



**AS RAÍZES DA INTEGRAÇÃO EUROPEIA NA GEOESTRATEGIA  
DOS ESTADOS UNIDOS DE CONTEÇÃO AO COMUNISMO  
SOVIÉTICO NOS PRIMÓRDIOS DA GUERRA FRIA (1947-53)**

**FINANCIAL WARFARE, ECONOMIC SANCTIONS AND  
EURASIAN GEOPOLITICS THE ROOTS OF EUROPEAN  
INTEGRATION IN THE UNITED STATES GEOSTRATEGY OF  
CONTAINING SOVIET COMMUNISM IN THE EARLY COLD WAR  
(1947-53)**

**Daniel Santos Kosinski**

Doutor em Economia  
Política Internacional pela  
Universidade Federal do  
Rio de Janeiro  
(PEPI/UFRJ), Mestre em  
Ciência Política (PPGCP-  
UFF), Servidor Técnico  
da UFRJ.

**RESUMO:** Este artigo objetiva investigar as raízes do processo de integração da Europa, iniciado entre 1947 e 1953, na reconstrução da ordem internacional no pós-guerra sob a liderança incontestável pelos Estados Unidos. Para isso, adotamos metodologia histórico-dedutiva fundamentada numa revisão bibliográfica acerca do tema e do período histórico considerados. A investigação revelou que, nas suas origens, a integração europeia resultou de uma convergência histórica entre os interesses dos dirigentes europeus em promover a reconciliação entre os seus países, principalmente França e Alemanha, controlando a última através da Europa integrada; e os interesses estadunidenses em reconstruir os países europeus sob a sua influência com vistas a fortalecer a sua posição diante do avanço do comunismo soviético. Não obstante, concluímos que, em que pesem as intenções e planos preexistentes de integração, particularmente pelos franceses, a geoestratégia dos Estados Unidos nos primórdios da Guerra Fria foi o elemento decisivo que possibilitou as suas iniciativas iniciais, pois naquele contexto apenas a superpotência ocidental reunia os recursos materiais, financeiros e políticos necessários para viabilizá-la.

**Palavras-chave:** Integração; Europa; Estados Unidos; Geoestratégia; Guerra Fria.

**ABSTRACT:** This paper aims to investigate the roots of the process of Europe's integration, which began between 1947 and 1953, within the reconstruction of the post-war international order under the indisputable leadership of the United States. For this purpose, a historical-deductive methodology was adopted based on bibliographic review on the theme and the historical period considered. The investigation revealed that, in its very origins, the European integration resulted from a historical convergence between European leaders' interests in promoting reconciliation between their countries, specially France and Germany, controlling the latter through integrated Europe; and U.S. interests in rebuilding European countries under its influence with a view to strengthening its position in face of Soviet communism's advance. Nevertheless, we conclude that, despite pre-existing intentions and plans of integration, particularly by the French, the U.S. geostrategy at the beginning of the Cold War was the decisive element that enabled its first initiatives, since in such context only the western superpower assembled the needed material, financial and political resources to make it feasible.

**Keywords:** Integration; Europe; United States; Geostrategy; Cold War.



## 1 Introdução

A integração dos estados nacionais europeus ocorrida na segunda metade do século XX é frequentemente representada por determinadas correntes e “teorias da integração europeia” como uma “decorrência inevitável do progresso histórico” de perda de poder e representatividade dos estados nacionais que, supostamente, teria começado ainda no século XIX com o desenvolvimento do capitalismo industrial. De acordo com essas visões, a Comunidade Europeia é uma espécie de “vanguarda” de uma nova e superior forma de governança supranacional, uma “imagem do futuro” predestinada a substituir o Estado nacional como forma por excelência de organização política (MILWARD, 2000, p. 11-12).

Além disso, costuma-se também afirmar que a integração europeia foi realizada tendo em vista propósitos “econômicos” como a fusão e ampliação dos mercados dos países da Europa Ocidental, ensejando ganhos de escala e enorme intensificação das interações comerciais e financeiras entre eles. Exemplo típico dessa visão é a explicação da criação do euro, a moeda comum europeia, a partir da teoria das “Áreas Monetárias Ótimas” de Robert Mundell (1961), para quem países com elevado grau de integração podem auferir benefícios de redução de “custos de transação” e “ganhos de credibilidade” abrindo mão das suas moedas nacionais (PADULA, 2010).

Todavia, as evidências históricas desmentem sobremaneira essas visões “convencionais”. Começando pelas origens e motivações da integração europeia no pós-Segunda Guerra Mundial, preponderavam razões geoestratégicas em dois eixos centrais: o primeiro, os interesses dos dirigentes europeus, a começar pelos franceses, em promover a reconciliação entre os seus países, principalmente visando “ancorar” e conter a Alemanha numa Europa integrada. O segundo, os interesses dos Estados Unidos em reconstruir e desenvolver a Europa sob a sua influência com vistas a fortalecer a sua posição diante dos avanços do comunismo soviético (JUDT, 2007; MILWARD; SORENSEN, 1994).

Nesse sentido, conforme veremos, o “poder estrutural”<sup>1</sup> estadunidense foi decisivo para que a integração acontecesse, pois viabilizou financeira e politicamente os seus passos iniciais e decisivos. Ademais, ressalta-se que a união aduaneira europeia do início dos anos 1950 não teve razões primordialmente “econômicas” em si e foi apenas instrumento, não objetivo final,

---

<sup>1</sup>Trata-se do “poder para moldar e determinar as estruturas da economia política global dentro da qual outros Estados, suas instituições políticas, empresas, cientistas e outros profissionais tem que operar. [...] em resumo, confere o poder de decidir como as coisas devem ser feitas, o poder para dar forma às estruturas nas quais os Estados se relacionam uns com os outros [...] com pessoas ou [...] com corporações” (STRANGE, 1994, p. 25-26, traduções nossas).

de um projeto com claras motivações geoestratégicas que logo se estendeu para domínios como energia atômica, agricultura e uma união aduaneira plena.

