monetário Europeu de 1992-93, desencadeada pela especulação cambial incentivada pela política de juros elevados praticada pelas autoridades alemãs, explicitou inequivocamente a função “disciplinadora” desempenhada por elas nas questões monetárias europeias.

Além disso, a crise também evidenciou as preferências estratégicas dos alemães, demonstrando quem eles consideravam essencial (a França) e quem não consideravam (a Grã-Bretanha e a Itália) para a execução da União Monetária.

Por isso, os franceses, em que pesem subordinados e dependentes das políticas alemãs - e ao cabo, também endividados por elas -, conseguiram, com uma ameaça crível de saída do SME, “curvar” os alemães. Assim, ainda que nem o governo nem as autoridades monetárias alemãs tenham prescindido das suas políticas, consentiram em “relaxar” a disciplina do

sistema mediante um alargamento substancial das suas bandas cambiais.

Vale lembrarmos que a União Monetária já era considerada essencial pelos alemães. E não apenas pelas razões internas que já discutimos anteriormente, conforme a afirmação de Waigel de que “nenhum outro país tem tanto interesse em livre competição, mercados livres para exportação e um amplo mercado interno” (Ibid., p. 192); mas também porque os custos de manter a “disciplina” monetária na Europa estavam se tornando excessivos para a Alemanha, pois as intervenções do *Bundesbank* custaram mais de 110 bilhões de marcos em 1992, dos quais 92 bilhões apenas em setembro (KALTENTHALER, op. cit., p. 98).

Por outro lado, para os demais países, os custos da liderança monetária alemã estavam se tornando insuportáveis. A sua política de taxas de juros elevadas havia propiciado crises cambiais seguidas que exauriram as reservas internacionais de três dos quatro principais integrantes da UE, a França, a Itália e a Grã-Bretanha, os deixando pesadamente endividados com o *Bundesbank*. As moedas de países como Espanha, Portugal, Irlanda e Finlândia também haviam sofrido fortes desvalorizações. Quase todos os países europeus haviam entrado em recessão, provocando déficits fiscais muito acima do estipulado pelos “critérios de convergência” na Grécia (12%), Itália (10%), Espanha, Bélgica e Portugal (7%) e França (6%); e elevados até mesmo na “disciplinada” Holanda (4%) (MARSH, op. cit., p. 186).

Além dos problemas financeiros, existiam também os políticos. Afinal, durante a crise, as autoridades alemãs haviam arbitrado quase que livremente os montantes, os momentos e as condições sob as quais apoiariam a sustentação dos valores das moedas dos demais países. E deixaram de fazê-lo sempre que lhes pareceu necessário, ainda que em flagrante descumprimento dos regulamentos do SME.

Com isso, os alemães selecionaram deliberadamente as posições a serem ocupadas por cada país dentro da nova ordem monetária europeia que estava sendo construída. Aos britânicos, restou se retirar do SME para nunca mais retornar, ficando à margem daquela. Já os franceses foram poupados desse constrangimento porque eram importantes demais para serem descartados, mas não antes de terem as suas taxas de juros fortemente elevadas por exigência alemã. Em rigor, foi uma ação “pedagógica” que evidenciou a supremacia monetária da Alemanha não apenas sobre a própria França, mas sobre toda a Europa.

Em todo caso, a crise também evidenciou para os dirigentes alemães que a instituição da moeda única seria uma forma de reduzir os custos da administração monetária da Europa de

acordo com os princípios do seu “paradigma monetário”. Já para os governos dos demais países, a União se tornou uma maneira de impedir a repetição dos ataques especulativos contra as suas moedas nacionais, causadores de instabilidade política e perdas bilionárias às suas reservas internacionais.

Por essas razões, a realização da União Monetária ganhou forte ímpeto. Mas os alemães ainda exigiriam garantias adicionais para levá-la adiante.

b) O Pacto de Estabilidade e Crescimento

Com efeito, a reação da opinião pública alemã à assinatura Tratado de Maastricht foi surpreendentemente negativa. Durante as negociações, pesquisas de opinião realizadas no país apontaram uma oposição superior a 50% à ideia de substituir o *Deutsche Mark* por uma moeda comum europeia (KALTENTHALER, op. cit., p. 84).

Além disso, a “reação alarmada” de organizações industriais e bancárias em relação aos termos do tratado causou grandes problemas para o governo do chanceler Helmut Kohl. Aqueles grupos apontaram que os “critérios de convergência” acordados, em que pesem rigorosos, obrigavam os países a manter determinados parâmetros apenas antes da entrada da União em vigor, como condições para o seu acesso, mas não previam medidas para o caso do seu descumprimento depois da sua entrada em vigor.

Com isso, eles consideraram que partes do tratado geravam riscos para a estabilidade monetária doméstica da Alemanha, realizando uma campanha junto à opinião pública para “constranger” o governo com relação aos termos acordados. Temia-se, então, que muitas empresas pudessem transferir seus negócios e indústrias para fora do país, procurando fugir dos efeitos da aguardada instabilidade da moeda comum. Dessa forma, em meados de 1996, nova pesquisa apontou que a rejeição ao abandono do marco havia subido para 60% dos entrevistados e que 71% deles achavam que a entrada da União em funcionamento seria pessoalmente desvantajosa para eles (Ibid., p. 84-85).

Ainda antes, em maio de 1994, Hans Tietmeyer, que havia assumido em definitivo a presidência do *Bundesbank*, havia afirmado que as condições estabelecidas em Maastricht teriam que ser cumpridas “em todos os momentos” a partir do início da União, e não apenas nos de prosperidade. Com isso, por exemplo, os países nunca poderiam superar os 3% de déficit orçamentário atual. Essas posições também foram apoiadas pelas principais federações

industriais e comerciais alemãs.

Em seguida, em novembro do ano seguinte, o ministro das finanças Theodor Waigel reforçou essa mensagem, pedindo que fossem tomadas medidas para prevenir os países de entrarem em déficits orçamentários depois que aderissem à moeda única. Naquele momento, a França, por exemplo, ainda apresentava um déficit de 5% do PIB, muito acima do limite máximo estipulado pelos critérios de convergência de Maastricht.

Diante disso:

Waigel solicitou um “Pacto de Estabilidade” entre os membros da UE pelo qual qualquer Estado que excedesse as prescrições de déficit orçamentário teria que pagar uma multa substancial, o montante estando sujeito à negociação. Waigel esperava que essas novas medidas [...] mitigariam os temores das organizações industriais e de bancos poupadores alemães assim como do público alemão. (Ibid., p. 86)

Por sua vez, Otmar Issing, um dos membros do *Direktorium* do *Bundesbank* e seu “diretor para assuntos econômicos”, afirmou que “é decisivo que a União tenha uma constituição financeira que exclua de forma durável o mal comportamento fiscal seja no nível da Comunidade ou pelos estados membros (MARSH, 2009, p. 191).

Ademais, também de acordo com Maastricht, as decisões de entrada da união em funcionamento e de quais países deveriam tomar parte nela tinham que ser tomadas no mais tardar no primeiro semestre de 1998. Na Alemanha, o *Bundesbank* manifestava publicamente a sua preferência por uma “pequena união”, composta pelo “núcleo duro” dos países caracterizados por baixa inflação, que antecederesse outra maior, integrada por todos os países. Assim, tratar-se-ia de um processo em “múltiplas velocidades” e acreditava-se que, dessa forma, os “critérios de convergência” não teriam que ser suavizados.

Por essas razões, o chanceler Kohl, sentindo-se internamente pressionado a assumir uma “postura dura” em relação aos preparativos para a União, apoiou as posições de Waigel e do *Bundesbank* e começou a reivindicar que os líderes dos demais países aceitassem adotar novas medidas que assegurassem a “estabilidade” desejada antes e depois da sua entrada em vigor.

A posição dos alemães, então, foi a de apontar para um “desequilíbrio” entre as regras que haviam sido estabelecidas para as políticas monetárias, centralizadas no BCE, e as das políticas fiscais, ainda descentralizadas e sujeitas às políticas nacionais. Assim, o “pacto” desejado deveria incluir sanções e multas automáticas para os governos cujos déficits de gastos públicos superassem o nível de 3% ao ano estabelecido pelos “critérios de

convergência” (KAELBERER, op. cit., p. 191).

Essas exigências detonaram novas disputas com os países “do Sul”. Alguns líderes começaram a suspeitar que, na verdade, os alemães estivessem em busca de um pretexto para abortar o projeto. O então primeiro ministro italiano, Lamberto Dini, chegou a sugerir o adiamento da sua entrada em vigor em dois ou três anos (MARSH, op. cit., p. 191).

Vejamos, então, de acordo com a narrativa do então primeiro ministro de Portugal, Aníbal Cavaco Silva, o que se passou.

Segundo ele, em dezembro de 1996, o Conselho Europeu reunido em Dublin, na Irlanda, decidiu negociar um acordo com vistas a:

[...] responder às preocupações levantadas [pelos alemães] e desincentivar os Estados participantes de incorrerem em défices orçamentais excessivos. Tratava-se, no fundo, de uma garantia adicional exigida pela Alemanha de que as políticas económicas na zona Euro privilegiariam a estabilidade monetária, compensando a perda de hegemonia do Bundesbank na determinação da política monetária europeia. (CAVACO SILVA, 1999, p. 81)

Então, de acordo com os termos lá estabelecidos, os países membros da zona do euro ficaram obrigados a “apresentar às instituições comunitárias programas de estabilidade plurianuais, descrevendo a posição e as projecções orçamentais de médio prazo” (Ibid., p. 82). Esses programas, de duração trianual, deveriam objetivar o *equilíbrio ou excedentes fiscais* no médio prazo, de maneira a que o limite de 3% de déficit estipulado em Maastricht “não seja ultrapassado mesmo em situação [...] desfavorável”, isto é, em conjunturas recessivas.

Os governos ficaram compelidos, ainda, a especificar as medidas que adotariam para aqueles fins, atualizando anualmente os programas e os enviando às instituições comuns nos dois meses seguintes ao envio das propostas de orçamento aos parlamentos nacionais, estando “sujeitos a um exame e acompanhamento regular por parte da Comissão e do Conselho [Europeus]”. Caso ocorra algum “desvio significativo” da situação fiscal em relação à trajetória de médio prazo prevista, o Conselho estará autorizado a dirigir uma “recomendação” ao Estado membro em questão para que “tome as medidas de ajustamento necessárias”.

Além disso, segundo Cavaco Silva, o Pacto “clarificou” as condições pelas quais um déficit fiscal superior a 3% do PIB seria considerado “excepcional” e “temporário”, não sendo, portanto, “excessivo”. Assim, o Conselho de Dublin decidiu que se o déficit superar os 3%, mas resultar de um “evento extraordinário, fora do controlo do Estado membro, ou se o

Estado [...] em causa registrar uma quebra anual do produto de pelo menos 2%”, a situação será considerada “excepcional” e não serão aplicadas penalizações; se a queda se localizar entre 0,75 e 2% do PIB, então “competirá ao Conselho [Europeu] avaliar se a situação é excepcional” (Ibid., p. 83).

