

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 36

CONTEXTO INTERNACIONAL E POSSIBILIDADE  
HEGEMÔNICA: O PÓS-I GUERRA E O PÓS-II GUERRA  
À LUZ DE ALGUNS DE SEUS COMENTADORES

William Ricardo de Sá

Setembro de 1987

382 Sá, William Ricardo de.  
S111c Contexto internacional e possibilidade hegemônica: o Pós-I  
1987 Guerra e o Pós-II Guerra à luz de alguns de seus comentadores.  
- Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG, 1987.  
41p. - (Texto para Discussão, 36)  
1. Economia internacional. I. Título. II. Série.  
CDU 382

CENTRO DE DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO REGIONAL  
C E D E P L A R

---

CONTEXTO INTERNACIONAL E POSSIBILIDADE HEGEMÔNICA: O PÓS-I GUERRA  
E O PÓS-II GUERRA À LUZ DE ALGUNS DE SEUS COMENTADORES

William Ricardo de Sá\*

\* Professor do Departamento de Ciências Econômicas da UFMG.

---

Setembro de 1987

Pensar a cena internacional a partir dos anos 70 tem sido um exercício árduo para diferentes correntes de opinião. Por isso mesmo, acredito, os esforços neste sentido incorram quase sempre no recurso nostálgico aos sempre comemorados anos 50 e 60, onde o instável cenário verificado a seguir teria vivido sua tranquila juventude. Embora em termos da dinâmica econômica internacional e da armação jurídico-política que caracterizam, tanto o celebrado momento inicial que se segue à reconstrução da pós-IIa. Guerra, quanto os nada espetaculares anos 70 e 80, se percebam os nexos que inexoravelmente associam um momento ao outro, não tem sido incomum pensar-se a atual maturidade das relações internacionais nos termos dos seus primeiros vinte anos. Assim — e colocando-se a questão de modo muito simplificado — tanto conservadores sofrem a nostalgia de um "crescimento fácil", com custos de mão-de-obra mais baixos e muito menor nível de gasto social, tudo envolto num quadro de estabilidade política; quanto progressistas, digamos assim, buscam reconstruir o horizonte da expansão econômica com liberdade política, que incorporou materialmente a maior parte das populações dos países centrais, e concretizou as mais relevantes expectativas acerca da constituição da dimensão social da cidadania. Uns e outros, agora juntos, também choram a perda de eficácia dos instrumentos usuais de política econômica, que acabou por fazer desta um exercício cada vez mais sujeito a revezes. Em tempos de estagflação as certezas simples de uma Curva de Philips dão lugar à nova dificuldade de se poder antecipar o que fazer a respeito dos temas da inflação e do desemprego, e a que custo social. Este panorama torna-se mais desalentador se contraposto ao vigor e facilidades dos anos 50 e maior parte dos anos 60, quando a estabilidade econômica chegou a permitir a crença na possibilidade de supe



ração do próprio ciclo econômico. Os instrumentos fiscais e monetários, e a capacidade de suave absorção política de novos interesses e demandas estavam ao alcance da "grande comemoração capitalista" do pos-IIa. Guerra.

No entanto, se a reflexão sobre os rumos e possibilidade do ambiente econômico e político internacional tem sido pródiga em expectativas e decepções, cada vez mais, e em especial a partir de 1945, esta dimensão é relevante para se pensar as dinâmicas política e econômica dos países capitalistas centrais. De modo decisivo, é o sucesso da reconstrução e do largo ciclo expansivo subsequente que irá balizar tais processos.

E é neste contexto analítico que não se limita ao perímetro das vicissitudes nacionais — o que não significa descartá-las — que buscaremos recuperar algumas formulações julgadas úteis ao quadro geral das relações internacionais entre países do chamado centro capitalista, em especial a partir do desfecho da 2a. Grande Guerra. Entre os argumentos de alguns autores que iremos alinhar, especial atenção nos despertaram os de John Maynard Keynes, não apenas pelo seu valor intrínseco, mas também pelo fato de surgirem como idéias relevantes no momento mesmo que buscavam entender e influenciar. Assim sendo, cabe maior recuo no tempo até o momento seguinte à primeira guerra mundial.

Aí, encontraremos Keynes numa posição muito especial. A sua participação na delegação britânica mandada à Conferência de Paz que resultaria no Tratado de Versalhes acabou transformando-o, de uma hora para outra, numa das figuras mais comentadas do seu tempo. (...) A razão desta fama, que ele iria conversar até sua morte, reside na grande repercussão alcançada por seu livro As

Consequências Econômicas da Paz. Nesta obra, publicada pela primeira vez em 1919, reimpressa em 1920 e 1924, e traduzida para vários idiomas, Keynes faz uma acerba crítica aos termos do Tratado de Versalhes, prevendo o completo malogro dos seus objetivos no que se refere ao restabelecimento da paz e da prosperidade no Velho Continente".<sup>1/</sup>

Trata-se de um ataque avassalador, centrado de modo especial no fato de que no campo econômico as indenizações de guerra surgiam como principal preocupação dos vencedores. De modo mais claro, como uma preocupação muito pouco consequente na medida em que não tratava de constituir os meios de sua efetivação. Assim, e resumindo, Keynes destaca a inflação presente em alto grau em vários países, a evidente dissolução do sistema monetário internacional, a destruição da infra-estrutura de transportes, — básica para o abastecimento e para as relações comerciais internacionais —, bem como a grave situação social representada por altos índices de desemprego e precária situação de vida de parcelas significativas da população européia.

Assim, em um capítulo do seu Consequências Econômicas da Paz — A Europa Depois do Tratado —, diz Keynes: "este capítulo precisa ser de pessimismo. O Tratado não inclui cláusulas para a recuperação econômica da Europa (...) É um fato extraordinário que o problema econômico fundamental de uma Europa faminta e desintegrada diante dos seus olhos constituísse uma questão incapaz de despertar o interesse dos Quatro\*. No campo econômico, as indenizações de guerra eram sua principal preocupação; eram trata

---

\*O Conselho dos Quatro era composto pelos Chefes de Estado dos Estados Unidos, França, Reino Unido e Itália, potências vencedoras na primeira guerra mundial.

das como um problema de teologia, de política, de chincana eleitoral — ou seja, sob todos os aspectos, exceto no que se refere ao futuro econômico dos Estados cujo destino estavam decidindo".<sup>2/</sup>

Mais ainda, em pelo menos um caso em especial Keynes associa a expectativa estreita acerca de que as indenizações de guerra pudessem ser pagas nos níveis imaginados — sem qualquer esforço deliberado de reorganização econômica que pudesse viabilizar qualquer pagamento — a fatores estritamente domésticos. Assim, a respeito da situação orçamentária da França destaca-se que "antes da guerra, os orçamentos agregados da França e da Inglaterra eram aproximadamente iguais, e também a tributação média per capita era quase a mesma; mas na França nenhum esforço foi feito para cobrir o aumento dos gastos".<sup>3/</sup> Em seguida, depois de mostrar como receitas e despesas evoluíram muito rapidamente para um grave desequilíbrio em favor das últimas, acrescenta o autor que "o Ministério das Finanças da França não tem qualquer plano ou política para enfrentar este prodigioso déficit, a não ser a expectativa de receitas da Alemanha, numa escala que os próprios funcionários franceses sabem não ter fundamento".<sup>4/</sup>

De modo evidente, neste e em outros trechos que o poderiam indicar, o que se denuncia é a ausência de um projeto de reestruturação econômica e diplomática da cena européia que almejasse qualquer estabilidade nas relações entre estados nacionais. A razão básica que supomos percorrer a montagem desse cenário vai, no entanto, ser mais enfatizada por Charles Kindleberger em seu The World in Depression: 1929-1939. Nas palavras deste autor "The World Economic system was unstable unless some country stabilized it, as Britain had done in the nineteenth century and up to 1913".<sup>5/</sup>

Após o término da 1ª. Guerra Mundial, se à Grã-Bretanha ainda restavam interesses capazes de justificar a pretensão pela continuidade de sua anterior posição hegemônica, certamente faltava-lhe o poder para tanto. Aos Estados Unidos que aparecem no início do conflito como maior devedor internacional para saírem dele como o maior credor, talvez não faltasse poder (potencial), mas interesse.

