

35º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS

GT12 – ESTUDOS SOBRE OS ESTADOS UNIDOS

**HEGEMONIA AMERICANA NO PÓS-GUERRA E A FORMAÇÃO
UNIÃO EUROPÉIA DE PAGAMENTOS: PRINCIPAIS INTERPRETAÇÕES
HISTORIOGRÁFICAS**

Debora Garcia Gaspar
Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Economia Política Internacional
(PEPI) – Instituto de Economia/UFRJ
debora.gaspar@gmail.com

**Caxambu, MG
Outubro, 2011**

Resumo:

As origens da cooperação monetária entre os países europeus localizam-se no pós-guerra. Sob o prisma das relações internacionais, no período em questão, pode-se identificar a que criação da União Europeia de Pagamentos (UEP), em 1950, deu-se no contexto da liderança internacional dos Estados Unidos. O período é marcado pelos planos de reconstrução e, associadamente, a criação arranjos monetário-financeiros que viabilizassem tais medidas. O artigo busca examinar como as principais análises do período tratam a questão do papel americano na criação da união de pagamentos.

Palavras-chaves: Estados Unidos, Integração Europeia, moeda, política externa

Abstract:

The origins of monetary cooperation among European countries are located in the postwar period. Through the prism of international relations in this period, it is possible to identify that the creation of the European Payments Union (EPU) in 1950, took place in the context of U.S. international leadership. This period is marked by the reconstruction plans and the associated creation of the monetary and financial arrangements that would enable such measures. The article seeks to examine how the main analyses of this period address the issue of the American role in the creation of the union of payments.

Keywords: United States, European Integration, currency, foreign policy

Introdução

As origens da cooperação entre os países da Europa Ocidental não podem ser apreendidas sem se levar em conta o contexto internacional, marcado pelo papel dos Estados Unidos na ordem mundial.

Os primeiros movimentos em direção à integração datam do pós Segunda Guerra Mundial, sobretudo, com a criação da Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA), em 1951. Esta organização, que reuniu França, Itália, Alemanha Ocidental, Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo, tinha como objetivo a integração das indústrias de carvão e de aço dos países europeus ocidentais. O movimento mais importante da criação da CECA está associado à inédita transferência dos direitos de soberania de alguns estados para uma instituição européia.

Por outro lado, as políticas de auxílio à reconstrução européia tiveram um papel fundamental tanto no caminho que tomou a integração dos países do continente, como pela relação que o bloco foi estabelecendo com os Estados Unidos, ao longo dos anos. O Plano Marshall, principal aporte americano à reconstrução européia, tem sido tradicionalmente tratado como o ponto de partida do crescimento europeu no pós-guerra, embora alguns analistas contemporâneos defendam que a Europa ocidental tenha passado por uma recuperação espontânea, e que os dólares não teriam “salvado o mundo” (KILLICK, 1997).

No presente artigo, o foco recairá sobre os aspectos financeiros dos aparato institucional ligado à reconstrução européia, buscando salientar os interesses americanos envolvidos. Mais precisamente, será tratada a criação da União Monetária de Pagamentos (UEP), em 1950, que tinha como principal objetivo facilitar a conversibilidade entre as diversas moedas européias, no quadro da injeção de dólares viabilizada pelos planos de reconstrução.

A questão central a ser tratada é o papel americano na idealização e implementação da união. Parte-se, então, da idéia de que na criação da UEP havia uma estratégia americana, no sentido da montagem de um sistema de pagamentos que economizasse dólares nas transações comerciais entre os diversos países (SERRANO, 2004). A partir dessa constatação, busca-se relacionar as principais linhas de interpretação concedidas ao evento.

Salienta-se, ainda, que a UEP tem importância central no nascimento da idéia de uma integração monetária européia, que viria a culminar na decisão pela moeda

comum, o euro, em 1998. Segundo Goodhart, a história da UEP é importante por três razões:

EPU played a significant part in postwar European recovery; subsequent European economic developments, e.g., 1992 and the European Monetary Union, have their roots in these negotiations and operations; and the story has a certain resonance for present Eastern European countries (1991, p. 616).

Além disso, grande parte do que forma o núcleo operacional do euro já fazia parte do desenho institucional da UEP (SERRANO, 2004).

O artigo está dividido, além dessa introdução, em duas seções. Primeiramente será tratado o contexto político internacional que caracterizou o imediato pós Segunda Guerra Mundial e os planos de reconstrução dirigidos ao continente europeu pelos Estados Unidos. A segunda seção trata o papel dos Estados Unidos na criação da UEP e as formas como a historiografia interpreta tal evento. As considerações finais encerram o artigo.

1. O contexto político do pós-guerra e a reconstrução da Europa

A hegemonia americana no pós-guerra

A questão da hegemonia americana é bastante controversa entre seus estudiosos. As principais divergências entre as escolas teóricas e análises se dão em relação à substância dessa hegemonia, ou seja, o que a caracteriza; e em relação à sua duração. No período do imediato pós-Segunda Guerra, pode-se dizer que é onde tais divergências, ao menos ao nível da leitura conjuntural, minimizam-se. Isto porque a maioria dos autores concordam que nesse período os Estados Unidos assumem a liderança do mundo, deixada por uma Inglaterra enfraquecida (ARRIGHI, 1994; WALLERSTEIN, 1984; GILPIN, 1987; KINDELBERGER, 1973; FIORI, 2004, TAVARES e BELLUZZO, 2004). Nos anos finais da guerra, já se pode identificar um novo sistema em montagem, cujas decisões centralizavam-se já do lado americano do Atlântico.

