

# **TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1413**

## **ALEMANHA: MITOS, FATOS E DESAFIOS PARA O SÉCULO XXI**

**Licio da Costa Raimundo**



# **TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1413**

## **ALEMANHA: MITOS, FATOS E DESAFIOS PARA O SÉCULO XXI**

**Licio da Costa Raimundo\***

Produzido no programa de trabalho de 2009

Rio de Janeiro, julho de 2009

---

\* Professor da Faculdade de Campinas (Facamp).

## **Governo Federal**

### **Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República**

**Ministro** Daniel Barcelos Vargas (interino)



Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

#### **Presidente**

Marcio Pochmann

#### **Diretor de Administração e Finanças**

Fernando Ferreira

#### **Diretor de Estudos Macroeconômicos**

João Sicsú

#### **Diretor de Estudos Sociais**

Jorge Abrahão de Castro

#### **Diretora de Estudos Regionais e Urbanos**

Liana Maria da Frota Carleial

#### **Diretor de Estudos Setoriais**

Márcio Wohlers de Almeida

#### **Diretor de Cooperação e Desenvolvimento**

Mário Lisboa Theodoro

#### **Chefe de Gabinete**

Persio Marco Antonio Davison

#### **Assessor-Chefe de Comunicação**

Daniel Castro

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

ISSN 1415-4765

JEL F55

## **TEXTO PARA DISCUSSÃO**

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

# SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 AS BASES DOS 30 GLORIOSOS E O SUCESSO ALEMÃO	7
3 1950-1990: OS ANOS DE ESTABILIDADE DA ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO	12
4 ANOS 1990: OS ABALOS NOS EIXOS CENTRAIS DO MODELO ALEMÃO	17
5 CONCLUSÃO: OS IMPASSES ALEMÃES	28
REFERÊNCIAS	29



## **SINOPSE**

O texto trata da trajetória de desenvolvimento adotada pela Alemanha desde o imediato pós-guerra. Busca-se mostrar que muito do virtuosismo do arranjo econômico-social consubstanciado na economia social de mercado (ESM) alemã deve-se à posição particular da Alemanha frente aos interesses norte-americanos no contexto da guerra fria. Desta forma, foi possível que a Alemanha construísse uma economia sólida e uma sociedade justa, mesmo carente de um Estado forte. O fim da guerra fria desmontou os elementos centrais desse arranjo, conduzindo a Alemanha a um processo de reunificação e a um ingresso na União Europeia que solapou as bases da ESM e abriu caminho para a construção do que François Mitterrand chamou de “a Europa dos mercadores”. A crise econômica, política e social pela qual passa a Alemanha na atualidade não é outra coisa que não o resultado desse percurso.

## **ABSTRACT**

The text works with the German development way after the end of the Great War II. It's sustained that the well-doing of the Social Market Economy is due to the particular moment of the Cold War and the specific role of Germany on it. It was possible for Germany built a strong economy and a fair society even in the absence of one strong State. After the fall of the Berlin Wall, Germany entered on the process of unification and came in the European Union putting end on the basis of the Social Market Economy and replacing it by what F. Mitterrand called once “the Europe of marchands”. The present crisis is the reflect of this historical trajectory.





# 1 INTRODUÇÃO

Não vem de ti essa tristeza  
Mas das mudanças do Tempo,  
Que ora nos traz esperanças  
Ora nos dá incerteza (...)

Mário Quintana

A Alemanha é considerada por muitos o bastião da resistência à desmontagem do sistema de proteção social construído no pós-guerra. Seu particular modo de conciliar os conflitos políticos, sociais e econômicos teria construído um tipo particular de capitalismo, consubstanciado no conceito de economia social de mercado (ESM).

De fato, os números das estruturas de proteção social alemãs são eloquentes. Destruído na Segunda Grande Guerra, o país volta a crescer com ímpeto impressionante e já no início dos anos 1950 retoma sua liderança industrial na Europa e seu papel de “locomotiva” do continente. Tal crescimento vem acompanhado da reestruturação de esquemas de seguro-desemprego, proteção previdenciária e assistência à saúde que igualam ou superam, em pouco tempo, os programas similares de países como Suécia e França.

Os anos 1970 veem um aprofundamento do Estado de bem-estar alemão e uma concomitante ampliação dos pilares fundamentais de seu peculiar modo de regulação, quais sejam, a intensa participação dos trabalhadores nas instâncias decisivas das empresas e a relação de extrema cumplicidade entre bancos e indústrias. Nada mais natural do que a Alemanha ter-se tornado um paradigma para aqueles que pretendem ver em seus países o mesmo nível de crescimento econômico e de bem-estar observado na organização social germânica. Nada mais óbvio do que ter-se tornado a ESM alemã uma fonte de mitos associados a um arranjo histórico pouco aplicável a outros contextos sociais.

Os anos 1990, porém, iniciam um período de desafios ao capitalismo alemão. A reunificação e a adoção do euro impõem mudanças de curso numa escala não observada desde a Segunda Grande Guerra. As dificuldades encontradas e as transformações profundas no seio do arranjo social alemão, observadas em tal período, exigem uma análise mais atenta do modelo alemão.

Este artigo está dividido em duas grandes partes. Em um primeiro momento, além desta introdução, apresentam-se nas seções 2 e 3 os pilares do modelo alemão, partindo-se do contexto geopolítico de sua constituição. Na segunda parte, que engloba as seções 4 e 5, busca-se entender as dificuldades contemporâneas alemãs a partir das profundas transformações observadas no arranjo geopolítico contemporâneo, sobretudo a partir de meados dos anos 1970, quando são fortemente abaladas as estruturas institucionais construídas no pós-guerra e com elas o regime de acumulação fordista.

## 2 AS BASES DOS 30 GLORIOSOS E O SUCESSO ALEMÃO

A Alemanha sai da Segunda 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 avariada.<sup>1</sup> 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 de carvão. Por fim, sua divisão territorial em zonas de ocupação propiciou, sobretudo ao que viria a ser a República Federal da Alemanha (RFA), 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 sua reestruturação 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 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 europeias 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, têm 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 centralização do capital e de construção da “via prussiana” de estreita relação entre

---

1. “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, p. 97).