E neste quadro, onde inexistia qualquer estado nacional que vislumbasse como estando ao seu alcance e sendo do seu interesse bancar e dirigir um projeto de reconstrução amplo, o mais razoável seria mesmo esperar a atitude estreita dos vencedores. Tanto mais pelo fato de que, em sendo assim, a reorganização e a estabilidade econômicas tendiam a favorecer em maior medida, ainda que não exclusivamente, a retomada do dinamismo econômico alemão o que, sem a possibilidade de um controle estrito, era de todo indesejável.

É interessante notar que o tom crítico de Keynes, bastante agudo, não dê o devido destaque a esta situação, passando antes pela decepção com o andamento dos trabalhos da Conferência de Paz. Mais ainda isto se evidencia quando levamos em conta que a oposição aos termos em que se desenhava o Tratado de Paris foi, ao nível pessoal, levada às últimas consequências. "Keynes seguiu para Paris em janeiro de 1919, integrando a delegação britânica como representante do Departamento do Tesouro e também como delegado oficial do Império Britânico junto ao Conselho Econômico da Conferência. Em junho daquele ano, deixou ambos os cargos e demitiu-se do Departamento do Tesouro, quando percebeu que seria impossível alterar os termos do tratado de paz a ser aprovado na conferência.

5  
E, em dezembro do mesmo ano, Keynes publicava (...) As Consequências Econômicas da Paz"...<sup>6/</sup>

De todo modo, a esse respeito cabe sempre espetacular acerca dos limites na constatação da falta de um centro hegemônico internacional, para um inglês tão claramente vocacionado para o exercício de funções públicas relevantes como Keynes. Enveredar por aí, e com respeito à lógica, seria muito mais perceber o desinteresse americano que a capacidade britânica.

Do resto, no entanto, a crítica fundamental de Keynes permanece válida. O desfecho da 1ª. Guerra desenhado nos acordos de Paris não abriu qualquer horizonte de possibilidade de paz ou de crescimento econômico. Para o caso especial da Alemanha vale lembrar a seguinte passagem de Peter Gay: "o tratado impôs pesados ônus econômicos, políticos e psicológicos à Alemanha derrotada. Devolveu a Alsácia-Lorena à França, arrancou a Prússia Oriental do coração da Alemanha, transferindo a Prússia Ocidental, a Alta Silésia e Posen para a Polônia, fez de Danzig uma Cidade Livre, deu à Bélgica algumas pequenas regiões, deixou em aberto disposições em outras áreas fronteiriças para plebiscitos posteriores, privou a Alemanha de suas colônias, proibiu a união da Áustria com a Alemanha, impôs ocupação militar para a margem esquerda do Reno, reduziu o exército alemão, pôs um fim ao Estado-Maior, e tentou por outros meios controlar o militarismo alemão. Mais inaceitáveis, certamente mais inflamatórios entre todas as cláusulas eram os artigos que privavam os alemães daquela coisa intangível, "a honra". O tratado exigia que os alemães entregassem seus "criminosos de guerra", inclusive o ex-imperador, para julgamento pelas "atrocidades",

e o artigo 231 insistia em que a "Alemanha e seus aliados" aceitas sem a "responsabilidade por terem causado perdas e danos" aos quais os aliados haviam sido expostos, e pela "agressão de seus aliados". E ainda uma grande soma de reparações não especificadas a serem pagas. A cláusula não empregou a palavra "culpado", mas foi rapidamente apelidada de "cláusula de culpa pela guerra!". Enquanto praticamente todos os alemães esperavam por uma revogação, alguns esperavam por vingança".<sup>7/</sup>

Estava pois definitivamente delineada a condição estrutural que aliaria dificuldade econômica e um não desprezível sentimento de revanche, ambos fundamentais no entendimento das dificuldades da República de Weimar e na viabilização política da opção Nacional-Socialista. Se é notório que outros fatores jogaram neste mesmo sentido — como por exemplo o relacionamento entre Social-Democratas e Comunistas na Alemanha, neste período — há também que reconhecer a importância do primeiro dado.

De todo modo, se entre Keynes e Kindleberger, por exemplo, encontramos diferenças quanto ao papel necessário de um poder hegemônico claramente percebido na possibilidade da organização da estabilidade econômica e política no pós-Ia. Guerra, no geral é possível que se capte algum acordo substantivo nas análises. O mesmo quadro de desorganização institucional e carência de vontade política, básicos à consecução de um acordo minimamente abrangente, é percebido. O que não se pode omitir é a diferente explicação que cada autor buscará para a situação. No caso da obra de Kindleberger aqui considerada mais de perto, tendo em vista seu escopo mais abrangente, o dado sobre a ausência de liderança interna

cional será esgrimido como argumento relevante não apenas para o imediato pós-Ia. Guerra como também ao longo dos anos 20 e 30. Assim, repetindo as palavras do autor, tem-se que "the world economic system was unstable unless some country stabilized it, as Britain had done in the nineteenth century and up to 1913. In 1929, the British couldn't and the United States Woldn't".<sup>8/</sup> E tal instabilidade não está posta de modo vago. Explicitam-se suas razões, que obviamente incluem a já apontada. Assim, "the lack of leadership in providing discount facilities, anticyclical lending or an open market for goods rendered the system unstable. So did the heritage of war, and especially the combination of reparations, war debts, overvaluation of the pound and undervaluation of the French franc. One should perhaps add the german inflation of 1923, wich made that country paranoid in its subsequent attachment to deflation".<sup>9/</sup> Em termos do funcionamento das praças financeiras relevantes destaca ainda Kindleberger que "it happened that in Britain from 1873 to 1913, foreign lending and domestic investment were maintained in continuous counterpoint. Domestic recession stimulated foreign lending; boom at home cut it down. But the boom at home expanded imports wich provided an export stimulus abroad in place of domestic investment with borrowed funds. Counter-cyclical lending stabilized the system.

In the 1920s, United States foreign lending was positively correlated with domestic investment, not counterpoised. The boom of the 1920s was accompanied by foreign lending; the depression of the 1930s saw the capital flow reversed. In The United States and the World Economy, written in 1943, Hal Lary recorded the fundamental fact that the United States cut down on imports and lending at the same time".<sup>10/</sup>



Colocações como as acima dão ao argumento de Kindleberger um sentido muito aplicado, uma dimensão prática muito viva, diríamos. O mundo que está aqui em jogo não é um cenário racional onde o limite de cada nação prevaleceria no acordo entre elas acerca de como promover a prosperidade e assegurar a paz. Trata-se, pois, de posição marcadamente diversa da que, de modo implícito, julgamos poder perceber nas observações de Keynes sobre a cena das conversações de paz. Nestas o então participante da delegação inglesa parece querer crer na possibilidade inicial de um acordo do qual se pudessem esperar resultados positivos substantivos, e que não avança talvez pela inépcia e estreiteza dos chefes de estado envolvidos. Não gratuitamente assim se refere às preocupações de alguns deles: "Clemenceau, em esmagar a vida econômica; Lloyd George, em fazer um acordo e levar para casa alguma coisa para exibir durante uma semana; o Presidente, em não fazer coisa alguma que deixasse de ser justa e certa".<sup>11/</sup>

Ora, até que ponto colocações assim não evidenciam a crença em uma "atuação racional" como a mais razoável de se esperar no cenário internacional, por parte das nações neste mais relevantes? Até que ponto o sentido prescritivo — da maior justeza — das observações de Keynes não o fez embaralhar o desejável e o provável?

Acerca desta questão metodológica, de modo algum desprezível, afirma categoricamente E.H. Carr que "trata-se de uma evasiva sem sentido pretender que testemunhamos, não a falha da Liga das Nações, mas somente a falha dos que se recusaram a fazê-la funcionar. O colapso da década de trinta foi contundente demais para ser explicado meramente em termos de ações ou omissões individuais. Sua ruína envolveu a falência dos postulados em que estava



baseada. Os fundamentos da crença do século dezenove estão, eles próprios, sob suspeição. Pode bem ser verdade, não que homens totalmente ou mesquinamente deixaram de aplicar os princípios corretos, mas que os próprios princípios eram falsos ou inaplicáveis. Pode bem não ser verdade que, se os homens raciocinam corretamente sobre política internacional, também agirão corretamente; ou que o raciocínio correto sobre interesses próprios, ou de uma nação, seja o caminho para um paraíso internacional. Se os postulados do liberalismo do século dezenove são de fato insustentáveis, não deve causar-nos surpresa o fato de que a utopia dos teóricos internacionais causasse tão pouco efeito sobre a realidade".<sup>12/</sup>

De todo modo, um excesso de otimismo de extração racionalista nas expectativas de Keynes não tira o sentido e o alcance das suas apreciações críticas. No geral a história acabaria por lhe dar razão, e a um custo sabidamente alto.