Todavia, definiu-se também que se um país apresentasse déficit superior a 3% num ano em circunstâncias “normais”, estaria sujeito a sanções caso ele não fosse corrigido transcorrido o prazo de um ano. Essas sanções se dariam sob a forma de um “depósito não remunerado constituído junto da Comissão [Europeia] [...] convertido em multa, paga ao orçamento comunitário, se o défice excessivo não for corrigido no prazo de dois anos (se for corrigido, o depósito é devolvido)” (Ibid., p. 83). O montante máximo do depósito/multa é de 0,5% do PIB do país em situação “irregular”, atingido quando o seu déficit público for igual ou maior que 6% do seu PIB. Note-se, porém, que a imposição das sanções requer uma decisão do Conselho Europeu por maioria de 2/3 dos votos dos países membros.

Destaque-se, ainda, que essas cláusulas representaram uma solução intermediária ou um “compromisso”, na medida em que:

O regime de sanções deu lugar [...] a um vivo debate entre os Estados membros. De um lado a Alemanha, defendendo um regime duro e automático; de outro a França e outros países, argumentando que as sanções não deveriam ser aplicadas independentemente da situação económica específica dos Estados membros e que não deveriam ter lugar no caso de o défice excessivo estar associado a uma grave recessão. (Ibid., p. 83)

Finalmente, pelos termos do Pacto, os estados membros da UE *não* participantes da zona do euro também se encontraram obrigados a apresentar tais programas plurianuais e a se submeterem ao “procedimento dos défices excessivos”, exceto com relação às sanções, que não se aplicam nos seus casos.

Vale também registrarmos que, devido à insistência do governo francês, já então presidido por Jacques Chirac, considerado um “*neogaullista*” nacionalista e conservador, foram incluídas cláusulas de “políticas ativas de emprego” no texto do acordo, por isso intitulado Pacto de Estabilidade e Crescimento. Então, tão “furioso” foi o desacordo entre ele e o chanceler alemão Helmut Kohl em Dublin que, segundo observadores, os dois quase chegaram às “vias de fato” (MARSH, 2009, p. 195).

Dessa forma, os franceses conseguiram amenizar certos dispositivos desejados pelos alemães, como as sanções automáticas. Todavia, no geral, as medidas em favor do “crescimento” definidas no acordo foram consideradas inócuas e descritas como um “capítulo

em grande medida vazio num documento que seguiu mais ou menos as preferências alemãs por regras fiscais estritas” (KAELBERER, op. cit., p. 191).

Por essas razões, para Cavaco Silva, o Pacto de Estabilidade representou “uma restrição à política orçamental dos Estados membros mais forte do que aquela que era imposta pelo Tratado de Maastricht” (Ibid., p. 81). Além disso, na sua visão:

O objectivo do Pacto [...] é, basicamente, o de dissuadir os Estados participantes de seguirem políticas orçamentais insustentáveis e deixarem agravar o défice descontroladamente. Um país que enfrente um problema de défice excessivo, ao ter de pagar uma multa, ver-se-á numa situação orçamental ainda mais difícil. Por outro lado, há a consciência de que a aplicação das multas previstas será sempre encarada pela opinião pública como um tal atestado de incompetência ao governo que dificilmente não desencadeará uma crise política grave no Estado membro em causa. As sanções do Pacto [...] são, assim, como que uma bomba atómica: uma ameaça poderosa para nunca ser efectivamente utilizada. (Ibid., p. 83-84)

Em rigor, foram medidas que o líder português considerou positivas, pois complementou:

A disciplina das finanças públicas é um elemento central da estabilidade macroeconómica. Na perspectiva de um Estado membro, pode afirmar-se que ela é necessária para garantir a estabilidade dos preços e da taxa de câmbio, a estabilidade dos mercados financeiros e níveis mais baixos das taxas de juro de longo prazo. Consequentemente, a disciplina orçamental cria condições favoráveis ao crescimento económico sustentado e não inflacionista e ao aumento da capacidade produtiva do Estado membro. Um défice orçamental baixo reduz as expectativas inflacionistas e permite a redução da taxa de juro real, o que estimula o investimento privado e conduz a uma maior acumulação de capital. Segundo este argumento, a visão estritamente keynesiana de que uma redução do défice teria um efeito contracionista sobre o nível de actividade económica seria relevante, quando muito, no curto prazo.

Argumenta-se ainda que a disciplina das finanças públicas é necessária para que, em período de recessão económica, os governos disponham de margem de manobra para deixar funcionar os estabilizadores automáticos [e numa nota de pé de página, Cavaco Silva explicou: Os estabilizadores automáticos são variações das receitas fiscais e das despesas públicas em resposta a variações do nível de actividade económica, sem qualquer intervenção directa das autoridades, e que contribuem para amortecer o afastamento do produto em relação à posição desejada. Em período de recessão aumentam automaticamente as despesas em subsídios de desemprego e diminuem as receitas dos impostos sobre o rendimento, ocorrendo o inverso em período de expansão económica. Este mecanismo atenua a queda do produto em recessão e reduz as tensões inflacionistas em expansão] e para conduzir uma política orçamental expansionista, sem que a sustentabilidade das contas públicas seja posta em causa.

Numa perspectiva comunitária, as regras orçamentais constantes do tratado e do Pacto de Estabilidade podem ser justificadas não só porque uma política nacional de défice tem repercussões negativas sobre os outros Estados

membros, mas também pela influência dos fatores políticos na determinação do orçamento.

A união monetária europeia reforça as implicações sistêmicas de um comportamento orçamental inadequado por parte de um ou mais Estados membros, o que faz da política orçamental de cada um uma questão de interesse comum. (Ibid., p. 84-85)

Dessa forma, não temos dúvidas de que o Pacto de Estabilidade e Crescimento representou mais uma contundente vitória política das posições monetárias alemãs. Não bastassem os rígidos “critérios de convergência” impostos pelo Tratado de Maastricht, o Pacto logrou subjugar os governos nacionais à supervisão (e eventualmente, às sanções) das instituições comuns - orientadas por valores e práticas alemãs - quanto às suas decisões e resultados fiscais.

Em rigor, tratou-se de um objetivo explícito de subtração da soberania dos governos nacionais que os alemães não esconderam. Afinal, Hans Tietmeyer afirmou na ocasião que:

União monetária significa uma restrição sobre a soberania nacional, sobre o espaço de manobra nacional e a habilidade de prosseguir sozinho. Os participantes perdem o instrumento dos ajustes de taxa cambial. Isso fortalece as pressões em direção à flexibilidade interna. Numa união monetária, os países têm que atacar e resolver os seus problemas econômicos e desafios de forma similar e com velocidade similar. Se os países decidirem respostas fundamentalmente diferentes, então grandes problemas surgirão. Países que implementam as soluções corretas logo se tornam mais competitivos contra aqueles que reagem tarde ou incorretamente. (MARSH, op. cit., p. 194)

Não obstante, a julgar pela narrativa conformista de Cavaco Silva, o Pacto expressou também uma vitória ideológica alemã. Afinal, com tal crença nos “automatismos dos mercados”, para quê preservar a soberania monetária e orçamentária nacional? Assim, não surpreende que, apenas dez anos depois da inauguração do euro, Portugal, levado pelo seu governo a abrir mão da moeda e das instituições monetárias nacionais, tendo transferido voluntariamente a sua soberania naqueles campos para as instituições comuns e o “mercado”, tenha caído numa crise financeira e produtiva profunda e ainda hoje não plenamente superada, contra a qual os governos subsequentes praticamente não possuíram meios para agir⁸¹.

Em rigor, trata-se de mais uma demonstração de que aqueles que entregam as suas

81 Segundo dados do *Eurostat*, o escritório de estatísticas da União Europeia, até 2017, Portugal ainda não havia alcançado o nível de produto verificado em 2008. O caso da Grécia era ainda mais dramático: naquele ano, o seu PIB era mais de 25% inferior ao de 2007. Dados disponíveis em: <<https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00115&plugin=1>>. Acesso em: 27 jan. 2019.

armas monetárias – ou o seu *escudo*, como literalmente fizeram os portugueses -, perdem os meios para se defender, ficando a mercê de comandos externos.

c) A decisão da entrada da União Monetária Europeia em vigor

Conforme citamos, o Tratado de Maastricht estipulou o primeiro semestre de 1998 como o período da tomada de decisão definitiva quanto à entrada da União em vigor e a definição dos seus participantes, tendo como base o cumprimento dos “critérios de convergência”.

Todavia, em 1997, era pouco provável que a grande maioria dos países conseguisse cumpri-los integralmente. Vejamos os dados nacionais consolidados para aquele ano (tabela na próxima página).

Então, dentre os países que haviam acordado a adesão à moeda comum, apenas a Finlândia (que aderiu ao Tratado de Maastricht em 1995) e Luxemburgo cumpriam confortavelmente todos os critérios necessários. Curiosamente, à parte um déficit fiscal ligeiramente superior e no limite máximo tolerado, a França apresentava, naquela ocasião, índices superiores aos da Alemanha. Seus níveis de endividamento público e inflação e a sua taxa de juros eram menores que os alemães, que por sua vez superavam em 1,30% o limite de endividamento.

Além disso, nove países candidatos ao euro extrapolavam os 60% exigidos de relação entre a dívida pública e o PIB. Alguns o faziam exorbitantemente, como a Bélgica e a Itália, que apresentavam índices superiores ao dobro tolerado. Já a Grécia, cuja dívida também era superior a 100% do seu PIB, superava em muito todos os critérios exigidos, discrepando significativamente dos demais países.

Por outro lado, foi notável a convergência dos índices de inflação e taxas de juros entre os países europeus, obtida em grande medida a partir de meados da década de 1980 com a adoção crescente dos métodos de administração monetária do *Bundesbank* pelos demais bancos centrais (um fato que caracterizou mais uma vitória política e ideológica do “paradigma monetário” alemão). Mas ela foi também, conforme alegado pelo primeiro ministro francês Bérégovoy, uma consequência da liberalização dos fluxos de capitais entre os países europeus, decorrente do já citado *Single European Act*.

	Déficit Fiscal/PIB	Dívida Pública/PIB	Inflação	Tx. Juros
Valores de Referência	-3,00%	60,00%	2,70%	7,80%
Alemanha	-2,70%	61,30%	1,40%	5,60%
Áustria	-2,50%	66,10%	1,10%	5,60%
Bélgica	-2,10%	122,20%	1,40%	5,70%
Dinamarca	0,70%	65,10%	1,90%	6,20%
Espanha	-2,60%	68,80%	1,80%	6,30%
Finlândia	-0,90%	55,80%	1,30%	5,90%
França	-3,00%	58,00%	1,20%	5,50%
Grã-Bretanha	-1,90%	53,40%	1,80%	7,00%
Grécia	-4,00%	108,70%	5,20%	9,80%
Holanda	1,70%	72,10%	1,80%	6,70%
Irlanda	0,90%	66,30%	1,20%	6,20%
Itália	-2,70%	121,60%	1,80%	6,70%
Luxemburgo	1,70%	6,70%	1,40%	5,60%
Portugal	-2,50%	62,00%	1,80%	6,20%
Suécia	-0,80%	76,60%	1,90%	6,50%

Fonte: KAELBERER, 2001, p. 183.

Em todo caso, diante daqueles resultados, os governos tinham apenas um ano para agir com vistas a adequar os seus desempenhos aos exigidos para ingressar na União, o que para a maioria deles parecia inverossímil. Então, levantou-se na Alemanha a questão se ela deveria ser iniciada mesmo sob aquelas condições, o que exigiria “flexibilidade” na aplicação dos critérios de convergência, ou se eles deveriam ser aplicados literalmente, adiando o seu início.