Entre 1941 e 1945, a fase da Segunda Guerra Mundial que contou com a participação dos Estados Unidos, ao lado dos Aliados, foram negociadas as “(...) bases hierárquicas, funcionais e competitivas da nova ordem geopolítica mundial...” (FIORI, 2004, p. 85). Os dois pilares dessa nova ordem seriam a Guerra Fria e a

hegemonia, tanto econômica como militar, exercida pelos Estados Unidos no mundo capitalista.

No plano monetário-financeiro, as principais linhas da nova arquitetura, em nível internacional, foram negociadas ainda durante a guerra e refletiram, em grande medida, a posição hegemônica que os Estados Unidos viriam a assumir no mundo capitalista, com o fim do conflito mundial.

De acordo com Tavares e Belluzzo (2004), a montagem do aparato institucional do pós-guerra (Nações Unidas, FMI, Banco Mundial e GATT), genericamente agrupados sob a insígnia de Acordos de Bretton Woods, “(...) significou o reconhecimento do desmoronamento definitivo dos pilares da ordem liberal-burguesa, ou seja, de equilíbrio entre as potências e dos supostos do automatismo do padrão-ouro” (p. 123).

Coube, dessa forma, aos Estados Unidos, junto com o Reino Unido, tomar a iniciativa de fundar uma nova ordem econômica global, baseada na cooperação internacional e em obrigações e assistência mútuas. Os objetivos centrais desta nova ordem eram reconstruir e desenvolver a economia mundial, estabelecer o livre comércio e montar um sistema monetário internacional baseado em taxas de câmbio estáveis e arranjos de pagamentos livres de restrições ou distorções (UNGERER, 1997, p. 16).¹

No sistema de Bretton Woods, o dólar era a moeda-chave, sendo a principal moeda de reserva e de intervenção no sistema monetário internacional. O sistema era, por natureza, assimétrico, porque as obrigações quanto à manutenção da estabilidade da taxa de câmbio eram diferentes entre o dólar e as demais moedas. Além disso, segundo Ungerer, “(...) *the United States could finance its balance payments deficits in its own currency, subjected, however, to gold conversions of dollar holdings by other countries*” (1997, p. 17).

Entre 1945 e 1948, desenrolaram-se alguns episódios e mudanças no cenário internacional que levaram a constituição de uma nova posição americana em relação aos países aliados na Europa e ao Japão. Os recém-derrotados, sobretudo, tornaram-se aliados estratégicos para os Estados Unidos, com o acirramento da Guerra Fria. Outros eventos que marcaram essa virada foram: a crise de escassez de dólares na

¹ Ainda segundo o autor: “*The three main pillars of this new world economic order were to be the International Bank for Reconstruction (IBRD, the World Bank), the International Trade Organization/General Agreement on Tariffs and Trade (ITO/GATT), and – as the central institution from a monetary point of view – the International Monetary Fund (IMF)*” (UNGERER, 1997, p. 16).

Europa, em 1947, e a possibilidade de eleição de candidatos de partidos comunistas na Itália e na França, em 1948².

Assim, sob o primeiro mandato de Harry Truman (1945-1948), foi sendo delineada uma nova doutrina estratégica para a política externa americana, baseada em idéias tais quais “cortina de ferro”, a reconciliação com a Alemanha, perigo comunista³. A nova estratégia teve como alicerces a Doutrina Truman, que advogava o apoio americano aos povos livres contra a dominação externa, e a política de contenção da União Soviética, associada ao nome de Georg Kennan.

Se, de um lado, os Estados Unidos projetaram seu poder mundial por meio da competição político-ideológica com a União Soviética, no contexto internacional da Guerra Fria, por outro, o tratamento concedido aos recém-derrotados – a combinação de desarmamento com ajuda e coordenação econômica – foi o que forneceu a “base material e dinâmica da ‘hegemonia’ mundial exercida pelos Estado Unidos até a década de 1970.” (FIORI, 2004, p. 89).

O Plano Marshall e a Organização para a Cooperação Econômica Européia

O Plano Marshall consistiu no programa americano de auxílio à reconstrução européia, que garantiram empréstimos no valor de 13 bilhões de dólares, por um período de quatro anos, a Estados europeus e seus domínios⁴, no intuito de restaurar o vigor de suas economias (BURKE, 2001, p. 268).

Antes do Plano Marshall, os Estados Unidos já haviam concedido empréstimos aos países europeus, sobretudo em 1945 e 1946, sob a Administração das Nações Unidas para Assistência e Reabilitação (UNRRA). A UNRRA fora criada

² “The French government in May 1947 contained four Communist Party ministers, while Italy had the largest and most powerful Communist Party in Western Europe, which, in conjunction with the socialists, threatened to take power via the ballot box in the general election in April 1948” (BURKE, 2001, p. 271).

³ A morte de Franklin D. Roosevelt, em 1945, e a tomada de posse de seu vice, Truman, marcou uma importante guinada na política externa e orientação estratégica dos Estados Unidos. Segundo Fiori: “Do ponto de vista geopolítico, Roosevelt também defendia, como Wilson, uma sistema de ‘segurança coletiva’, mas ao mesmo tempo acreditava na necessidade de ‘quatro polícias internacionais’, que atuassem em conjunto e garantissem a paz mundial: Estados Unidos, Inglaterra, União Soviética e China. Roosevelt resistia à velha fórmula européia de equilíbrio de poder apoiada por Churchill, e tinha uma posição frente a União Soviética mais benevolente que a do primeiro-ministro inglês, favorável a uma ajuda econômica substantiva para a reconstrução da economia soviética” (FIORI, 2004, p. 86).