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 originário.<sup>2</sup> 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, p. 201-237).

Na ausência do Estado forte, foi pela submissão aos desígnios da hierarquização norte-americana que a Alemanha se recompôs 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 1960. É entre 1948 e 1969 que a Alemanha lança as bases de seu tipo peculiar de liberalismo.

## 2.1 O ORDOLIBERALISMO ALEMÃO

O esteio teórico que formatou não apenas a construção do padrão de regulação monetária e da concorrência, mas toda a política econômica do pós-guerra, foi o ordoliberalismo alemão. Considerado como uma espécie de terceira via entre o comunismo do Leste e o liberalismo puro, o ordoliberalismo formou ou foi apoiado pelos principais atores do “milagre” alemão, nas décadas de 1950 e 1960: Ludwig Erhard, Walter Eucken, Hans Grossmann Doerth, Franz Böhm, Willhielm Röpke e Alfred Müller-Armack, todos de uma forma ou outra ligados à Escola de Friburg. Konrad Adenauer viu no ordoliberalismo 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, p. 15).

Para Erhard, assim como para os outros ordoliberais, 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 ESM.

### O ORDOLIBERALISMO ALEMÃO

Doutrina nascida na Universidade de Friburg, o ordoliberalismo (em que *ordo* refere-se à *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:

- uma política monetária independente;
- o controle de cartéis e monopólios;
- o abandono do protecionismo;
- uma política econômica estável e previsível;
- uma imposição redistributiva;
- 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; e
- em nenhum caso o Estado deveria habilitar-se a planificar ou dirigir o processo econômico.

(continua)

2. Sobre esse ponto, ver Oliveira (2002).

(continuação)

O termo ordoliberal provém, portanto, da ideia 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 ordoliberalismo 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 ordoliberal quanto ao papel do Estado aparentemente esteja das concepções keynesianas, há aqui uma armadilha que deve ser destacada: o imperativo da política monetária traz um viés deflacionista à política econômica (MEDEIROS, 2004, p. 164). A ideia 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.

Fontes: Costa (1999), Pesin e Strassel (2007), Medeiros (2004) e 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 1948, e seu coroamento com a fundação do Bundesbank em 1957 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 Weimar, a aceitação da existência e o reconhecimento da importância dos cartéis chegaram a ser reconhecidos 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 hiperinflação dos anos 1920.

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 a inflexibilidade do Bundesbank<sup>3</sup> 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.

3. Como aponta Medeiros (2004, p. 157), a queda do chanceler Karl Schiller, em 1972, deu-se após um confronto público com a política defendida pelo Bundesbank.

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 ordoliberal assentaram as bases daquilo que viria 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 extensão, a própria Europa a partir da convergência institucional entre elas, bases 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 de o Estado alemão instituir, desde dentro, a ordem social, nunca foi superada. Na verdade, até a queda do Muro de Berlim, os Estados Unidos 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 1960, a capacidade de arbitrar interesses e conflitos internos do Estado alemão vai sendo extraída do próprio sucesso da economia alemã. Nas palavras de Foucault (2004, p. 86), “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”.

A estabilidade da sociedade alemã durante os 40 anos que vão de 1950 a 1990 mostra, 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 Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) em seu território.

### 3 1950-1990: OS ANOS DE ESTABILIDADE DA ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO

A estabilidade da ESM tem pelo menos quatro pilares *internos*: o mecanismo de cogestão 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 tecnológico.<sup>4</sup>

#### 3.1 A COGESTÃO

O mecanismo de cogestão, amplamente difundido nas empresas alemãs, tem como fundamento o entendimento de que trabalhadores e patrões são parceiros em uma relação de longo prazo. Essa percepção não poderia estar mais distante daquela presente no modelo anglo-saxão, segundo a qual os trabalhadores compõem uma massa anônima de fatores de produção. Herança do movimento revolucionário de 1848, a experiência de cogestão nasce efetivamente em 1889, quando, por força de lei, são instituídos os “comitês de trabalhadores”, instância ainda tímida de participação dos trabalhadores nas decisões empresariais. Em 1920, na República de Weimar, são instituídos os “comitês de fábrica”, direcionados sobretudo às discussões de cunho salarial (PESIN; STRASSEL, 2007, p. 73).

Após o interregno nacional-socialista, tem início a construção do moderno sistema de cogestão alemão, ainda na Alemanha ocupada e *sob orientação dos britânicos*. Nasce aí os Conselhos de Supervisão das Sociedades Industriais, instância de consulta obrigatória que não se confunde, no entanto, com o Conselho de Administração das Sociedades Industriais. Em 1951, já na recém-instituída RFA, é concedida aos trabalhadores metade dos assentos nos Conselhos de Supervisão das Sociedades Industriais das indústrias dos setores de minérios e siderúrgico, direito estendido no ano seguinte a todas as empresas que tivessem entre 500 e 2 mil trabalhadores. Ainda em 1952 são criados os “conselhos de empresa”, espécie de conselho consultivo formado exclusivamente por trabalhadores e cujas responsabilidades estavam voltadas a questões sociais. Em 1976, as empresas com mais de 2 mil empregados são incluídas neste desenho institucional. As regras de eleição dos Conselhos de Supervisão das Sociedades Industriais determinam que seu presidente deve ser eleito pelos acionistas e seu vice-presidente pelos trabalhadores.

Inegavelmente, tais instâncias consultivas significaram um avanço sem paralelo na Europa da participação dos trabalhadores nas decisões cruciais das empresas mais importantes da Alemanha, sobretudo após 1976. A existência mesma de tais conselhos explica em grande parte o avanço das conquistas sociais na Alemanha e a existência de um conflito social contido, expresso, por exemplo, no número de greves observadas durante o período 1950-1990, em comparação com outros países europeus.

---

4. Ver, para um detalhamento desses mecanismos, Offe (1985), Spining-Andersen (1998, 2000).

TABELA 1  
Número de dias em greve: média anual

	1971-1975	1976-1980	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000
Alemanha	1.250	1.090	1.150	110	550	50
França	3.860	2.650	1.410	700	530	510

Fonte: Organização Internacional do Trabalho (OIT), *apud* Pesin e Strassel (2007).

