

A Volta do Estado: as raízes do conservadorismo alemão frente à crise contemporânea

Licio da Costa Raimundo¹

Resumo

O ensaio analisa as transformações do capitalismo alemão no período do pós-II Guerra à luz de seu papel estratégico no contexto político da Guerra Fria. Destaca-se a alteração profunda do papel histórico do Estado no arranjo social alemão e sua adequação às fragilidades alemãs daquele período e às necessidades daquele contexto político específico. Argumenta-se que a Alemanha, como resultado desse processo que se intensifica com os anos 80 e da reação conservadora que lhe caracteriza, carece hoje do elemento central para a construção de uma estratégia sólida de crescimento e desenvolvimento, qual seja, um Estado que assuma o papel de sustentador de um arranjo benigno de crescimento econômico que beneficie amplas camadas sociais. Finaliza-se com a sugestão de que o caso alemão é paradigmático do estado atual do capitalismo, no qual os Estados, de modo geral, tornaram-se cada vez mais os suportes centrais para a acumulação concentradora de riqueza e poder e cada vez menos agentes comprometidos com a promoção do bem-estar comum, prenúncio de um período de intensificação dos conflitos sociais.

Palavras-chave

Estado; Alemanha; estratégias de desenvolvimento; crise

Abstract

The paper does an analysis of the changes on german capitalism in the political context of the Cold War. It's sustained that Germany missed the central element that structured historically the strategies of development: one State compromised not only with the growth but with the development with the maintenance of the arrangements of the welfare state. Finally, it's said that the german case is paradigmatic of the actual form of the States in the central and even peripheral countries and that this can anticipate a period of crescent social conflicts around the world.

Key-words

State; Germany; strategies of development, crisis

Área Temática 4: Economia, Estado e Desenvolvimento

Sub-área Temática: Estado e Políticas Públicas

Artigo submetido às Sessões Ordinárias

¹ Doutor em Economia pela UNICAMP e professor de Economia Política da Facamp.

A Volta do Estado: as raízes do conservadorismo alemão frente à crise contemporânea

1. Introdução

A crise econômica e social que ora se desdobra cumpriu com o que dela se esperava: explicitaram-se as raízes das contradições econômicas e sociais constitutivas do capitalismo em sua fase contemporânea, particularmente assentada sobre um regime de acumulação com base financeira.

Dentre os mais variados desdobramentos da crise, destacam-se as reações dos vários governos na tentativa de refrear seu ímpeto disruptivo do tecido social. Até mesmo personagens que até o início da fase de agudização da crise mostravam-se avessos a uma retomada vigorosa da ação pública direcionada à atenuação dos efeitos deletérios do livre movimento de capitais sobre a organização social, como o presidente francês Nicolas Sarkozy ou o primeiro ministro britânico Gordon Brown, por exemplo, mostraram-se sensíveis às necessidades do momento e de pronto reagiram, superando (temporariamente?) o discurso liberal e adotando medidas relacionadas à ampliação do gasto público e de contenção da expansão das liberdades ao livre trânsito das estruturas de dominação do capital. Em quase todos os principais países europeus, a reação à crise foi simultânea e similar.

A Alemanha, entretanto, destoou do conjunto. Angela Merkel e seu gabinete de coalizão negaram-se, de início, a destinar recursos públicos para salvar bancos em dificuldade. O respeito às restrições de Maastricht deveria ser mantido a todo custo, mesmo que à custa de uma recessão que poderia ter, na percepção dos condutores da política econômica alemã, um papel positivo de purgador dos excessos. O avanço da crise exigiu dos alemães ações contundentes, tomadas, no entanto, sem grande entusiasmo e na presença de atritos políticos consideráveis, haja vista a exoneração do Ministro da Economia, Michael Glos, no início de fevereiro deste ano.

A reação conservadora alemã é, no nosso entender, reveladora do estado atual do capitalismo contemporâneo. As limitações, que neste momento revelam-se acima de tudo *ideológicas* no que diz respeito à maior atuação direta do Estado na economia, expressam uma particular fragilidade frente às exigências que se descortinam neste momento do capitalismo contemporâneo.

O movimento do capital, em sua concretude política e econômica, foi afastando o Estado de seu papel de articulador e organizador dos interesses sociais em torno de projetos nacionais de desenvolvimento que abarcassem em um estado de prosperidade os mais diversos segmentos da sociedade. Os Estados europeus do pós-guerra, e em particular o Estado alemão, vencidas as dificuldades de reconstrução, foram se distanciando de suas características constitutivas históricas e aproximando-se cada vez mais do papel de artífices do que François Mitterrand chamou de a *Europa dos mercadores*.

O momento atual destaca as fragilidades desse arranjo político-econômico-social no qual o Estado é cada vez mais apenas um agente de suporte ao crescimento econômico e cada vez menos um pilar do desenvolvimento econômico e social.

Neste artigo, tomando como exemplo o Estado alemão, sustentamos que a ausência de um Estado promotor do desenvolvimento, vale dizer, de um Estado que tome para si o papel de sustentador de estratégias benignas de crescimento econômico que beneficie amplas camadas sociais, cobrará seu preço na forma da intensificação do conflito social e do desarranjo das estratégias de crescimento adotadas até aqui.

2. A re-hierarquização da sociedade alemã, as bases dos 30 gloriosos e o sucesso alemão no pós-guerra

A Alemanha sai da II Grande Guerra com um grau de destruição de suas estruturas físicas inferior ao de vários países que participaram do conflito bélico. Não obstante as terríveis perdas humanas e materiais oriundas tanto dos bombardeios e avanços das forças aliadas, quanto da política explícita de desmonte e transferência da indústria alemã por parte dos soviéticos no período imediatamente posterior ao fim dos conflitos, a Alemanha manteve algo próximo de 80% de sua estrutura industrial intacta ou pelo menos muito pouco avariada². Além disso, passado o período mais sombrio de desorganização social, entre 1945 e 1948, o país se viu às voltas com uma massa trabalhadora qualificada, disponível e abundante, além de amplas reservas

² “Em maio de 1945, pouco mais de 20% do parque industrial da Alemanha estavam destruídos, mesmo no Ruhr, onde grande parte do bombardeio aliado tinha se concentrado, dois terços das fábricas e da maquinaria sobreviveram, intactos.” (Judt, 2007: 97).

de carvão. Por fim, sua divisão territorial em zonas de ocupação propiciou, sobretudo ao que viria a ser a República Federal da Alemanha, uma certa organização do espaço público.