Mas não apenas o imediato pós-Ia. guerra, diretamente referido em As Consequências Econômicas da Paz, iria receber de Keynes o olhar atento. A atualidade fundamental do seu esforço teórico residia, então e posteriormente, na demonstração de que o pleno-emprego de fatores era apenas uma dentre as tantas possibilidades de equilíbrio econômico. Tal colocação significava um corte drástico em relação aos postulados econômicos então dominantes que julgavam que o mercado sempre agia no sentido de criar um equilíbrio de pleno-emprego.

E "a manutenção do nível de emprego passou a ser o principal problema a desafiar a argúcia dos economistas, particularmente após a crise de 1929-30 (...) No auge da Depressão, a maioria dos economistas encarava a crise como sendo apenas de conjun-

tura, e somente tinham a oferecer como remédio aos desajustes os mecanismos corretivos advindos da flexibilidade dos preços e salários".<sup>13/</sup> Ora, flexibilidade de preços e salários era, no entanto, hipótese cada vez menos relevante no contexto econômico dos anos 20 e 30. Acerca dos salários, Kindleberger é enfático ao dizer que "by 1925 or 1926, however, Europe stopped looking back to 1914 and began to contemplate the future more confidently. The state of recovery achieved contained certain seeds of trouble, initial conditions from which the world depression emerged. These concerned especially an increased reluctance by labour to accept wage decreases after about 1921, making for an irreversibility of wage and price increases".<sup>14/</sup> O argumento na verdade, refere-se a uma dupla inflexibilidade para baixo de preços e salários. Também Maurice Dobb, em seu A Evolução do Capitalismo, destaca com muita propriedade, para os preços verificados em setores oligopolizados, a não flexibilidade para baixo dos mesmos ao longo da Depressão dos anos 30.

Assim, ao destacar a hipótese do desemprego involuntário como não apenas limitada a uma situação passageira no caminho do "necessário" pleno-emprego, Keynes não apenas se inseriu em uma corrente de pensadores que, como ele e Kalecki, daria novo fôlego ao debate teórico na ciência econômica, mas também pode extrair daí orientações de caráter muito aplicado. No que nos toca mais de perto — a cena econômica internacional — tal resultaria não apenas na crítica ácida à prevalência do padrão-ouro, como também no substrato teórico que informaria suas propostas para a reorganização econômica internacional, agora no pós-IIa. guerra.

"Qualquer um podia ver que o padrão-ouro, por exemplo, significava o risco de uma deflação mortal".<sup>15/</sup> A afirmativa de Karl Polanyi cabe com certeza no raciocínio geral de Keynes. Em

termos internacionais a vigência do padrão-ouro tendia sempre a criar a tendência a que países deficitários tivessem que se ajustar pela via da deflação, buscando reequilibrar suas contas externas. O resultado disso em termos de emprego de fatores seria o seu desemprego involuntário. Apenas na eventualidade de que países superavitários buscassem utilizar seus superávits em maiores importações do resto do mundo, ou investimentos externos, estaria afastada tal tendência. Tal, no entanto, é hipótese muito forte, pouco provável. Por isto mesmo, em termos teóricos, é possível que se entenda com clareza, não apenas o sentido geral das propostas de Keynes para a reorganização do espaço econômico internacional pós-1945, como as razões de sua derrota nas reuniões que acabaram resultando na "nova ordem de Bretton Woods".

O núcleo básico de suas idéias está expresso na proposta de criação de uma União Internacional de Compensação, como a apresentada em discurso perante a Câmara dos Lordes do Parlamento Britânico, em 18 de maio de 1943. Como se verá adiante o sentido geral do argumento, entre outras coisas, busca fugir dos limites recessivos que um quadro adverso do Balanço de Pagamentos tendia a criar para as nações nesta situação.

De modo sucinto alinharíamos como constando desta proposta:

- a) estabelecimento de uma Câmara de Compensação que atuaria como um Banco Central dos Bancos Centrais;
- b) criação, por decisão multilateral, de uma moeda internacional, que eventualmente chamar-se-ia BANCOR, para prover a necessária liquidez inter

nacional;

- c) cobrança de juros tanto sobre saldos devedores como sobre saldos credores, propondo-se ainda a imposição de limites máximos para os mesmos;
- d) estabelecimento de condições negociadas tanto para desvalorizações como para valorizações de moedas nacionais;
- e) criação de uma organização para investimentos internacionais, para a qual contribuiriam automaticamente os países em superávit;
- f) criação de uma organização encarregada de regular as variações cíclicas dos preços dos produtos primários.

Pois bem, a discussão mais detalhada de alguns destes pontos nos parece útil para bem situar a proposta.

Em primeiro lugar, o estabelecimento de uma União Internacional de Compensação, assentada em uma nova moeda internacional significava reorientar de forma drástica todo o percurso pelo qual se faria a reconstrução econômica do pós-IIa. guerra. Pelo proposto, nem ao dólar, nem aos Estados Unidos estaria reservada, dessa forma, a centralidade que vieram a ter. Se assim relativizava-se o papel dos EUA na nova configuração econômica internacional, tal não implicava desconhecer a importância primordial deste país na imediata reconstrução do pós-IIa. guerra. O esquema previa soluções AD HOC para os créditos de médio e longo-prazo que esta exigiria, fora, portanto, do âmbito dos procedimentos normais da União

## Internacional de Compensação.

De modo resumido, o que se buscava com a proposta desta última era não apenas superar a propensão deflacionária que havia surgido com o "padrão-ouro" — que, por isto mesmo, deveria ser descartado — e que derivava da possibilidade de os países credores sempre poderem recorrer a políticas "esterilizadoras" de seus superávits globais. Tratava-se também de evitar a tendência à proliferação de esquemas bilaterais nas relações econômicas internacionais. O objetivo era a consolidação de uma segura fronteira de expansão para o desenvolvimento destas. Por fronteira de expansão se quer dizer um ambiente econômico internacional onde os ajustes externos dos diversos países "em desequilíbrio" não se fizesse necessariamente pela via da deflação e da recessão.

Na viabilização desse intento, a União de Compensação deveria fornecer sobregiros substanciais — em BANCOR — a todos os seus membros, na base de aproximadamente 3/4 do total de exportações e importações de cada um.

Ora, diante disto, a crítica fácil e imediata seria a de que tal esquema possuía viés claramente inflacionário, pelo lado do previsível e generalizado "excesso de demanda". A "tolerância pela inflação" estaria ainda embutida no estímulo a um incontido aumento do montante das importações, em especial nos paí-ses com tensões inflacionárias mais evidentes, mesmo porque tais importações crescentes sempre encontrariam os meios de se financiarem através das dotações anuais de BANCOR. Na verdade, as coisas não deveriam se dar bem assim. Em primeiro lugar, se um país com problemas inflacionários tendia neste esquema a complicar sua situação externa pela substituição de produtos domésticos por impor-

tações para seu mercado interno, pode-se pensar este mesmo recurso a importações como forma de minorar tais pressões inflacionárias. Um argumento de ordem mais estrutural, no entanto, indicaria a possibilidade de que a produção interna, uma vez submetida à competição de importações com melhores condições de mercado, sucumbiria de vez, acabando por criar uma situação de, digamos, "dependência estrutural". Tal situação, no limite hipotético, acabaria por cristalizar uma muito nítida divisão internacional do trabalho derivada da competitividade internacional diferenciada de bens substitutos. Isto, no entanto, é um cenário que corresponde apenas a uma situação que denominamos limite hipotético. Tanto pelo fato de que não necessariamente se criaria uma situação de "dependência estrutural", como pelo de que, ainda que tal tendesse a ocorrer — na hipótese de intransponíveis diferenciais de competitividade entre produtos locais e importados —, outros fatores poderiam intervir e frear tal tendência. O mais usual seria o interesse estratégico de governos em manter e pretender a expansão de certos setores industriais.