Mais do que bem ancorada na lei, a garantia última da eficaz participação dos trabalhadores na governança das empresas assentava-se num modelo industrial-tecnológico no qual a greve era instrumento eficaz de pressão social. A centralidade do trabalho e do trabalhador na sociedade alemã (característica central do regime de acumulação fordista no pós-guerra) fazia com que as conquistas sociais avançassem a passos largos e reforçava sua participação nas decisões cruciais dessa sociedade, não apenas no âmbito das empresas, como também no que tange às instâncias políticas de decisão.

### 3.2 A AMPLIAÇÃO DO ESTADO DE BEM-ESTAR

Konrad Adenauer, que em 1949 assume como primeiro chanceler da RFA, atravessa o duro período da reconstrução premido pelas exigências liberais dos aliados britânicos e norte-americanos e pelas posturas conservadoras de seus mais próximos colaboradores, como Ludwig Erhard, seu ministro das Finanças. Apenas anos mais tarde, a partir da ascensão de Willy Brandt (primeiro como vice-chanceler e em 1969 como chanceler), pode-se claramente falar no início da efetiva construção de um Estado-providência na Alemanha (COSTA, 1999, p. 17). Os avanços sociais do período são inequívocos. Aquilo que Oliveira (1998) classificaria de antimercedorias<sup>5</sup> fazem-se presentes no dia a dia da sociedade alemã. Diferentemente da *esperança* de Oliveira, no entanto, os ganhos políticos do período não foram suficientes para garantir a construção de um espaço social plenamente liberto das imposições da Lei do Valor.

Helmut Kohl, eleito em 1982, sela o início do fim do breve período de construção do Estado de bem-estar alemão. Sua política de privatizações e desregulamentações, em coro com o observado na Inglaterra de Margaret Thatcher e nos Estados Unidos de Ronald Reagan no mesmo período, teve por objetivo declarado a redução do déficit público. Sua eleição, de certa maneira, já apontava para uma clara ruptura da coligação política interna que desde o imediato pós-guerra sustentava um crescimento vigoroso e a consolidação de garantias sociais na forma da ampliação dos benefícios de seguridade social.

Ao mesmo tempo, Kohl não deixava dúvidas sobre a prevalência da política deflacionista do Bundesbank sobre a política de ampliação do Estado de bem-estar alemão. A construção social que tinha como ápice o encontro democrático de

5. Oliveira classifica de antimercedorias bens ofertados por instituições públicas como, por exemplo, "a medicina socializada, a educação universal gratuita e obrigatória, a previdência social, o seguro desemprego, os subsídios para transporte, os benefícios familiares (quotas para salário-habitação, salário-família), os subsídios para lazer", entre outros (OLIVEIRA, 1998, p. 20).

trabalhadores e patrões e cujo resultado concreto era o Estado-providência alemão encontrou-se com a herança ordoliberal quando as imposições do banco central fizeram-se sentir sobre a sociedade alemã. A ausência de um Estado forte, que não tivesse sua soberania calcada no crescimento econômico e na posição alemã em relação à guerra fria e ao Estado norte-americano, manifestou-se de forma clara a partir do início dos anos 1980.

Os anos 1990 apresentam-se como aqueles nos quais o modelo alemão definitivamente explicita seus problemas constitutivos. A gestão iniciada no outono de 1998 do social-democrata Gerhard Schröder, crítico das reformas de Kohl, foi logo de início abalada pela demissão de seu ministro das Finanças, Oskar Lafontaine, em março do ano seguinte. Lafontaine, ícone da esquerda alemã, não resistiu mais que alguns meses à ortodoxia do Bundesbank. Sua demissão marca o Governo Schröder e aponta para o caminho de inflexão da esquerda alemã na direção de uma condução austera da política econômica, em linha com as diretrizes de Maastricht e com as imposições do Bundesbank, num primeiro momento, e do Banco Central Europeu (BCE), na sequência.

### 3.3 A RELAÇÃO BANCO-INDÚSTRIA

A estreita relação entre banco-indústria na Alemanha ganha expressão após a unificação, em 1871. A aproximação estratégica entre banco e indústria na Alemanha foi capitaneada pelo Estado alemão. Foi nessa aglutinação estratégica entre banco, indústria e o Estado imperial que surge o grande capital financeiro alemão, definido por Hilferding em 1910, e é aí que se estruturou o eixo da “via prussiana” de desenvolvimento. Também muito próximos das pequenas e médias empresas (PMEs), os bancos regionais estruturam-se a partir dos interesses industriais e comerciais locais. Duas formas institucionais dessa relação se consolidam: a participação acionária cruzada entre os grandes bancos comerciais e as grandes empresas e a proximidade entre PMEs e bancos regionais (*hausbank*).

Exemplos claros do virtuosismo dessa aproximação é a criação do Deutsche Bank, em 1870 por um sobrinho do fundador da Siemens, Georg Von Siemens. Originalmente concebido como um banco de suporte ao comércio exterior, o Deutsche rapidamente firmou-se como um dos maiores *bancos universais* alemães. Depois de 1945, o Deutsche tornou-se proprietário de participações acionárias expressivas em grandes empresas alemãs e mesmo estrangeiras, como o grupo Daimler-Bens, do qual o banco passa a possuir, no imediato pós-guerra, aproximadamente 1/4 do capital.

Também para as PMEs, a presença dos *hausbanks* é decisiva. Junto às PMEs (*middlestand*), os bancos regionais tornaram-se emprestadores, acionistas e conselheiros, assumindo um papel crucial de suporte de risco sem o qual não se entende o forte ritmo do desenvolvimento tecnológico e a própria estabilidade social do capitalismo alemão, sobretudo em suas fases de consolidação industrial e no pós-guerra.

Ainda hoje, aproximadamente 10% do capital das empresas alemãs são detidos por estabelecimentos de crédito (PESIN; STRASSEL, 2007, p. 69), percentual



elevado se comparado aos 4% na França. A comparação dos percentuais dos países anglo-saxões deve ser feita com cuidado. Os 2% a 3% no Reino Unido e menos de 1% de participação no capital industrial dos estabelecimentos de crédito nos Estados Unidos explicitam o que John Zysman (1983) classificou como *capital-market based system* e *credit-based system*.

