

A MOEDA EUROPÉIA E OS PROJETOS NACIONAIS: OS PAPÉIS DE FRANÇA E ALEMANHA E O SURGIMENTO DO EURO

WAGNER WATSON DE SOUZA*

RESUMO

Pretendemos, com esse artigo, demonstrar que o sucesso do euro depende essencialmente de dois principais atores políticos do processo de integração regional, França e Alemanha, cada um com seus interesses e percepções. Existe um grande temor de cessão das soberanias por parte dos países, o que torna bastante lento o processo de negociação a respeito das reformas institucionais europeias, frustrando muitas expectativas. Esse processo negociado, no qual alguns “*players*” são evidentemente muito mais importantes, é radicalmente diferente da dinâmica secular do Sistema Mundial Moderno, em que a centralização nos Estados Modernos ocorreu fundamentalmente com guerras e imposições por parte do vencedor. É justamente desse processo negociado, conflituoso e complexo, que depende o sucesso (ou não) do euro.

PALAVRAS-CHAVE: integração europeia; sistema monetário; Tratado de Roma.

ABSTRACT

This paper is aimed at showing the euro success depends essentially on two main political stakeholders within the process of regional integration: France and Germany, each of which has particular interests and perceptions thereof. There is a great fear of sovereignty cession by these countries, which makes the negotiation process quite slow regarding the European institutional reforms and frustrates many expectations. This negotiated process, in which some “*players*” are obviously much more important, is radically different from the secular dynamics of the Modern World System, where the centralization in Modern States occurred primarily through wars and impositions by the winner. It is specifically this quarrelsome and complex negotiated process on which depends the euro success (or not).

Keywords: European integration; monetary system; Treaty of Rome.

SUMÁRIO

1. Das negociações para o tratado de Roma ao Sistema Monetário Europeu.
2. Do Sistema Monetário Europeu à criação da moeda comum.
3. As disputas entre França e Alemanha e o impasse do Euro. Referências

* Doutorando Universidade Federal do Rio de Janeiro.

1 – DAS NEGOCIAÇÕES PARA O TRATADO DE ROMA AO SISTEMA MONETÁRIO EUROPEU

No pós-guerra, estabeleceram-se diferenças significantes entre as ideias econômicas e também entre as políticas econômicas dos países europeus, especialmente entre França e Alemanha. A “Economia Social de Mercado” alemã diferenciava-se da postura mais ativista defendida pela França a respeito do papel do Estado na economia. A tradição republicana francesa acentuou a soberania nacional como fonte de legitimidade e, conseqüentemente, a politização da gestão econômica. A Alemanha Federal do pós-guerra procurou descentralizar e dividir o poder. A partir desta concepção deu forma à sua “Economia Social de Mercado”.

Estas diferenças devem-se fundamentalmente às diferenças estruturais entre as economias alemã e francesa. Ciente de sua superioridade econômica, os alemães, desde as primeiras negociações para a constituição da Comunidade Econômica Europeia, defenderam políticas liberalizantes com um mercado comum que seria organizado calcado nos princípios da economia de mercado e liberalização do comércio, à semelhança do que ocorria em seu país, a França, consciente de sua desvantagem e também à semelhança do que ocorria em seu território defendia o planejamento econômico em nível europeu, conforme Maes

During the EEC negotiations, the German government was deeply concerned about the new european economic system that would be created. One of the main German aims was that the European common market should have as the same economic order as the Federal Republic, based on the principles of a market economy and a liberal trade policy. Economics Minister Ludwig Erhard in particular feared that interactions with more etatist and planned economies, through the common market, could imperil the consistency of German economic system (von der Groeben, 1979, p. 496). France favoured a greater role for the state in economic life. In a policy memorandum, the French government proposed the idea of planning on a European scale (Marjolin, 1986). Moreover the French government was very concerned that France was not in a position to compete in equal terms. France in the late 1950s was living trough the final years of the Fourth Republic; political uncertainty and the war in Algeria contributed to a volatile economic situation. In these circumstances monetary and fiscal policy were lax. In 1958 inflation exceeded 10 per cent and the balance of payments showed a deficit. This was a serious problem for pro-Europeans in France: how could the country

participate in the common market project with macroeconomic imbalances of this kind? (MAES, 2007, p. 20)