No entanto, razões de outra ordem também contribuíam para qualificar melhor a avaliação "inflacionista" das propostas de Keynes. No esquema mesmo da pretendida União de Compensação, como aliás exposto anteriormente na letra C, previam-se tanto a cobrança de juros sobre saldos devedores ou credores dos diversos países, como o estabelecimento de tetos ou limites para os mesmos além dos quais se previam fortes sanções, chegando mesmo ao bloqueio de acesso a créditos em BANCOR, para déficits iguais ou superiores à metade da quota originalmente destinada ao país. No caso de saldos credores desta dimensão, o tratamento era mais suave, o que se por um lado visava conquistar os países tendentes a

experimental tal situação para a proposta da União, por outro — e como dito na letra c acima —, não tirava desta o direito de definir o uso de tais superávits num sentido que não implicasse necessariamente o ajuste deflacionário dos devedores. Ressalte-se ainda que, de todo modo, era previsto que no caso de pressões inflacionárias a União operaria a redução uniforme de todas as quotas, implicando tendências contrárias em atitudes contrárias.

Cabe ainda, a esse respeito, destaque ao previsto anteriormente na letra f, ou seja, a criação de uma organização encarregada de regular as variações cíclicas dos preços dos produtos primários. Ora, se bem sucedida tal proposta sua resultante seria um mercado mais equilibrado, não apenas em termos de oferta de produtos, como dos seus preços, o que implica um componente anti-inflacionário não desprezível.

Quanto ao poder de decisão interno à União de Compensação, o previsto era uma distribuição do mesmo que levada em conta a média da rotação comercial nos anos de 1937 e 1938. De tais valores derivava a percentagem de votos imaginada para cada país, o que acabava resultando em enorme diferença com o que veio a ser adotado no caso do Fundo Monetário Internacional. Assim, se neste último caso prevaleceram para os Estados Unidos, a Área da Libra e a Europa Ocidental, respectivamente 27%, 24% e 22% do total de votos, na União de Compensação tais valores, bem diversos, seriam 12%, 30% e 36% deste total.<sup>16/</sup> O mínimo que se pode dizer sobre este último ponto é que, de um modo muito evidente, ignorava os interesses e o poder dos EUA no imediato pós-IIa. guerra. Ainda que tenhamos claro que INTERESSE e PODER nem sempre se justapõem, sendo bastante mais fácil perceber o PODER nacional americano, em sen



tido amplo, do que algo que se pretenda como o INTERESSE americano, a crítica à proposta de Keynes continua cabível. No limite se pode defendê-la como sendo a expressão de um "programa máximo", acerca do qual necessariamente se previam negociações e recuos.

Mas, além disso, pode-se também perceber que a União de Compensação, como concebida, não apenas "ignorava" o peso específico dos Estados Unidos à época. Também em relação a outros significativos interesses o mesmo se pode argüir. Não sem razão o próprio Banco da Inglaterra se postou contra o que resultaria na criação de uma poderosa agência financeira internacional. Neste caso, os interesses da City londrina, mas não apenas estes, certamente acabariam por colidir com uma idéia que bania da esfera financeira internacional grande parte da atuação existente e potencial dos bancos privados. No mesmo sentido deve ser criticamente lida a proposta de criação de uma organização que definisse investimentos internacionais a partir dos saldos credores dos países em superávit junto à União de Compensação Internacional. Aqui não apenas se abria o flanco à crítica de cerceamento ao livre uso de suas divisas (em BANCOR) por parte de governos soberanos, como também se criava, necessariamente, larga faixa de atrito com os capitais privados com pretensão de internacionalização, estes, na sua maior parte, norte-americanos.

O que há, sem dúvida, de interessante nesta UTOPIA Keynesiana, é a hipótese subjacente que implica a possibilidade de definição de um foro supra-nacional que, sem implicar o alinhamento político e econômico a diretrizes externas por parte dos países membros, permitiria a construção de uma ordem econômica cujo maior risco seria o do excesso de crescimento econômico e a propensão



inflacionária. Com isto se buscava afugentar o fantasma do desemprego involuntário de fatores — tão típico dos anos 30 — e se buscava consolidar uma nova situação mais estável em termos econômicos e capaz de fazer da paz um interesse vital, pelo menos das nações mais desenvolvidas. Evitava-se, também, deste modo, o triste quadro dado ao mundo pelos Acordos de Paz de Paris no pós-1ª. guerra que, se não levaram à estabilidade econômica, favoreceram a instabilidade política e mesmo os rancores nacionais em parte responsáveis pelo novo conflito mundial iniciado em 1939.

Fundar as bases econômicas da prosperidade e da paz — pelo menos entre as nações capitalistas mais importantes —, é o que deriva explicitamente do raciocínio Keynesiano, tanto em As Consequências Econômicas da Paz, como na União Internacional de Compensação. São dois exemplos de uma mesma possibilidade cujo paralelo aproximado vai se encontrar em Karl Polanyi, acerca de um momento anterior da vida européia: "assim, a nova organização da vida econômica forneceu o pano-de-fundo para a Paz dos Cem Anos. No primeiro período, as classes médias nascentes eram principalmente uma força revolucionária que ameaçava a paz, como testemunhamos no levante napoleônico. Foi justamente contra este novo fator de perturbação nacional que a Santa Aliança organizou a sua paz reacionária. No segundo período, a nova economia estava vitoriosa. As classes médias eram agora, elas mesmas, o sustentáculo do interesse pela paz, muito mais poderoso do que o de seus predecessores reacionários, e alimentado pelo caráter nacional-internacional da nova economia (...) em cada um dos casos a paz se manteve não apenas através das chancelarias das Grandes Potências mas com a ajuda de agências concretamente organizadas, que agiam a serviço de interesses generalizados. Em outras palavras, o sistema de equilíbrio-de-

poder só pode evitar uma conflagração generalizada com o pano de fundo de uma nova economia. Mas a façanha do Concerto da Europa foi incomparavelmente maior do que a da Santa Aliança. Esta última só manteve a paz numa região limitada, num continente imutável, enquanto a primeira realizou a mesma tarefa em escala mundial quando o progresso social e econômico revolucionava o mapa do globo. Esse grande feito político resultou da emergência de uma entidade específica, a haute finance, que foi o elo entre a organização política e a economia da vida internacional.

Neste ponto, deve ficar claro que a organização da paz repousava sobre a organização econômica".<sup>17/</sup>

A ressalva cabível refere-se ao sentido limitado em que se possam considerar análogas proposições, por um lado, e consatações, por outro. O que se pretenda que exista nas primeiras, observa-se como ocorrendo nestas últimas, ou seja, a combinação em dado sentido entre PODER e INTERESSES.

De todo modo, se há uma tintura de anterior verificação nas idéias de Keynes — como exposto por Polanyi —, há também um quê de atualidade inegável em seu pensamento. Ao imaginar um contexto internacional onde os diversos países tivessem significativos graus de liberdade na definição interna de políticas econômicas, isolada em grande medida de maiores restrições externas, Keynes de certo modo postulava o oposto do quadro típico da primeira metade dos anos 80, quando um número significativo de países — e não apenas do Terceiro mundo — teve que se ajustar ao que indicava a política econômica dos EUA, em especial à sua política monetária, cujo lado mais visível foi a escalada dos juros internacionais.

Em outras palavras, o ponto que defendo é de que ainda que não implementadas quando de sua divulgação, as propostas de Keynes nem por isso devem ser desconsideradas. Há nelas a crítica sempre necessária e o poder analítico de tentar evitar, com engenho, riscos supostos. De tal modo que certamente se tratam do que poderíamos chamar "utopias defensáveis", úteis à crítica do corrente e à proposição do novo.

No entanto, nunca é demais recordar, tanto em 1918/1919, como no imediato pós-IIa. guerra, tais formulações bateram de frente com a realidade, sendo desconsideradas. Mas esta realidade da reconstrução européia e japonesa a partir de fins dos anos 40, acabaria por congelar mesmo esquemas julgados funcionais e confiáveis aos seus desígnios.