Pode-se dizer então que a Alemanha tinha os ingredientes básicos para seu reerguimento no imediato pós-guerra? Não exatamente. O elemento fundamental para sua reorganização social havia sido fortemente abalado e a reestruturação de suas estruturas não estava nos planos de qualquer nação vencedora do conflito: o Estado alemão.

Obviamente, sem o elemento mediador dos conflitos intestinos a qualquer organização social, não se pode conceber a possibilidade de recomposição dos ingredientes básicos à ordem mercantil-capitalista, quais sejam, em primeiro lugar, o respeito à norma jurídica no que concerne sobretudo ao estabelecimento de contratos e à inviolabilidade da propriedade privada e, em segundo lugar, o funcionamento dos mercados .

Sendo assim, o pleno entendimento da pronta reorganização da sociedade alemã no período do imediato pós-Grande Guerra só pode ser feito a partir de algum elemento que tenha restabelecido a ordem e imposto um *padrão de hierarquia* a essa sociedade.

Partimos da hipótese de que não é possível compreender a Alemanha no pós-guerra, seu sucesso econômico e avanços sociais, sem ter em conta o papel estratégico desempenhado por este país no jogo estratégico norte-americano no teatro da Guerra-Fria. Em última instância, a Alemanha (como de resto a Europa ocidental como um todo) tinha que dar certo como modelo de sociedade para o sucesso da estratégia de expansão e de poder norte-americana.

A estratégia de dominação norte-americana, no entanto, não repetia os erros do período pós-Primeira Guerra Mundial. A recomposição das sociedades européias deveria ser feita a partir de um princípio: o Estado dominador seria o estado norte-americano e a reestruturação dessas sociedades deveria ser feita sob sua tutela e, na medida do possível, a partir de seu modelo liberal. Antigos impérios esfacelados pela guerra, como a França, guardaram ainda alguns graus de liberdade para tentar opor-se ao avanço norte-americano (como já previsto por Trotsky, anos antes).

A Alemanha, como nação derrotada, não teve como manter em pé seu elemento de força histórico, desde a unificação, em 1870: um Estado forte e centralizador, organizador do espaço

econômico e promotor dos movimentos estratégicos de concentração e centralização do capital e de construção da “via prussiana” de estreita relação entre bancos e indústrias. Herança prussiana, tal Estado mostrou-se vital em um período de fragilidade da hegemonia inglesa para um país que ingressava na concorrência capitalista em defasagem com relação ao capitalismo originário³. Sem a presença decisiva do Estado alemão, o país certamente não teria superado a produção industrial de muitos dos principais países centrais já na última década do século XIX (Landes, 1995: 201-237).

Na ausência do Estado forte, foi submetida aos desígnios da hierarquização norte-americana que a Alemanha se recompõe no período do imediato pós-Grande Guerra. Essa tutela é decisiva para se entender os rumos da sociedade alemã pelo menos até o início do período de dificuldades para a hegemonia norte-americana, qual seja, o final dos anos 60. É entre 1948 e 1969 que a Alemanha lança as bases de seu tipo peculiar de liberalismo.

2.1. O ordo-liberalismo alemão

O esteio teórico que formatou não apenas a construção do padrão de regulação monetária e da concorrência, mas toda a política econômica alemã do pós-guerra foi o ordo-liberalismo alemão. Considerado como uma espécie de terceira via entre o comunismo do leste e o liberalismo puro, o ordo-liberalismo formou ou foi apoiado pelos principais atores do “milagre” alemão, nas décadas de 50 e 60: Ludwig Erhard, Walter Eucken, Hans Grossmann Doerth, Franz Böhm, Willhielm Röpke e Alfred Müller-Armack, todos de uma forma ou outra ligados a Escola de Friburg. Konrad Adenauer viu no ordo-liberalismo a forma de conciliar as aspirações internas alemãs, ligadas ao desejo expresso em seu slogan “prosperidade para todos”, com as pressões externas norte-americanas, que pretendiam fazer da Alemanha um bastião do liberalismo (Costa, 1999: 15).

Para Erhard, assim como para os outros ordo-liberais, o mercado é a origem de uma ordem social estável e a única missão legítima do Estado é a de garantir seu bom funcionamento através da preservação da livre-concorrência e da estabilidade monetária. É nesse momento que surge a conceituação que ficaria famosa a partir de então: a Economia Social de Mercado.

³ Sobre esse ponto, ver Oliveira, 2002.

O Ordo-liberalismo alemão

Doutrina nascida na Universidade de Friburg, o ordo-liberalismo (onde ordo refere-se a *ordem*) propunha criar as condições de uma livre concorrência que funcionasse com a ajuda da ação reguladora do Estado. Para tanto seria necessário inscrever os princípios universais do liberalismo – propriedade privada e liberdade contratual em um quadro jurídico garantido pelo Estado – em um contexto onde estivessem presentes os seguintes elementos: a. uma política monetária independente; b. o controle de cartéis e monopólios; c. o abandono do protecionismo; d. uma política econômica estável e previsível; e. uma imposição redistributiva; f. a correção das reações anormais dos mercados por parte do Estado, em um tipo de intervencionismo no qual este deve responsabilizar-se por suavizar as flutuações conjunturais e facilitar as adaptações estruturais da economia de mercado; g. em nenhum caso o Estado deveria habilitar-se a planificar ou dirigir o processo econômico.

O termo ordo-liberal provém, portanto, da idéia de que é possível eliminar as falhas de mercado do modelo liberal, aproveitando o que este tem de melhor. A intervenção do Estado permanece, assim, conformada às regras do mercado.

As políticas sociais derivadas dessa concepção são, dessa forma, focadas no indivíduo. Não há, a partir dessa concepção de funcionamento da sociedade, qualquer vestígio da necessidade de intervenção pública em mercados de bens e serviços de importância social decisiva, como de serviços médicos, de bens culturais, de previdência, etc. A lógica do Ordo-liberalismo incita, dessa forma, a construção de um sistema de Seguridade Social essencialmente calcado no indivíduo, tanto no que diz respeito à incidência dos benefícios quanto à lógica de seu financiamento.

No que diz respeito à política econômica, por próxima que a concepção ordo-liberal quanto ao papel do Estado aparentemente esteja das concepções keynesianas, há aqui uma armadilha que deve ser destacada: o imperativo da política monetária trás um viés deflacionista à política econômica (Medeiros, 2004: 164). A idéia de que cabe ao Estado eliminar as falhas de mercado está mais próxima a uma concepção novo-keynesiana, diretamente derivada do monetarismo, do que de uma concepção originalmente proveniente de Keynes, para o qual o Estado deveria ter a liberdade para utilizar-se das políticas necessárias no momento exigido, sem que se impusesse qualquer tipo de dominância monetária.