O rápido crescimento da economia alemã no último quartel do século XIX<sup>6</sup> e no período anterior à Primeira Guerra Mundial explicitou o sucesso de uma estratégia que estava calcada em dois pilares: em primeiro lugar, tratava-se de um arranjo social no qual prevalecia uma espécie de *contrato implícito*, mediante o qual os credores-acionistas aceitavam uma remuneração mais baixa no curto prazo em troca de uma perspectiva na qual a remuneração média, no longo prazo, seria mais ampla, em função da perspectiva de um firme desenvolvimento das corporações ao longo do tempo e de sua paulatina, mas segura, expansão. Em segundo lugar, tratava-se de uma *estratégia nacional de desenvolvimento*, própria do momento em que a hegemonia inglesa já não tinha condições de impor a ordem às demais nações, sobretudo europeias.

Mais que qualquer outro pilar da ESM, a estreita relação banco-indústria expressa a força aglutinadora de interesses do Estado alemão *até o fim da Segunda Guerra Mundial*. A continuação de tal relação virtuosa no seio do capital financeiro alemão somente foi *possível* dado o interesse da nova potência dominante (no Ocidente) de que a Alemanha se recuperasse e pudesse, com isso, dado o peso relativo de sua economia no continente, erguer uma Europa à beira do caos social no imediato pós-guerra. Claro que inúmeros outros interesses se manifestavam a favor de um reerguimento econômico alemão,<sup>7</sup> mas os interesses do *hegemon* foram decisivos para os rumos e o ritmo de sua recuperação.

Pelo Tratado de Versalhes, celebrado após a derrota na Primeira Grande Guerra, havia-se buscado o esvaziamento *econômico* da Alemanha, tanto mediante a exigência de pesadas reparações, como pela imposição da transferência de regiões a países fronteiriços e a perda de suas colônias africanas. Outra foi a estratégia montada pelos norte-americanos a partir de 1945. Objetivou-se esvaziar o principal pilar do desenvolvimento alemão, desde o século XIX, e o principal elemento que explica a retomada econômica alemã e a volta às hostilidades militares apenas duas décadas após o fim da Primeira Guerra Mundial: o Estado alemão. Seria necessário fazer a Alemanha voltar a crescer, porém o eixo estruturante de sua estratégia nacional-desenvolvimentista não deveria reerguer-se nos mesmos moldes de antes.

---

6. A produção industrial Alemã ultrapassa a da França já em 1880. Em que pese a desarticulação da sociedade francesa após a Guerra Franco-Prussiana, o sucesso da estratégia alemã é confirmado em 1890, quando sua produção industrial se equipara à da própria Inglaterra (LANDES, 1995, p. 203).

7. A França não escondeu seu interesse e preocupação com a recuperação da economia alemã, não poupando esforços para promovê-la, como ficou claro nos movimentos diplomáticos que tiveram por objetivo a construção da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (Ceca), finalmente fundada em abril de 1951, em Paris (JUDT, 2007, p. 170).

### 3.4 O SISTEMA NACIONAL DE INOVAÇÃO

A ESM alemã repousou também, por um longo tempo, em seu sistema de ensino e de formação profissional. Desde cedo socializou-se o novo ingressante no mundo do trabalho nos valores do espírito de equipe, da pontualidade, da disciplina e da aceitação da hierarquia. Bastante direcionado ao aprendizado profissionalizante, o sistema não exclui, ainda hoje, uma formação geral ampla.

O ensino profissionalizante faz-se em estreita parceria com as empresas industriais alemãs. Neste sentido, aquele se constitui efetivamente como uma ferramenta de promoção social. A prioridade de tal aproximação é a inovação. Sobretudo nas *mittelstand*, a qualidade do produto final guarda íntima relação com a alta qualidade da mão de obra. Os anos do “milagre alemão”, no imediato pós-guerra, não teriam exibido taxas tão robustas de crescimento das exportações não fosse a capacidade demonstrada pelas PMEs de inserirem-se no mercado internacional (PESIN; STRASSEL, 2007, p. 59). O *made in Germany* espalha-se como sinônimo de qualidade e a base de tal processo reside, sobretudo, na qualidade do *sistema nacional de inovação* alemão.

Tal sistema de inovação tem por base a especialização em produtos de alto valor agregado e de forte conteúdo tecnológico,<sup>8</sup> o elevado gasto em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D)<sup>9</sup> e seu sistema educacional.

Não obstante, a partir do início dos anos 1990 percebe-se uma concentração germânica na participação mundial dos produtos intensivos em P&D de tecnologia média ou avançada, como os setores automobilístico, de máquinas-ferramenta, químico e eletrônico.

Essa relativa concentração sugere uma tendência da indústria alemã de concentrar seus gastos de P&D em setores de tecnologia madura, cuja inovação tecnológica faz-se em bases incrementais. Tal tendência sugere as dificuldades de assunção de riscos ligados ao investimento em tecnologias de ponta.

TABELA 2  
Partes do mercado mundial dos produtos intensivos em P&D em 1989  
(Em %)

	Tecnologia de ponta	Tecnologias médias ou avançadas
Alemanha	14,4	21,5
França	7,5	6,9
Reino Unido	10,0	5,8
Estados Unidos	27,8	11,9
Japão	18,3	22,2

Fonte: Pesin e Strassel (2007).

8. Na primeira metade dos anos 1980, a Alemanha dispunha de uma média (por milhão de habitantes) de 134 patentes, mais do dobro do número relativo aos Estados Unidos no mesmo período (PESIN; STRASSEL, 2007, p. 60).

9. A Alemanha ocupa um dos primeiros lugares em despesas com pesquisa e desenvolvimento (P&D) no mundo até o final dos anos 1980, *performance* ainda mais impressionante quando se toma em conta a praticamente inexistente despesa de P&D da indústria militar neste país.