Sem surpresas, a posição da “aderência rígida” aos critérios foi defendida pelo *Bundesbank*, cujo presidente Hans Tietmeyer fez uma série de pronunciamentos afirmando que era melhor adiar a União do que realizá-la como um “desastre que iniciou pontualmente”. Ela também foi defendida pelos bancos de poupança e pela *Deutscher Industrie- und Handelstag*, a principal federação das pequenas e médias indústrias e empresas comerciais alemãs (KALTENTHALER, op. cit., p. 86).

Todavia, outra coalizão de interesses, composta pela Chancelaria, pelo Ministério das Relações Exteriores e, dessa vez, também pelo Ministério das Finanças, defendeu o

cumprimento dos prazos, ainda que isso exigisse “cortes significativos” nos gastos públicos com vistas a reduzir o endividamento alemão.

Então, eles alegaram que, apesar da importância dos critérios, a União acabaria sendo implantada em velocidades diferentes e que se a Alemanha não ingressasse junto com outros países “centrais”, haveria duas consequências negativas. Primeiramente, o “ímpeto político” do projeto seria perdido, o que poderia resultar na sua extinção e no retrocesso da integração europeia; em seguida, esse fato levaria à valorização “pronunciada” do *Deutsche Mark*, causando o encarecimento das exportações alemãs e a perda de “milhares” de empregos (Ibid., p. 87).

De fato, a posição dessas autoridades foi seguida por uma série de organizações, como a dos bancos comerciais (*Bundesverband deutscher Banken*), que já haviam realizado grandes investimentos em preparação para a introdução da moeda comum e os perderiam, caso a União fosse adiada ou, principalmente, abortada. Assim, eles pressionaram o governo do chanceler Kohl pelo cumprimento do cronograma inicial.

Outro apoio veio da Federação dos Sindicatos Alemães (*Deutscher Gewerkschaftsbund*), cuja direção desejava a moeda única e rejeitava as políticas de “austeridade” do *Bundesbank*, que no seu entendimento tolhiam a geração de empregos - o desemprego atingia, então, 12% da força de trabalho alemã (Ibid., p. 87-88). Assim como os franceses, aparentemente os sindicalistas entendiam que a inauguração da União reduziria o poder do banco central alemão.

Por sua vez, a mais influente associação industrial, a *Bundesverband deutscher Industrie*, que reunia as maiores empresas exportadoras, defendeu que os critérios de convergência fossem interpretados “flexivelmente”. Elas temiam sofrer perdas com “custos de transação” caso a entrada da União em vigor fosse adiada, além de também já terem efetuado investimentos de adaptação à moeda comum ao adotar novos procedimentos contábeis. Por isso, assim como os grandes bancos, as grandes indústrias alemãs apoiaram os esforços do chanceler Kohl e do ministro das finanças Waigel - que chegou a sugerir uma “contabilidade criativa” na reavaliação das reservas em ouro do *Bundesbank* com vistas a alcançar o limite de 3% de déficit (MARSH, op. cit., p. 197) - para iniciar a UME no dia 1º de janeiro de 1999 (KALTENTHALER, op. cit., p. 88).

Dessa forma, faltava apenas aos chefes dos governos nacionais e aos dirigentes

européus tomar as decisões finais com relação à participação de cada país e à fixação definitiva das taxas de câmbio das moedas nacionais em relação ao euro.

Com efeito, os governos dos países dotados de moedas “fracas” queriam aderir ao euro desde a data da sua inauguração. Eles temiam acabar “isolados”, ficando à margem do processo de integração e se tornando membros de “segundo escalão” da UE caso não o fizessem, mesmo que para isso tivessem que realizar grandes sacrifícios.

Esse era o caso, por exemplo, da Itália. Assim, em novembro de 1996, o governo do primeiro ministro Romano Prodi promoveu o retorno do país ao Sistema Monetário Europeu e, no ano seguinte, objetivando cumprir a meta de déficit fiscal anual de 3% exigida por Maastricht, aprovou uma impopular reforma previdenciária.

Já o então governador da *Banca d'Italia*, Antonio Fazio, se opunha veementemente à participação do seu país na União, alegando que “sob os constrangimentos de uma taxa cambial inalterada, a indústria italiana rapidamente se tornaria não competitiva contra rivais europeus de mais baixo custo, como a Alemanha”. Na sua visão, a partir da adesão à moeda comum, os países que até então haviam dependido das desvalorizações monetárias para manter a sua competitividade comercial seriam obrigados a mostrar “habilidade para fazer os ajustes necessários nas estruturas econômicas” - caso contrário, entrariam em “círculos viciosos” (MARSH, op. cit., p. 193, 205).

Essa opinião, contudo, não era compartilhada pelo primeiro ministro nem por outros altos funcionários do próprio banco central. O chefe da sua seção de câmbio estrangeiro, por exemplo, afirmou: “Nós acreditamos que a união monetária seria um mecanismo pelo qual recuperaríamos alguma soberania no nível europeu. Nós sentaríamos no conselho do BCE e teríamos uma palavra na modelagem da estratégia monetária da Europa” (Ibid., p. 194).

Por sua vez, as moedas da Espanha e de Portugal haviam sofrido seguidas desvalorizações monetárias entre 1992 e 1995, provocando inflação elevada e baixo crescimento dos seus produtos. Assim, os seus governos desejavam a moeda única com vistas a obter estabilização monetária e proteção contra novos fluxos de capitais predatórios (MARSH, 2009, p. 184).

Por outro lado, as autoridades alemãs manifestavam grande preocupação com a estabilidade da nova moeda. Por isso, alguns membros do conselho do *Bundesbank* defendiam a exclusão da Itália da União, devido ao seu endividamento público extremamente elevado.

Porém, embora isso pudesse ser “aritmeticamente válido”, era “politicamente impossível”. Afinal, os italianos eram membros fundadores da Comunidade Europeia e a Bélgica sustentava uma dívida ainda mais elevada, mas a sua adesão ao euro era tida como garantida, no mínimo devido à sua união monetária com Luxemburgo, que “não podia ser deixado de fora” (Ibid., p. 193).

Não obstante, o governo alemão também tinha interesse em proteger as exportações do país das flutuações cambiais de moedas como a lira italiana, que havia sido desvalorizada em 30% durante a crise de 1992-93. Isso barateou intensamente os produtos italianos e trouxe dificuldades para as empresas alemãs em determinados setores, especialmente no sul do país, onde muitas encerraram as suas atividades.

Além disso, os alemães acreditavam que o “Mercado Comum” europeu não sobreviveria à outra crise monetária das dimensões da anterior, um fato que teria consequências ruinosas para as exportações, o produto e o emprego na Alemanha. Por outro lado, muitos consideravam que o Sistema Monetário Europeu, com suas taxas cambiais “fixas” dentro de limites estreitos, havia se tornado um convite aos especuladores num ambiente global de liberdade crescente de movimentação de capitais.

Por essas razões, a inclinação do chanceler Kohl era a de iniciar a União já com a participação dos países de moedas “fracas”. Assim, ele pretendia eliminar o problema da estabilidade e das desvalorizações cambiais, gerando previsibilidade e garantindo a competitividade dos exportadores alemães; e proteger o “Mercado Comum” contra fluxos de capitais especulativos - embora sem abrir mão, é claro, de manter rigorosamente a “disciplina” dos governos nacionais, para garantir a estabilidade da moeda comum (Ibid., p. 185).

Dessa forma, os dirigentes europeus decidiram que, mesmo sem o cumprimento integral dos critérios de convergência, a União seria inaugurada na data prevista de 1º de janeiro de 1999 com a participação dos seguintes países: Alemanha, Áustria, Bélgica, Espanha, Finlândia, França, Holanda, Irlanda, Itália, Luxemburgo e Portugal. Logo, dos candidatos iniciais, apenas a Grécia teve a sua adesão adiada, o que acabou acontecendo em janeiro de 2001.

Finalmente, na definição das taxas de câmbio definitivas entre as moedas nacionais e o euro, o governo alemão decidiu estabelecer um índice relativamente elevado para o *Deutsche*

*Mark*⁸². Com isso, deu aos demais países da zona do euro um “impulso competitivo inicial” (Ibid., p. 204), talvez considerado necessário para a viabilidade da União.

d) A disputa pelo controle do Banco Central Europeu

A ofensiva francesa pela criação de um “governo econômico” que funcionasse como um “contrapeso” ao Banco Central Europeu foi retomada em outubro de 1997 por iniciativa do primeiro ministro socialista Lionel Jospin (num gabinete de “coabitação” com o presidente Jacques Chirac, seu adversário político) e do ministro das finanças Dominique Strauss-Kahn.

O órgão proposto por eles, intitulado *Eurogrupo*, deveria reunir regularmente os ministros das finanças dos países membros do euro com vistas a decidir com “fundamentos políticos” a administração de certas questões cruciais, como a política cambial da moeda comum em relação a outras, como o dólar o yen, e as taxas de juros de curto prazo. O objetivo dos franceses era o de “reforçar a supervisão” dos governos nacionais sobre o BCE, reduzindo os seus poderes, pois na visão de Strauss-Kahn, “na ausência de um órgão político visível e legítimo, o BCE logo pode ser considerado pelo público como a única instituição responsável pela política macroeconômica” (MARSH, 2009, p. 199).

Com efeito, os alemães acabaram consentindo na criação desse grupo, possivelmente por creem que ele não teria poderes para contornar os dispositivos já estabelecidos pelo Tratado de Maastricht e pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento (de fato, no longo prazo, a eficácia do *Eurogrupo* acabou não correspondendo às expectativas dos franceses, que “superestimaram grosseiramente” a sua importância (Ibid., p. 204)).

Todavia, já no mês seguinte, uma nova (e muito mais relevante) disputa aflorou entre os dois países: a escolha da presidência do Banco Central Europeu.

Então, o conselho de governadores do Instituto Monetário Europeu, composto pelos chefes dos onze bancos centrais nacionais, apontou por unanimidade a candidatura do holandês Wim Duisenberg, o ex-presidente do *Nederlandsche Bank* e “representante de um país que tradicionalmente tinha apoiado as políticas ortodoxas alemãs” (Ibid., p. 199) que

82 As taxas de câmbio definitivas estabelecidas em relação ao euro foram as seguintes: 1 euro = 1,95583 marco alemão; 6,55957 francos franceses; 1.936,27 liras italianas; 166,386 pesetas espanholas; 2,20371 florins holandeses; 40,3399 francos belgas (e luxemburgueses); 13,7603 xelins austríacos; 200,482 escudos portugueses; 5,94573 marcos finlandeses; 0,787564 libra irlandesa; e 324,36 dracmas gregos (SANDE; UCHA, 2001, p. 55).

havia substituído o belga Lamfalussy no comando do IME em julho daquele ano.

Porém, anteriormente, o ministro Strauss-Kahn já havia reivindicado a entrega da presidência do BCE para um francês. Assim, logo em seguida, os líderes franceses Chirac e Jospin anunciaram o seu suporte à candidatura do presidente do *Banque de France*, Jean-Claude Trichet. Mas o próprio Trichet, enquanto membro do conselho do IME, havia endossado a candidatura de Duisenberg. Criou-se assim um impasse, com os franceses de um lado e, do outro, o holandês, contando com o “forte apoio” do presidente do *Bundesbank*, Hans Tietmeyer, e dos chefes dos demais bancos centrais.