Fonte: Costa, 1999; Pesin & Strassen, 2007; Medeiros, 2004; Braga, 1999.

As reformas observadas na Alemanha nos dez anos entre 1948 e 1957 são inequivocamente de inspiração liberal. A introdução do Marco Alemão (DM), em 48, e seu coroamento com a fundação do Bundesbank em 57, marcam o nascimento de uma instituição-chave da Alemanha

pós-Grande Guerra. Nascido como um banco central independente e tendo em seu estatuto a missão principal de combater a inflação, o Bundesbank antecipa em 40 anos os movimentos de alcance global que conduziram as políticas econômicas de todo o mundo a convergirem a uma dominância monetária. Nada estranho a um país que tem parte fundamental de sua soberania tutelada por uma nação estrangeira.

Complementar ao desenho institucional da gestão da moeda e do crédito, a política de regulação da concorrência instituída também em 1957 teve como objetivo manifesto evitar a formação de cartéis e promover a livre-concorrência. Nada poderia ser mais estranho ao passado alemão, que teve na formação de cartéis e grandes monopólios a *pièce de resistance* de sua estratégia de ultrapassagem industrial desde o último quartel do século XIX. Na República de Weimer, a aceitação da existência e o reconhecimento da importância dos cartéis chegaram a ser reconhecidas em Lei. Não obstante, é preciso reconhecer que as feridas abertas da guerra condenavam, no seio da própria sociedade, a recondução institucional de elementos que lembrassem o nacionalismo extremo e as agruras da hiper-inflação dos anos 20.

A dificuldade de admitir-se a existência de uma ordem liberal na Alemanha do pós-guerra nasce da dificuldade de admitir que o modelo liberal, em uma variante de seu modelo anglo-saxão ortodoxo, permite a plena convivência de medidas voltadas ao amparo dos socialmente mais desfavorecidos e de uma condução inflexível dos instrumentos de controle social consubstanciados nas políticas de livre mercado e de ortodoxia monetária. A incontestável força e inflexibilidade do Bundesbank⁴ impõem limites aos atores sociais em seu jogo de poder. Tudo se passa como se a liberdade reinasse no debate nacional, até que se atinjam as cláusulas pétreas do rigor monetário, da prevalência do viés deflacionista e da manutenção das regras de funcionamento do livre-mercado.

Na Alemanha do imediato pós-guerra, especificamente, a necessidade de suportes públicos que instituíssem um padrão mínimo de vida decente a milhões de pessoas era uma necessidade premente. Dessa forma, os princípios da economia ordo-liberal assentaram as bases daquilo que viriam a ser os pilares de sustentação do modo de regulação do capitalismo alemão pelo restante do Século XX, ou seja, da estrutura institucional básica na qual se apoiou a Alemanha e, por

⁴ Como aponta Medeiros (1999: 157), a queda do Chanceler Karl Schiller, em 1972, deu-se após um confronto público com a política defendida pelo Bundesbank.

extensão, a própria Europa a partir da convergência institucional entre elas promovidas pelo Tratado de Maastricht, pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento e pela União Monetária e Econômica, anos mais tarde.

2.2. A legitimidade do Estado alemão no pós-guerra

A manutenção de uma situação de relativa incapacidade do Estado alemão instituir, desde dentro, a ordem social nunca foi superada. Na verdade, até a queda do Muro de Berlim, os EUA permaneceram sendo a referência fundamental não apenas à segurança externa da Alemanha, mas sobretudo aos embates internos de poder. Não obstante, é claro que o próprio Estado alemão e suas instituições, ao se reestruturarem do abalo da Guerra, tomam forma e tornam-se cada vez mais o espaço para a manifestação política da sociedade alemã. Mas de onde provém a legitimidade do Estado alemão?

De um lado, é de seu suporte no *hegemon* e de sua posição de destaque no jogo da Guerra Fria que o Estado alemão extrai parte de sua soberania. De outra parte, e cada vez mais centralmente, conforme o próprio *hegemon* vai tendo sua virtude de promover uma ordem que beneficie a todos contestada ao longo da segunda metade dos anos 60, a capacidade de arbitrar interesses e conflitos internos do Estado alemão vai sendo extraída do próprio sucesso da economia alemã. Nas palavras de Michel Foucault, “perpetuou-se, na Alemanha, um circuito que vai da instituição econômica ao Estado; claro, existe um circuito inverso indo do Estado à instituição econômica, mas não se deve esquecer que o primeiro elemento dessa espécie de sifão é a instituição econômica...a economia produz a legitimidade do Estado, que então a garante” (Foucault, 2004: 86).

A estabilidade da sociedade alemã durante os 40 anos que vão de 1950 a 1990 mostram, porém, como pôde ser duradouro e resistente o modo de regulação estabelecido na Alemanha no pós-guerra. Intrinsecamente frágil, tal arranjo institucional manteve-se em pé enquanto as tensões da Guerra-Fria moveram-se dentro de parâmetros conhecidos e aceitos pelas partes soberanas envolvidas no conflito não deflagrado. Durante todo esse período, a Alemanha Ocidental não hesitou em manter-se como um dos elementos-chave do tabuleiro norte-americano na Europa. Cientes de sua importância estratégica para seu equilíbrio interno, os alemães jamais colocaram

em risco a posição e os interesses norte-americanos na região e quase sempre se mostraram simpáticos às movimentações de capitais americanos e da OTAN em seu território.

Alicerçada nessas estruturas, a estabilidade da Economia Social de Mercado repousou em pelo menos quatro pilares *internos*: o mecanismo de co-gestão entre trabalhadores e patrões dentro das empresas; a ampla rede de proteção social estabelecida no pós-guerra e ampliada seguidas vezes desde então; a estreita relação banco-indústria, herança do Século XIX; e a internalização de um sistema nacional de inovação voltado à contínua melhoria da qualidade da mão-de-obra e ao constante desenvolvimento tecnológico⁵.

3. Anos 90: os abalos nos eixos centrais do modelo alemão

Não obstante o sucesso de sua trajetória econômica e social entre o pós-Guerra e o final dos anos 80, a Economia Social de Mercado alemã sofre no início dos anos 90 dois abalos em seus pilares de sustentação: a queda do Muro de Berlim e o início do processo de reunificação. O primeiro marca o início de um movimento tectônico nas relações internacionais, na medida em que a Europa perdia, com o fim da URSS, parte expressiva de seu papel estratégico na Guerra-Fria, construído como desdobramento da Segunda Guerra Mundial. As manifestações unilaterais dos EUA a partir de então vão alijar todo o continente de boa parte de seu papel geopolítico desempenhado até então. A Primeira Guerra do Iraque, iniciada ainda em 1991, marca o início de uma etapa imperial da hegemonia americana e exige da Europa um posicionamento frente ao colapso de um mundo.