Assim, se para Keynes a tarefa da reconstrução exigia soluções específicas, que transcendiam ao normal funcionamento da sua imaginada União de Compensação, no caso concreto, ou seja, no que se refere ao papel desempenhado pelo FMI neste processo, o mesmo acabou por acontecer. Ainda que os Estados Unidos tivessem, em última instância, o controle da instituição, já que detinham o poder de veto sobre quaisquer decisões aí pretendidas, se percebe com clareza como a montagem dos esquemas substantivos de reconstrução foi feita por outras vias que não o FMI e mesmo o Banco Mundial. A diferença básica com o inicialmente suposto por Keynes é, no entanto, maior que a semelhança: a hegemonia política e econômica dos EUA no cenário internacional capitalista foi um produto tão conspícuo da reconstrução econômica quanto seu próprio sucesso.

No entanto, se a preocupação com a reconversão da economia americana, findo o esforço de guerra, é algo que mais cedo

ou mais tarde tendia a se impor, os caminhos pelos quais esta deveria passar, bem como o perfil do novo contexto econômico internacional, eram pontos mais polêmicos. Não existiu num primeiro momento que se estende de 1945 a 1947, qualquer acordo claro acerca destes pontos, não apenas entre o conjunto dos países mais diretamente interessados nos mesmos, como também internamente aos EUA.

E a dimensão interna é aqui crucial. Não havia, por parte do que poderíamos tratar por "elite internacionalista americana", como ignorar uma significativa postura anti-internacionalista tanto ao nível da opinião pública, como no Congresso. A este da do inicial caberia acrescentar a hipótese de Stephen Krasner de que "in comparison with their counterparts in other industrialized countries, US central decision-makers have difficulty extracting the domestic resources that they need to implement state policies (...) Central decision makers in Japan and France can more easily manipulate their own domestic societies (...) In the US, private groups can penetrate the decision-making nodes where state initiatives can be vetoed".<sup>18/</sup>

Percebendo a capacidade de mobilização de recursos pelo Estado como função da ESTRUTURA DO SISTEMA POLÍTICO DOMÉSTICO — entendida basicamente como o poder ou a autonomia relativa do Estado frente a sociedade — e do GRAU DE CONVERGÊNCIA DE OBJETIVOS ENTRE ATORES PÚBLICOS E PRIVADOS, Krasner afirma, no que toca à implementação de uma ordem econômica internacional liberal à época, que "if there is complete agreement between private and public actors; then the weakness of the political structure will not create many difficulties for central decision makers".<sup>19/</sup> Ora, tal não era o quadro no imediato pós-IIa. guerra. Ainda que não neces

sariamente concordemos com o nível de permeabilidade da estrutura decisória americana apregoado por Krasner, há que reconhecer que tal permeabilidade existe e, em especial existe no Congresso Nacional, instituição básica para a montagem de uma política de reestruturação econômica internacional que exigia recursos, empréstimos e mesmo doações.

E o sucesso de um programa deste tipo interessava por diversos motivos à administração americana. Em termos econômicos restritos ressalte-se que a reconversão da economia dos Estados Unidos, cujo boom de 1939 a 1945 assentava-se fundamentalmente no esforço de guerra, não podia prescindir da manutenção de uma forte demanda interna e externa. No front externo registra-se em 1946 um superávit comercial de aproximadamente US\$ 6,5 bilhões cuja evolução, em meados de 1947, leva a que se atinjam valores mensais que anualizados produziriam resultados da ordem de US\$ 20 bilhões. Se tal estímulo externo de demanda existia, sua continuidade era duvidosa. "In accordance with most predictions, strong domestic and foreign demand sustained the American economy through of the immediate reconversion from war to peace. In fact, the main problem of the American economy was the inflation that resulted, in part, from excess demand. An export surplus of US\$ 6,5 billion was achieved in 1946. The surplus was financed by U.S. Government aid funneled through the United Nations Relief and Rehabilitation Administration and by foreign countries running down their gold and dollar reserves by some US\$ 2 billion. By mid-1947, the export surplus had reached an annual rate of US\$ 20 billion a year. However, the financing of the surplus was becoming more and more difficult as foreign reserves neared exhaustion and UNRRA was coming to an end. Without means of financing, foreigners had no

choice but to reduce their purchases of U.S. goods. After mid-1947, total U.S. exports began to decrease, and the export surplus sank at even greater speed.

American planners, meeting in a high-level State-Navy-War Coordinating Committee, foresaw in early 1947 that "the world will not be able to continue to buy U.S. exports at the 1946-47 rate beyond another 12-18 months (...) Nobody was sure when the postwar consumer-demand boom would taper off, but the danger was that the export surplus's stimulating effect on the economy would be lost precisely at the moment that the stimulus was most necessary to cushion the effects of the inevitable downturn in domestic consumer and business spending".<sup>20/</sup>

No entanto, não seriam apenas motivações econômicas em sentido estrito o móvel das preocupações da parcela internacionalista da elite dirigente. Se por um lado, nestes primeiros anos incertos, a tarefa de reconstrução européia levava a que os governos locais se vissem envolvidos na elaboração de controles sobre todas as transações externas — o que implicava na extensão de arranjos bilaterais de comércio e na crescente presença do estado nas transações internacionais —, também avultava a dimensão política do momento, de modo algum desprezível. Assim, tanto a presença significativa de grupos de corte marcadamente reformista, ou mesmo socialista, junto aos núcleos de poder de diversos países europeus, quanto o risco de uma acomodação proveitosa com a União Soviética, eram preocupações muito concretas. Era pois necessário montar uma estratégia que reconstruísse um horizonte econômico de estabilidade e expansão, mas que ao mesmo tempo garantisse o alinhamento político dos principais países europeus com os Estados Unidos. Isto se aplicava especialmente ao caso da Alemanha. Antes

que levar à frente propostas como a de Morgenthau, que implicava em cercear o futuro industrial deste país<sup>21/</sup>, havia que se montar uma estratégia de integração objetivamente mais atraente para a Europa Ocidental do que a hipótese de multiplicação de arranjos bilaterais, eventual neutralização da Alemanha e, repetimos, acomodação com a União Soviética.

Tal, no entanto, só vai se concretizar a partir de 1947. Krasner se refere a uma visão equivocada, nos EUA, acerca dos requisitos mínimos para criação de liquidez internacional em níveis que viabilizassem o deslanche da pretendida ordem econômica internacional de corte liberal. A isto estaria associada a inicial inoperância do FMI e do Banco Mundial, assim como a não concretização da INTERNATIONAL TRADE ORGANIZATION (ITO) como inicialmente prevista. Cita ainda como evidência neste sentido a falência da volta à conversibilidade da libra em 1947, que duraria apenas de julho a gosto.<sup>22/</sup>

Mais do que a um equívoco, no entanto, pensamos que o primeiro triênio incerto do pós-IIa. guerra se explica pela dificuldade inicial do novo ator hegemônico internacional — os EUA — em mobilizar os recursos, especialmente os internos, necessários para a viabilização da reconstrução econômica. Até porque raciocinar assim estaria muito mais de acordo com a concepção geral do trabalho de Stephen Krasner aqui considerado. Nesta linha, a conclusão vai no sentido de que tanto o FMI como o Banco Mundial não se constituíram jamais em peças fundamentais da fundação do novo ambiente econômico internacional. Em especial no caso do FMI, não é que tenha havido uma avaliação errônea dos passos a cumprir que tivesse esvaziado sua operação. Antes que isso, trata-se do fato de



que o FMI, por definição, não se prestava a qualquer papel revelante, então. Não se fazia necessária uma situação real ou tendencial de contas externas equilibradas nos países capitalistas mais avançados. Pelo contrário, ou de outro modo, era vital isto sim concretizar a permanência do déficit do Balanço de Pagamentos americano, único modo mais seguro para os EUA de prover a liquidez internacional em dólares que viabilizasse a reconstrução econômica. Tirar, deste modo, do FMI qualquer relação de parentesco ou operacionalidade com esquemas como o Plano Marshall e o Plano de Rearmamento é uma obviedade necessária. Enfatizar a ligação do FMI com o contexto da reconstrução é um equívoco não incomum. Lafer, por exemplo, coloca a respeito do FMI, que "a segurança e a estabilidade monetária do mercado mundial seriam sustentadas pelo FMI no exercício de duas funções: uma quase jurisdicional de supervisionar a aplicação dos princípios de Bretton Woods — a ortodoxia econômica —, e outra de assistência financeira aos países membros por ocasião de eventuais crises econômicas, sobretudo de balanço de pagamentos. A importância, até os anos 60, dos recursos de assistência financeira do FMI conferiu a esta organização internacional poder suficiente para exercer a função quase jurisdicional, convertendo os princípios de Bretton Woods, por assim dizer, em normas de reconhecimento do aceitável e do inaceitável nas normas de comportamento financeiro dos operadores públicos e privados do mercado mundial".<sup>23/</sup>

Ora, pois foi justamente a função quase jurisdicional de supervisionar a aplicação dos princípios de Bretton Woods que jamais existiu no período em que se concretizou a reconstrução — de fins dos anos 40 até a segunda metade dos anos 50 —, no que toca aos países capitalistas mais avançados nela envolvidos.