⁴ “The following states participated in the ERP [European Recovery Program era o nome oficial do Plano Marshall]: Britain, Ireland, France, Italy, Trizone (and then the Federal Republic of) Germany, Belgium, the Netherlands, Luxembourg, Portugal, Greece, Turkey, Norway, Sweden, Denmark, Iceland, and Switzerland. Spain, because of Franco, was explicitly excluded, while the Soviet Union forced Finland to decline the invitation indeed, it announced this from Moscow, before the Finnish government had nearly reached, let alone announced, its decision” (BURKE, 2001, p. 270).

em 1943 e era controlada pelas Organização das Nações Unidas, mas a grande parte de seus fundos era de origem americana.

O Estados Unidos eram o maior contribuinte deste primeiro programa de injeção financeira concedido à Europa, entretanto, não detinham grande controle sobre a distribuição dos recursos. Há indícios de que, por trás do Plano Marshall, que se seguiu à *UNRRA*, havia uma vontade americana de controlar mais de perto os empréstimos destinados à Europa Ocidental. Killick (1997) cita um dos principais defensores do auxílio americano à reconstrução europeia e um dos formuladores do Plano Marshall, durante as discussões sobre as diretrizes do mesmo: “*We must avoid getting into UNRRA, the United States must run this show*” (apud Killick, 1997, p. 46).

Todos os Estados europeus, à exceção da Espanha de Franco, foram convidados a receber o auxílio americano para a reconstrução de suas economias. A União Soviética, bem como os países em sua esfera de influência, recusaram a ajuda. Isso fez com que o plano de reconstrução fosse dirigido apenas à Europa Ocidental. Assim, estes países participaram de uma conferência, em setembro de 1947, em Paris, quando foi firmado o acordo.

Em abril de 1948, o Congresso americano aprovou o *Foreign Assistance Act*, provendo fundos para a ajuda financeira, no primeiro ano, no valor de US\$ 5,3 bilhões. No mesmo ano, foi criada a Organização para a Cooperação Econômica Europeia (OCEE), que deveria gerenciar o programa de reconstrução. Tratava-se de uma organização internacional, sem poder supranacional, e as decisões requeriam unanimidade.

Ungerer (1997) salienta que, apesar de a origem da OCEE estar intimamente associada ao Plano Marshall, seus objetivos próprios eram: liberalizar o comércio e os fluxos de serviços e capitais entre os países europeus, e, eventualmente, entre estes e outros países. Além disso, deveria restaurar e manter a estabilidade das economias europeias e a confiança em suas moedas (p. 26).

Há um volumoso debate sobre as motivações americanas na reconstrução europeia e, especificamente, sobre o Plano Marshall. Não cabe aqui discorrer longamente sobre a mesma, apenas levantar alguns pontos importantes.⁵

⁵ Para um resumo deste debate ver Burke, 2001.

Segundo um importante estudioso do Plano Marshall, este assentava-se na convicção americana de que a recuperação econômica da Europa era essencial aos interesses de longo-prazo dos Estados Unidos. Segundo o autor, Michael Hogan, os formuladores de política da administração do presidente Truman estavam convencidos de que o dinamismo econômico interno dos Estados Unidos pressupunham comércio e investimento externos vigorosos. Para tanto, era necessária a recuperação dos principais parceiros comerciais na Europa, bem como, a reintegração destes países num sistema de comércio multilateral.

Havia também a convicção de uma economia internacional aberta, fundada nos princípios da liberalismo econômico, do livre comércio e igualdade de oportunidades. Tais princípios eram, ainda, equacionados com formas democráticas de governo, segundo os moldes americanos. Ademais, havia os interesses estratégicos em não permitir o acesso de nações inimigas à Europa Ocidental (HOGAN, p. 26).

Hogan detalha as discussões dentro do Departamento de Estado americano quanto ao formato da ajuda à reconstrução europeia. O autor mostra como o desenho institucional da integração europeia dos anos 1950 partiu dos estudos e recomendações dos comitês americanos.⁶ Os Estados Unidos decidiram por apoiar uma união aduaneira e um esquema de compensação de pagamentos, mas não antes de remover os obstáculos à produção e ao comércio: *“In the short term, the United States should insist on a supranational planning authority with the power to allocate resources, set production targets, and foster integration”* (HOGAN, 1997, p. 207).

Os responsáveis pela formulação do plano elaboraram, em julho de 1947, um documento intitulado *“Certain Aspects of the European Recovery Problem from the United States standpoint”*. O documento ressaltava como a deterioração contínua no continente europeu poderia fortalecer os comunistas e dificultar os interesses

⁶ O autor mostra, inclusive, como seu deu, dentro do Departamento de Estado, a discussão entre duas correntes principais: os *free traders* e os *planners*. Os primeiros advogavam substituir o padrão de moedas não conversíveis e acordos de comércio bilaterais, por um esquema de compensações monetárias e uma união aduaneira. Tais reformas liberariam as empresas das restrições de uma economia segmentada, permitindo o funcionamento normal dos mecanismos de mercado para gerar um padrão racional produção e comércio entre os países europeus. Para os *planners*, nem o esquema de compensações, nem a união aduaneira seriam eficazes sem que a produção fosse restabelecida. Sua proposta ia na direção de restaurar as indústrias pré-existentes, aumentando a produção em áreas de gargalo e reduzindo as restrições mais flagrantes no comércio e pagamentos intra-europeu. Além disso, era importante que existisse coordenação supra-nacional, para engendrar a integração funcional das economias europeias. A solução final, segundo o autor, aproximava-se mais do modelo dos *planners*. (HOGAN, 1997, p. 207).

americanos. Também explicava porque tais interesses faziam com que um programa de ajuda abrangente se tornasse imperativo.