3.1. Os custos da reunificação e as pressões deflacionárias dos anos 90

A reação alemã fez-se com o início da reunificação, em 3 de outubro de 1990. Até 2006, os gastos diretos totais com a reunificação, sem considerarem-se as isenções fiscais, somavam € 1,25 trilhão (Pesin & Strassel, 2007: 83) e seus resultados ainda estavam aquém do esperado quando da decisão de proceder à reunificação. Preocupados em evitar uma avalanche migratória

⁵ Ver, para um detalhamento desses mecanismos, Raimundo, 2009; Offe, 1985; Spining-Andersen, 1998 e Spining-Andersen, 2000.

para a antiga RFA, preços e salários foram convertidos em marcos alemães (DM) na paridade de um para um. As dívidas das famílias e empresas foram convertidas em uma paridade diferente (2x1), o que representou de imediato um aumento do estoque de riqueza e do salário real a leste. Também o sistema de benefícios sociais foi prontamente estendido a leste, num esforço de incorporação da população oriental e numa tentativa de não ver a antiga República Democrática da Alemanha (RDA) transformada no *mezzogiorno* alemão.

A reunificação trouxe de imediato um efeito devastador para a indústria do leste, sucateada por anos de abandono soviético. Ao longo dos dois primeiros anos, a produção industrial do leste diminuiu em 50% e o PIB caiu em 30%. Se em 1989 a RDA tinha 9,7 milhões de trabalhadores industriais, em 1992 a região não exibia mais que 7,6 milhões. Não obstante, as maciças transferências fiscais efetuadas pelo governo central, aliadas ao início de um vigoroso fluxo de investimento imobiliário, tornaram a situação política e socialmente manejável.

A forte exposição dos bancos alemães no processo de reunificação, sobretudo no *boom* imobiliário a leste, marca o início de um processo de fragilização destes bancos na medida em que o excesso de capacidade instalada mostrou-se de forma clara a partir de 1995, tanto a leste quanto a oeste. A saída exportadora, adequada à tradição alemã, foi a solução encontrada por uma economia que internamente dava sinais de que apenas lentamente poderia digerir os investimentos da reunificação e de que, portanto, teria nos fluxos de consumo e de investimento fracos aliados na retomada do crescimento.

A Aproximação Leste-Oeste (nível do leste em comparação com o do oeste)

	1991	2005
PIB por habitante (preços de 2005)	34	67
Produtividade do trabalho	35	77
Salários	50	78
Renda disponível por habitante	56	86
Custo Unitário do Trabalho	141	101

Fonte: Strassel, 2006.

Às pressões deflacionárias originárias desse excesso de capacidade somaram-se outras de mesma natureza a partir do início do último quartel da década. O Tratado de Maastricht, de 1992, já

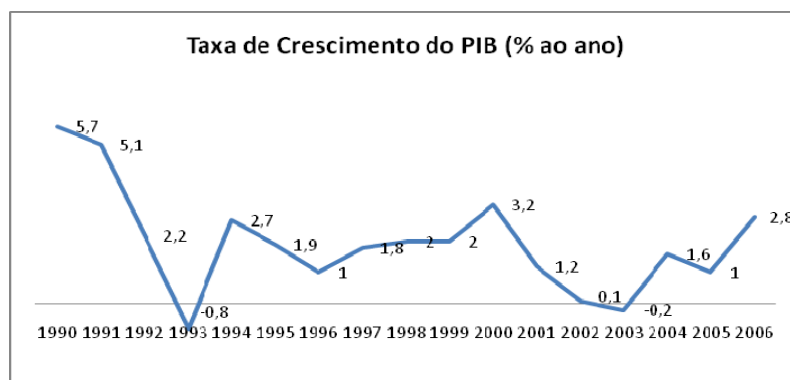
havia introduzido uma restrição à utilização da política fiscal em toda a União Européia, o que limitava a outra variável que, do ponto de vista interno, poderia resgatar a economia alemã.

A partir de 1997, as reações de outras regiões do mundo a seus próprios excessos de capacidade industrial instalada ou à sua incapacidade de absorção doméstica, incorpora ao cenário mundial um viés deflacionista que vem colocar outros elementos na complicada equação macroeconômica alemã (Brender & Pisani, 2007).

Para os países exportadores de petróleo (PEP), o início de uma retomada nos preços do petróleo, a partir de seu piso de US\$ 12,00 em 1991, significou um alívio óbvio para seu equilíbrio macroeconômico. O crescente saldo em conta corrente oriundo de tal movimento ascendente de preços, porém, apresentou-se como um problema na medida em que a incapacidade de absorção doméstica de tais saldos impunha uma pressão deflacionista nestes países. A cada vez mais expressiva exportação de poupança dos PEP encontrou pronto acolhimento nos mercados de capitais mais largos e profundos, como o norte-americano, onde uma nova etapa de reciclagem de petrodólares teve início, sustentando desta feita o ciclo de consumo nos EUA e em outros países cujo mercado pôde absorver tal excedente. Os bancos alemães, desta vez, não puderam beneficiar-se como gostariam de tal movimento na medida em que tinham que lidar com passivos mal equacionados, frutos do início do processo de reunificação. O mercado de capitais alemão, por sua vez, pouco também pôde atrair tais recursos, dada sua relativa estreiteza institucional quando comparado às grandes praças européias e mundiais.

Os países asiáticos que viveram a crise de 1997 transformaram-se em ativos contribuintes do movimento de deflação tendencial construído no período. Seus capitais, sobretudo da esfera industrial, foram pegos pela crise de 1997 em um momento de sobreinvestimento e precisavam buscar novos mercados para sua valorização. O cada vez maior direcionamento de seus produtos para a China e seu posterior encaminhamento para as praças norte-americana e européia deram início a um processo de crescimento global que só encontra seus limites com a crise que ora vivemos (Aglietta, 2007).

A exportação passou a ser, nesse contexto, a única forma de manter a economia alemã à tona. Os dados relativos aos anos 90 e 2000 não deixam margem à dúvida: mesmo tornando-se a maior exportadora mundial, a Alemanha assiste a um baixo crescimento de sua economia.



Fonte: Federal Statistical Office, 2008.