As regras de Bretton Woods, supostos pilares básicos de uma ordem internacional aberta e estável, tiveram que ser postas de lado para que se consolidassem a estabilidade econômica e política e uma era de crescente internacionalização de capitais. Assim, a geração e controle da liquidez internacional passou não apenas ao largo dos esquemas imaginados por Keynes — embora este autor tivesse claro não ser função de sua União de Compensação a tarefa de reconstrução —, como também ao largo do FMI, produto muito mais direto da imaginação e da vontade hegemônica dos Estados Unidos.

E a questão da liquidez internacional, como bem o demonstra Fred Block, era fundamental. Na opinião deste autor<sup>24/</sup> a remoção dos controles sobre comércio e pagamentos internacionais por parte dos europeus dependia de um mínimo de liquidez internacional, sem o que tais nações enfrentariam condições bastante mais árduas em seus ajustes externos em termos de emprego e crescimento da renda real. Todavia, liquidez "excessiva" implicaria pouca ou nenhuma pressão efetiva no sentido da contenção inflacionária e da disciplina monetária nestes países, vistas ambas como pré-condições da estabilidade e do crescimento imaginados para o futuro.

A atenção a tais limites explicaria em parte a resistência oficial americana às propostas de Keynes, e mesmo às propostas iniciais de Harry White, primeiro interlocutor americano de Keynes. Pelas mesmas razões se podem entender os esforços americanos visando maior aperto nas condições de acesso aos recursos do Fundo Monetário, o que implicou em que coubesse a esta instituição julgar as "declarações de necessidades de recursos", o que aumentava o controle dos EUA sobre o uso de tais disponibilidades. Mais ainda, entenda-se na mesma linha o bloqueio do acesso ao FMI dos países contemplados no Plano Marshall. Tal não apenas reforçava a

aceitação da estratégia americana para a reconstrução como tornava o Fundo mais voltado para o atendimento de países subdesenvolvidos, aos quais era possível e bem mais fácil impor regras duras no trato de seus eventuais desequilíbrios nas contas externas.

Assim é que, pelos dados apresentados por Block, as retiradas anuais de recursos junto ao FMI que em 1947 ascenderam a US\$ 467,7 milhões, caíram para uma média anual de apenas US\$ 73,2 milhões entre 1950 e 1955. Em 1956 e 1957 já se percebe clara inflexão para o alto, com os valores das retiradas anuais atingindo, respectivamente, US\$ 692,6 milhões e US\$ 977,1 milhões. Ou seja, no momento crucial da construção do novo ambiente econômico internacional o Fundo acabou por ter pálida figuração.

Para o que nos motiva mais de perto aqui, cabe destacar duas consequências óbvias. Em primeiro lugar o já antes apontado reforço à importância dos programas americanos de ajuda, e em segundo, ainda que encarado neste momento mais como possibilidade do que como fato, a melhoria do clima de receptividade ao investimento direto americano, em especial na Europa, visto como solução ideal para a questão da liquidez internacional. "Ideal" porque sua efetivação em grande escala significaria não apenas o sucesso da reconstrução econômica nas áreas para onde este se dirigisse, como também a concretização de uma possibilidade de valorização de capital aberta às maiores empresas americanas que tivessem na internacionalização uma fronteira de expansão a ser ocupada.

No entanto, como é sabido, tal "movimento para fora" só vai se consolidar a partir de fins dos anos 50. No momento aqui focalizado — final dos 40 —, por isto mesmo, continuou a ter importância crucial o montante de fundos públicos americanos enquanto fonte principal de liquidez internacional. Estes, a partir

do Plano Marshall, vão materializar a funcionalidade do déficit do Balanço de Pagamentos dos EUA para o sucesso da reconstrução econômica do pós-IIa. guerra.

Pois bem, posto isto cabe comentar ainda que brevemente os principais esquemas sobre os quais se apoiou a estratégia americana. Esta, entendida num sentido mais amplo, não teve motivações e consequências apenas econômicas, como argumento com muita ênfase Raymond Aron ao dizer, em livro publicado em 1973, que "com relação à Europa e mesmo ao Japão, a diplomacia de Washington durante os últimos vinte e cinco anos foi comandada mais por considerações políticas do que por estreitos interesses de ordem econômica".<sup>25/</sup> Ainda que não necessariamente se tenha que concordar com todos os pontos sustentados por Aron em A República Imperial, neste caso específico mais uma vez os limites das especializações acadêmicas tendem a se mostrar estreitos. A natureza inter-disciplinar do tema se impõe, o que leva a que se busque enquadrar suas motivações e consequências numa dimensão mais ampla.

Claus Offe, por exemplo, entre outros autores, resalta a importância crucial, em termos da estabilidade política dos países capitalistas centrais no pós-IIa. guerra, da consolidação do que ele trata por "Estado de Bem-Estar Keynesiano".<sup>26/</sup> Ainda que as variadas conformações jurídico-políticas nas quais se inscreve um generalizado aprofundamento do Welfare State no centro capitalista não tenham merecido avaliações consensuais<sup>27/</sup>, cremos ser razoável estabelecer sua importância na configuração de um ambiente político e econômico geral de estabilidade e integração social. Assim, a "grande comemoração capitalista" que se estendeu, grosso modo, de 1950 à segunda metade da década de 60, não se resumiria apenas ao

dinamismo econômico, mas também à extrema diluição do que se poderia chamar de "tensões inter-imperialistas", bem como à estabilidade política dos países centrais.

Ora, se levamos em conta estas três dimensões, de modo muito nítido já poderemos percebê-las como variáveis fundamentais à época da definição e da implementação do Plano Marshall. O dado econômico é de constatação imediata, até porque no curto-prazo se esgrimava prioritariamente com os riscos a evitar na reconversão da economia americana pós-1945. A construção de um espaço internacional no qual as relações entre os países capitalistas mais relevantes não vivessem as instabilidades tão características dos anos do entre-guerras, também era objetivo fundamental a construir a partir do papel hegemônico dos Estados Unidos. Do mesmo modo a estabilidade política de governos alinhados com o projeto americano importava. E, na verdade, as três dimensões tinham relevância não apenas pelo que cada uma representava em si, mas pelo efeito sinérgico de sua coexistência, que implicava o reforço de todas elas pelo sucesso de cada uma.

Assim é que o imediato pós-guerra vai encontrar o cenário europeu marcado pela devastação e, em especial nos casos de França, Grã-Bretanha e Itália, por uma forte presença de grupos políticos de tendência reformista cujas principais demandas iam no sentido da necessidade de reformas sociais e de melhor distribuição de renda. Na Alemanha dividida existia um significativo sentimento em favor de se privilegiar a possibilidade da reunificação, ainda que isto implicasse uma posição de neutralidade na polarização entre Estados Unidos e União Soviética que viria a se delinear em futuro próximo. Todo este quadro, pouco confiável da ótica do governo americano, se compunha num ambiente de tensões in-

flacionárias crescentes e previsível crise cambial generalizada que tendia a se impor em prazo curto. Encaminhar a solução de tais questões não era, como acreditamos se possa ver com facilidade, tarefa para esquemas restritos no tempo e de pouco fôlego financeiro. Continuidade e suficiência de recursos eram pré-requisitos fundamentais de qualquer intervenção que pretendesse garantir o seu sucesso.

É com este intento que se apresenta à Nação, em junho de 1947, o esboço de um plano que não apenas visava dar uma saída para a ameaça de quebra do superávit comercial americano — importante para a reconversão desta economia — mas que também pretendia reordenar a economia internacional e enfraquecer a esquerda européia.