Hogan defende a idéia de que a soma dos interesses americanos na Europa, salientando suas naturezas variadas, não dá conta de se apreender a totalidade dos objetivos americanos e, nem mesmo, como seus formuladores de políticas esperavam concretizá-los. Segundo o autor, deve-se frisar que os americanos tinham em mente que a forma de organização política mais adequada à Europa era o federalismo, à exemplo da própria organização americana.⁷

Outro expoente sobre o Plano Marshall é Alan Milward, que focou sua pesquisa em documento europeus, diferentemente de Hogan que se utilizou exclusivamente de fontes americanas e algumas inglesas. O argumento central de Milward é que apenas dois países realmente precisavam da ajuda concedida pelo Plano Marshall para reacender suas economias: França e Holanda. Para os demais países, o autor defende que o efeito “psicológico” do auxílio americano teria sido mais importante do que a injeção financeira.

De acordo com Milward os planos americanos em relação à Europa ficaram longe de seus objetivos iniciais. O plano original para conversibilidade e para o comércio multilateral, como formalizado em Bretton Woods não poderia ser sustentado. As moedas não se firmaram e o comércio foi conduzido por “*unwieldy barter arrangements*” (MAIER, 1991, p. 242).

Segundo Fiori (2004) é o novo quadro internacional, de acirramento da Guerra Fria pós-1947, onde se insere a nova estratégia americana em relação aos seus aliados. Segundo o autor: “É nesse contexto que se explica o Plano Marshall, assim como todas as demais concessões feitas pelos Estados Unidos, com relação ao protecionismo dos europeus, em particular com relação à retomada dos caminhos heterodoxos das economias alemã e japonesa.” (p. 88).

Na mesma linha, para Tavares e Belluzzo (2004), a reconstrução europeia constituiu uma das facetas das “movidas hegemônicas para assegurar o controle do

⁷ “The Marshall Planners would replace the old European state system with what they saw as a more viable framework for achieving their policy objectives on the continent. They would do so by applying the American principle of federalism and using it to create an integrated European economy similar to that once that existed in the United States. The strategic assumptions behind this policy held that an integrated economic order, particularly one headed by supranational institutions, would help to control German nationalism, reconcile Germany’s recovery with France’s economic and security concerns and thus create a balance of power in the West sufficient to contain soviet power in the East” (HOGAN, p. 27).

sistema capitalista” (p. 105). Outras destas “movidas” seriam: as bases militares instaladas nos países aliados que constituíam a fronteira com o sistema socialista; incursão no Oriente médio, substituindo as potências imperiais ali atuantes, França e Inglaterra; extensão à escala global da contenção socialista, alcançando o extremo-oriental.

Serrano (2004), corrobora a posição de Fiori e Tavares e Belluzzo quanto ao papel do acirramento da Guerra Fria na mudança de estratégia dos Estados Unidos em relação aos aliados, salientando a questão monetário-financeira: “Esse fator geopolítico fez com que os EUA operassem o sistema monetário internacional de uma forma extremamente benigna do ponto de vista de estimular o crescimento dos demais países centrais” (p. 184).

Ungerer (1997) afirma que havia interesses americanos na medida em que, se a Europa não se reerguesse, ela se voltaria aos Estados Unidos na busca de empréstimos de longo prazo. Ainda, o espectro de uma adesão europeia à ideologia comunista e sendo dominada pela União Soviética colocava-se como um cenário assustador. Para o autor, a solução desses problemas foi, justamente, o Plano Marshall, a OCEE e a UEP.

Ainda a respeito da possibilidade demanda europeia por novos empréstimos junto aos Estados Unidos, Lundestad (1998) argumenta que o incentivo americano às medidas relacionadas à integração europeia estava ligado a este receio. O autor cita um trecho de uma declaração de Eisenhower, em que este afirma que a integração europeia “*would mean early independence from aid from America and other Atlantic countries*” (LUNDESTAD, 1998, p. 18).

2. A implementação da União Europeia de Pagamentos

No imediato pós-guerra, o comércio intra-europeu encontrava-se estagnado por restrições quantitativas às importações e diversos acordos bilaterais que faziam com que os países, individualmente, disputassem os escassos dólares que chegavam ao continente. A resposta a esse problema veio do lado americano do Atlântico e foi o estabelecimento de um sistema multilateral de pagamentos (GOODHART, 1991, p. 616).

A União Europeia de Pagamentos foi um acordo regional, assinado em 1950, que tinha a finalidade de facilitar os problemas de comércio e pagamentos na Europa

Ocidental. O acordo inseria-se na estratégia de Bretton Woods e de reconstrução da Europa, associada ao Plano Marshall e ao Fundo Monetário Internacional. O acordo teria, inicialmente, duração de dois anos, mas encerrou suas funções apenas em 1958.

Desde o lançamento do Programa de Recuperação Europeu, projetos acerca de um sistema multilateral de pagamentos, em escala europeia, já vinham sido discutidos. Até 1950, os esquemas de cancelamento de pagamentos eram *ad hoc*, provendo apenas o financiamento suficiente ao comércio intra-europeu. Segundo Hirschman (1951), a principal oposição à um arranjo institucionalizado vinha do Reino Unido, que não se disporia a permitir transferência de libras esterlinas que resultassem em obrigações em ouro.

No ano de 1949, no entanto, foi se tornando claro que o principal problema europeu havia deixado de ser a esfera produtiva, passando às áreas de comércio e pagamentos. Uma quantidade significativa de restrições a transações em conta corrente barravam o comércio intra-europeu.