A Alemanha teria ingressado, dessa forma, em uma fase na qual se destacam dois aspectos centrais: em primeiro lugar, o modelo alemão (e todo o desenho da ESM), calcado, por um lado, nos altos salários diretos e indiretos que formam uma mão de obra de elevada qualidade e, por outro, nos altos ganhos de produtividade característicos de sua base industrial, aponta para dificuldades de sustentação na medida em que a competitividade da indústria alemã afasta-se cada vez mais dos produtos de tecnologia de ponta e concentra-se em setores próprios à configuração industrial do período fordista; em segundo lugar, a configuração estratégica da relação banco-indústria alemã passa a enfrentar dificuldades de concorrer com outros sistemas nacionais de inovação nos quais a dispersão do risco permite maior investimento em tecnologias de ponta, sobretudo com o modelo *capital market-based system* anglo-saxão. O próprio sucesso do modelo alemão desde sua plena constituição bloqueou o desenvolvimento de seu mercado de capitais e propiciou, a partir dos anos 1990, a relativa baixa capacidade de adequação dos capitais alemães frente a seus concorrentes mundiais.

## **4 ANOS 1990: OS ABALOS NOS EIXOS CENTRAIS DO MODELO ALEMÃO**

A ESM alemã sofre entre o final dos anos 1980 e o início dos anos 1990 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 União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), seu papel estratégico na guerra fria, construído como desdobramento da Segunda Guerra Mundial. As manifestações unilaterais dos Estados Unidos 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.

### **4.1 OS CUSTOS DA REUNIFICAÇÃO E AS PRESSÕES DEFLACIONÁRIAS DOS ANOS 1990**

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, p. 83) e seus resultados ainda estavam aquém do esperado quando da decisão de proceder à reunificação. Preocupados em evitar uma avalanche migratória para a antiga RFA, preços e salários foram convertidos em DM na paridade de 1x1. As dívidas das famílias e empresas foram convertidas em uma paridade diferente (2x1), o que representou de imediato um aumento 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 produto interno bruto (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.

TABELA 3  
**A aproximação Leste-Oeste**  
(Nível do Leste em comparação com o do Oeste)

	1991	2005
PIB por habitante (preço 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 Europeia, 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).

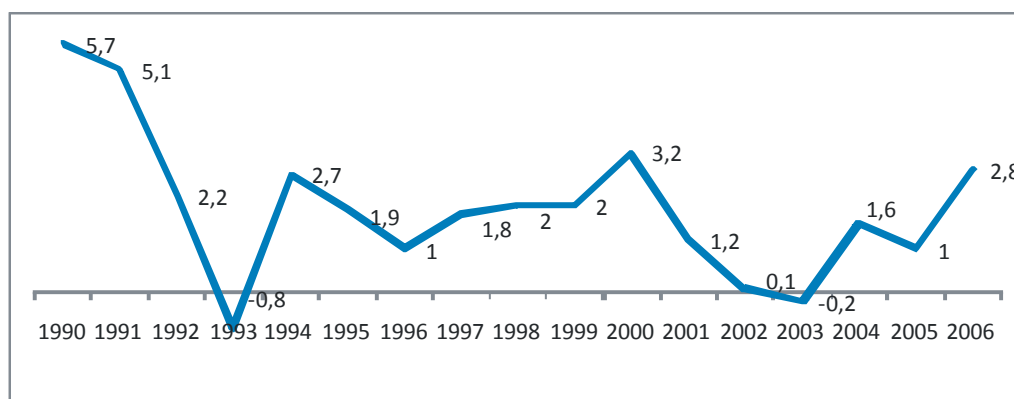
Para os integrantes da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep), o início de uma retomada nos preços do petróleo, a partir de seu piso de US\$ 12,00 em 1991, significou um alívio óbvio para seu equilíbrio macroeconômico. O crescente saldo em conta corrente oriundo de tal movimento ascendente 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 países-membros da Opep 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 Estados Unidos 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, também atraiu pouco desses recursos, dada sua relativa estreiteza institucional quando comparado às grandes praças europeias 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 europeia 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 1990 e 2000 não deixam margem à dúvida: mesmo tornando-se a maior exportadora mundial, a Alemanha assiste a um baixo crescimento de sua economia.

GRÁFICO 1  
**Taxa de crescimento do PIB**  
(Em % ao ano)



Fonte: Federal Statistical Office (2008).

## 4.2 OS DESEQUILÍBRIOS DOS ANOS 2000 E AS REFORMAS DE SCHRÖDER

Não bastassem as restrições de política econômica herdadas pela Alemanha dos anos 1990, o ingresso do DM no arranjo da moeda única europeia deu-se de forma a reforçar essas restrições. O DM entrou valorizado no euro,<sup>10</sup> o que exigiu da política econômica alemã uma saída para o impasse que associava restrições à retomada da

10. 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 Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em cálculos baseados na paridade do poder de compra (PPC) da moeda alemã, estima em 20% e 30% sua defasagem em relação à lira italiana e à peseta espanhola, respectivamente (STRASSEL, 2006, p. 58).

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 reprime o processo inflacionário em todo o conjunto de países que adotam o euro, toma em conta a taxa de inflação média dos 15 países. Como a Alemanha tem uma das inflações mais baixas de todo o conjunto, a taxa de juros definida pelo BCE mostra-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 fixa 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 aprofunda as pressões deflacionárias em países da zona do euro que já têm inflações mais baixas, sendo a Alemanha o país que mais sofre 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 euro.<sup>11</sup>

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).