3.2. Os desequilíbrios dos anos 2000 e as reformas de Schröder

Não bastassem as restrições de política econômica herdadas pela Alemanha dos anos 90, o ingresso do marco alemão (DM) no arranjo da moeda única europeia deu-se de forma a reforçar essas restrições. O DM entrou valorizado no Euro⁶, o que exigiu da política econômica alemã uma saída para o impasse que associava restrições à retomada da absorção doméstica e câmbio valorizado. A solução veio com a obtenção por anos seguidos de taxas de inflação mais baixas que as dos demais países da zona do Euro, o que paulatinamente conduziu o câmbio real alemão a uma posição mais confortável para a estratégia de expansão das exportações.

A inflação mais baixa, entretanto, conduziu a Alemanha a outro problema construído a partir de sua adesão ao Euro. O BCE, ao definir uma taxa de juros que reprimisse o processo inflacionário em todo o conjunto de países que adotam o Euro, tomou em conta a taxa de inflação média dos 15 países. Como a Alemanha tinha uma das inflações mais baixas de todo o conjunto, a taxa de juros definida pelo BCE mostrou-se inadequada às necessidades alemãs, sendo mais elevada do que o necessário para a conjuntura do país e instalando, com isso, um viés deflacionário na Alemanha. Mais do que isso, na medida em que o BCE fixou uma taxa de juros nominal, esta se mostra, do ponto de vista da taxa de juros real, maior na Alemanha que em outros países de inflação mais elevada. Há, assim, um componente pró-cíclico na política monetária do BCE que

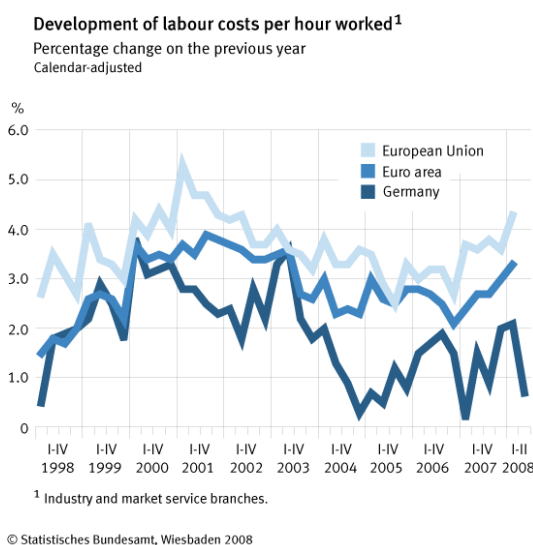
⁶ O Bundesbank calcula que o DM tenha ingressado no Euro com uma taxa de câmbio efetiva real 17% superior à média dos 30 anos anteriores à fundação da moeda única. Já a OECD, em cálculos baseados na paridade do poder de compra da moeda alemã, estima em 20% e 30% sua defasagem em relação à Lira italiana e à Pesseta espanhola, respectivamente (Strassel, 2006: 58).

aprofunda as pressões deflacionárias em países da zona do Euro que já têm inflações mais baixas, sendo a Alemanha o país que mais sofreu tais efeitos perversos da política única.

Não bastasse, tal expediente eliminou um dos fatores de competitividade mais importantes do capital alemão, na medida em que o diferencial de taxas de juros a favor destes foi suprimido dada a política do BCE de unificação das taxas nominais de juros na zona do Euro⁷.

A manutenção de uma baixa taxa de inflação na Alemanha, entretanto, só foi obtida graças à paulatina redução do Custo Unitário do Trabalho (CUT) no país, que apontou uma queda de 11% no período que vai de 1994 a 2004 (Strassel, 2006).

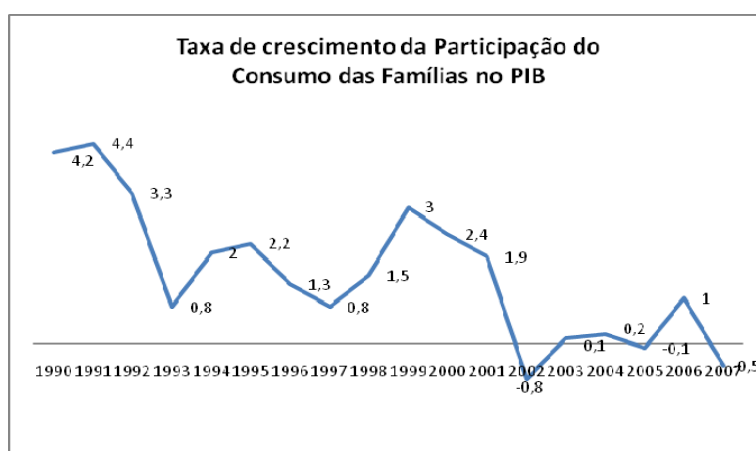
A redução do CUT, por sua vez, foi conseguida mediante um duplo movimento: o crescimento do salário real abaixo do crescimento da produtividade do trabalho e a redução dos custos com salário indireto mediante uma redução da arrecadação proveniente de tributos que têm por base a produção e circulação de mercadorias e o trabalho, e que são direcionados aos gastos com seguridade social.



Aprofundaram-se, assim, as dificuldades associadas à via de recuperação da economia alemã que privilegiasse a retomada da absorção doméstica. Seja pela via dos gastos de consumo, em função da renda real cada vez mais deprimida, seja pela via dos gastos de investimento, reprimidos em

⁷ Em 1995, as diferenças entre as taxas de juros de longo prazo superavam os 500 pontos-base (6,9% na Alemanha e 12,2% na Itália em 31 de dezembro) (Strassel, 2006: 58).

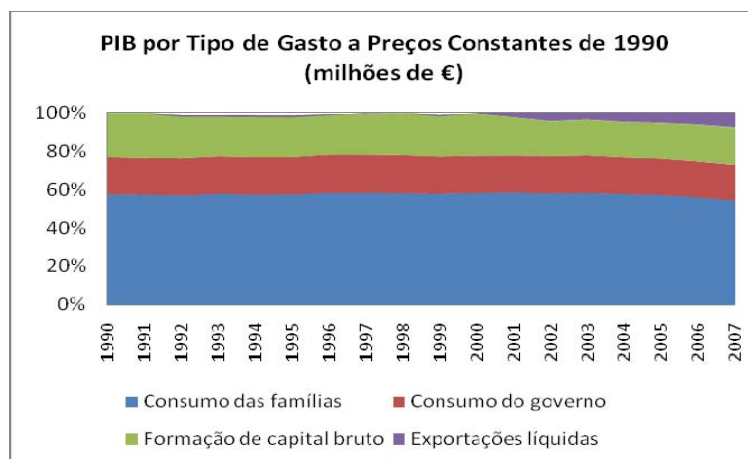
função da digestão bancária de passivos duvidosos oriundos do processo de reunificação, os gastos correntes não encontraram forma de recuperação. O setor público, preso por um lado a restrições fiscais oriundas do Tratado de Maastricht e do Pacto de Estabilidade e Crescimento e por outro a restrições monetárias derivadas das exigências do Banco Central Europeu (BCE) em seu processo de gestão da moeda única, não encontra mecanismos de reativação dessa absorção doméstica. As opções estratégicas alemãs, seja a da reunificação, seja a do ingresso na moeda única, parece tê-la condenado a um longo período de baixo crescimento.