A partir do final daquele ano, foram tomadas ações concretas quanto ao comércio e quanto aos pagamentos. Em relação ao primeiro, os membros da OCEE⁸ concordaram em reduzir restrições quantitativas às importações. Quanto aos pagamentos, foi traçado um desenho de uma união entre as moedas, mais tarde renomeada de União Europeia de Pagamentos, cuja função seria aliviar os problemas do comércio e contas externas europeus. Segundo Eichengreen: “Em 1950, os países envolvidos chegaram à conclusão de que a solução para esse problema exigia medidas monetárias internacionais extraordinárias” (1994, p. 147).

Os Estados signatários da UEP, os países da Europa Ocidental, concordaram em mover-se, simultaneamente, na direção da restauração da conversibilidade da conta corrente. Os países, por meio do Código de Liberalização, reduziram as restrições quanto a conversão entre as moedas nas transações de conta corrente. Segundo Eichengreen, a União representou: “uma versão mais detalhada, ainda que geograficamente limitada, do compromisso previsto em Bretton Woods visando eliminar todas as barreiras às transações em conta corrente” (2000, p. 148).

Na UEP, cada Estado podia liquidar suas posições de comércio globais com todos os demais membros da UEP, deixando parte de sua posição líquida resultante

⁸ Organização para a Cooperação Econômica Europeia, criada para facilitar a repartição do Plano Marshall.

em dólares e parte em balanços automáticos de crédito/débito, de acordo com quotas pré-estabelecidas.⁹

Hirschman (1951) aponta as principais vantagens do arranjo do tipo da UEP:

The great advantage of this method as contrasted with bilateralism lies in the fact that a country does not have to be concerned by deficits with some countries provided that these deficits are offset by surpluses in other directions. It thus eliminates bilateral bargaining and permits an expansion of useful trade. It also means that a country that experiences a serious deficit with another country but remains in overall balance in Europe will feel no need to resort to quantitative restrictions in order to correct this deficit (p. 50)

Os Estados deveriam também realizar pagamentos em ouro, conforme seu déficit crescesse, de modo a evitar que a posição deficitária descontrolada de um país gerasse pressão inflacionária.¹⁰

A UEP foi criada sob os auspícios da OCEE e era gerenciada por um comitê administrativo, composto por sete especialistas independentes, sendo que as decisões finais cabiam ao Conselho da OCEE. O Banco de Compensações Internacionais (BIS), sediado em Basileia, atuava como agente financeiro da UEP.

As interpretações sobre o papel dos Estados Unidos na formação da UEP

Como visto, na seção anterior, Hogan localiza a UEP dentro dos esforços de reconstrução da Europa, que foram discutidos e desenhados dentro do departamento de Estado americano. Havia, desde as reuniões acerca da viabilidade do Plano Marshall, dentro dos Estados Unidos, a idealização de um mecanismo multilateral de compensações.

Segundo o autor, na segunda metade de 1949 havia *“unmistakable signs of progress toward the strategic and economic goals on the American agenda for*

⁹ Eichengreen identifica que, em determinado nível, a UEP foi resultado direto do modelo concebido em Bretton Woods. Em relação aos créditos aos quais os países tinham direito, o autor argumenta que estes se assemelhavam às quotas e direitos de saque de Bretton Woods: “Assim como ocorria com a quotas do FMI, a disponibilidade destes recursos poderia ficar sujeita a condições. Quando a UEP cessou suas operações em 1958, havia quase US\$ 3 bilhões em créditos aguardando compensação; esse montante era equivalente a um aumento de quase 50% nas quotas previstas nos Artigos de Acordo” (2000, p. 148).

¹⁰ *“These conflicting considerations led to the conclusion that the deficit countries should be granted some credit by the Union, but should make gold payments on an increasing scale as their deficit rose” (HIRSCHMAN, 1951, p. 50).*

Western Europe” (HOGAN, 1997, p. 189). Os governantes europeus começaram a coordenar suas políticas econômicas e militares, bem como, a negociar acordos direcionados à formação de um governo na Alemanha Ocidental. Houve também um aprofundamento da transnacionalidade européia, sobretudo com fortalecimento da OCEE e as discussões sobre um sistema de pagamentos continental.

Os *Marshall Planners*, como visto, tinham clara a idéia de que reformas monetárias e comerciais deveriam caminhar passo-a-passo com programas dirigidos à produção e ao combate à inflação. A recuperação dos níveis de produção pré-guerra fez com que mais ênfase fosse direcionada às desvalorizações monetárias, liberalização do comércio a formação de uma união de pagamentos. Além disso, na primeira metade de 1949, o déficit europeu em relação à área do dólar havia aumentado consideravelmente (HOGAN, 1997, p. 191).

O principal objetivo da UEP era liberar o comércio intra-europeu das restrições de conta corrente dos países. No entanto, em termos da relação das moedas européias com o dólar, havia a preocupação em se economizar dólares na viabilização do comércio europeu, já que o dólar era a principal moeda nas transações internacionais (SERRANO, 2004).

Assim, dentro dessa perspectiva, pode-se dizer que a concretização de um arranjo de compensações intra-europeu associa-se à estratégia americana de duas formas. De um lado, pela conscientização, entre o *Marshall Planners*, de que o entrave ao desenvolvimento europeu era de natureza monetária e comercial, não mais de produtividade; e de outro, a economia de dólares que seria garantida aos EUA sob o novo arranjo, uma vez que a questão do ônus dos planos de reconstrução sobre a economia americana era frequentemente debatida dentro do país.

Na mesma linha de Hogan, grande parte da literatura defende que, após os programas americanos de estabilização da década de 1940, este país teria lançado as bases para mover a Europa na direção da conversibilidade com o dólar. Isto teria sido feito por meio do apoio americano à medidas como: as desvalorizações de 1949¹¹, a implementação da UEP e as liberalizações da década de 1950.