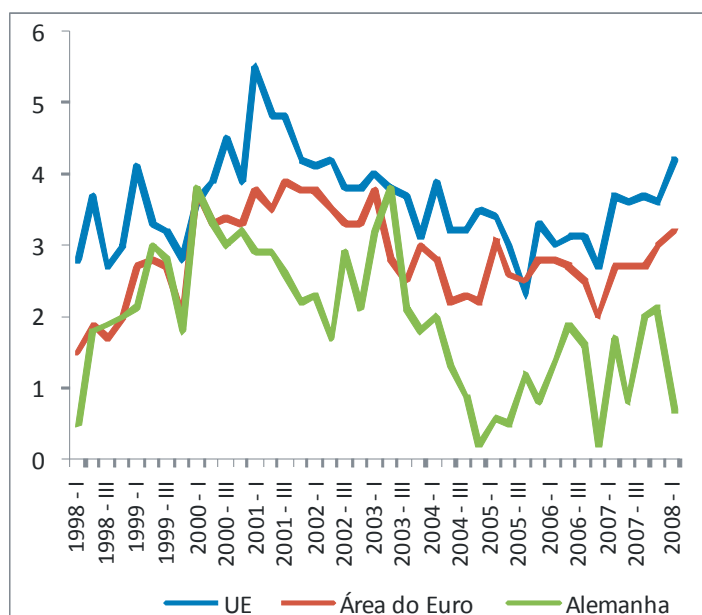
A redução do CUT, por sua vez, foi conseguida mediante um duplo movimento: o crescimento do salário real abaixo do crescimento da produtividade do trabalho e a redução dos custos com salário indireto mediante uma redução da arrecadação proveniente de tributos que têm por base a produção e circulação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

---

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

GRÁFICO 2  
**Evolução do custo do trabalho por hora trabalhada**  
 (Em %)



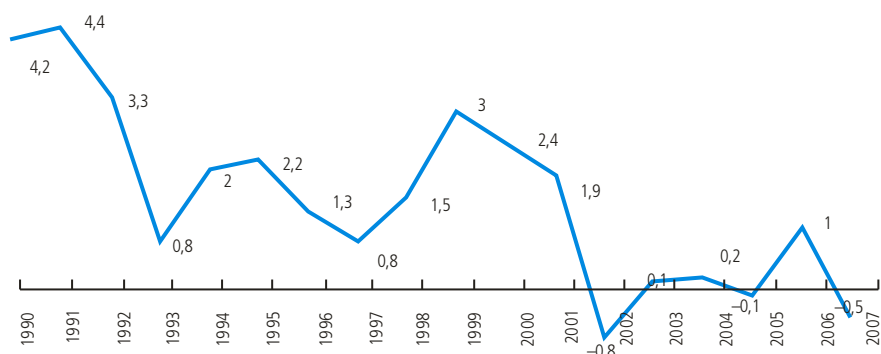
Fonte: Federal Statistical Office (2008).

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 importações.<sup>12</sup> Isso sugere que as empresas alemãs buscaram uma deslocalização defensiva de suas atividades, sobretudo em direção ao Leste.<sup>13</sup>

12. O percentual das importações sobre a demanda interna subiu de 24% em 1992 para 41% em 2005 (STRASSEL, 2006, p. 67).

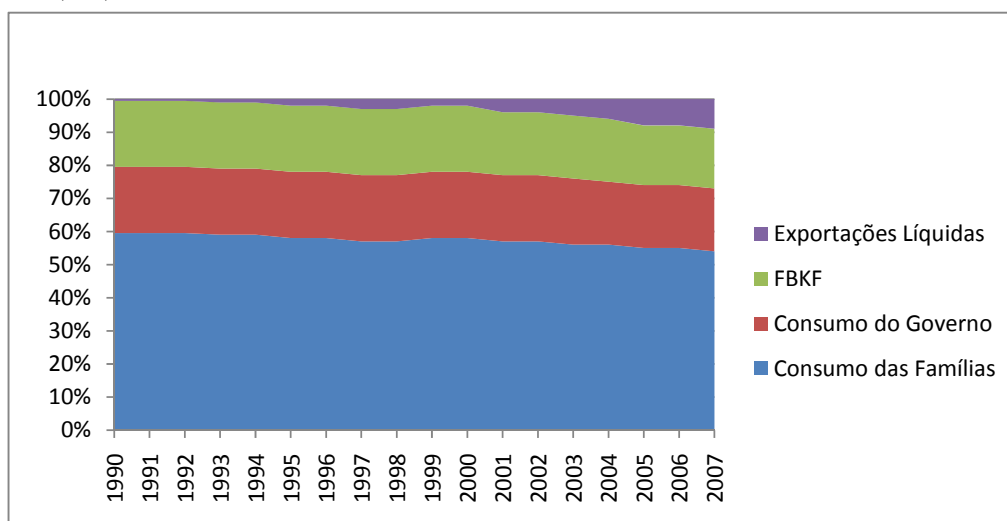
13. Em 2004, 14% das importações alemãs provinham dos países da Europa Central e Oriental, ante 5% na França e 7% na Itália (STRASSEL, 2006, p. 67).

GRÁFICO 3  
Taxa de crescimento da participação do consumo das famílias no PIB



Fonte: Federal Statistical Office (2008).

GRÁFICO 4  
PIB por tipo de gastos a preços constantes de 1990  
(Em %)

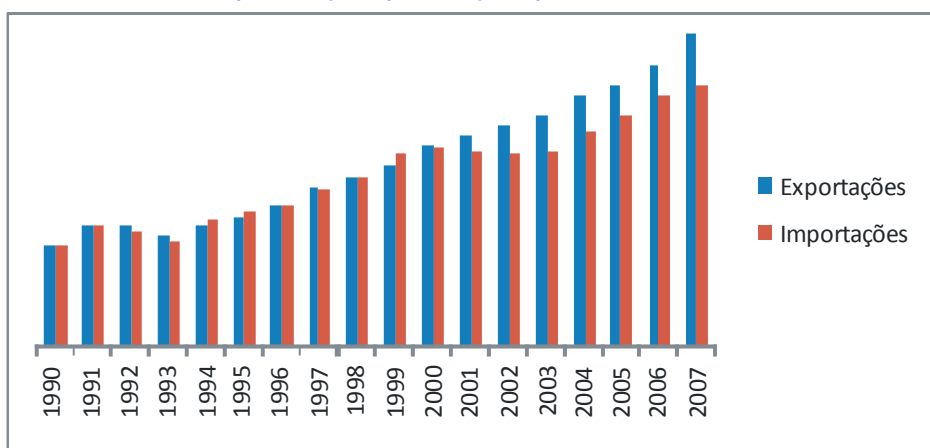


Fonte: Federal Statistical Office (2008).

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, p. 68).



GRÁFICO 5

**Alemanha: evolução de exportações e importações**

Fonte: Federal Statistics Office (2008).