O assim denominado Plano Marshall é enviado ao Congresso Americano em dezembro de 1947, prevendo um desembolso de recursos da ordem de US\$ 6,8 bilhões nos primeiros cinco meses de sua implementação, e duração total de quatro anos ao longo dos quais, no total, se despenderiam aproximadamente US\$ 17 bilhões. Importante frizar, a quase totalidade destes valores tinham caráter de doação, ou seja, não se tratava de empréstimos. Pelo exposto é desnecessário enfatizar que a aprovação dos parlamentares, sem mais, de modo algum era algo previsível. Havia que se compor um quadro de pressões favoráveis à idéia junto à opinião pública e ao Congresso. Havia que se tingir com os mais ameaçadores tons do risco palpável o discurso da "Guerra-Fria".

A "ameaça soviética" pôde ser mais facilmente explorada a partir de fevereiro de 1948, quando sobe ao poder na Tchecoslováquia um governo comunista, embora a administração americana

já desde um ano antes operasse decisivamente na "contenção à expansão comunista" pela intervenção direta na guerra civil grega em apoio às forças conservadoras.

Que a polarização com a União Soviética no contexto do discurso da "Guerra-Fria" serviu à causa americana é algo consensual. O que se pode discutir a respeito é o que havia de realidade neste enredo. Aron, em A República Imperial, assume posição extremada ao lado da hipótese dos riscos reais de um expansionismo soviético. Já autores como Block e Isaac Deutscher<sup>28/</sup> são críticos quanto a isto. Em Deutscher, se por um lado se deixa claro o inequívoco poder militar soviético, em especial no que se refere ao teatro europeu, por outro se enfatiza a difícil situação econômica e social do país comunista no pós-guerra — sob todos os aspectos verdadeiramente caóticas — como importante desestímulo a qualquer estratégia de confronto. Isto se refletiria na orientação mesma que era dada aos partidos comunistas europeus no sentido de não adotar, então, um caminho de definição revolucionária. No nosso caso, pensamos ser a posição de Aron — a despeito da importância de seu livro — pouco sustentável. O descaso soviético para com a sorte dos comunistas gregos em 1947, já seria uma boa ilustração do que julgamos mais correto.

Acenando com a "ameaça soviética" e com a necessidade de se contrapor a isto uma estratégia econômica que garantisse o alinhamento pró-americano da Europa Ocidental e Japão, foi possível lograr a aprovação interna do Plano Marshall. Com isto, dizia-se, se estava buscando a alternativa que prevenisse envolvimento militares futuros dos Estados Unidos para garantir pela força o alinhamento político que a força do dólar poderia ter garantido. E que haveria de garantir com o Plano Marshall.

Este, por sua vez, não teve consequências desprezíveis. A partir da sua aceitação os EUA comandaram, em 1948 e 1949, deflações drásticas nos países atingidos pela ajuda o que, pelo aumento do desemprego, provocou o esvaziamento das pressões por maiores salários. Ainda mais, reverteu-se a tendência de aumento dos gastos com políticas sociais, deslanchando-se um grande esforço de busca de aumento da produtividade do trabalho. O cenário político no qual se impuseram tais orientações era o de um movimento sindical significativamente cindido entre comunistas e não-comunistas, e da estabilização de governos cada vez mais alinhados com a estratégia americana. As tendências reformistas perdiam força na definição geral de políticas, em grande medida como resultado da ação hegemônica dos Estados Unidos. O novo "corte" do mundo entre "liberdade ou totalitarismo" permitiu ainda que se viabilizasse a ajuda direta à reconstrução de Alemanha e Japão, inimigos de há pouco. O "perigo comunista" se encarregava de tornar mais generoso o contribuinte americano. No caso alemão caberia referência ao destacado por David Landes. Segundo este autor é evidente a mudança ocorrida no tratamento proposto para a Alemanha. Assim se a certeza inicial de que uma Alemanha pacífica deveria ser necessariamente uma Alemanha fraca, levou a que os aliados vitoriosos concordassem em limitar, em março de 1946, o produto industrial deste país em metade do de 1938, mantendo sua capacidade de produção de aço num limite de 7,5 milhões de toneladas (37,5% do nível de 1938), já em 1947 se tem novo panorama. Em agosto deste ano não apenas os aliados ocidentais já suspenderam os desmontes industriais na Alemanha, como definem novo plano de industrialização para o país que fixava os níveis de produção geral de 1936 como meta a perseguir, o que era proposta bem mais generosa que a primeira.<sup>29/</sup>



No entanto, ainda que se possa debater acerca do sucesso maior ou menor do Plano, é inegável sua importância. Tanto pelos seus resultados como pela reorientação que ele significa. Ainda segundo David Landes, o mesmo implicou, até junho de 1942, num dispêndio total de US\$ 22,5 bilhões, dos quais mais ou menos US\$ 19,7 bilhões como doações. Ora, entre 1945 e 1948, dos US\$ 15,5 bilhões de ajuda americana mais da metade eram empréstimos.<sup>30/</sup> A mudança é sintomática: os Estados Unidos agora, e de uma vez, assumiam claramente os custos de sua hegemonia.

De todo modo, o fim do Plano Marshall, em 1952, não significaria o fim da ajuda americana à Europa. E aqui, novamente, a avaliação desta sequência não deixa de ser polêmica. Ainda continuando com Landes, a ênfase teria mudado da assistência econômica para a assistência militar, já que o processo de crescimento superara a escassez de dólares e liberara as economias européias da necessidade de suporte externo.<sup>31/</sup> Fred Block, no entanto, argumenta de modo diverso, como buscaremos demonstrar.

Na opinião deste autor, já em 1950 se avaliava nos EUA o resultado provável do Plano Marshall como limitado. E isso especialmente na medida em que tendia a permanecer sem solução de mercado o tema da saúde das contas externas dos países em reconstrução. Ou seja, em especial no Departamento de Estado tinha-se como certa a necessidade de continuidade do aporte de fundos públicos americanos para manter a liquidez internacional de seus novos parceiros preferenciais.

Esta opinião encontra algum apoio substantivo na atitude mesma da direção da ECONOMIC COOPERATION ADMINISTRATION, a agência encarregada da implantação do Plano Marshall, que já em 1949



passa a patrocinar o que veio a ser a EPU - União Européia de Pagamentos - no contexto de uma nova integração econômica européia. Tal sem dúvida, revelava, no mínimo, pouca certeza acerca dos resultados do Plano como inicialmente previsto, e substantivamente declarava a necessidade de atitudes complementares.

Em paralelo foram tomadas outras medidas como a generalizada desvalorização das moedas européias, também em 1949. Sob inspiração do Departamento do Tesouro dos EUA, tal pretendia facilitar a volta à conversibilidade plena destas moedas e a normalização do comércio internacional, o que, por outros caminhos, também se pretendia como um dos resultados do plano da ECONOMIC COOPERATION ADMINISTRATION. Ambos os esquemas iriam se mostrar insuficientes para os seus propósitos, o que não implica tê-los como fracassos.

Ao nível do Departamento de Estado dos Estados Unidos também se desenharam outras estratégias. No que toca diretamente ao tema do rearmamento, "this approach centered around Secretary of State Acheson and Paul Nitze, who replaced Kennan as head of the Policy Planning Staff in late 1949. There is evidence that, through 1949, these men were dissatisfied with the plans put forward by the ECA and the Treasury Department. They saw neither European integration nor currency realignments as adequate to maintain a significant export surplus or to continue American-European ties after the end of the Marshall Plan. The new line of policy they proposed — massive U.S. and European rearmament — provided a brilliant solution to the major problems of U.S. economic policy. Domestic rearmament would provide a new means to sustain demand so that the economy would no longer be dependent on maintaining an export surplus. Military aid to Europe would provide a means to

continue providing aid to Europe after the expiration of the Marshall Plan. And the close integration of European and American Military forces would provide a means to prevent Europe as an economic region from closing itself off from the United States".<sup>32/</sup>

O maciço rearmamento europeu e americano, que como se viu acima pretendia ser a solução de muitos problemas, tinha como pano-de-fundo a reavaliação do quadro estratégico internacional e do papel dos EUA que se seguiu às informações da inteligência americana sobre a explosão da primeira bomba atômica soviética, e ao desfecho da revolução comunista na China, ambos no segundo semestre de 1949. Tal reavaliação serviu não apenas para por na ordem do dia o projeto americano de fabricação de sua bomba de hidrogênio como também municiou a idéia do rearmamento maciço.