¹¹ Em 1949 houve uma onda de desvalorizações na Europa, iniciada pela libra, que auxiliou os países europeus a corrigirem suas posições externas. É frequentemente argumentado que os Estados Unidos, junto com o FMI, teria forçado a desvalorização da libra, por meio de anúncios públicos sobre sua queda de valor. Imputa-se à natureza permeável dos controles de câmbio britânicos, o fato de que os anúncios públicos tenham gerado um movimento de capitais difícil de controlar.

Como visto, a principal oposição a esta visão é a de Milward (1984), pois o autor defende que os planos americanos ficaram longe do planejado para o continente europeu, incluindo o desenho institucional do arranjo monetário-financeiro da UEP.

A historiografia mais recente também apresenta interpretações alternativas à de que os Estados Unidos teriam protagonizado a implementação da UEP e a conversibilidade alcançada nos anos 1950. Helleiner (1996), por exemplo, argumenta que a interpretação usual não é suficientemente convincente. O autor defende que desenvolvimentos endógenos à própria Europa teriam sido mais importantes para a conversibilidade. Em posição de destaque, para o autor, tem-se a guinada dos grandes financistas ingleses para o multilateralismo.

Sobre a UEP, Helleiner argumenta que a historiografia recente mostra que nem os neoliberais europeus, nem os banqueiros americanos no Tesouro ou no FMI compartilhavam a visão de que a UEP era importante para que a Europa alcançasse um sistema mais aberto de comércio de pagamentos. Ao contrário, eles consideravam que a UEP era um arranjo desnecessário e uma barreira à restauração de uma conversibilidade multilateral e favorável ao mercado. Segundo o autor: *“In their view, the UEP would be a soft currency bloc that encouraged unsound policies, it would also prevent individual countries from moving on their own to full convertibility if they so desired”* (HELLEINER, 1996, p. 68).

Assim, há atores que defendem não haver uma clara intenção americana por trás da formação de um esquema de cancelamento de pagamentos – como mostram os argumentos de Helleiner sobre a posição ambígua dos Estados Unidos em relação à formação da UEP. No entanto, as evidências levantadas por Hogan e outros autores são bem sustentadas. Isso porque Hogan se utiliza de documentos elaborados dentro do próprio Departamento de Estado americano que apontam na direção de um arranjo ao estilo da UEP, além de expor como se deram as discussões internas nos Estados Unidos em torno da questão da reconstrução européia.

Um dado importante levantado por Geiger & Toyne (2003) é que havia divisões entre as agências americanas que se dedicavam às questões européias. Dore (1996) também atenta para tais divisões dentro da administração americana, que teriam sido habilmente percebidas por Hugh Gaitskell, ministro inglês e protagonista das negociações da UEP.

Havia o receio de que seria complicado conciliar a UEP, que permitia discriminação contra o dólar, e a política americana mais abrangente de não

discriminação e conversibilidade. Assim, segundo Dore (1996) e Geiger & Toyé (2003), enquanto a Administração de Cooperação Econômica (ACE)¹², tinha uma posição mais condescendente em relação às demandas britânicas de um *status* especial para a libra-esterlina na UEP; o Departamento de Estado americano e o FMI eram mais rígidos quanto ao desenho institucional da mesma.

A adesão do Reino Unido à UEP

A questão da adesão do Reino Unido à UEP constitui um ponto marcante nas discussões acerca do papel dos Estados Unidos, na formação da mesma e, de modo mais amplo, na própria integração europeia. As negociações entre Washington e Londres a respeito de um arranjo intra-europeu de pagamentos explicitam, em grande medida, as intenções dos americanos em relação à questão monetário-financeira na Europa.

A posição do Reino Unido, no pós-Guerra, no contexto internacional era complexa, pois havia, de um lado a perda de sua posição hegemônica e, de outro, o seu papel ainda relevante como potência, suas relações com o *Commonwealth* e a posição internacional de sua moeda. “*Whenever the Foreign Office took the slightest interest in a customs union, the Treasury and the Board of Trade would inevitably refer to Britain’s global obligations, the special role of sterling, and the importance of the Commonwealth*” (LUNDESTAD, 1998, p. 30).

Há duas linhas de interpretação principais a serem consideradas acerca deste episódio. A primeira salienta o papel da pressão norte-americana. De acordo com Burnham (1990) a pressão dos Estados Unidos teria sido crucial na persuasão do governo britânico, que se mostrava relutante em participar da UEP. O autor salienta, ainda, que, com a adesão, o Reino Unido teria abandonado formalmente a opção de criar um bloco econômico independente baseado na libra-esterlina. Na mesma linha, Kaplan e Schleiminger (1989) argumentam que, por meio das negociações que criaram a UEP, a estratégia americana resguardou intactas suas intenções e propósitos. Ainda que os Estados Unidos tenham feito concessões aos governos britânico e belga, os autores defendem que isso não teria afetado o essencial do plano.

¹² *Economic Cooperation Administration (ECA)*: agência de governo americana, criada em 1948, para administrar o Plano Marshall. Reportava-se ao Departamento de Estado e ao Departamento de Comércio.

A segunda linha interpretativa rejeita a centralidade da pressão americana e tem como principal expoente o Milward, já citado em seção anterior. Consistente com sua análise sobre o papel dos Estados Unidos nas questões monetárias européias, o autor defende que a adesão britânica representou uma derrota da política econômica externa dos Estados Unidos, no seu intento de promover a integração das economias européias. O autor salienta que os negociadores britânicos, especialmente o ministro Gaitskell, lograram extrair grandes concessões dos americanos.