#### 4.2.1 As restrições alemãs à via de recuperação pelo consumo interno e o sistema bancário alemão

As dificuldades de retomada do crescimento alemão repousam também sobre os entraves à recuperação do consumo interno. Este não consegue reaver os níveis do início da década de 1990 em função não apenas da constante redução do CUT, mas, também, como subproduto da dificuldade do sistema bancário alemão em reerguer-se após a crise de sobrecapacidade enfrentada pela Alemanha como fruto do processo de reunificação.

O sistema bancário alemão tem sua institucionalidade calcada em um tripé: grandes bancos comerciais que detêm parte expressiva do capital das grandes empresas alemãs; bancos cooperativos, voltados aos pequenos negócios e ao crédito à agricultura; e os bancos de poupança, direcionados às PMEs, ao financiamento das infraestruturas públicas e ao setor imobiliário (FIGUEIREDO, 2003, p. 36).

No topo da lista de maiores instituições de crédito da Europa no início da década de 1990, os bancos comerciais alemães paulatinamente foram deixados para trás por seus congêneres franceses, ingleses e espanhóis (PAULA, 2002). A esse movimento, essencialmente ligado à má *performance* dos créditos concedidos no processo de reunificação, sobretudo no que se refere aos créditos ao setor imobiliário (PESIN; STRASSEL, 2007), seguiu-se intensa onda de concentração de capital no setor.

TABELA 4

**Número de fusões e aquisições domésticas de instituições de crédito nos países da União Europeia**

Países	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Média 1995-2000
Espanha	4	4	1	5	5	3	4
França	60	61	46	52	51	21	54
Itália	68	56	45	52	64	30	57
Holanda	2	2	5	0	1	2	2
Alemanha	100	117	109	189	240	91	151
Reino Unido	2	4	15	16	14	4	10

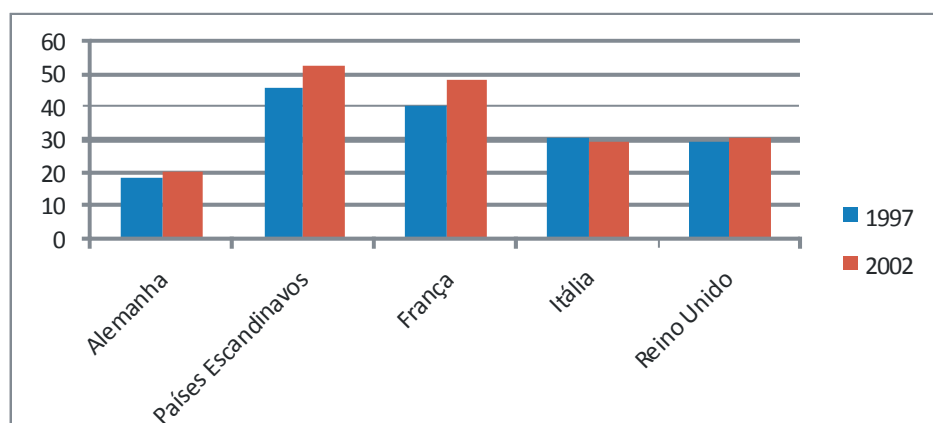
Fonte: Paula (2002).

Não obstante, os bancos alemães ainda são os menos concentrados quando se leva em conta apenas os cinco maiores bancos em cada país.

GRÁFICO 6

**Peso dos cinco maiores bancos em cada país**

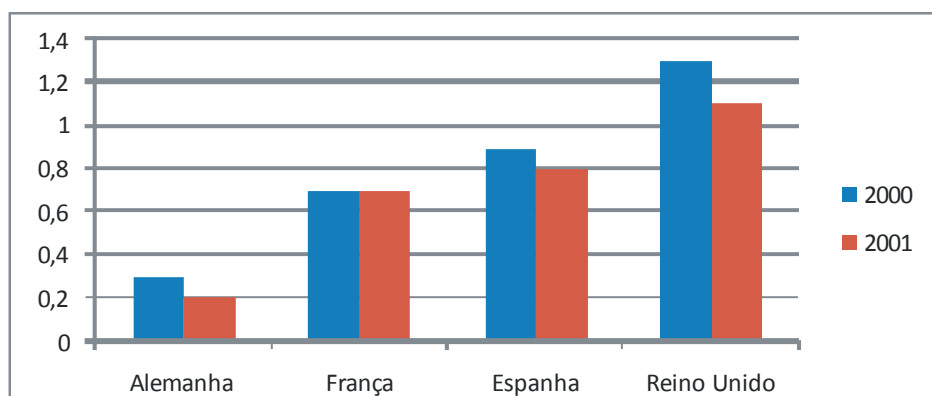
(Em %)



Fonte: Figueiredo (2003).

Além de pouco concentrados, os bancos alemães apresentam indicadores muito inferiores a seus congêneres europeus, como por exemplo o resultado antes dos impostos – *Earning Before Interests, Taxes, Depreciation and Amortization* (EBITDA) –, que foi reduzido à quarta parte em 1998 e 2002, ou os retornos sobre capital próprio – *return on equity* (ROE) – que desabaram de 19,3% para 4,4%, no mesmo período (FIGUEIREDO, 2003, p. 51-52).

GRÁFICO 7  
**Evolução do EBTIDA dos bancos comerciais**  
(Em % do balanço total)



Fonte: Figueiredo (2003).

A ainda baixa concentração no setor reflete, sobretudo, a incapacidade do Estado alemão de promover uma consolidação do capital que tornasse os bancos comerciais alemães mais fortes para enfrentar o desafio de voltar a conceder crédito aos consumidores alemães. A força dos conglomerados alemães frente ao Estado adia qualquer solução “pelo alto” e posterga uma solução historicamente conhecida em todo o mundo. Como se sabe, qualquer solução de mercado para esse tipo de setor deve envolver custos sociais elevados e muitas vezes politicamente insustentáveis. Não obstante, a saída via consolidação forçada exigiria algo que os alemães não têm: um Estado forte.

#### 4.2.2 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 maciça,<sup>14</sup> 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 ante as “inexorabilidades” de fatores como o rápido envelhecimento da população e a diminuição persistente da relação trabalhador da ativa/trabalhador inativo.

14. 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, p. 62).