Dessa forma, esse artigo objetiva investigar as raízes da integração da Europa no contexto da reconstrução da ordem internacional no pós-guerra promovida sob a liderança incontestável dos Estados Unidos. Assim, procuramos identificar as razões que a fundamentaram situando-a na visão estadunidense da política internacional considerando, em particular, as visões e ações adotadas tendo em vista o seu antagonismo com a União Soviética.

Para isso, além desta introdução, o artigo está dividido em cinco partes. Na primeira, aborda as posições relativas dos Estados Unidos e dos países europeus no imediato pós-guerra, contrastando o enorme poder do primeiro com a destruição dos últimos. Na segunda, revisa as origens do projeto de integração da Europa consubstanciadas no relato do francês Jean Monnet, considerado um pioneiro na sua concepção e articulação. Na terceira, investiga as diferentes orientações da política externa dos Estados Unidos e o advento da sua geoestratégia de contenção ao comunismo soviético nos primórdios da “Guerra Fria”. Na quarta, analisará como esse contexto geopolítico engendrou as condições que facultaram aos europeus as primeiras iniciativas de integração, a União Europeia de Pagamentos e a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço. Finalmente, na quinta, traçará algumas considerações finais a respeito.

## **2 As correlações de forças entre os Estados Unidos e os países europeus no imediato pós-Segunda Guerra Mundial**

Foi na madrugada do dia 7 de maio de 1945 que os principais representantes do alto comando militar do que havia sobrado do Terceiro Reich, o general Alfred Jodl e o almirante Karl Dönitz, aceitaram assinar o instrumento da “rendição incondicional e derrota total” da Alemanha aos aliados. Assim, chegava ao fim a Segunda Guerra Mundial na Europa (BESSEL, 2010, p. 135).

Em rigor, a vitória sobre a máquina de guerra nazista foi em grande medida alcançada pela União Soviética, que sofreu “a maior destruição da história em tempo de guerra” (MAZOWER, 2001, p. 244) e já tinha avançado profundamente dentro do território alemão quando os aliados ocidentais desembarcaram nas praias da Normandia no dia 6 de junho de 1944. Até então, a participação dos Estados Unidos no front europeu havia se resumido ao fornecimento em grande escala de recursos essenciais ao esforço de guerra (como petróleo, suprimentos, materiais de guerra e créditos) e à invasão da Itália (Ibid., 2001).

Não obstante, quando o Japão capitulou em 15 de agosto de 1945, os Estados Unidos

emergiram como a grande superpotência mundial em todos os aspectos. Em contraste com as mais de 20 milhões de baixas soviéticas, militares e civis, os Estados Unidos perderam “apenas” 400 mil soldados durante a guerra, 0,3% da sua população (OVERY, 1996). O país não sofreu nenhum ataque ao seu território continental<sup>2</sup>, preservou integralmente sua avançada infraestrutura e expandiu em muito, durante a guerra, a sua capacidade industrial, que então respondia por metade da produção mundial (FIORI, 2005). Por outro lado, o monopólio da bomba atômica demonstrava a sua esmagadora superioridade militar e tecnológica (RHODES, 1986). Além disso, tornou-se o grande credor internacional, posição conquistada através dos seus acordos de *lend lease* – empréstimos denominados na sua própria moeda – em favor dos países aliados (DELGADO, 2009).

Em contrapartida, as grandes potências industriais europeias estavam devastadas. Na França, a produção nacional em 1945 foi estimada em pouco mais da metade da verificada em 1929 e o franco desvalorizou 50% apenas entre julho e dezembro (MONNET, 1986). Na Alemanha, Berlim estava reduzida a quilômetros de escombros, parecendo uma cidade fantasma na qual o transporte público, a rede telefônica e as rádios haviam parado de funcionar e os cortes de energia eram constantes. Assim, “a cidade de milhões de pessoas praticamente deixara de ser viável” (BESSEL, 2010, p. 109). A produção agrícola caiu quase pela metade em relação à dos anos anteriores, gerando uma “crise alimentar de proporções gigantescas”. A de carvão equivaleu a apenas 40% da de 1944, inferior à de 1936. Os problemas nos transportes e a enorme escassez de insumos e de força de trabalho fizeram com que muitas fábricas, mesmo intactas, parassem. Em meados de 1945, a produção global da indústria foi de apenas 20% da registrada em 1936 (Ibid., p. 341-345).

Em rigor, essas condições compunham um quadro que caracterizava a virtual falência dos principais estados nacionais europeus. Eram obstáculos para promover a reconstrução num continente devastado, socialmente cindido, traumatizado e ressentido pela escala da violência sofrida:

[...] a maior parte dos Estados europeus ocidentais estava tão enfraquecida pelas suas experiências no período 1929-45 que eles mais ou menos tinham que se recriar como unidades funcionais no período do imediato pós-guerra. [...] a Grande Depressão de 1929-32 havia estilhaçado os frágeis consensos políticos em muitos deles, especialmente pela queda nas rendas agrícolas em relação às de outros lugares. As reivindicações das ideologias e sistemas políticos concorrentes fora das suas fronteiras pela lealdade dos seus cidadãos tinha em muitos casos enfraquecido a sua capacidade para governar efetivamente. Invasão, derrota e ocupação deixaram muitos governos no exílio apegados à afirmação de uma legitimidade dúbia. Nessa situação, seu

<sup>2</sup> O Hawaii e as Filipinas, então colônia dos Estados Unidos, foram atacados pelos japoneses.

objetivo [...] era reassegurar o Estado nacional como a unidade organizacional fundamental da vida política tão vigorosa e seguramente quanto possível. (MILWARD; SORENSEN, 1994, p. 5, traduções nossas)

Em 1947, a produção de alimentos alemã ainda era 1/3 inferior à anterior à guerra (Ibid., 2010), enquanto o nível de produção na bizona anglo-americana correspondia a 1/3 de 1936, “um nível visto pela última vez no final do século XIX” (MARSH, 1993, p. 143). A produção agrícola conjunta dos países europeus era equivalente a apenas 83% daquela obtida 10 anos antes e a industrial, 88%. Além disso, era gravíssima a situação humanitária, onde dezenas de milhões haviam sido deslocados, voluntária ou compulsoriamente, encontrando-se desabrigados e sem acesso aos meios básicos de subsistência (JUDT, 2007).