Em seguida, na medida em que se aproximava a data prevista para a transformação do Instituto Monetário Europeu no BCE, em 1º de junho de 1998, todos os países reiteraram o apoio a Duisenberg, com a exceção da França. Os franceses, então, sugeriram que os oito anos de mandato fossem divididos entre os dois candidatos, com o compromisso do holandês de renunciar em julho de 2002 em favor de Trichet. Essa proposta foi rejeitada pelos alemães e holandeses, que apenas consentiram que Duisenberg pudesse renunciar “voluntariamente” em meados do seu mandato (Ibid., p. 201).

Enquanto isso, outra disputa apareceu em torno da formação do Conselho Executivo do BCE, órgão a ser composto por seis funcionários indicados pelos governos nacionais e que, espelhando a estrutura do *Bundesbank*, deveria compor o Conselho Geral, a principal instância decisória do banco, junto com os governadores dos bancos centrais nacionais.

Então, o chanceler Kohl pretendia indicar para uma das vagas Jürgen Stark, o seu secretário de Estado para o Ministério das Finanças. Porém, alguns governos reagiram mal a essa intenção, acreditando que ela instalaria um funcionário do governo alemão numa posição de preponderância sobre as decisões do BCE. Com isso, o ministro das finanças Theodor Waigel decidiu nomear Otmar Issing, o já citado membro da direção do *Bundesbank* considerado um “linha-dura” na defesa da ortodoxia monetária (Ibid., p. 202).

Finalmente, no dia 2 de maio de 1998, um encontro de cúpula realizado em Bruxelas reuniu os chefes de governo da UE com vistas a definir os últimos preparativos para o lançamento da moeda comum.

Na ocasião, o presidente francês Chirac insistiu com o chanceler Kohl e com os primeiros ministros Wim Kok (Holanda) e Tony Blair (Grã-Bretanha) que a França já havia “aceitado” que o BCE fosse sediado em Frankfurt e que, embora isolado, o seu governo

estava preparado para vetar a indicação de Duisenberg. Todavia, diante da ameaça dos alemães de se retirar da conferência, os franceses consentiram num acordo. Desse modo, no dia seguinte, o holandês foi anunciado como a indicação unânime para a presidência do banco, embora declarando que se retiraria “voluntariamente” antes do término do seu mandato de oito anos - mas não antes da introdução plena das notas e moedas do euro, prevista para 2002 (Ibid., p. 202-203).

Assim, no dia 1º de junho de 1998, o IME foi oficialmente transformado no Banco Central Europeu tendo como seu presidente Wim Duisenberg, conforme desejavam os alemães, e um funcionário do Tesouro francês, Christian Noyer, como seu vice-presidente. Posteriormente, o holandês acabou deixando o cargo em outubro de 2003, portanto, governando por cinco anos e cinco meses. Por sua vez, Trichet, o seu substituto, o fez de novembro de 2003 até outubro de 2011.

Uma vez tendo assegurado - pelos seus próprios funcionários ou por estrangeiros imbuídos dos princípios do seu “paradigma monetário” - os controles institucional (a conformação dos seus estatutos) e executivo (o controle da presidência e dos conselhos) do BCE, os alemães também lograram impor as suas posições quanto aos instrumentos de política monetária utilizados pela instituição.

Já em seguida à assinatura do Tratado de Maastricht, em 1992, os dirigentes do *Bundesbank* sustentaram publicamente a tese de que o banco central comum deveria operar com metas de oferta monetária e manter níveis mínimos de reservas, de acordo com as políticas do próprio banco alemão.

Posteriormente, a primeira posição foi “suavizada” em favor da adoção de uma mistura de metas de oferta monetária e de níveis de inflação. Não obstante, necessitando “tomar de empréstimo” a credibilidade do banco alemão, a mais prestigiada entidade nacional integrante do Sistema Europeu de Bancos Centrais em cujo centro ele se localizava, o BCE afinal anunciou a adoção das políticas propostas por ele (KAELBERER, op. cit., p. 191-192).

Outra vitória das posições alemãs se deu com relação à definição das políticas a serem estabelecidas entre as moedas dos países que aceitaram a adesão à moeda comum (antes do seu lançamento) e aqueles que não o fizeram, como a Grã-Bretanha, a Dinamarca e (a partir de 1995) a Suécia. Em rigor, os franceses desejavam um sistema de taxas cambiais rígidas entre elas, incluindo o financiamento automático através do BCE aos governos dotados de

moedas “fracas” e limitações à sua desvalorização. Porém, como de costume, os alemães rejeitaram essas posições, afirmando que a responsabilidade pela sustentação daquelas moedas cabia exclusivamente aos seus governos e que as desvalorizações cambiais deveriam permanecer disponíveis para os países exteriores à união (Ibid., p. 192).

Finalmente, vale ressaltarmos que a definição de “estabilidade de preços” adotada pelo BCE em outubro de 1998, apenas três meses antes do lançamento do euro, correspondeu literalmente à aplicada pelo *Bundesbank*: manter a inflação dos preços aos consumidores na área do euro “abaixo de 2% [ao ano] no médio prazo”, objetivo atualizado em 2003 para “abaixo, porém próximo de 2%” com vistas a dissuadir o banco central de buscar metas *deflacionárias* (MARSH, op. cit, p. 203).

Sob essas condições, o euro foi, afinal, inaugurado em 1º de janeiro de 1999. A princípio, apenas como unidade de conta, convivendo com as moedas nacionais; e a partir dos primeiros meses de 2002 (a depender do país em questão), mediante a introdução das suas notas e moedas, como moeda única.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A União Monetária Europeia, um produto de décadas de disputas pelo poder de determinar as condições de organização das relações monetárias entre os países europeus integrados, foi realizada sob a égide do “paradigma monetário” alemão.

No final, foram os valores, as práticas e os objetivos monetários da República Federal da Alemanha que predominaram quase que integralmente na definição das regras de acesso dos países à União; na configuração dos estatutos, na adoção dos instrumentos de política monetária e nas escolhas da sede e dos principais dirigentes das instituições monetárias comuns; na definição das obrigações fiscais a serem seguidas pelos governos dos países membros; e nas punições a serem aplicadas a eles, em caso de descumprimento.

Até mesmo a escolha do nome da moeda comum, o euro, passou pelo crivo dos alemães, que rejeitaram nomenclaturas de “inflexão mais francesa”.

Isso tudo não significa que os alemães apenas tenham imposto as suas posições e não tenham feito concessões ao longo daquele processo. De fato, elas aconteceram em diferentes ocasiões, como bandas cambiais mais largas para governos em dificuldades financeiras e a criação de certos instrumentos de financiamento para os países deficitários. Porém, em geral, envolveram questões pontuais ou circunstanciais, necessárias para reduzir os custos da adesão de alguns países dotados de moedas ditas “fracas” aos arranjos de coordenação e integração monetária criados.

Em outras palavras, foram concessões feitas para tornar mais “palatáveis” as condições financeiras e políticas da submissão dos demais países à liderança monetária alemã. Nada, contudo, que tenha obrigado os alemães a abrir mão do seu objetivo prioritário, qual seja: *manter a mais rigorosa estabilidade monetária no seu território.*

Com relação ao problema da estabilidade, argumentamos que as raízes da “obsessão” do governo e das autoridades monetárias da República Federal por políticas que assegurassem o mais baixo índice de inflação possível se encontram nas experiências inflacionárias que se seguiram às derrotas alemãs nas duas guerras mundiais.

Quanto à primeira delas, a “hiperinflação” dos anos 1920, ela resultou na virtual destruição da moeda e da ordem monetária alemãs. Foi um fato que contribuiu significativamente para a desestabilização política e social da República de Weimar, para a

ameaça de fragmentação do território alemão e para a ascensão dos “extremismos”, principalmente por parte de movimentos de extrema direita como o até então incipiente Partido Nacional-Socialista dos Trabalhadores Alemães, liderado por Adolf Hitler.

Então, embora tenha sido debelada rapidamente pela reforma monetária de 1923 - que teve como bases a reestruturação das dívidas de guerra e uma nova inserção da Alemanha nos circuitos financeiros internacionais (anglo-americanos) -, a hiperinflação expressou e acirrou intensos conflitos distributivos e deixou tais marcas na sociedade alemã que, com o recrudescimento da crise financeira a partir de 1930, a “radicalização” política tornou-se endêmica.

Assim, os nazistas chegaram ao poder em março de 1933, logo implantando a sua ditadura. Em seguida, conduziram a Alemanha a uma guerra que resultou numa derrota total, na destruição generalizada das suas cidades, indústrias e infraestruturas e na sua submissão inapelável aos aliados vitoriosos. Então, deu-se um novo processo inflacionário (em grande medida deliberadamente incentivado pelas políticas “punitivas” dos ocupantes) que, embora não tão extremo quando o anterior, muito contribuiu para disseminar a miséria e produzir novos ressentimentos e divisões sociais no país.

Em suma, foram duas árduas experiências inflacionárias vividas pelos alemães “comuns”, que viram as suas poupanças desaparecer seguidas vezes num período inferior a vinte e cinco anos. Mas foram períodos difíceis também para personagens como Konrad Adenauer, o prefeito católico “moderado” de Colônia que foi removido do seu cargo e perseguido pelo regime nazista; e como o economista Ludwig Erhard.

Assim, convencidos de que a instabilidade monetária da República de Weimar havia criado as condições que levaram à subversão da sua ordem política pelos nazistas e, posteriormente, à ruína nacional, ficaram inequívocas para eles as relações diretas entre *ordem monetária, ordem social e ordem política*, na qual a estabilidade da primeira era uma condição indispensável para a das últimas. Por isso, eles a consideravam o fator elementar para a reconstrução da Alemanha no pós-guerra.

Com efeito, a oportunidade para a execução dos seus desígnios veio com o advento da Guerra Fria, quando as divergências entre os Estados Unidos e a União Soviética se tornaram incontornáveis. Assim, entre 1946 e 1947, deu-se uma inflexão na orientação dos americanos em relação à Alemanha, que passaram a incentivar a reconstrução e o desenvolvimento das

regiões do país sob o seu controle e a ver nele um núcleo de apoio fundamental à sua estratégia de cerco e contenção do comunismo soviético.

Então, sob a liderança dos Estados Unidos, foi instituída uma nova autoridade monetária nas partes ocidentais, o *Bank deutscher Länder*, inspirado no *Federal Reserve System*, e executada a reforma monetária de junho de 1948, que introduziu o *Deutsche Mark*. Esse reordenamento monetário subitamente criou as condições iniciais para a retomada da produção industrial, do emprego e do consumo, comandando o trabalho da população e elevando rapidamente a sua renda e os seus padrões materiais de vida.

Não obstante, os soviéticos reagiram a essa iniciativa instituindo uma reforma monetária paralela na sua zona de ocupação e impondo um bloqueio a Berlim, visando impedir que a moeda ocidental lá chegasse. Essa disputa pelo controle monetário da cidade resultou no abastecimento dos seus setores ocidentais por via aérea pelos americanos e britânicos e na divisão da Alemanha em dois territórios monetários distintos.

Com isso, faltava apenas formalizar a sua divisão política, para o que a influência dos Estados Unidos mais uma vez se mostrou determinante. Então, os americanos apoiaram e promoveram a ascensão de Konrad Adenauer e Ludwig Erhard, dois personagens alinhados às suas posições e visões de mundo, à condição de lideranças proeminentes da área sob o seu controle. Sob a liderança do primeiro, foi elaborada a constituição do novo Estado e instituída a República Federal da Alemanha, liberal-democrática, capitalista e dotada de política externa orientada para o Ocidente e para a aliança euro-atlântica.