Fonte: Federal Statistical Office, 2008.

A saída pela via do crescimento das exportações mostrou-se frustrante. Não apenas não elevou o crescimento e o emprego, como contribuiu para a diminuição do valor agregado da indústria alemã em solo alemão. Na verdade, seria de espantar que uma economia como a alemã pudesse sair de uma crise de emprego e crescimento *apenas* pela via das exportações. Na condição de uma economia de baixa abertura externa (30%), apenas a retomada vigorosa dos componentes internos de absorção poderiam reativá-la de forma sustentável. Ainda assim, deve-se ressaltar que a recente elevação das exportações alemãs foi acompanhada de um nada modesto

crescimento das importações⁸. Isso sugere que as empresas alemãs buscaram uma deslocalização defensiva de suas atividades, sobretudo em direção ao leste⁹.

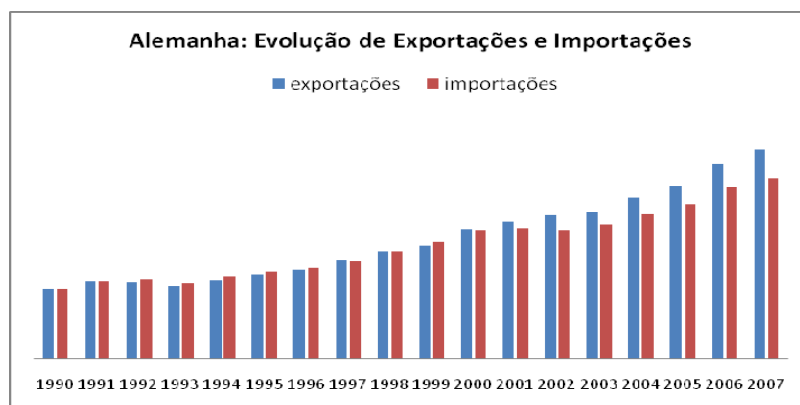


Fonte: Federal Statistical Office, 2008.

Esse movimento produziu uma diminuição do valor agregado na Alemanha, algo muito parecido com o ocorrido em outras regiões do mundo, como nas *maquiladoras* mexicanas. Desta feita, produtos outrora elaborados com elevado percentual de componentes nacionais são agora compostos em sua maior parte de peças e componentes estrangeiros, como por exemplo o Porsche “Cayenne”, produzido em Leipzig, com 88% de seu valor agregado produzido fora da Alemanha. Em uma dimensão macroeconômica, essa tendência se traduz em uma diminuição da relação valor agregado/exportações líquidas do setor industrial de 6,7 em 1991 para 4,3 em 2002 (Strassel, 2006: 68).

⁸ O percentual das importações sobre a demanda interna subiu de 24% em 1992 para 41% em 2005 (Strassel, 2006: 67).

⁹ Em 2004, 14% das importações alemãs provinham dos países da Europa central e oriental, ante 5% na França e 7% na Itália (Strassel, 2006: 67).



Fonte: Federal Statistics Office, 2008.

3.2.1. As reformas de Schröder

O Chanceler Schröder empreendeu, a partir de 2001, o maior conjunto de reformas do sistema de proteção social que a sociedade já tinha visto até então. Agrupadas na “Agenda 2010”, suas reformas compreendem todas as áreas centrais da seguridade social alemã.

No que se refere ao sistema de aposentadorias e pensões, o objetivo declarado da reforma foi estabelecer um limite para as despesas totais de contribuição, limitadas a 20% até 2020 e 22% até 2030. Para atingi-la, as regras de cálculo dos benefícios sofreram fortes alterações. A indexação dos benefícios aos aumentos nominais obtidos pelos trabalhadores da ativa foi suprimida. Frente à possível redução dos valores futuros reais dos benefícios, foi instituída uma opção aos trabalhadores alemães: a voluntária adesão a um plano de capitalização que teria caráter complementar ao plano básico de repartição já existente. Mesmo sem uma adesão maciça¹⁰, a inclinação à solução apresentada pelos planos de capitalização já aponta para o possível retorno futuro de tais propostas, desta vez de forma mais impositiva frente às “inexorabilidades” de fatores como o rápido envelhecimento da população e a diminuição persistente da relação trabalhador da ativa/trabalhador inativo.

Também o sistema de saúde observou importantes transformações na “Agenda 2010” de Schröder. A principal modificação consistiu no fim da paridade de contribuições entre o patronato e os trabalhadores. Desta feita, a contribuição patronal referente à licença-médica foi

¹⁰ Apenas 5,6 milhões de contratos com base em planos de capitalização haviam sido concluídos até o fim de 2004, frente a um total de 31 milhões de pessoas que potencialmente poderiam ter aderido (Strassel, 2006: 62).

suprimida em 2007 e suportada a partir de então exclusivamente pelas contribuições dos trabalhadores.

No mercado de trabalho, as reformas visavam declaradamente diminuir uma taxa de desemprego das maiores da Europa ocidental (8,5% em 2004, ou 5 milhões de pessoas¹¹) e de maior persistência¹².

Dentre as medidas de auxílio na busca de emprego, destaca-se a criação de agências destinadas à colocação de desempregados em empregos de tempo parcial. O ponto central das mudanças, no entanto, limitava a doze meses o auxílio-desemprego. Para além desse período, o desempregado passou a receber um valor fixo, sem relação com seus últimos rendimentos: €345 por mês. Além disso, a pressão pela aceitação de empregos aumentou. Pelas novas regras o desempregado está obrigado a aceitar novas ofertas de empregos mesmo se estas tenham um salário inferior ao mínimo convencional e, em caso de trabalhadores solteiros, passou-se a exigir um grau de mobilidade que compreende todo o território nacional.