### **3 As origens europeias do projeto da integração da Europa**

O francês Jean Monnet, na sua obra *Memórias: a Construção da Unidade Europeia* (1986), ofereceu o testemunho mais vívido de como se deu o processo de integração da Europa. Isso se deve às funções fundamentais que ele exerceu, tais como: a elaboração da Declaração Schuman (1950); a chefia da delegação francesa nas negociações da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (1951); a primeira presidência da Alta Autoridade daquele órgão (1952-1955); e a presidência do Comitê de Ação para os Estados Unidos da Europa (1955-1975), razões pelas quais foi considerado o “pai fundador” e o “primeiro cidadão honorário” da Europa.

Com efeito, ainda na Primeira Guerra Mundial, Monnet foi enviado a Londres para trabalhar na “Comissão Internacional do Abastecimento”, órgão dedicado a organizar o abastecimento conjunto das forças armadas aliadas. Foi quando, segundo ele, atentou pela primeira vez para as imensas possibilidades da cooperação entre os países europeus. Ao eclodir a Segunda Guerra, já era um experiente banqueiro privado operando como emissário francês nos Estados Unidos, encomendando material bélico. Então, evocando a experiência anterior, o governo francês propôs a formação do “Conselho Franco-Britânico” tendo como objetivo promover um “esforço comum” contra a Alemanha nazista, decidindo “no interesse de todos a respeito da apropriação de recursos que deixavam de ser nacionais para se tornarem comuns” (MONNET, 1986, p. 113).

De fato, um acordo foi assinado entre os primeiros-ministros Édouard Daladier e Neville Chamberlain. Ele criou o “Comitê de Coordenação Franco-Britânico”, presidido por Monnet com autoridade sobre cinco comitês executivos intergovernamentais permanentes: abastecimento, armamento e matérias-primas, petróleo, aeronáutica e transportes marítimos

(Ibid., p. 114). Não obstante, no dia 10 de maio de 1940, Hitler ordenou a invasão da França e dos Países Baixos. Então, Monnet propôs ao novo primeiro-ministro britânico Winston Churchill a “necessária unidade de ação” entre os dois países numa “união total, uma fusão imediata para confrontar juntos a escolha em que estávamos acuados entre a tirania e a liberdade. A França e a Grã-Bretanha deviam unir seus destinos na guerra, e além dela” (Ibid., p. 125).

Com efeito, tratava-se da chamada “União Franco-Britânica”, pela qual os dois países fundiriam as suas soberanias sob a ideia de “um Parlamento, um gabinete, um Exército” (Ibid., p. 28). Churchill e outros membros do governo britânico avalizaram a sua instituição. Mas no dia 14 de junho, Paris foi capturada pelos nazistas e o marechal Philippe Pétain, herói nacional da Primeira Guerra, assinou a capitulação e adotou política de colaboração com os ocupantes.

Dessa forma, a União malogrou. Mais tarde, na Argélia, Monnet e outros franceses debateram planos para a reconstrução do seu país e da ordem europeia do pós-guerra. Para eles, aquela deveria escapar à “tendência de repetir as formas do passado”, cujo “maior risco” era o de “reconstituir uma Europa de estados soberanos tentados pelas facilidades do protecionismo” (Ibid., p. 197). Levantaram possibilidades como a criação de uma região industrial comum aos países europeus com base no reino medieval da Lotaríngia e a formação de uma “União Econômica Europeia” além da alfandegária. Desde então, Monnet reivindicou reconstruir a Europa em bases federativas, evitando a retomada do nacionalismo e da militarização:

Não haverá a paz na Europa, se os Estados se reconstruírem sobre uma base de soberania nacional, com o que isto ocasiona de política de ostentação e de proteção econômica. Se os países da Europa voltarem a proteger-se uns contra os outros, a constituição de grandes forças armadas será novamente necessária. Alguns países, em nome do tratado de paz futuro, poderão fazê-lo; a outros, será proibido. Fizemos a experiência dessa discriminação em 1919 e sabemos quais foram as suas consequências. [...] Mais uma vez a Europa será recriada no receio. (Ibid., p. 197)

Ademais, em relação aos Estados Unidos e à União Soviética, os países europeus haviam se tornado modestos em seus recursos humanos e materiais. A França tinha que se modernizar, mas não poderia fazê-lo sozinha, pois dependia do abastecimento estrangeiro de carvão, insumos e equipamentos necessários para o funcionamento adequado das indústrias e infraestruturas modernas. Esse fato impunha como necessidade encontrar fórmulas para o compartilhamento dos recursos europeus, como forma de viabilizar a reconstrução e o desenvolvimento continentais:

Os países da Europa são muito limitados para assegurar a seus povos a prosperidade

que as condições tornam possível e, em consequência, necessária. Precisam de mercados mais amplos... Essa prosperidade e os desenvolvimentos sociais indispensáveis supõem que os Estados da Europa constituam uma federação, ou uma “entidade europeia” que estabeleça sua unidade econômica comum. (Ibid., p. 197)