Já quanto a Erhard, apresentou as suas teses e políticas ditas “ordoliberais” aos principais dirigentes da CDU, o partido de Adenauer, na forma de um programa de governo intitulado “Economia Social de Mercado”. As suas diretrizes foram incorporadas ao programa partidário com vistas à disputa da eleição parlamentar de agosto de 1949, a primeira do novo Estado, vencida pela coalizão democrata-cristã.

Dessa forma, tendo Adenauer como chanceler federal e Erhard à frente do Ministério da Economia, a “Economia Social de Mercado” foi adotada como a política oficial da República Federal, consistindo, em linhas gerais, na mais rigorosa estabilidade da moeda apoiada por um pacto social de administração compartilhada do capitalismo alemão por representantes empresariais, dos sindicatos e do governo. Em suma, um arranjo institucional de conciliação

de classes e de apaziguamento dos conflitos distributivos, um fato que também se manifestou em índices mais reduzidos de inflação do que os dos países vizinhos.

Os seus resultados foram excepcionais. Em apenas uma década, a RFA mais do que dobrou a sua produção industrial e praticamente alcançou o pleno emprego, ao mesmo tempo em que o *Deutsche Mark* apresentou um dos menores índices de desvalorização na Europa e em todo o mundo. Com isso, começou a adquirir reputação internacional como uma moeda sólida, de valor mais estável do que as dos demais países europeus, recebendo volumes crescentes de investimentos estrangeiros, principalmente americanos. Essas foram as bases do que passou-se a chamar de o “milagre econômico” (*Wirtschaftswunder*) alemão.

Já em 1957, foi instituído o *Bundesbank*, um novo banco central ao qual foi concedida por lei a “independência” operacional em relação ao governo. Dessa forma, sob uma inserção internacional privilegiada, embora subalterna aos interesses geoestratégicos dos Estados Unidos, a RFA tornou-se um modelo de estabilidade monetária com aspirações crescentes a ser imitado pelos demais países europeus. E não podemos esquecer que Adenauer, Erhard e as autoridades monetárias viam no *Deutsche Mark* não apenas um meio de obtenção de riqueza e de estabilidade política e social, mas também de recuperação do prestígio e da soberania da Alemanha, de projeção da sua influência nas relações internacionais.

Tudo isso nos remete à questão do *território*. Afinal, cabe perguntarmos: o que era o território alemão? Ou melhor, o que os alemães ocidentais entendiam como o seu território?

Sem dúvidas, nos primeiros anos de existência da República Federal, isso significava apenas os seus próprios (e reduzidos) limites políticos, uma área de pouco menos de 250 mil quilômetros quadrados composta pelos 10 estados (*Länder*) ocidentais ocupados por dezenas ou mesmo centenas de milhares de militares americanos, britânicos e franceses.

Gradativamente, porém, na medida em que avançaram as iniciativas de integração europeia em vários campos com a instituição de órgãos como a Comunidade do Carvão e do Aço (1952), a Euratom (1957) e a Comunidade Econômica Europeia (1958), cresceram exponencialmente o volume e a importância das relações comerciais e financeiras da RFA com os seus vizinhos.

Assim, já a partir de meados da década de 1950 o país se tornou, por ampla margem, a grande potência exportadora da Europa. Com isso, as condições financeiras e políticas vigentes em países como a França, a Itália e os do Benelux tornaram-se cada vez mais

importantes para os alemães ocidentais, pois era vendendo seus bens e serviços para eles que obtinham boa parte da sua produção industrial, empregavam a sua força de trabalho e faziam saldos positivos crescentes no seu comércio exterior. E conforme vimos, era apenas assim, na visão de Adenauer e Erhard, que o país conseguiria acumular grandes reservas em ouro e moedas estrangeiras, conquistando a sua autonomia financeira e se estabilizando política e socialmente, ademais contribuindo para a recuperação e a prosperidade da Europa e melhorando a imagem da Alemanha no exterior depois da destruição e dos crimes praticados em seu nome pelo nazismo.

Dessa forma, já naquela década, começou a crescer a aspiração das autoridades alemãs para *ordenar monetariamente* o continente de acordo com os seus princípios. Foi o que revelou o próprio Erhard (1958) quando afirmou que a política de estabilidade monetária praticada na RFA deveria ser adotada como o “modelo” a ser seguido pelos governos dos demais países europeus. Ou seja, tratou-se do momento no qual eles começaram a conceber o seu território monetário como um que fosse mais propriamente europeu do que aquele definido pela geografia política do seu Estado.

Não obstante, naquele momento, os Estados Unidos ainda reinavam supremos no mundo ocidental nos campos industrial, tecnológico, monetário - no qual o dólar era inquestionavelmente a moeda comandante na ordem capitalista internacional e, também, dentro da Europa - e, talvez principalmente, no militar. Assim, a primeira iniciativa de cooperação monetária europeia com vistas à futura integração, o “Programa de Ação para o Segundo Estágio” apresentado pela Comissão Europeia em 1962, não teve qualquer repercussão significativa.

Todavia, isso começou a mudar a partir do início da década de 1970. Foi o momento no qual o dólar entrou numa grave crise com a suspensão da garantia, pelo governo americano, da sua conversibilidade em ouro, um fato que representou o fim da ordem monetária internacional construída em Bretton Woods, embora não o das instituições que lá haviam sido criadas, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional.

Então, teve início um período de grande instabilidade nas relações monetárias europeias, no qual a influência do dólar, até então muito bem quista pelos governos da RFA (mas não pelos da França, que se esmeravam em combater o seu “privilégio exorbitante”), passou a ser vista como perturbadora. Esse fato, somado às dificuldades de abastecimento

provocadas pelo “Choque do Petróleo”, generalizou a alta da inflação e o baixo crescimento do produto pela Europa.

Assim, por iniciativa da Comissão Europeia ou dos próprios governos nacionais, surgiram novas propostas de reorganização daquelas relações, como o Relatório Werner (1970) e o “Sistema da Cobra”. Este último vigorou de 1972 a 1979 e estabeleceu bandas estreitas de flutuação cambial conjunta em relação ao dólar para as moedas dos países da Comunidade Europeia e as de outros que a ele quisessem aderir, como fizeram a Grã-Bretanha e alguns dos escandinavos.

Não obstante, com a queda persistente do valor do dólar, o resultado da “Cobra” foi uma forte valorização do *Deutsche Mark*, a moeda da República Federal reputada como a mais “sólida” ou estável da Europa - e naquele momento, talvez de todo o mundo. Com isso, na prática, a “Cobra” virou uma “zona do marco alemão” na qual os valores ascendentes dessa moeda se tornaram os de referência para as demais, como o franco francês, a lira italiana e a libra esterlina, cujas autoridades monetárias tinham grandes dificuldades em mantê-las dentro dos parâmetros devidos.

Por essas razões, naqueles anos, o marco alemão assumiu em grande medida o papel que o dólar havia cumprido nas relações monetárias europeias do pós-guerra até então, tornando-se o principal ativo de reserva e meio de intervenção cambial e liquidação de transações internacionais. Pouco a pouco, a moeda da RFA começou a transcender os limites políticos do Estado que a emitia e garantia, espalhando-se como seu meio de comando pela Europa e constituindo um novo território monetário que possuía políticas e objetivos alemães ocidentais, mas extensão cada vez mais europeia.

Paulatinamente, a França, a Itália e a Grã-Bretanha se retiraram da “Cobra”, incapazes de sustentar os valores mínimos das suas moedas em relação ao marco ou indispostos a arcar com os elevados custos financeiros e políticos para fazê-lo. Assim, aquele arranjo foi reduzido a uma “pequena Cobra” restrita à RFA e a alguns países no seu entorno, como os do Benelux. Mesmo assim, não parou de crescer a necessidade de organizar as relações monetárias em toda a Europa integrada, pois elas arbitravam a distribuição dos custos e benefícios de atividades produtivas, comerciais e financeiras comuns cada vez mais volumosas e significativas para os níveis de produto, renda, emprego e para a estabilidade política dos seus membros.

Surgiu então, em 1979, uma nova e abrangente proposta: o Sistema Monetário Europeu. Inicialmente acordado pelos governos francês (Giscard d'Estaing) e alemão (Helmut Schmidt) como um arranjo bastante mais “simétrico” do que a “Cobra” havia sido, ele acabou sendo extensivamente constituído sob as condições exigidas pelo *Bundesbank*, o influente banco central alemão, e pela “coalizão anti-inflacionária” por ele liderada.

Assim, à parte algumas exceções e concessões, o SME representou um esquema ainda mais rigoroso para que os alemães “disciplinassem” - conforme as suas autoridades já falavam explicitamente - as políticas monetárias dos demais países europeus. Tal qual anteriormente, os seus governos ficaram obrigados a manter os valores das suas moedas dentro de bandas cambiais estreitas em relação à “moeda mais estável” - isto é, ao *Deutsche Mark*. E ficaram obrigados também a intervir unilateralmente, com as suas próprias reservas cambiais, sempre que os valores das suas moedas se aproximassem dos limites mínimos, compelindo o *Bundesbank* a intervir em seu auxílio apenas em casos extremos e com montantes limitados.

Dessa forma, em que pesem as divergências, às vezes até significativas, entre a Chancelaria, os ministérios, o *Bundesbank* e as associações de representação de interesses classistas, o advento do Sistema Monetário Europeu marcou um momento no qual os alemães ocidentais já viam como sua a atribuição de ordenar monetariamente a Europa. E não apenas em nome dos seus próprios interesses, mas também do que eles consideravam que fossem os interesses “comuns”: a mais baixa taxa de inflação para as moedas europeias e a maior estabilidade cambial possível entre elas.

Em rigor, isso evidenciava que eles já viam todo o continente como o seu território monetário. E dadas as condições do SME, essa foi uma prerrogativa aceita pelos governos dos demais países, pois o sistema que consentiram em instituir os compeliu a adotar políticas monetárias muito semelhantes às executadas pelas autoridades alemãs.

Assim, até mesmo a França, rival histórica da Alemanha e que há anos disputava com a RFA a prerrogativa de organizar monetariamente o continente - e ainda que sob o governo do socialista François Mitterrand, adepto de políticas públicas mais “expansionistas” -, acabou “disciplinada” pelo “paradigma monetário” alemão ao adotar uma política do “franco forte”, mesmo que em sacrifício da sua competitividade comercial, do crescimento do produto e do emprego e contraindo pesado endividamento público.

Dessa forma, em meados da década de 1980, a “convergência” dos índices de inflação e taxas de juros dos países europeus na direção dos níveis alemães, pré-condição há muito exigida por eles para viabilizar a união monetária, começou a acontecer. Porém, os “sacrifícios” exigidos para isso geraram uma série de instabilidades e conflitos no interior da Comunidade, pois países como a França e a Itália se viram em crise, mas constrangidos a não seguir políticas monetárias e fiscais expansivas. Por outro lado, as tentativas francesas de “reformular” o SME foram bloqueadas pela ação do *Bundesbank*, que mais uma vez mobilizou e liderou a “coalizão anti-inflacionária” alemã.

Com tudo isso, em 1988, os principais governos europeus concordaram em retomar os planos para uma união monetária plena. Então, organizou-se o Comitê Delors, encarregado de apresentar uma nova proposta. Embora presidido por um francês, ele apresentou condições e sugestões bastante afeitas às posições historicamente defendidas pelos alemães, como a instituição de um banco central europeu politicamente “independente” dos governos, inspirado no *Bundesbank*. Isso demonstrava o quanto o “paradigma monetário” alemão já havia conquistado, também ideologicamente, a Europa.