E este, é bom que se reenfatize, teve objetivos amplos. Assim, visava resultados positivos sobre a atividade econômica e o emprego nos EUA, que entrara em recessão em 1949. De modo específico pretendia sustentar o horizonte de indústrias como a Aeronáutica e de Máquinas e Equipamentos, mais duramente atingidas pela reconversão da economia de guerra até a pouco vigente. Com isto se desenharia a hipótese de um patamar mínimo para a atividade econômica, fundado no gasto militar. No que toca à Europa, tal permitiria a continuidade do fluxo de recursos para lá findo o Plano Marshall, e de uma forma que muito interessava ao governo americano: na esteira da dependência e do alinhamento militar era palpável, agora sim, a expectativa do alinhamento político europeu com os EUA. O "Ocidente" enquanto um dos blocos destacados pela "Guerra-Fria", tomaria agora feições mais definidas na prática.

No entanto, e de modo aparentemente paradoxal, tal

caminho para ser trilhado necessitava de que se vencessem dois obstáculos, ambos relacionados com o Plano Marshall. O primeiro eram os rígidos tetos orçamentários da administração Trumann, que em grande medida surgiam como consequências compensadoras dos dispêndios com o Plano. O segundo, mais geral, era a dificuldade de se convencer opinião pública e Congresso da necessidade do rearmamento, justo na sequência do Plano Marshall que pretendia, entre outros tantos bens, evitar envolvimento militares maiores dos Estados Unidos no exterior. Ou, se não pretendia, dizia pretender, que era o que importava no caso.

Nunca é demais lembrar, no entanto, que a estratégia do Departamento de Estado, não parecia ter conotação militar estrita. A respeito esclarece Block que "under pressure from the State Department representatives, the Defense representatives gradually raised their sights to the level of US\$ 17-18 billion. However, this still did not satisfy State's representatives, who favored a figure of US\$ 35-50 billion (...) ...the size of the difference between Defense and State figures suggests that military considerations were only one part of the State Departments support for massive rearmament".<sup>33/</sup>

E como no reino da Fortuna só se regala a Ocasão, a crise e a guerra da Coréia forneceram o trampolim para que se superassem os obstáculos à estratégia pretendida pelo Departamento de Estado. Razões econômicas e pretensões políticas mais uma vez se deram as mãos na realidade, para torná-la de difícil apreensão no limite estrito de qualquer disciplina acadêmica.

Ora, como foi possível ver, INTERESSES e PODER HEGEMÔNICO dos Estados Unidos trabalharam a cena internacional de mo

do decidido no pós-IIa. guerra. Imaginar que neste contexto a uto  
pia supranacional de Keynes pudesse vigorar é, pois, ingênuo. No  
entanto, nesta utopia iremos encontrar elementos de crítica aos ar  
ranjos reais nada desprezíveis. Em especial a partir de fins dos  
anos 50, e mais ainda do início dos 70, as razões de Keynes para  
pensar a União Internacional de Compensação tomam maior sentido na  
avaliação crítica do existente.

No entanto, e não querendo exagerar nos paradoxos,  
os limites maiores do projeto keynesiano são denunciados por esta  
mesma realidade, pela trajetória da reconstrução e do ciclo expan-  
sivo do pós-IIa. guerra que ele ajuda a tratar criticamente.

NOTAS

- 1 - Szmrecsányi, Tamás (org.). Keynes. ed. Ática, p.14.
- 2 - Idem, p.54.
- 3 - Idem, p.66.
- 4 - Idem, p.66.
- 5 - Kindleberger, Charles P. The world in depression: 1929-1939, University of California Press, 1975, p.292.
- 6 - Szmrecsányi, Tamás. op. cit. p.28.
- 7 - Gay, Pater. A Cultura de Weimar. Ed. Paz e Terra, p.169.
- 8 - Kindleberger, C. op. cit. p.292.
- 9 - Idem, p.295.
- 0 - Idem, p.292 e 293.
- 1 - Szmrecsányi, T. op. cit. p.54.
- 2 - Carr, Edward H. Vinte anos de crise: 1919-1939. Ed. da Universidade de Brasília. p.49.
- 3 - Szmrecsányi, T. op. cit. p. 15 e 16.
- 4 - Kindleberger, C. op. cit. p. 31.
- 5 - Polanyi, Karl. A grande transformação. Ed. Campus. p.144.
- 6 - Triffin, Robert. El caos monetário. Fondo de Cultura Economica. p.101.
- 7 - Polanyi, K. op. cit. p.34 e 35.
- 8 - Krasner, Stephen. U.S. commercial and monetary policy: unravelling the paradox of external strength and internal weakness. International Organization, 31, Autumn, 1977, p.637 e 650.
- 9 - Idem, p.650.

- 20 - Block, Fred L. The origins of international economic disorder. University of California Press, p.82.
- 21 - Vide Moffitt, Michael. O dinheiro do mundo. Ed. Paz e Terra.
- 22 - Krasner, S. op. cit. p.657.
- 23 - Lafer, Celso. Paradoxos e possibilidades. Ed. Nova Fronteira. 1982. p.114 e 115.
- 24 - Block, F. op.cit. p.657.
- 25 - Aron, Raymond. A república imperial. Zahar Editores. p.324.
- 26 - Offe, Claus. Competitive party democracy and the keynesian welfare state: factors of stability and disorganization. Policy Sciences, 15, 1985, p.225-246.
- 27 - Vide por exemplo: Olson, Mancur. The rise and decline of nations growth, stagflation and social rigidities. New Haven, Yale University Press, 1982. Pizzorno, Alessandro. Interests and parties in pluralism. In: Berger, S. (org.) Organizing interests in Western Europe: pluralism, corporation and the transformation of politics. Cambridge University Press, 1981. p.249-286. Regini, Marino. The conditions for political exchange: How concertation emerged and collapsed in Italy and Great Britain. In: Goldthorp, J. (org.) Order and conflict in contemporary capitalism. Clarendon Press, 1984. p.124-142.
- 28 - Block, F. op. cit. e Deutscher, Isaac. Stalin: a história de uma tirania. Ed. Civilização Brasileira. (Em especial os capítulos 12, 13, 14 e 15 do Vol. II).
- 29 - Landes, David S. The unbound Prometheus. Cambridge University Press, 1969.
- 30 - Landes, D. op. cit. p.493.
- 31 - Idem, p.497.
- 32 - Block, F. op. cit. p.103 e 104.
- 33 - Idem, p.106.

# BIBLIOGRAFIA

ARON, Raymond. A república imperial. Zahar Editores, 1975.

BLOCK, Fred L. The origins of international economic disorder. University of California Press, s.d.

CARR, Edward H. Vinte anos de crise: 1919-1939. Ed. da Universidade de Brasília, 1981.

CASTRO, Antônio Barros. O capitalismo ainda é aquele. Ed. Forense-Universitária.

GAY, Peter. A cultura de Weimar. Ed. Paz e Terra, 1978.

KINDLEBERGER, Charles P. The world in depression: 1929-1939. University of California Press, 1975.

KRASNER, Stephen. U.S. commercial and monetary policy: unravelling the paradox of external strength and internal weakness. International Organization 31, Autumn, 1977. p.635-671.

LAFER, Celso. Paradoxos e possibilidades. Ed. Nova Fronteira, 1982.

LANDES, David S. The unbound Prometheus. Cambridge University Press, 1969.

MOFFITT, Michael. O dinheiro do mundo. Ed. Paz e Terra, 1983.

OFFE, Claus. Competitive party democracy and the keynesian welfare state: factors of stability and disorganization. Policy Sciences, 15, 1985. p.225-246.

OLSON, Mancur. The rise and decline of nations: economic growth, stagflation and social rigidities. Yale University Press, 1982.

PIZZORNO, Alessandro. Interests and parties in pluralism. In: BERGER, S. (org.). Organizing interests in Western Europe: pluralism, corporatism and the transformation of politics. Cambridge University Press, 1981. p.249-286.

POLANYI, Karl. A grande transformação. Ed. Campus, 1980.



REGINI, Marino. The conditions for political exchange: how concertation emerged and collapsed in Italy and Great Britain. In: GOLDTHORP, J. (org.) Order and conflict in contemporary capitalism. Claredon Press, 1984.

SZMRECSÁNYI, Tamás (org.) Keynes. Ed. Ática, 1978.