Além disso, Monnet considerava crucial encontrar uma solução satisfatória e estável para a “questão” da Alemanha. Esse era o problema decisivo para o futuro da França e da Europa, pois por duas vezes os alemães haviam sido os agentes da destruição da ordem europeia. Para ele, a ascensão do nazismo e a Segunda Guerra Mundial comprovavam inequivocamente que a abordagem extremamente punitiva imposta à Alemanha em Versalhes<sup>3</sup> havia produzido resultados catastróficos e não deveria ser repetida. Assim, o futuro daquele país:

[...] tinha tomado um lugar central em minhas preocupações. Imaginava o antigo *Reich* amputado de uma parte de seu potencial industrial em um sistema em que os recursos de carvão e de aço do Ruhr seriam colocados sob uma autoridade europeia e geridos em benefício das nações participantes, com a inclusão da Alemanha desmilitarizada. (Ibid., p. 197)

Mas ele ponderou que:

[...] isso implica que a Europa seja unificada, não somente na cooperação, mas também pela transferência de soberania concedida pelas nações europeias a uma espécie de União Central, uma União que tenha o poder de derrubar as barreiras alfandegárias, de criar um grande mercado europeu, de impedir a reconstituição dos nacionalismos. (Ibid., p. 197)

Ele desejava, ainda, encontrar nessa nova ordem um papel para a Grã-Bretanha, vista como contrapeso para impedir que a Alemanha preponderasse.

Terminada a guerra, o Governo Provisório, com a colaboração de Monnet, apresentou um amplo plano de reconstrução e modernização a partir das “seis indústrias de base” - carvão, eletricidade, siderurgia, materiais de construção, transportes e maquinário agrícola (Ibid., p. 213-220). Porém, os franceses não possuíam os meios para executá-lo e estimaram as necessidades de importação em 11 bilhões de dólares, dos quais solicitaram a metade ao governo dos Estados Unidos. Era uma clara indicação de que, como maior potência industrial e credora, apenas os Estados Unidos reuniam os recursos produtivos e financeiros necessários para viabilizar a reconstrução da Europa.

---

<sup>3</sup>A este respeito, ver *As Consequências Econômicas da Paz*, de John Maynard Keynes (2002).

#### **4 A posição dos Estados Unidos: o advento da “Guerra Fria” e a geoestratégia de cerco ao comunismo soviético**

Ainda durante a guerra, duas instâncias concentraram as formulações dos Estados Unidos com relação à ordem internacional a ser estabelecida após o seu término: os departamentos de Estado e do Tesouro (KOSINSKI, 2019).

Em relação ao sistema monetário internacional, discussões foram realizadas em 1942 e 1943 lideradas por Harry Dexter White, incumbido pelo secretário do Tesouro estadunidense, Henry Morgenthau Jr, e pelo Tesouro Britânico, com o qual colaborava John Maynard Keynes (DELGADO, 2009). Em julho de 1944, realizou-se a Conferência de Bretton Woods. Sob a liderança incontestada dos Estados Unidos, seus planos esboçavam uma ordem multilateral fundamentada na liberalização comercial e financeira do capitalismo internacional. Resumidamente, seus elementos essenciais eram: (1) A restauração do padrão ouro no qual as nações deveriam manter reservas neste metal e em dólares, moeda de referência livremente convertida à taxa de US\$ 35 por onça; (2) taxas de câmbio fixas entre as moedas nacionais com margem de variação de 1% sendo os governos obrigados a intervir em caso de desvios superiores, objetivando impedir políticas de desvalorização competitiva; e (3) regras de comércio internacional contra tarifas aduaneiras discriminatórias, redução de tarifas, eliminação de barreiras não-tarifárias e liberdade de movimentos de capitais. Para administrar a liquidez desse sistema, foram criados o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), ambos sob a influência estadunidense (EICHENGREEN, 2011).

De fato, entre 1945 e 1947, a política externa estadunidense, influenciada pelos grandes financistas e banqueiros de Nova York, pressionou os demais governos pela liberalização e pelo imediato restabelecimento da conversibilidade das suas moedas. Todavia, as perspectivas de reconstrução dos países europeus dependiam, tal qual a França, da sua capacidade de importar e sustentar déficits comerciais e de pagamentos. Assim, a Grã-Bretanha, que aceitou restabelecer a conversibilidade em 1947 em troca de um empréstimo estadunidense, logo se viu atingida por violenta fuga de capitais e crise cambial (Ibid., 2011).

Evidenciava-se, assim, que os intuítos liberais não contribuía para a estabilização europeia. A partir desse fracasso, passou a prevalecer a visão do Departamento do Estado. Na visão dos seus especialistas, os Estados Unidos deveriam oferecer aos europeus condições amplamente favoráveis para estimular sua produção, reduzir o desemprego e aumentar sua capacidade de importar. A perspectiva era a de que a sua segurança estava estreitamente ligada

à recuperação da prosperidade material e à estabilidade política da Europa Ocidental (PETROV, 1967).