Mesmo assim, o principal obstáculo à união monetária não pareciam ser os “disciplinados”, que como os franceses, ansiavam por encerrar a “tirania do marco” através da instituição da moeda e das instituições monetárias comuns na expectativa de poderem influir sobre as suas políticas, o que não lhes era possível fazer com o *Deutsche Mark* e o *Bundesbank*. Eram os próprios alemães que resistiam a abrir mão deles, vendo no primeiro um símbolo da estabilidade, da prosperidade e do prestígio da República Federal; e no segundo, uma instituição nacional poderosa, mundialmente prestigiada e rigorosamente comprometida com a estabilidade monetária, capaz de enfrentar (e ocasionalmente, vencer) os próprios chanceleres do país e projetar a sua influência ordenadora sobre todo o continente.

Dessa forma, nada ainda indicava que a união monetária estivesse para acontecer, pois o governo do chanceler Helmut Kohl não se comprometia com qualquer cronograma. Mas foi então que, em novembro de 1989, repentinamente teve início o colapso da Alemanha Oriental, abrindo as portas para uma rápida reunificação da Alemanha.

Com efeito, ela foi “preparada” pela anexação monetária daquele país pela RFA, em julho de 1990. Numa prova definitiva da importância da moeda para a construção do seu prestígio e a recuperação da sua soberania, os alemães orientais demandaram que o *Deutsche Mark* fosse levado até eles, caso contrário, imigrariam em massa para o oeste em busca dele.

Os cidadãos orientais tinham a moeda ocidental como um objeto de desejo, um símbolo da estabilidade e da riqueza do Estado que a criava e garantia e do qual ansiavam fazer parte.

Esse fato correspondeu à ampliação física, jurídico-política, do território monetário alemão, uma projeção extraterritorial dos comandos executivos da RFA que preparou a própria extinção e a anexação política da Alemanha Oriental. Mais do que isso, foi também a sua vitória decisiva sobre a ameaça mais imediata à sua segurança desde a sua fundação em 1949, obtida através do uso da sua moeda como instrumento capaz de minar a legitimidade do Estado inimigo.

Assim, o *Deutsche Mark* cumpriu o vaticínio feito décadas antes por Adenauer e Erhard: ser o meio de recuperação da prosperidade, do prestígio, da soberania e da unidade da Alemanha, assegurando a sua estabilidade interna e projetando seu poder e influência para o mundo exterior.

A unificação da Alemanha mudou radicalmente o panorama geopolítico da Europa. Ela deu aos franceses uma ameaça - em que pese provavelmente irrealizável - de veto e um poderoso instrumento de barganha para compelir os alemães a negociar uma união monetária com prazos e objetivos concretos. E aos alemães, forneceu um bom motivo para consentir na união, trocando o comprometimento da Alemanha unificada com a Europa integrada pelo reconhecimento da sua unidade pelos países vizinhos.

Curiosamente, a realização do projeto político do *Deutsche Mark* havia criado as condições para a sua extinção. Mas a posição dos alemães era muito clara: só abririam mão dele em favor da moeda comum europeia se ela fosse constituída de maneira a ser tão estável quanto a sua. Ou seja, se a moeda comum europeia fosse, na prática, uma *moeda alemã*.

Dessa forma, e sob essas condições, os chefes de governo e ministros dos doze países que então faziam parte da Comunidade Europeia se reuniram na cidade holandesa de Maastricht em dezembro de 1991 para planejar a União Monetária Europeia.

Na definição dos regulamentos daquilo que veio a ser chamado de “Tratado de Maastricht”, deu-se uma vitória quase total dos objetivos alemães. Então, entre outras decisões, além da instituição formal da União Europeia, acordou-se pela exigência de cumprimento dos “critérios de convergência” para a adesão à moeda comum, metas “disciplinadoras” das condutas e políticas dos governos nacionais orientadas para obter determinados resultados de déficit e endividamento público, níveis de inflação e de taxas de

juros. Estabeleceram-se, também, instituições monetárias “independentes” dos governos, fossem eles nacionais ou europeus.

Em seguida, tais princípios foram consagrados pela aprovação do tratado em cada país signatário pelos seus eleitores, convocados por plebiscitos, ou pelos seus parlamentos, em votações diretas. As exceções ficaram por conta da Grã-Bretanha e da Dinamarca (e posteriormente, também da Suécia), cujos governos não consentiram em tal grau de concessão da sua soberania nacional e solicitaram a sua exclusão da união monetária.

Não obstante, nem mesmo os termos “rigorosos” de Maastricht foram suficientes para assegurar aos alemães o cumprimento das suas posições. Eles exigiram dos demais governos novas garantias mediante a instituição do Pacto de Estabilidade e Crescimento (1996), que colocou os países membros da união monetária sob poderes rígidos de supervisão e ameaça de sanções pelas instituições europeias, avançando ainda mais sobre a sua soberania nacional.

Por fim, já nos meses que antecederam o lançamento do euro, os alemães também tiveram a palavra final na escolha da presidência inaugural e dos principais integrantes dos órgãos decisórios do Banco Central Europeu, assegurando o seu controle executivo. Assim, a instituição adotou instrumentos de política monetária e uma definição de “estabilidade monetária” - manter a inflação dos preços aos consumidores na área do euro “abaixo de 2% [ao ano] no médio prazo” - em conformidade com os utilizados pelo *Bundesbank*, de quem pretendia herdar os valores e objetivos, as práticas e a credibilidade.

Dessa forma, em 1º de janeiro de 1999, o euro finalmente foi lançado em onze países. A princípio, apenas como um padrão de referência de valores, convivendo com as suas moedas nacionais; e a partir dos primeiros meses de 2002 (a depender do país em questão), mediante a introdução das suas notas e moedas, como moeda única.

Com as expansões subsequentes, em 2019 o euro já abrangia 19 países que, juntos, representavam uma área de aproximadamente dois milhões, setecentos e cinquenta mil quilômetros quadrados no qual viviam pouco mais de 340 milhões de pessoas. Então, a sua “zona” se estendia dos arquipélagos atlânticos de Portugal até a Finlândia e os países bálticos, antigas repúblicas soviéticas. Mas ele chega até mesmo às nossas fronteiras, pois a Guiana Francesa também faz parte do seu território.

Com o advento do euro, moedas-símbolos nacionais seculares, como o franco francês, a lira italiana, a peseta espanhola, a guilda holandesa, o escudo português e o dracma grego,

deixaram de existir. Já o marco alemão, bem mais recente, também foi extinto. Porém, os seus valores, objetivos e políticas foram postergados nos seus estatutos e instituições - uma meta que, ressalte-se, os dirigentes alemães nunca esconderam. Afinal, vale recapitularmos uma última vez as palavras do ministro das finanças alemão Theodor Waigel, durante as negociações de Maastricht:

Estamos trazendo o *Deutsche Mark* para a Europa... o tratado sobre a União Econômica e Monetária, acordado depois de negociações longas e intensas, carrega a marca alemã. A nossa política de estabilidade se tornou o *Leitmotif* para a futura ordem monetária europeia (MARSH, 2009, p. 132).

Então, com a União Monetária Europeia, sob institucionalidades e nomes europeus, argumentamos que a “disciplina” da moeda da República Federal da Alemanha transcendeu as dimensões estreitas do seu território político original para abranger a maior parte da Europa, transformada num *território monetário alemão expandido* - ou talvez, num *território monetário europeu, porém germanizado*. De fato, consideramos ter se tratado da construção de uma “Europa alemã”, embora tendo ao seu centro uma “Alemanha europeia”, conforme reivindicou o sociólogo alemão Ulrich Beck (2015).

Todavia, é preciso ressaltar: a União e o euro foram apenas o último e mais recente estágio da expansão do território monetário alemão para a Europa, o consagrando politicamente. Afinal, ataram os demais países a uma moeda e às instituições que, sob a alegação de serem europeias, são em essência alemãs.

Por isso, anos mais tarde, na esteira da grande crise financeira internacional iniciada em 2007 ou 2008, tais fatos foram explicitados de forma crua na crise, que era acima de tudo uma de soberania, vivida pelos governos de países como Grécia, Portugal, Espanha e Irlanda. Em rigor, governos que se viram de mãos atadas, sem autonomia para adotar políticas próprias e recebendo comandos estrangeiros por que haviam adotado uma moeda que, na prática, também era estrangeira. Eram apenas usuários, mas não comandantes, da moeda “comum”.

Existiam outras opções para eles? Talvez.

Lembremos que a Grã-Bretanha, depois da “lição” caríssima e humilhante que lhe foi imposta pelas autoridades monetárias alemãs na crise de 1992, se retirou do Sistema Monetário Europeu para nunca mais voltar. Com isso, contrariando as expectativas de Helmut Kohl, seus governos subsequentes jamais cogitaram seriamente aderir ao euro, preservando a sua soberania monetária e fiscal. E no exato momento em que concluo essa pesquisa, os

britânicos se veem às voltas com as negociações do chamado *Brexit*, a sua (tudo indica) saída prestes a ser concretizada da União Europeia.

Por outro lado, países como a Polônia e a República Tcheca, que aderiram à União Europeia em 2004, mas tiveram o zelo de preservar as suas moedas nacionais, vêm demonstrando que é possível se integrar com êxito à Europa sem aderir à moeda comum e se submeter diretamente aos regulamentos monetários alemães. Assim, talvez não seja por obra do acaso que, nos últimos 10 ou 15 anos, eles tenham apresentado os maiores índices de crescimento de produto, renda *per capita* (BOLOTOV; ČAJKA; GAJDUŠKOVÁ, 2013) e desenvolvimento humano na Europa, já tendo em alguns desses indicadores superado os níveis de Portugal e da Grécia.

Em suma, por todas as razões apontadas nessa pesquisa, a concluímos afirmando que não podemos senão endossar a afirmação, também feita por Ulrich Beck, segundo a qual a Alemanha se tornou a “potência política decisiva” na Europa no século XXI.

Por isso, durante a crise que não era nem do euro nem da sua zona, mas dos países cujos governos voluntariamente abriram mão da sua soberania monetária e fiscal em prol dos benefícios esperados com a adoção da moeda única, a chanceler Angela Merkel aparentava ser a “rainha não coroada da Europa”, emitindo ordens para os demais países e instituições europeias. Por isso, também, coube num determinado dia ao Parlamento alemão “decidir sobre o destino da Grécia”, numa flagrante violação das prerrogativas soberanas dessa nação.

Tudo isso aconteceu porque, com a instituição de uma União Monetária Europeia com características alemãs, a Alemanha se tornou - exatamente conforme temiam o presidente francês François Mitterrand e a primeira ministra britânica Margaret Thatcher - o poder capaz de atuar como o árbitro supremo das relações internas e externas dos seus integrantes, lhes impondo comandos monetários a serem executados até mesmo nos seus ordenamentos jurídico-políticos nacionais.

Portanto, afirmamos que *essa* União Monetária Europeia, alemã, permitiu o domínio incruento da Alemanha sobre os demais usuários do euro. Ela permitiu a sua subordinação aos comandos das autoridades alemãs sem o emprego da violência física, por meios “pacíficos”, que a dispensam ou ocultam. Em outras palavras: a União deu ao governo e às autoridades monetárias alemãs a supremacia sobre a Europa, pois ao aderirem ao euro, uma moeda

ideológica, política e institucionalmente alemã, os territórios monetários dos demais países se tornaram alemães.