Geiger e Toye (2003) revisitaram o episódio em um ensaio recente. Os autores partem de algumas idéias dos autores supra-citados e apresentam sua versão dos fatos. Em sua interpretação do episódio, os autores colocam a questão no contexto mais amplo das relações internacionais, salientando o contexto da Guerra Fria e da liderança americana.

*At the highest level, British ministers decided to join EPU in order to gain American support for a strengthening of NATO and an increase in the American contribution to western defence. Given the primacy of this objective, the government conceded on the formation of EPU, because American policy-makers signaled that continued British opposition to American plans would not only sour Anglo-American relations but also undermine western military co-operation (p. 22).*¹³

Geiger (2004) argumenta que, dada a relutância dos britânicos em relação à liberalização dos pagamentos intra-Europeus, apenas uma considerável pressão hegemônica por parte dos Estados Unidos poderia levar o Reino Unido a aderir à UEP e, assim, abandonar a opção de criar um bloco econômico independente baseado na área da libra-esterlina.¹⁴

Os britânicos resolveram aceitar a proposta americana de um sistema multilateral de pagamentos intra-Europeu, depois que lhes foi assegurado que tal passo não significaria um retorno à conversibilidade. Geiger afirma que a intenção britânica era evitar um cisma como o bloco ocidental.

A Europa ocidental dependia da assistência militar americana ao longo da “cortina de ferro” soviética. Com vistas a manter os arranjos defensivos com os Estados Unidos, o partido trabalhista tinha que pesar os benefícios da garantia americana de segurança contra os prejuízos de atender às demandas americanas de

¹³ Para mais informações sobre o papel da ajuda militar norte-americana aos britânicos ver Geiger (1998).

¹⁴ Neste ponto Geiger está em acordo com Burnham. Ainda, segundo este último, o governo britânico de Attlee teria alterado o regime de acumulação britânico de uma estratégia bilateral baseada na área da libra, para uma estratégia baseada na integração regional do mundo “non-dollar” (1990, pp. 145-9).

liberalização econômica no nível europeu e internacional. Em um relatório dos chefes de gabinete britânicos sobre política de defesa e estratégia global, de junho 1950, evidencia-se essa questão: “*The British Commonwealth and the Continental Powers, whether individually or collective, cannot fight Russia except in alliance with the United States: nor could the United States fight Russia without the help of the British Commonwealth*” (apud Geiger, p. 85).

Geiger (2004) sustenta sua interpretação sobre este período, utilizando-se da tese de Leigh-Phippard (1995). A autora ressalta que a vulnerabilidade relativa do Estado mais fraco dentro de uma relação assimétrica e interdependente, depende da disponibilidade de escolhas políticas alternativas, seus custos e implicações.

No imediato pós Segunda Guerra, o Reino Unido provou-se vulnerável à pressão americana, no episódio da recusa americana em lhes conceder um empréstimo de grande escala. Já à época do Plano Marshall, o governo britânico, sob o trabalhista Attlee (1945-1951), foi capaz de resistir à pressão americana para que o Reino Unido abandonasse o sistema preferencial imperial¹⁵, devido à importância da presença militar global de que este país dispunha. Os ministros trabalhistas lograram resistir às demandas americanas, utilizando-se da fraqueza econômica após a crise da libra esterlina, em 1947, em uma época em que a administração Truman não poderia arriscar a concretização do Plano Marshall.

Com o desenrolar das negociações sobre a reforma da OTAN e implementação da UEP, os políticos britânicos “*overcame their aversion to deeper European integration in order to strengthen the American commitment to the defence of western Europe*” (GEIGER, 2004, p. 86).

Ainda segundo o autor, se, por um lado, os britânicos obtiveram o compromisso americano em relação à reforma da OTAN e o rearmamento do Ocidente, por outro, foram condescendentes em relação à UEP, mas não antes de assegurar assistência econômica adicional, da parte dos americanos, e restringir o poder do quadro administrativo da UEP.¹⁶

Assim, observa-se que o contexto internacional pós-1947 foi decisivo para a decisão britânica de ingressar na UEP. Havia interesses, em termos de política de

¹⁵ Leigh-Phippard (1995).

¹⁶ De acordo com Geiger, essa “barganha” entre os países, por meio das instituições multilaterais tornou-se padrão no sistema internacional que emergia pós-1945 e favoreceu os britânicos: “*Arguably, such intergovernmental bargaining across different multilateral organisations at an international and European level allowed Britain to defend and balance its security and economic interests*” (2004, p. 86).

defesa, por parte dos britânicos, no contexto da Guerra Fria, que os impediam de tomar decisões de forma autônoma. O fim da possibilidade de uma área controlada pela libra na Europa do pós Segunda Guerra foi consequência da decisão de adesão à UEP. No entanto, os britânicos lograram algumas modificações no desenho inicial, sobretudo, no que tange à questão da conversibilidade e ao poder que seria conferido à UEP.

Conclusão

A UEP foi um importante componente, junto com a injeção de recursos financeiros advindos dos programas de reconstrução europeus, para que fosse alcançada a conversibilidade em conta corrente entre os países europeus e entre estes e os Estados Unidos. A distribuição de reservas norte-americanas estabeleceu a base para essa conversibilidade. Entre 1948 e 1958, as reservas americanas caíram de mais de dois terços para metade das reservas mundiais. Isso permitiu que, em 1958, os países europeus restaurassem a conversibilidade em conta corrente (EICHENGREEN, 2000, p. 157).