Com efeito, o tratamento dado à Alemanha é representativo dessa mudança de orientação. Entre o início da ocupação e meados de 1947, prevaleceram a visão e os objetivos do chamado Plano Morgenthau, concebido pelo secretário do Tesouro. Nele, os Estados Unidos e aliados deveriam promover o desmembramento do território alemão, a inundação das suas minas de carvão, a demolição das indústrias da Renânia e a “pastoralização” do país, o tornando predominantemente agrário. Esses princípios foram expressos no documento JCS-1067 de abril de 1945. Deliberadamente, visavam punir severamente os alemães pela guerra e impedir a recuperação produtiva do país, privando-o de qualquer poderio bélico:

[...] a versão original do JCS-1067 [era] em grande medida um documento do Tesouro. Embora escrito de acordo com a teoria da responsabilidade limitada do Departamento da Guerra, as suas principais características tinham origem no Tesouro e nenhuma das recomendações básicas do Departamento de Estado foi incorporada nas suas cláusulas. [...] a visão do Tesouro de que a ruptura extrema da economia alemã não estava em conflito com os interesses aliados se tornou a política americana oficial [...]. (PETROV, 1967, p. 164, traduções nossas)

Não obstante, em 1946, funcionários estadunidenses começaram a apontar os enormes “custos” e “riscos” impostos aos próprios ocupantes pela perpetuação do estado de atraso e empobrecimento dos alemães. As quatro zonas de ocupação vinham sendo administradas como unidades isoladas, cada qual com as suas políticas. Em setembro, o então secretário de Estado James Byrnes afirmou que havia “chegado a hora quando as fronteiras [...] seriam consideradas como definindo apenas as áreas ocupadas para propósitos de segurança... e não como unidades políticas e econômicas” em si, reivindicando a sua fusão e o “estabelecimento sem demora de um governo provisório alemão para a Alemanha” (Ibid., p. 230).

Além disso, o cenário internacional levou os Estados Unidos a mudar a sua atitude: a incipiente disputa com a União Soviética pelo controle sobre a Alemanha. Desse modo, desejavam evitar que os alemães ficassem sob a influência da propaganda soviética, para o que era necessário estimular a recuperação da sua infraestrutura e produção. Assim, em outubro, o Congresso aprovou um programa de ajuda e prevenção da fome na Alemanha e no Japão, também ocupado. Em dezembro, foi anunciada a criação da “bizona” anglo-americana, apesar da oposição francesa. Já no dia 12 de março de 1947, o presidente Truman anunciou que “tem que ser a política dos Estados Unidos apoiar os povos livres que estão resistindo à subjugação tentada por minorias armadas ou pressão externa” (JUDT, 2007, p. 127), solicitando uma verba de 400 milhões de dólares em ajuda contra a “insurgência comunista” na Europa.

Naquele momento, começava a Guerra Fria. Então, um novo documento intitulado JCS-1779 foi aprovado em julho, tendo sido “expurgado dos elementos mais importantes do Plano Morgenthau”. O novo secretário de Estado, o general George Marshall, ciente de um relatório da *Central Intelligence Agency* (CIA) que afirmava que “o maior perigo para a segurança dos Estados Unidos é a possibilidade de um colapso econômico na Europa Ocidental e a consequente ascensão ao poder de elementos comunistas” (Ibid., p. 94), concluiu que “algo dramático precisaria ser feito, e muito rápido” para restabelecer a Europa. Assim, no dia 5 de junho de 1947, anunciou o *European Recovery Program*, conhecido como o Plano Marshall. Tratava-se de um fundo de assistência bancado pelos Estados Unidos visando dar a partida e sustentar, por alguns anos, um “programa de recuperação e crescimento” de escala continental.

Em rigor, o seu objetivo era o de:

[...] quebrar o círculo vicioso e restaurar a confiança do povo europeu no futuro [...]. Em vez de apenas oferecer ajuda em dinheiro, ele propôs a provisão gratuita de bens, entregues [...] numa base de requisições anuais [...] como parte de um plano quadrienal por cada Estado beneficiário. A forma não usual de fornecer assistência [...] obrigou os governos europeus a planejar e calcular as futuras necessidades de investimento [...] para negociar com e consultar não apenas os Estados Unidos, mas uns com os outros [...]. Ele constrangeu governos, empresas e sindicatos a colaborar em planejar taxas de crescimento de produto [...]. E acima de tudo, ele bloqueou qualquer retorno às tentações que tinham impedido o progresso da economia do entreguerras: subprodução, o protecionismo mutualmente destrutivo e o colapso do comércio. (Ibid., p. 93)

Os governos de vinte e dois países europeus foram convocados a discutir a proposta, incluindo a União Soviética. Afinal, dezesseis a aceitaram: Grã-Bretanha, França, Itália, Bélgica, Luxemburgo, Holanda, Dinamarca, Noruega, Suécia, Suíça, Grécia, Turquia, Irlanda, Islândia, Áustria e Portugal (os alemães ainda não possuíam governo próprio). Couberam à Grã-Bretanha quase 3,3 bilhões de dólares, seguida pela França (2,3 bilhões). A Alemanha recebeu quase um bilhão e meio de dólares. No total, esses países receberam montantes que, até 1952, alcançaram 13 bilhões de dólares em valores correntes, soma então equivalente a meio por cento do produto interno bruto dos Estados Unidos (Ibid., p. 92)<sup>4</sup>.

Para coordenar o gerenciamento do plano, foi criada em 1950, com amplo apoio das autoridades estadunidenses, a União Europeia de Pagamentos (UEP) no contexto da Organização Europeia de Cooperação Econômica (OECE). O seu objetivo foi “multilateralizar” o comércio entre os países europeus ao estabelecer uma espécie de casa de compensações para

---

<sup>4</sup>Já segundo Rolfe e Burtle (1981, p. 81), entre 1946 e 1949, os Estados Unidos desembolsaram US\$ 26 bilhões em ajudas e empréstimos aos países europeus.

débitos e créditos entre eles, reduzindo substancialmente a necessidade de emprego de dólares.

Dessa forma:

[...] os Estados europeus foram encorajados a assegurar linhas de crédito proporcionais às suas exigências comerciais. Então, em vez de usar dólares escassos, eles poderiam cumprir as suas obrigações através de uma transferência intra europeia de créditos. O que importava não era com quem [comercializavam], mas o balanço geral de créditos e débitos nas moedas europeias. Na época em que foi encerrada em 1958, a União [...] havia contribuído silenciosamente não apenas para a firme expansão do comércio intra europeu, mas para um nível sem precedentes de colaboração mutuamente vantajosa – financiada [...] por uma injeção substancial de dólares americanos para suprir o estoque inicial de crédito. (JUDT, 2007, p. 94).