Sem dúvidas, trata-se de um caso absolutamente atípico. Isso porque, ao contrário dos domínios monetários constituídos pela Inglaterra nos séculos XVIII e XIX e pelos Estados Unidos no século XX, o alemão não foi o resultado de uma ou mais vitórias em guerras, pelo contrário; foi o resultado das suas duas *derrotas* nas duas guerras mundiais. No caso da primeira, pelas consequências do seu endividamento de guerra e da hiperinflação terem ressaltado para os seus dirigentes a importância da estabilidade monetária como um pilar da estabilidade política e social do país; no da segunda, por ter colocado a Alemanha sob a subordinação aos Estados Unidos, a grande potência mundial daquele período que, em função dos seus interesses geoestratégicos, lhe conferiu uma série de facilidades de desenvolvimento, a começar por promover a sua própria reorganização monetária e política.

Dessa forma, foi por meio da sua capacidade produtiva e da estabilidade da sua moeda que a República Federal da Alemanha, um Estado ocupado e virtualmente desprovido de capacidade bélica, se fez o poder supremo, a “potência política decisiva” na Europa.

Afinal, conforme desejava o nazista Emil Puhl, o presidente do *Reichsbank* durante a Segunda Guerra Mundial, os alemães levaram a sua ordem monetária para o resto da Europa. Todavia, não o fizeram pelo emprego da violência, conforme pretendido por ele, mas apenas décadas mais tarde pelos seus comandos monetários “pacíficos”, “incruentos”. Então, o “dever dos conquistadores” para com os conquistados, conforme concebia Puhl, foi suplantado pela “disciplina” monetária dos líderes sobre os liderados, tal qual explicitado pelo ministro Theodor Waigel.

Temos então, nesses episódios, um contraste marcante entre duas formas de estabelecer relações de dominação nas relações internacionais: uma, pelas armas; a outra, pelo dinheiro. E a esse respeito, também não poderia ser mais explícito o contraste da Alemanha “desarmada” com a França e a Grã-Bretanha, duas potências militares poderosas dotadas inclusive de arsenais atômicos consideráveis, que ocuparam partes da própria RFA e exerceram direitos limitados de soberania sobre ela até a ratificação do “Tratado dois-mais-quatro”, em 1991.

Basta lembrarmos, por exemplo, que durante as presidências de François Mitterrand (1981-1995) e Jacques Chirac (1995-2007), a França realizou nada menos que 98 explosões nucleares nos seus atóis no Pacífico. Mas apesar dessa flagrante demonstração de poder

bélico, nenhum dos dois líderes conseguiu impedir que as suas políticas e relações monetárias acabassem comandadas pelos alemães, “desarmados”.

Assim, não surpreende que Mitterrand e seus assessores tenham considerado o *Deutsche Mark* a “bomba nuclear” alemã, para espanto dos seus interlocutores. Todavia, é forçoso dizer que eles estavam equivocados. Pois ao contrário da bomba, construída na expectativa de dissuadir os inimigos e impossível de ser utilizada sem graves repercussões, a moeda, esse suposto “meio de troca inofensivo” que permeia toda a vida cotidiana das sociedades modernas, é empregada a todo instante como um meio incruento de comando e dominação de seres humanos por outros seres humanos, de classes sociais por outras classes sociais e de nações por outras nações.

Por isso, o *Deutsche Mark* serviu muito mais aos alemães como arma para projetar o seu poder sobre a Europa e subjugar os seus rivais pela hegemonia sobre o continente do que as suas centenas de artefatos nucleares jamais permitiram ou permitirão aos franceses e britânicos. Afinal, a França e a Grã-Bretanha nunca puderam constranger a Alemanha com os seus arsenais nucleares, mas a Alemanha, protegida pelos Estados Unidos, se mostrou capaz de constrangê-las com a sua moeda e a sua “disciplina” monetária.

Por isso, também, foi a Alemanha, “armada” com a sua moeda sólida e prestigiada, e não a França ou a Grã-Bretanha com todo o seu poderio militar, que se constituiu como o poder supremo da Europa.

Essa é a história que essa pesquisa narra: a da emancipação política da Alemanha no pós-Segunda Guerra Mundial, realizada por meio dos seus comandos monetários.

Com o advento do euro, a moeda alemã sobreviveu como o *Leitmotiv* que deu vida à nova ordem monetária europeia e arbitra as relações entre os países europeus. Por essas razões, coube - e enquanto vigorarem as presentes características da União Monetária Europeia, continuará cabendo - aos dirigentes alemães definir quais países receberão quanto e o quê no interior da Europa, através da distribuição dos seus comandos monetários.

A “tirania do marco”, da qual tanto se ressentiam os dirigentes franceses, acabou.

Mas em seu lugar foi instituída a “tirania do euro”, que hoje aflige, sem solução à vista, boa parte dos países europeus, incapazes de corresponder às exigências do “paradigma monetário” alemão.

O *Deutsche Mark* está morto. Vida longa ao *Deutsche Mark*!

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGLIETTA, Michel. **Zona do Euro: qual o futuro?** São Paulo: Ideias e Letras, 2013.
- AGLIETTA, Michel e ORLÉAN, André. **A Violência da Moeda.** São Paulo: Editora Brasiliense, 1990.
- ALLEN, L. **The Encyclopedia of Money.** Santa Barbara: ABC-Clio, 2009.
- AMITRANO, C.R. **O Tratado sobre a Moeda e a Teoria Geral de Keynes: continuidades e rupturas.** Apresentação no XXIII Encontro Nacional da ANPEC, 2005, Natal-RN.
- ANGELL, Norman. **The Story of Money.** Garden City: Garden City Publishing Company, Inc., 1929.
- ASCHHEIM, J. e TAVLAS, G.S. **Academic Exclusion: the case of Alexander Del Mar.** European Journal of Political Economy, Vol. 20, p. 31-60, 2004.
- BARBOSA, António S. P. (Coord.). **O Impacto do Euro na Economia Portuguesa.** Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1998.
- BECK, Ulrich. **A Europa alemã: a crise do Euro e as novas perspectivas de poder.** São Paulo: Paz e Terra, 2015.
- BERNSTEIN, Peter L. **O Poder do Ouro: a história de uma obsessão.** Rio de Janeiro: Editora Campus, 2001.
- BESSEL, Richard. **Alemanha, 1945: da guerra à paz.** São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
- BODIN, Jean. **Os Seis Livros da República – Livro Primeiro.** São Paulo: Ícone Editora, 2011.
- BOLOTOV, I., ČAJKA, R. e GAJDUŠKOVÁ, K. **Economic Development of the EU New Member States: The impact of the crisis and the role of the single European Currency.** Praha (ČR): Vysoká škola ekonomická v Praze (VŠE), 2013
- CALVOCORESSI, Peter. **Política mundial a partir de 1945.** Porto Alegre: Penso, 2011.
- CARR, Eric H. **The Twenty Years Crisis, 1919-1939: an introduction to the study of international relations.** Ney York, NY (USA): HarperCollins Publishers, Inc., 2001 (1939).
- CARVALHO, F.J.C. [et al.]. **Economia Monetária e Financeira: teoria e prática.** Rio de Janeiro: Campus, 2000.

CARVALHO, F.J.C. **Keynes on Probability and Uncertainty**. Rio de Janeiro: UFRJ / Instituto de Economia Industrial, texto para discussão n° 127, set. 1987(a).

_____. **O Caminho da Revolução: o ‘Treatise on Money’ na revolução keynesiana**. Rio de Janeiro: UFRJ / Instituto de Economia Industrial, texto para discussão n° 129, out. 1987(b).

_____. **Keynes on the Instability of Capitalism and the Theory of the Business Cycles**. Rio de Janeiro: UFRJ / Instituto de Economia Industrial, texto para discussão n° 130, out. 1987(c).

_____. **Fundamentos da Escola Pós-Keynesiana: a teoria de uma economia monetária**. Rio de Janeiro: UFRJ / Instituto de Economia Industrial, texto para discussão n° 176, set. 1988.

_____. **Keynes and the Long Period**. Rio de Janeiro: UFRJ / Instituto de Economia Industrial, texto para discussão n° 212, ago. 1989.

_____. **Economic Policies for Monetary Economies: Keynes’s economic policy proposals for an unemployment-free economy**. Rio de Janeiro: UFRJ / Instituto de Economia Industrial, texto para discussão n° 331, fev. 1995.

CAVACO SILVA, Aníbal. **União Monetária Européia: funcionamento e implicações**. Lisboa e São Paulo: Editorial Verbo, 1999.

COHEN, Benjamin J. **A Geografia do Dinheiro**. São Paulo: Ed. UNESP, 2014.

_____. **Currency Power: Understanding Monetary Rivalry**. New Jersey: Princeton University Press, 2015.

COSTA, Olivier e BRACK, Nathalie. **Sistema Decisório da União Européia**. Porto Alegre: Sulina, 2011.

CROME, Erhard. *Deutschland in Europa – eine neue Hegemonie*. Berlin: außenpolitischen Konferenz der Rosa-Luxemburg-Stiftung und der Zeitschrift WeltTrends, 2012.

CRUZ, Sebastião C. Velasco e. **Linhas cruzadas sobre as relações entre os Estados Unidos e a Alemanha**. São Paulo: Editora Unesp, 2016.

DAVIES, Glyn. **A History of Money from Ancient Days to the Present**. Cardiff: University of Wales Press, 2002.

DE BRUNHOFF, Suzanne. **A Moeda em Marx**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

- DE KOCK, M. H. **Banca Central**. Mexico, D.F.: Fondo de Cultura Econômica, 1955.
- DEL MAR, Alexander. **A History of the Precious Metals from the Earliest Times to the Present**. New York: Cambridge Encyclopedia Company, 2012a.
- _____. **Gold Money and Paper Money**. New York: Anson D. F. Randolph, 2012b.
- _____. **History of Monetary Systems**. London: Effingham Wilson, 2012c.
- _____. **Money and Civilization**. London: George Bell and Sons, 2012d.
- _____. **The Science of Money**. London: Effingham Wilson, 2012e.
- DELGADO, Nelson G. **O regime de Bretton Woods para o comércio mundial: origens, instituições e significado**. Rio de Janeiro: Mauad X; Seropédica, EDUR, 2009.
- DODD, Nigel. **A Sociologia do Dinheiro**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1997.
- EICHENGREEN, Barry. **A Globalização do Capital: uma história do sistema monetário internacional**. São Paulo: Editora 34, 2012.
- _____. **Privilégio Exorbitante: a ascensão e queda do dólar**. Rio de Janeiro: Campus / Elsevier, 2011.
- ELIAS, Norbert. **Os alemães: a luta pelo poder e a evolução do habitus nos séculos XIX e XX**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1997.
- EPSTEIN, Klaus. **Adenauer and Rhenish Separatism**. *The Review of Politics*, Vol. 29, No. 4, Oct., 1967.
- ERHARD, Ludwig. **Prosperity Through Competition**. New York: Frederick A. Praeger, 1958.
- EVANS, Richard J. **The coming of the Third Reich**. Nova York: Penguin Books, 2003.
- _____. **The Third Reich in Power, 1933-1939**. New York: Penguin Books, 2005.
- _____. **The Third Reich at War**. New York: Penguin Books, 2008.
- FERGUSON, Niall. **A Ascensão do Dinheiro: a história financeira do mundo**. São Paulo: Editora Planeta do Brasil, 2009.
- FERREIRA FILHO, Valter Duarte. **Economia: obstáculo epistemológico: estudo das raízes políticas e religiosas do imaginário liberal**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2015.