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

No mercado de trabalho, as reformas visavam declaradamente diminuir uma das maiores taxas de desemprego da Europa Ocidental (8,5% em 2004, ou 5 milhões de pessoas)<sup>15</sup> e de maior persistência.<sup>16</sup>

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 12 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 por mês; aqueles já há muito tempo desempregados são obrigados a aceitar uma oferta de emprego qualquer 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 por trimestre; €10 suplementares em caso de consulta a um especialista), para a compra de medicamentos (10% do preço, sendo o mínimo €5 e o máximo €10) e para a hospitalização; 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).

### 4.3 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 eloquentes, dado não apenas o seu inequívoco caráter midiático, mas sobretudo o seu impacto de amplo alcance em âmbito internacional. O primeiro é a

15. Essa 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, p. 63).

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

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; MELIN, 1997), agora em novas bases, mais agressivas do ponto de vista militar e diplomático, mas ainda atada às instituições criadas no pós-guerra.

A tentativa de reinserção no novo contexto mundial dos países do Leste Europeu 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 1990 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 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 consequências 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 limitadas 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 à 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 ESM, esta cada vez mais “de mercado” e cada vez menos “social”.

#### 4.4 UM NOVO PAPEL PARA A EUROPA?

Quanto à Europa, esta vê-se, desde o final dos anos 1970, cada vez mais constringida em sua capacidade de execução de política econômica. A ascensão do *euromercado* de moedas, ainda nos anos 1960, marca o início de um processo que vai minando, paulatinamente, as possibilidades de os 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 à 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 1990, 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 europeias, 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 europeias erguidas nos anos 1990 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 a moeda única, como em outros momentos da história,<sup>17</sup> torna-se quase irresistível.

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

## 5 CONCLUSÃO: OS IMPASSES ALEMÃES

Na expressão de Christophe 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 frequentemente que outrora (STRASSEL, 2006, p. 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 um elemento mal reconstruído na Alemanha do pós-guerra faz-se imprescindível para tal desiderato: o Estado nacional.

---

17. Ver a esse respeito a discussão feita por Barry Eichengreen (2007) sobre a instabilidade do *gold pool*, nos anos 1960 do século XX.

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 Estados Unidos 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 na crise de outubro de 2008 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 Estados Unidos e menos dependente desse país não apenas no que diz respeito à 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 crise de 2008, escancarando a tendência de construção de um mundo multipolar, vai *exigir* da Alemanha 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.

## REFERÊNCIAS

- AGLIETTA, M. *Desordres dans le capitalisme mondial*. Paris: Odile Jacob, 2007.
- BRAGA, J. C. S. Alemanha: império, barbárie e capitalismo avançado. In: FIORI, J. L. (Org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes, 1999.
- BRENDER, A.; PISANI, F. *Les déséquilibres financiers internationaux*. Paris: La Découverte, 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*. London: MIT, 2007.
- FEDERAL STATISTICAL OFFICE (Statistisches Bundesamt Deutschland). 2008. Disponível em: <[http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/EN/Navigation/Service/AboutUs/OurMission,templateId=renderPrint.psml\\_\\_nnn=true](http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/EN/Navigation/Service/AboutUs/OurMission,templateId=renderPrint.psml__nnn=true)>.
- FIGUEIREDO, C. Alemanha – o setor bancário à prova. *Informação Internacional*, Lisboa, 2003.
- FOUCAULT, M. *Naissance de la biopolitique*. Paris: Gallimard Seuil, 2004.
- GLENY, M. *MacMáfia: crime sem fronteiras*. São Paulo: Cia das Letras, 2008.
- HILFERDING, R. *O capital financeiro*. São Paulo: Nova Cultural, 1985.
- JUDT, T. *Pós-guerra: uma história da Europa desde 1945*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2007.

- LANDES, D. *Prometeu desacorrentado: transformação tecnológica e desenvolvimento industrial desde 1750 até nossa época*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1995.
- LE MONDE DIPLOMATIQUE. Edição brasileira, fev. 2004.
- MEDEIROS, C. A. A economia política da internacionalização sob liderança dos EUA: Alemanha, Japão e China. In: FIORI, J. L. (Org.). *O poder americano*. Petrópolis: Vozes, 2004.
- OFFE, C. *Disorganized capitalism*. Cambridge: MIT Press, 1985.
- OLIVEIRA, C. A. B. *Processo de industrialização: do capitalismo originário ao atrasado*. Campinas: Ed. Unesp e Ed. da Unicamp, 2002.
- OLIVEIRA, F. O surgimento do antivalor. In: OLIVEIRA, F. *Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- PAULA, L. F. Consolidação bancária: tendências recentes nos países desenvolvidos e na União Europeia. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 23, n. 2, p. 731-760, 2002.
- PESIN, F.; STRASSEL, C. Le modele Allemand em question. *Economica*, Paris, 2007.
- SPINING-ANDERSEN, G. *The three worlds of welfare capitalism*. New Jersey: Princeton University Press, 1998
- \_\_\_\_\_. *Social foundations of postindustrial economies*. New York: Oxford University Press, 2000.
- STRASSEL, C. L'économie Allemande est-elle de retour? In: CEPII. *L'économie mondiale 2007*. Paris: La Découverte, 2006.
- TAVARES, M. C.; MELIN, L. E. Pós-escrito 1997: a reafirmação da hegemonia norte-americana. In: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- ZYSMAN, J. *Governments, markets and growth: financial systems and the politics of industrial change*. New York: Cornell University Press, 1983.





© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea 2009

**EDITORIAL**

**Coordenação**

Iranilde Rego

**Supervisão**

Andrea Bossle de Abreu

**Revisão**

Lucia Duarte Moreira

Alejandro Sainz de Vicuña

Eliezer Moreira

Elisabete de Carvalho Soares

Fabiana da Silva Matos

Miriam Nunes da Fonseca

Roberta da Costa de Sousa

**Editoração**

Roberto das Chagas Campos

Aeromilson Mesquita

Camila Guimarães Simas

Carlos Henrique Santos Vianna

Aline Cristine Torres da Silva Martins (estagiária)

**Livraria**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)

Tiragem: 130 exemplares