Em rigor, a UEP significou a criação de um instrumento exclusivamente europeu de compensações financeiras muito mais “generoso” na concessão de créditos e no tratamento dos endividados do que os mecanismos de Bretton Woods. Com ele, países estruturalmente deficitários como a França, a Áustria e a Grécia sustentaram pesados déficits comerciais por prolongados períodos, acelerando seus processos de reconstrução e modernização. Através da UEP, os Estados Unidos concederam quase 3 bilhões de dólares em empréstimos. Ela representou fator importante para a recuperação produtiva e um forte incentivo à integração europeia (EICHENGREEN, 2012).

Em resumo, a partir da crise europeia de pagamentos de 1947, os interesses de liberalização comercial e financeira perderam preponderância na elaboração da política externa estadunidense no que dizia respeito à Europa. Então, passou a prevalecer a visão “pragmática” ou “realista” do Departamento do Estado, visando assegurar as condições de prosperidade material e estabilidade política dos países da Europa Ocidental com vistas a “promover o crescimento econômico e combater o comunismo” (MILWARD; SORENSEN, 1994, p. 1).

Diante disso, a integração europeia passou a ser um objetivo geoestratégico dos Estados Unidos a partir de alguns princípios gerais:

Primeiro havia a concepção estratégica da integração como uma forma de conciliar a recuperação da Alemanha com a segurança da França e construir força suficiente para conter os soviéticos. Segundo, se supôs o princípio da união aduaneira (derivado da própria experiência federal dos Estados Unidos) para estimular crescimento econômico acelerado baseado em escala, especialização, competição e produtividade mais elevada. Finalmente, satisfazia-se o imperativo doméstico de alcançar resultados tangíveis em troca da ajuda – a integração foi apresentada ao Congresso como o meio para romper os nacionalismos econômicos da Europa [...] e tornar a desnecessária a ajuda americana adicional. (Ibid., p. 1)

## 5 A formação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA)

Foi nesse novo contexto internacional que, em meados de 1949, o governo francês saiu à procura de um parceiro para dar início aos seus planos. Pela proximidade durante a guerra e certa afinidade ideológica, a Grã-Bretanha foi privilegiada. Afinal, em discurso proferido em 1946, Churchill havia defendido a “criação urgente” dos “Estados Unidos da Europa” (MONNET, 1986, p. 250). Porém, a ideia de que havia um “interesse comum que servia de base para essa nova união franco-inglesa, primeira etapa da federação europeia” foi rejeitada pelos britânicos, que se declararam interessados apenas em reduzir o protecionismo comercial e consideraram a delegação de soberania um objetivo “totalmente estranho” (Ibid., p. 248).

Então, na expectativa de “criar um núcleo comunitário em torno do qual a Europa se organizaria”, os franceses se voltaram para a Itália. Uma união alfandegária franco-italiana, à qual logo se juntaram Holanda, Bélgica e Luxemburgo, foi firmada em março de 1949. Porém, embora ela previsse “verdadeira fusão econômica pela unificação a prazo das legislações financeiras, sociais e comerciais” (Ibid., p. 249), não possuía instância decisória independente, por isso não sendo considerada uma iniciativa à altura das expectativas.

Foi então que Konrad Adenauer, no seu primeiro discurso diante do *Bundestag* (o Parlamento alemão) como chanceler da recém-instituída República Federal da Alemanha (RFA), em setembro de 1949, citou dentre os seus principais objetivos a reconciliação franco-alemã e a integração da Europa depois do que chamou de “as guerras civis europeias” (IRVING, 2002). Assim, manifestou-se favorável à criação de uma “administração [comum] que controlaria também as regiões mineiras e industriais da Alemanha, da França, da Bélgica e de Luxemburgo” (MONNET, op. cit., p. 251), exigindo em troca o reconhecimento da soberania do novo Estado e um tratamento igualitário nas relações internacionais.

Para Monnet, proposta razoável, pois asseguraria o acesso francês ao carvão e ao aço alemães e condicionavam a reconstrução e o desenvolvimento da RFA à sua inserção na Europa. No entanto, era grande a oposição na Assembleia Nacional e na opinião pública francesa à aproximação com os alemães e à reconstrução da sua indústria. Por outro lado, as duas principais regiões carboníferas e siderúrgicas alemãs, o Ruhr e o Sarre, encontravam-se sob administração aliada. O Sarre havia sido transformado num protetorado francês e sucessivos gabinetes não ocultavam os seus esforços para incorporá-lo definitivamente. Para Adenauer, esse fato deixava “gravemente comprometida” a ideia da unidade europeia na RFA. Porém, numa entrevista em março de 1950, propôs uma “união completa” entre os dois países, fundindo “suas economias, seus Parlamentos e suas nacionalidades”. Assim, considerava, “o

desejo francês de segurança seria satisfeito e o despertar de um nacionalismo alemão, impedido” (Ibid., p. 253).

A proposta foi mal recebida na França, mas na visão de Monnet, indicava a disposição alemã para negociar a integração. Os franceses tampouco haviam ficado satisfeitos com a OECE, pois as suas provisões estabeleciam que cada governo poderia descumprir as decisões que considerasse indesejadas, possibilidade que não criava “perspectivas de unidade” nem “espírito de comunidade”. Assim, a expectativa de que os governos de 16 Estados soberanos cooperassem era “irreal”, “uma ilusão” (Ibid., p. 241); ela nunca se tornaria a “expressão da unidade europeia”, tampouco decidia o destino da Alemanha e encontrava um espaço para ela dentro da Europa reorganizada.