FIORI, José Luís (Org.). **Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações**. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

_____. **O Poder Americano**. Petrópolis: Editora Vozes, 2007(a).

FIORI, José Luís. **O poder global e a nova geopolítica das nações**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007(b).

FIORI, José Luís, MEDEIROS, Carlos e SERRANO, Franklin. **O mito do colapso do poder americano**. Rio de Janeiro: Record, 2008.

FRANCO, Gustavo H.B. **O Plano Real e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1995.

GALBRAITH, John Kenneth. **Moeda: de onde veio, para onde foi**. São Paulo: Pioneira, 1977.

GILBERT, Emily e HELLEINER, Eric. (Ed.). **Nation States and money: the past, present and future of national currencies**. London: Routledge, 1999.

GLOSSNER, Christian L. e GREGOSZ, David (Eds.). **60 Years of Social Market Economy: Formation, Development and Perspectives of a Peacemaking Formula**. Sankt Augustin/Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., 2010.

GOODHART, Charles A. E. **The Evolution of Central Banks**. Cambridge: The MIT Press, 1988.

GRAEBER, David. **Debt: the first 5000 years**. New York: Melville House Publishing, 2011.

GREINER, Florian. **Articulating Europe During the Great War: Friedrich Naumann's Idea of *Mitteleuropa* and Its Public Reception in Germany, England and the USA**. *Lingue Culture Mediazioni / Languages Culture Mediation*, v. 2, p. 131-148, 2015.

GRIERSON, Philipp. **Numismatics**. London: Oxford University Press, 1975.

HAILBRONNER, Kay. **Legal Aspects of the Unification of the Two German States**. *European Journal of International Law*, vol. 2, issue 1, p. 18-44, 1991.

HAYEK, Friedrich A. **Desestatização do Dinheiro**. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises, 2011.

HELLEINER, Eric. **States and the reemergence of global finance: from Bretton Woods to the 1990's**. Ithaca: Cornell University Press, 1994.

_____. **The Making of National Money: territorial currencies in historical perspective.** Ithaca: Cornell University Press, 2003.

HENDERSON, William O. **The Zollverein.** New York: Frank Cass and Company Limited, 1984.

HOBBSBAWM, Eric. **A Era dos Extremos; o breve século XX.** São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

_____. **Da Revolução Industrial inglesa ao imperialismo.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2009.

HUDSON, Michael. **Finance as Warfare.** London: College Publications, 2015.

HUDSON, Michael. e WUNSCH, Cornelia. (Ed.). **Creating economic order: Record-keeping, standardization and the development of accounting in the ancient Near East.** Bethesda: CDL Press, 2004.

IRVING, Ronald. **Adenauer.** London: Pearson Education, Limited., 2002.

JEVONS, William Stanley. **Money and the Mechanism of Exchange.** New York: D. Appleton and Company, 1896.

JUDT, Tony. **Postwar: A History of Europe Since 1945.** London: Penguin Press, 2005.

KAELBERER, Matthias. **Money and Power in Europe: The Political Economy of European Monetary Cooperation.** Albany: State University of New York Press, 2001.

KALTENTHALER, Karl. **Germany and the Politics and Europe's Money.** Durham: Duke University Press, 1998.

_____. **Policymaking in the European Central Bank: The Masters of Europe's Money.** Lanham: The Rowan & Littlefield Publishing Group, Inc., 2006.

KENNEDY, Paul. **Ascensão e Queda das Grandes Potências: transformação econômica e conflito militar de 1500 a 2000.** Rio de Janeiro: Campus, 1989.

KEYNES, John Maynard. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda.** São Paulo: Ed. Atlas, 1992.

_____. **As Consequências Econômicas da Paz.** São Paulo: Imprensa Oficial do Estado; Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

KINDLEBERGER, Charles P. **A Financial History of Western Europe.** London: George Allen & Unwin Ltd., 1984.

_____. **Economia Internacional**. São Paulo: Mestre Jou; Brasília: IML, 1974.

KIRSHNER, Jonathan. **Currency and Coercion: the Political Economy of International Monetary Power**. New Jersey: Princeton University Press, 1995.

KISSINGER, Henry. **Diplomacia**. São Paulo: Saraiva, 2012.

KITCHEN, Martin. **História da Alemanha moderna de 1800 aos dias de hoje**. São Paulo: Cultrix, 2013.

KNAPP, Georg Friedrich. **The State Theory of Money**. London : Macmillan and Company Limited, 1924.

MARSH, David. **Germany and Europe: the crisis of unity**. London: Mandarin Publishers, 1995.

_____. **The Bundesbank: the bank that rules Europe**. London: Mandarin Publishers, 1993.

_____. **The Euro: The politics of the new global currency**. New Haven: Yale University, 2009.

MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política**. Vol. I, coleção Os Economistas. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996.

MAZOWER, Mark. **Continente Sombrio: A Europa no século XX**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

MERTON, Robert K. **Sociologia: teoria e estrutura**. São Paulo: Editora Mestre Jou, 1970.

METRI, Mauricio M. **A Ascensão do Dólar e a Resistência da Libra: uma disputa político-diplomática**. Revista Tempo do Mundo, v. 1, p. 65-92, 2015.

_____. **Acumulação de Poder, Sistemas e Territórios Monetários: uma análise teórica sobre a natureza da moeda e sua relação com a autoridade central**. Ensaios FEE, Porto Alegre, v. 33, n. 2, p. 397-422, nov. 2012.

_____. **O Processo Histórico de Internacionalização da Libra Esterlina**. Apresentação no I Simpósio de Relações Internacionais da UERJ, Rio de Janeiro, 2011.

_____. **Poder, Moeda e Riqueza na Europa Medieval: a preeminência naval, mercantil e monetária da sereníssima República de Veneza nos séculos XII e XV**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014.

MILWARD, Alan S. **Politics and Economics in the History of the European Union**. London: Routledge, 2005.

_____. **The European rescue of the nation-state**. Milton Park: Routledge, 2nd Edition, 2000.

_____. **The Frontier of National Sovereignty: history and theory, 1945-1992**. London: Routledge, 1994.

_____. **The Reconstruction of Western Europe, 1945-51**. London: Methuen & Co. Ltd, 1984.

MONNET, Jean. **Memórias - a Construção da Unidade Europeia**. Brasília: UNB, 1986.

MORGENTHAU, Hans J. **Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace**. New York: McGraw-Hill, 1993.

NOGUEIRA, J.P. e MESSARI, N. **Teoria das relações internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

PADULA, Raphael. **Integração regional de infra-estrutura e comércio na América do Sul nos anos 2000: uma análise político-estratégica**. Tese (doutorado) – UFRJ/COPPE/Programa de Engenharia de Produção, 2010.

PETROV, Vladimir. **Money and Conquest: Allied Occupation Currencies in World War II**. Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1967.

PRICE, Roger. **A Concise History of France**. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

RANDALL WRAY, L. (Ed.). **Credit and State Theories of Money: the contributions of A. Mitchell Innes**. Cheltenham: Edward Elgar, 2004.

RANDALL WRAY, L. **Trabalho e Moeda Hoje: a chave para o pleno emprego e a estabilidade dos preços**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/Contraponto Editora, 2003.

REINERT, Erik S. **How Rich Countries Got Rich and Why Poor Countries Stay Poor**. New York: Public Affairs, 2007.

ROLFE, Sidney E. e BURTLE, James L. **O Sistema Monetário Mundial: uma reinterpretação**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

ROTH, Martha T. **Law Collections from Mesopotamia and Asia Minor**. Atlanta: Scholars Press, 1997.

- RUBIN, I.L. **História do Pensamento Econômico**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2014.
- SANDE, Paulo de A. **O Sistema Político na União Europeia (entre Hesperus e Phosphorus)**. S. João do Estoril - Cascais: Principia, 2000.
- SANDE, Paulo de A. e UCHA, Isabel. **Manual Prático do Euro – Tudo sobre a nova moeda**. S. João do Estoril - Cascais: Principia, 2001.
- SAWAYA, Rubens R. **Inflação como relação de poder: uma análise a partir da teoria dos preços de Marx**. Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política, n. 47, p. 34-58, maio/agosto 2017.
- SCHACHT, Hjalmar. **76 Jahre meines Lebens**. Bad Wörishofen: Kindler und Schiermeyer Verlag, 1953.
- SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações; investigação sobre sua natureza e suas causas**. Vol. I e II, coleção Os Economistas. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda., 1996.
- SOLOMON, Robert. **Dinheiro em movimento**. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- STUART MILL, John. **Princípios de Economia Política**. Vol. I e II, coleção Os Economistas. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996.
- SWEDBERG, Richard. **Max Weber e a Idéia de Sociologia Econômica**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ; São Paulo: Beca Produções Culturais, 2005.
- TILLY, Charles. **Coercion, Capital and European States, AD 990-1990**. Cambridge, MA: Basil Blackwell, Inc., 1990.
- VAN OVERTVELDT, Johan. **O Fim do Euro: A história da moeda da União Européia e seu futuro incerto**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- VON MISES, Ludwig. **The Theory of Money and Credit**. New Haven: Yale University Press, 1953.
- WEBER, Max. **Economy and Society; an outline of interpretive sociology**. Berkley and Los Angeles: University of California Press, 1978.
- _____. **Escritos Políticos**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2014.
- WILLIAMS, Jonathan (Ed.). **Money: a History**. London: British Museum Press, 1997.
- YERGIN, Daniel. **O Petróleo: uma História Mundial de Conquistas, Poder e Dinheiro**. São Paulo: Paz e Terra, 2010.
- ZAMOYSKI, Adam. **História da Polónia**. Lisboa: Edições 70, 2009.

ZARATE, Juan C. **Treasury's War: The Unleashing of a New Era of Financial Warfare**. New York: PublicAffairs, 2013.

DOCUMENTOS CONSULTADOS:

Christlich-Demokratische Union. *Düsseldorfer Leitsätze über Wirtschaftspolitik, Landwirtschaftspolitik, Sozialpolitik, Wohnungsbau*. Disponível em: <http://www.kas.de/upload/ACDP/CDU/Programme_Bundestag/1949_Duesseldorfer-Leitsaetze.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2018.

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. *Vertrag über die abschliessende Regelung in Bezug auf Deutschland*. Disponível em: <<https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/vertrag-ueber-die-abschliessende-regelung-in-bezug-auf-deutschland-783966>>. Acesso em: 20 fev. 2019.

União Europeia. *A Declaração Schuman de 9 de maio de 1950*. Disponível em: <https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_pt>. Acesso em: 21 out. 2018.

União Europeia. *Protocol on the statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank*. Disponível em: <https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/en_statute_2.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2018.

União Europeia. *Treaty of Rome*. Disponível em: <https://ec.europa.eu/romania/sites/romania/files/tratatul_de_la_roma.pdf>. Acesso em: 22 out. 2018. Todas as traduções a cargo do autor.

União Europeia. *Tratado da União Europeia*. Disponível em: <https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_pt.pdf>. Acesso em: 2 jan. 2019.

U.S. Department of State. *Directive to Commander in Chief of United States Forces of Occupation Regarding the Military Government of Germany*. Disponível em: <<https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1945v03/d351>>. Acesso em: 29 ago. 2018.