Há uma divergência marcante entre os historiadores sobre as motivações americanas por trás da criação de um arranjo de pagamentos intra-europeu. Há um grupo de autores que defende que a UEP fazia parte dos planos americanos para o continente (HOGAN, 1989; KAPLAN & SCHLEIMINGER, 1989; BURNHAN, 1990). Outros autores salientam que os planos americanos para a Europa ocidental, no campo monetário financeiro não foram bem sucedidos (MILWARD, 1984), e que os próprios formuladores de política americanos eram contrários ao arranjo da UEP (HELLEINER, 1999).

A questão do ingresso britânico na UEP ajuda a iluminar a questão do papel americano na formação da mesma. Alguns autores dedicaram-se a investigar, nas fontes históricas, as negociações entre os ministros trabalhistas britânicos e os agentes americanos. Verifica-se que as questões de segurança, sobretudo no que tange à ajuda militar americana à Europa continental, tiveram papel importante na decisão do Reino Unido de viabilizar a formação da UEP.

Em termos mais amplos, segundo Hogan, a intenção americana de liberar as forças de mercado, construir coordenações institucionais e economias integradas ficou longe das metas traçadas no Plano Marshall. Mas do ponto de vista do bilateralismo

que ainda existia em 1947, ou mesmo da perspectiva do Tratado de Roma de 1957, fica claro que a política de reconstrução europeia foi importante em afastar a Europa da economia autárquica dos anos 1930 e aproximá-la do modelo do Mercado Comum, da década de 1960.

Assim, é notável o papel da estratégia americana em relação à Europa no pós-guerra na origem dos desenvolvimentos no sentido da integração europeia. Nesse contexto, a formação da UEP também fazia parte da estratégia americana, e por sua vez, acabou constituindo-se como uma das primeiras iniciativas que deram origem à idéia de uma moeda comum para o continente europeu.

Bibliografia

BELLUZZO, L. G., & TAVARES, M. C. (2004), A Mundialização do Capital e a Expansão do Poder Americano, in FIORI, J. L. (org.) *O Poder Americano*, Editora Vozes, 2004.

BURKE, K. (2001), The Marshall Plan: Filling in Some of the Blanks Contemporary, *European History*, 10, 2 (2001), pp. 267, Cambridge University Press.

BURNHAM, P., (1990), *Political Economy of Postwar Reconstruction*. Basingstoke: Macmillan, 1990.

EICHENGREEN, B., (2000), *A Globalização do Capital. Uma História do Sistema Monetário Internacional*. Tradução: Sérgio Blum. São Paulo: Editora 34, 2000.

FIORI, J. L. C., (2004), “Formação, Expansão e Limites do Poder Global”, In: FIORI, J. L. C. (org.) *O Poder Americano*, Petrópolis: Editora Vozes, 2004.

GEIGER, T. (1998), *Studies in the political economy and economic impact of British defence expenditure and American military aid to Britain, 1945-1955*, PhD Dissertation, University of Aberdeen, 1998.

_____. (2004), *Britain and the economic problem of the Cold War: the political economy and the economic impact of the British defence effort 1945-1955*. Hampshire: Ashgate Publishing Limited, 2004.

GEIER, T., TOYE, R. (2003), Britain, America and the origins of the European Payments Union: A Reassessment, unpublished manuscript, 2003.

GOODHART, C. (1991), Review: [untitled], In: *Journal of Economic Literature*, Vol. 29, No. 2 (Jun., 1991), pp. 616-617.

HELLEINER, E. (1999), *States and the reemergence of global finance: from Bretton Woods to the 1990s*. New York: Cornell Paperbacks, 1996.

HIRSCHMAN, A. O. (1951), Negotiations and the Issues, In: *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 33, No. 1 (Feb., 1951), pp. 49-55.

HOGAN, M. J., (1989), *The Marshall Plan: America, Britain, and the reconstruction of Western Europe, 1947-1952*. Cambridge University Press, 1989.

KAPLAN, J. J., SCHLEIMINGER, G. (1989), *The European Payments Union: Financial diplomacy in the 1950s*. Oxford, New York, Toronto, and Melbourne: Oxford University Press, Clarendon Press, 1989.

KILLICK, J. (1997), *The United States and European reconstruction, 1945-1960*. Edinburgh University Press, 1997.

KAUFMAN, J. P., (2006), *A concise history of U.S. foreign policy*. Oxford: Rowman and Littlefield, 2006.

KINDLEBERGER, C., (1997), *The Marshall Plan Days*. Boston: Allen & Unwin, 1987.

LEIGH-PHIPPARD, H., (1995), *Congress and US Military Aid to Britain: Interdependency and dependency, 1949-56*. Basingstoke: Macmillan, 1995.

LUNDESTAD, G., (1998), *Empire by Integration: the United States and European Integration, 1945-1997*. New York: Oxford University Press, 1998.

MAIER, C. S., (1991), *The Cold War in Europe*, New York: Markus Wiener Publishing Inc., 1991.

MILWARD, A. S., (1984), *The reconstruction of western Europe, 1945-51*. Berkeley and Los Angeles, Califórnia: University of California Press, 1984.

SERRANO, F., (2001), “Do Ouro Imóvel ao Dólar Flexível” *Economia e Sociedade*, n 20, 2001.

SERRANO, F., (2004), “Relações de Poder e a Política Macroeconômica Americana, de Bretton Woods ao Padrão Dólar Flexível”, *in*: FIORI, J. L. da C. (org.) *O Poder Americano*, Editora Vozes, Petrópolis, 2004.

UNGERER, H., (1997), *A concise history of European monetary integration: from EPU to EMU*, Library of Congress Cataloging-in-Publication Data, 1997.