Diante disso, os franceses julgaram que, naquele momento, apenas a França conciliava a liberdade de ação e o interesse necessários para tomar a iniciativa de avançar a causa da integração europeia. A Grã-Bretanha não havia se interessado, a RFA ainda não exercia soberania efetiva nas relações internacionais e os demais países não possuíam liderança suficiente para iniciativa de tal importância. Dessa forma, propuseram liberdade para a indústria alemã garantida pela administração compartilhada dos recursos materiais dos dois países, que passariam a ser entendidos como uma “riqueza conjunta”. O ponto de partida para isso eram o carvão e o aço, materiais que “eram ao mesmo tempo a chave da potência econômica e do arsenal onde se forjavam as armas da guerra” (Ibid., p. 260). Enquanto permanecessem divididos “artificialmente” pelas fronteiras nacionais e sob a influência das doutrinas nacionalistas, esses materiais, alvos de tantas controvérsias históricas entre alemães e franceses, seriam acirradamente disputados. Todavia, se compartilhados, representariam a própria garantia da paz entre eles e na Europa:

A Europa deve ser organizada em uma base federal. Uma união franco-alemã constitui um elemento essencial, e o governo francês está decidido a empreendê-la... Os obstáculos acumulados impedem a realização imediata dessa estreita associação que o governo francês se fixa como objetivo. Mas desde agora o estabelecimento de bases comuns de desenvolvimento econômico deve ser a primeira etapa da união franco-alemã. *O governo francês propõe colocar o conjunto da produção franco-alemã de aço e de carvão sob uma Autoridade Internacional aberta à participação de outros países da Europa.* Esta teria a tarefa de unificar as condições de base da produção e de permitir assim a extensão gradual aos demais domínios de uma cooperação efetiva para fins pacíficos. (Ibid., p. 261, destaque do original)

Seguindo esses princípios, no dia 9 de maio de 1950 no Quai d’Orsay, sede do Ministério dos Negócios Estrangeiros da França, o ministro Robert Schuman, ele próprio um

cidadão franco-alemão<sup>5</sup>, proferiu a “Declaração Schuman”<sup>6</sup>, redigida por Monnet e que apresentava de forma oficial a proposta francesa para a integração da Europa. Em Bonn, capital da RFA, Adenauer respondeu: “A proposta que a França acaba de nos fazer é uma iniciativa generosa a nosso respeito. Constitui um progresso decisivo nas relações franco-alemãs. Não é feita de fórmulas gerais, mas de sugestões concretas que se baseiam na igualdade de direitos”. E complementou que “reunindo-se o Sarre, será eliminada uma causa de tensão entre a França e a Alemanha” (Ibid., p. 268). Já o novo secretário de Estado dos Estados Unidos, Dean Acheson, declarou: “Aprovamos com simpatia o longo alcance da iniciativa francesa” (Ibid., p. 269-270). As relações exteriores da RFA ainda eram supervisionadas pela Alta Comissão aliada, mas os Estados Unidos, que a presidiam, concederam ao governo alemão a autorização para negociar a união (Ibid., p. 272).

Assim, os franceses convocaram uma conferência para o dia 20 de junho de 1950, em Paris. O tratado para o qual convergiram os governos da França, RFA, Itália e dos países do Benelux (os britânicos o rejeitaram) instituiu quatro órgãos: a Alta Autoridade, a Assembleia Comum, o Conselho Especial de Ministros e a Corte de Justiça (Ibid., p. 291). Em conjunto, eles formariam a “Comunidade Europeia do Carvão e do Aço” (CECA), instituída pela assinatura do Tratado de Paris em 18 de abril de 1951. Seus dispositivos entraram em vigor para o carvão no dia 10 de fevereiro de 1953 e para o aço, em 1º de abril (Ibid., p. 340, 343). Então, Monnet declarou que:

Não cansaremos de repetir que os seis países que formam a Comunidade são os pioneiros de uma Europa mais ampla, cujos limites só são fixados por aqueles que ainda não se incorporaram a ela. Nossa Comunidade não é uma associação de produtores de carvão e de aço: é o começo da Europa. (Ibid., p. 345)

Muito embora a CECA fugisse do seu ideal multilateralista e enfrentasse a oposição do Congresso, do Tesouro e do *Federal Reserve*, que suspeitavam que ela assumiria caracteres mais protecionistas do que as políticas nacionais dos estados membros, o governo dos Estados Unidos afirmou ter “a intenção de dar à Comunidade do Carvão e do Aço um forte apoio, justificado pela importância da unificação política e econômica da Europa. [...] os Estados

---

<sup>5</sup>Robert Schuman nasceu em Luxemburgo em 1886, mas possuía a nacionalidade alemã do seu pai, um nativo da Lorena e cidadão francês até 1871, quando a região foi anexada pelo Império Alemão. Por essas razões, Schuman era igualmente fluente em francês e alemão e estava plenamente ambientado nas duas comunidades nacionais, não sendo um “germanóforo” (IRVING, 2002).

<sup>6</sup>União Europeia. *A Declaração Schuman de 9 de maio de 1950*. Disponível em: [https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration\\_pt](https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_pt). Acesso em: 21 out. 2018.

Unidos a partir de agora tratarão com a Comunidade as questões que concernem ao carvão e ao aço” (Ibid., p. 333). Ademais, designou um embaixador junto à Alta Autoridade, a reconhecendo como entidade como de direito internacional; e no ano seguinte, lhe concedeu um empréstimo de 100 milhões de dólares a juros baixos, medidas indicativas do seu apoio explícito aos primórdios da integração europeia.