As reformas de Schröder, assim, contribuíram para um aprofundamento das dificuldades de recuperação do crescimento alemão na medida em que conduziram a uma elevação da taxa de poupança das famílias alemãs, como resultado de uma antecipação de maiores dificuldades futuras de manutenção de seu padrão de vida.

Segundo o *Le Monde Diplomatique*, a Agenda 2010 de Schröder incluía como pontos centrais:

Auxílio desemprego: o período de indenização passa de 32 meses para 12 meses (sendo 18 meses para aqueles com mais de 55 anos); depois disso, os desempregados, que podiam receber 67% de seu salário, só receberão um auxílio de 345 euros por mês; aqueles já há muito tempo desempregados são obrigados a aceitar uma oferta de emprego quaisquer que seja a remuneração; em caso de recusa, suas indenizações podem ser reduzidas ou até suprimidas; as agências de emprego temporário, que estão autorizadas a se instalarem nas Agências Nacionais para o Emprego, a partir de agora chamadas “Jobs centres”; as condições de demissão serão menos severas para as empresas de 5 a 10 assalariados.

O seguro de saúde: um ticket moderador será criado para as consultas médicas (10 euros por trimestre ; 10 euros suplementares em caso de consulta a um especialista), para a compra de medicamentos (10% do preço, sendo o mínimo 5 e o máximo 10 euros) e para a hospitalização;

¹¹ Esta taxa diz respeito ao desemprego na região da antiga RFA. Na porção relativa à antiga RDA o desemprego encontrava-se, no mesmo ano, em 18,4% (Strassel, 2006: 63).

¹² Em 2004, 51,4% das pessoas que estavam procurando emprego na Alemanha o faziam por mais de um ano.

as despesas com óculos e tratamento odontológico não serão mais reembolsadas; as cotizações das indenizações diárias serão transferidas apenas para os assalariados

Os aposentados: as pensões estão congeladas, mas a contribuição para a aposentadoria terá um aumento; a partir de 2006, a idade para a aposentadoria passará de 60 para 63 anos; a capitalização, que já em 1998 foi favorecida, será novamente beneficiada por um auxílio fiscal.

Fonte: Le Monde Diplomatique, 2004.

3.3. A queda do Muro de Berlim e a nova (des)ordem mundial

A dissolução da ordem mundial construída no pós-guerra é iniciada com dois movimentos eloqüentes, dado não apenas seu amplo caráter midiático, mas sobretudo seu impacto de amplo alcance em âmbito internacional. O primeiro é a queda do muro de Berlim e a derrocada da URSS, movimento que inaugura a desordem institucional no leste europeu. O segundo é a Primeira Guerra do Iraque e a inequívoca reafirmação da hegemonia americana que a acompanha (Tavares e Melin, 1997), agora em novas bases, mais agressivas do ponto de vista militar e diplomático, mas ainda atada às instituições criadas no pós-guerra.

O movimento de reinserção no novo contexto mundial dos países da Europa do leste foi marcada por uma tentativa de implantação de instituições democráticas e de rápida conversão à economia de mercado. As seguidas tensões e conflitos abertos que emergiram nos anos 90 foram prontamente atribuídos a essas tentativas, quando na verdade o motivo de fundo do crescimento de tais conflitos residia no súbito enfraquecimento de um agente cujo papel maior era o de estruturador da ordem social. O fim da Guerra Fria explicitou a fragilidade dos Estados do leste europeu e sua flagrante falta de legitimidade. Inertes, tais sociedades assistiram, no mais das vezes, ao assalto de seus países por *gangsters* e máfias de toda sorte (Gleny, 2008). Daí que os conflitos foram carregados dos ressentimentos de ordem étnica e religiosa, algo constituinte na formação de toda a Europa, a leste ou a oeste.

O movimento de desestruturação social da Europa do leste não poderia deixar de ser didático em relação à Europa ocidental. Também a oeste o desbaratamento da Guerra Fria trouxe conseqüências de mesma natureza, ou seja, também ali a presença de um Estado estruturador da ordem social fez-se necessária como não havia sido desde o fim das hostilidades da Segunda Grande Guerra.

Na Alemanha, especialmente, a reconstrução do Estado sempre se fez de forma contida. Basta a observação de quão limitado são as próprias forças armadas alemãs para uma medida do grau de parcialidade com que o Estado alemão fora reconstruído. Também a onipotência do *Bundesbank* aponta para a limitação do Estado alemão construído no período posterior a Segunda Guerra Mundial.

Essa incompletude cobraria seu preço quando do início dos conflitos sociais oriundos das dificuldades de crescimento observadas na Alemanha pós-reunificação. Claramente, a continuidade da competitividade do grande capital alemão põe em risco a manutenção das conquistas sociais consubstanciadas na Economia Social de Mercado, esta cada vez mais “de mercado” e cada vez menos “social”.

3.4. Um novo papel para a Europa?

Quanto à Europa, esta se vê, desde o final dos anos 70, cada vez mais constrangida em sua capacidade de execução de política econômica. A ascensão do *euromercado* de moedas, ainda nos anos 60, marca o início de um processo que vai minando, paulatinamente, as possibilidades dos Estados europeus intervirem em seu próprio espaço nacional. Este continua a ser, por um lado, um espaço de referência às políticas públicas nacionais, sejam elas sociais ou econômicas. Os atores que interagem neste espaço, entretanto, sobretudo grandes bancos, investidores institucionais e grandes empresas, têm a sua disposição cada vez mais instrumentos de manejo frente às imposições regulatórias dos Estados, num movimento de elisão que, obviamente, se coaduna com seu intuito de valorização, não obstante contribuir para um estreitamento da atuação concreta dos Estados nos campos econômico ou social.

Na Europa dos anos 90, a queda do muro de Berlim explicitou a necessidade de reação coletiva a um movimento de esvaziamento dos pilares de seus regimes de bem-estar social. A necessidade de um Estado coordenador fez-se sentir, não obstante as urnas indicarem que o medo tomava conta dos europeus. Figuras dúbias como Tony Blair, Silvio Berlusconi, Nicolas Sarkozy e Angela Merkel ocuparam postos centrais em um movimento de aparente busca, por parte das sociedades européias, de limitação a sua exposição aos movimentos disruptivos da mundialização produtiva e financeira.

O movimento de aceleração da integração do espaço social europeu pode ser entendido como uma resposta a estes desafios. Construídas sob a égide conservadora, as instituições européias erguidas nos anos 90 explicitam seu viés deflacionista e pró-mercado nas limitações ao exercício da política fiscal, na instituição de um banco central independente e seguidor de uma política monetária ortodoxa (a exemplo do próprio *Bundesbank*, sua matriz original) e, sobretudo, no entendimento explícito de que é possível instituir uma moeda sem que se tenha um Estado europeu plenamente constituído. Tal situação esdrúxula do ponto de vista institucional é insustentável, como fica claro nos momentos de crise como o atual. A pressão fiscal sobre os Tesouros nacionais torna-se insuportável e a tentação de abandonar as rigidezes da moeda única, como em outros momentos da história¹³, torna-se quase irresistível.