## 6 Considerações finais

Em que pesem as concepções e iniciativas europeias para a integração da Europa, particularmente as tomadas pelos franceses ainda durante a Segunda Guerra Mundial, reunimos neste artigo elementos que evidenciam as “raízes” estadunidenses desse processo no período do pós-guerra.

Iniciada com a entrada em vigor da CECA, a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, em 1953, a integração europeia é indissociável da geoestratégia de contenção do comunismo soviético promovida pelos Estados Unidos nos primórdios da Guerra Fria, na qual a Europa foi inserida por razões estritas da sua segurança nacional. Sem o suporte material e político dos Estados Unidos, que emergiram da guerra como a superpotência produtiva, tecnológica e financeira no Ocidente, essa integração não teria sido viabilizada, mesmo porque naquelas circunstâncias apenas esse país reunia os meios para liderá-la.

Não obstante, é importante ressaltar que não houve qualquer “imperativo” ou “determinação” naquela geoestratégia que resultasse automaticamente na integração da Europa. Esse não foi um plano pré-concebido, mas algo construído de acordo com as circunstâncias daquele período histórico que fizeram com que os ideais europeus de integração pré-existentes e os interesses estratégicos da superpotência convergissem, com preponderância dos últimos devido ao seu enorme “poder relacional”<sup>7</sup> diante dos europeus naquele contexto.

Assim, os Estados Unidos atuaram como árbitros externos desse arranjo no qual os europeus pactuaram a criação das suas primeiras instituições supranacionais com o objetivo de recuperar as bases materiais de sustentação das suas soberanias nacionais e reforçá-las. Então, a partir da CECA, a integração europeia se expandiu – sempre contando com o apoio dos Estados Unidos – para outros domínios: energia nuclear e mercado comum (EURATOM e Comunidade Econômica Europeia, 1958), Política Agrícola Comum (1962), cooperação

---

<sup>7</sup>Trata-se do “poder de A para fazer com que B faça algo que não faria de outra forma” (STRANGE, 1994, p. 25).

monetária nas décadas de 1960 a 1980, União Europeia (Tratado de Maastricht, 1992) e, finalmente, o euro (1999).

Finalmente, cabe ressaltarmos que foram os governos nacionais europeus que, soberanamente, fizeram suas escolhas e optaram pela integração, muito embora aceitando abrir mão de partes substanciais dessas prerrogativas. Logo, ao contrário do que frequentemente se afirma, a integração europeia é um produto do exercício das soberanias nacionais, não do seu fim. A integração tampouco aliena irreversivelmente as suas soberanias, como prova a recente saída da Grã-Bretanha da União Europeia.

## Referências

BESSEL, Richard. *Alemanha, 1945*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

DELGADO, Nelson G. *O regime de Bretton Woods para o comércio mundial: origens, instituições e significado*. Rio de Janeiro: Mauad X; Seropédica (RJ), EDUR, 2009.

EICHENGREEN, Barry J. *A globalização do capital: uma história do sistema monetário internacional*. São Paulo: Editora 34, 2012 (2ª Edição).

EICHENGREEN, Barry J. *Privilégio Exorbitante: a ascensão e queda do dólar*. Rio de Janeiro: Campus / Elsevier, 2011.

FIORI, José Luis. *O Poder Americano*. Petrópolis: Editora Vozes, 2005.

IRVING, Ronald. *Adenauer*. London: Pearson Education, Limited., 2002.

JUDT, Tony. *Pos-Guerra: uma história da Europa desde 1945*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2007.

KEYNES, John Maynard. *As Consequências Econômicas da Paz*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado; Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

KOSINSKI, Daniel S. *A moeda como meio de comando: a Alemanha e a integração monetária europeia*. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional (PEPI) da Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2019. 319f.

MARSH, David. *The Bundesbank: the bank that rules Europe*. London: Mandarin Publishers, 1993.

MAZOWER, Mark. *Continente Sombrio: A Europa no século XX*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

MILWARD, Alan S. *The European rescue of the nation-state*. Park Square, Milton Park, Abingdon, Oxon (UK): Routledge, 2<sup>nd</sup> Edition, 2000.

MILWARD, Alan S.; SORENSEN, V. *Interdependence or integration? A national choice*. In:

MILWARD, Alan S. *The Frontier of National Sovereignty: history and theory, 1945-1992*. London (UK): Routledge, 1994.

MONNET, Jean. *Memórias - a Construção da Unidade Europeia*. Brasília: UNB, 1986.

MUNDELL, Robert. *A Theory of Optimum Currency Areas*. American Economics Review, nº 51, 1961, p. 509-517.

OVERY, Richard (Ed.). *The Times Atlas of the 20<sup>th</sup> Century*. London: Times Books, 1996.

PADULA, Raphael. *Integração regional de infra-estrutura e comércio na América do Sul nos anos 2000: uma análise político-estratégica*. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção (COPPE) da Universidade Federal do Rio de Janeiro. 2010. 302f.

PETROV, Vladimir. *Money and Conquest: Allied Occupation Currencies in World War II*. Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1967.

PRICE, Roger. *A Concise History of France*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

RHODES, Richard. *The making of the atomic bomb*. New York (USA): Touchstone, 1986.

ROLFE, Sidney E.; BURTLE, James L. *O Sistema Monetário Mundial: uma reinterpretação*. Trad. Fernando Castro Ferro. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981. "A Ascensão e Queda do Sistema de Bretton Woods", pp. 81-123.

STRANGE, Susan. *States and Markets*. London e New York: Continuum, 1994.

UNIÃO EUROPEIA. *A Declaração Schuman de 9 de maio de 1950*. Disponível em: [https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration\\_pt](https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_pt). Acesso em: 21 out. 2018.

**Recebido em 18 de março de 2021.**  
**Aceito para publicação em 23 de junho de 2021.**