Nesse sentido, a negativa do povo francês à Constituição européia, em 2005, manifestou claramente uma recusa não propriamente à integração, mas a *um modelo* de integração feito sob os pressupostos que, a pouco e pouco, vão demolindo as conquistas sociais européias.

4. Conclusão: os impasses alemães como impasses do capitalismo contemporâneo

Na expressão de Cristophe Strassel, os atuais impasses alemães são explicitados quando se percebe que na Alemanha, cada vez mais, “como as relações entre empregadores e trabalhadores não se inscrevem mais em um horizonte de longo prazo (este que é precisamente o objeto das medidas de flexibilização), as duas partes são induzidas a modificar seu comportamento: os empregadores, investindo menos em formação; os trabalhadores, relativizando a vantagem de adquirir um *savoir-faire* próprio a uma empresa ou um tipo de atividade, dado que eles estão sob ameaça de ter que mudar de atividade mais freqüentemente que outrora” (Strassel, 2006: 60).

Os impasses alemães não provêm exclusivamente dos desafios de sua reunificação. Tampouco derivam única ou mesmo principalmente dos desafios do Euro. Não obstante estes serem dois elementos decisivos para que se entendam os impasses alemães para o século XXI, seu maior desafio provém da necessidade de *repensar-se como nação* em um momento histórico no qual

¹³ Ver a esse respeito discussão feita por Barry Eichengreen (2007) sobre a instabilidade do *Gold Pool*, nos anos 60 do Século XX.

um elemento mal reconstruído na Alemanha do pós-guerra faz-se imprescindível para tal desiderato: o Estado nacional.

Vários são os sinais da ausência *desse* Estado no momento atual. O imediato apoio da chancelaria alemã à condenação norte-americana da ação russa na Geórgia, em junho de 2008, explicitando seu papel de aliado incondicional dos EUA na Europa, e a recusa de Angela Merkel em participar, em um primeiro momento, de um plano de resgate europeu aos bancos (mesmo alemães) em dificuldades nos primeiros momentos da atual crise foram atos recentes que apontam para o grau de dependência e hesitação da Alemanha frente aos desafios do presente.

O ordoliberalismo ainda faz forte eco na política alemã. Sua recusa (talvez justificada historicamente) em voltar-se à estruturação de uma Alemanha (e, portanto, de uma Europa) menos associada aos EUA e menos dependente desse país não apenas no que diz respeito a OTAN, encontra resistências construídas ao longo de décadas de uma nação que se acostumou a viver em um *status quo* sustentado por sua posição estratégica no teatro da Guerra Fria.

A presente crise, escancarando a tendência de construção de um mundo multipolar, vai *exigir* da Alemanha, assim como dos demais países centrais e mesmo periféricos do capitalismo, como o Brasil por exemplo, um posicionamento mais claro entre seu passado histórico, de nação que cresce e torna-se um dos países centrais do sistema capitalista *a partir da atuação do Estado*, e seu passado recente, de nação robusta e de grande potencial, mas dependente de um arranjo político internacional que se esfacela a olhos vistos.

5. Bibliografia

Aglietta, M. *Desordres dans le Capitalisme Mondial*. Odile Jacob. Paris, 2007.

Braga, J.C.S. Alemanha: Império, Barbárie e Capitalismo Avançado. In Fiori, J.L. (org.). *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Editora Vozes. Petrópolis, 1999.

Brender, A. & Pisani, F. *Les Déséquilibres Financiers Internationaux*. La Découverte. Paris, 2007.

Costa, C.G. O Modelo Alemão e a “Economia Social de Mercado” num Contexto de Globalização. *Informação Internacional*. Lisboa, 1999.

Eichengreen, B. *Global Imbalances and the Lessons of Bretton Woods*. MIT. London, 2007.

Federal Statistical Office (Statistisches Bundesamt Deutschland). Disponível em http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/EN/Navigation/Service/AboutUs/OurMission,templateId=renderPrint.psml__nnn=true.

Foucault, M. *Naissance de la Biopolitique*. Gallimard Seuil. Paris, 2004.

Gleny, M. *MacMáfia: crime sem fronteiras*. Cia das Letras. São Paulo, 2008.

Hilferding, R. *O Capital Financeiro*. Nova Cultural. São Paulo, 1985.

Judt, T. *Pós-Guerra: uma história da Europa desde 1945*. Editora Objetiva. Rio de Janeiro, 2007.

Landes, D. *Prometeu Desacorrentado: transformação tecnológica e desenvolvimento industrial desde 1750 até nossa época*. Editora Nova Fronteira. Rio de Janeiro, 1995.

Medeiros, C.A. A Economia Política da Internacionalização sob Liderança dos EUA: Alemanha, Japão e China. In Fiori, J.L. (org.). *O Poder Americano*. Editora Vozes. Petrópolis, 2004.

Monde Diplomatique, Le. Edição brasileira. Fevereiro de 2004.

Offe, C. *Disorganized Capitalism*. MIT Press. Cambridge, 1985.

Oliveira, C.A.B. *Processo de Industrialização: do capitalismo originário ao atrasado*. Ed. Unesp e Ed. da Unicamp. Campinas, 2002.

Oliveira, F. O Surgimento do Antivalor. In Oliveira, F. *Os Direitos do Antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*. Editora Vozes. Petrópolis, 1998.

Pesin, F. & Strassel, C. *Le Modele Allemand em Question*. Economica. Paris, 2006.

Raimundo, L.C. Alemanha: mitos, fatos e desafios para o Século XXI. *Texto para Discussão*. IPEA. No prelo.

Spining-Andersen, G. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford University Press. New York, 2000.

_____. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press. New Jersey, 1998.

Strassel, C. L'économie Allemande est-elle de Retour? In CEPII. *L'économie Mondiale 2007*. La Découverte. Paris, 2006.

Tavares, M.C. e Melin, L.E. Pós-escrito 1997: A Reafirmação da Hegemonia Norte-Americana. In Tavares, M.C. e Fiori, J.L. *Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização*. Editora Vozes. Petrópolis, 1997

Zysman, J. *Governments, Markets and Growth: financial systems and the politics of industrial change*. Cornell University Press. NY, 1983.