O Tratado de Roma, de 1957, foi escrito tendo em vista maiores preocupações com a criação de uma área de comércio comum do que propriamente com a integração financeira. No que refere às recomendações de política econômica o Tratado dizia, em seu artigo 104, que a política econômica deveria manter: equilíbrio do balanço de pagamentos, confiança na moeda, alto nível de emprego e estabilidade de preços. Efetivamente, a política macroeconômica continuou sob a tutela dos Estados Membros. O contexto da época não era favorável à medidas de abertura financeira: a Segunda Guerra Mundial havia acabado há pouco mais de uma década, o dólar era moeda escassa e os mercados financeiros europeus eram pequenos e não muito desenvolvidos. Manutenção da autonomia monetária e da política econômica, restrição aos capitais especulativos de curto-prazo e o desejo de proteger os mercados domésticos de capital foram os principais motivos para que não avançassem nos acordos de Roma propostas liberalizantes na área financeira. O Tratado previa, adicionalmente, a possibilidade de que os Estados se utilizassem de “medidas protetivas”, a cláusula de salvaguarda do artigo 109, adotada por insistência da França, pensada para os casos de problemas com o balanço de pagamentos.

A posição alemã, entretanto, era favorável, já neste momento, à liberalização dos movimentos de capitais não apenas dentro da comunidade, como também em nível mundial. A posição francesa foi contrária, pois havia o temor de que os movimentos de capitais especulativos prejudicassem sua autonomia na política monetária e defendia que a liberalização financeira precisaria ser acompanhada de maior coordenação das políticas monetárias nacionais.

A primeira diretiva com vistas a abertura dos mercados de capitais foi adotada em 1960 (os Estados foram obrigados a liberalizar créditos comerciais de médio e curto prazos, investimentos diretos) longe porém, da total liberalização, o que marcou contudo o início do processo. Em 1964, a terceira diretiva com vistas à integração financeira foi submetida ao Conselho Europeu, porém não adotada. Com vistas a revitalizar a discussão a Comissão Europeia encomendou estudo a grupo de *experts* coordenado por seu Diretor Claudio Segré sobre a integração dos mercados nacionais de capitais. O relatório Segré destacou as ligações entre liberdade de movimento de capitais e progressos em

outras áreas como a política monetária e a política econômica num sentido mais amplo. O documento defendeu a remoção dos obstáculos aos movimentos de capital como as diferentes regulações e regimes fiscais domésticos.

A crise desencadeada pelo fim dos acordos de Bretton Woods e os efeitos causados pelos protestos de maio de 1968, em Paris, causaram dificuldades ao franco. A França se viu obrigada a adotar a cláusula de salvaguarda e adotar medidas protecionistas. No ano seguinte, o franco se desvalorizou 11.1% enquanto o marco alemão se valorizou 9.3%. A Política Agrícola Comum e o Mercado Comum estavam ameaçados por tal instabilidade.

Novas lideranças políticas na Alemanha e na França, Willy Brandt e Georges Pompidou respectivamente, retomaram o processo de integração europeia. Em dezembro de 1969 (em encontro denominado *Hague Summit*) os líderes europeus decidiram permitir a entrada de novos membros na Comunidade e também aprofundar a integração com a união econômica e monetária. Foram, então, as primeiras tratativas do que viria a se tornar o processo de criação de uma moeda única europeia. O Plano Werner (do então primeiro-ministro luxemburguês Pierre Werner) previa a instituição de uma união econômica e monetária, em três etapas, até 1980. A “comunitarização” da política monetária levaria a correção dos desequilíbrios macroeconômicos entre os países membros, o que reduziria as disparidades entre os mesmos. O relatório Werner previa, portanto, a harmonização das chamadas competências substantivas dos bancos centrais nacionais. A ideia era compatibilizar procedimentos e não propriamente criar um banco central europeu e sim um “sistema de bancos centrais nacionais” europeus, que poderia administrar uma moeda única. Como destacaram Letessier, Silvano e Soin:

Dans ses conclusions, le rapport Werner définissait les objectifs d'une Union économique et monétaire, à savoir une union économique doublée une union monétaire caractérisée par la convertibilité totale et irréversible des monnaies, l'élimination des marges de fluctuation, la fixation irrévocable des parités e des mouvements de capitaux. Certes l'adoption d'une monnaie unique n'était pas considérée comme nécessaire, mais était estimée comme préférable pour des motifs politiques et psychologiques. Le plan Werner jeta aussi les bases du futur serpent monétaire européen, puis du SME (LETESSIER; SILVANO; SOIN, 2008, p. 89).

O documento tratou também de política orçamentária, regional e de infra-estrutura. Além do mais, nas palavras de Pfetsch:

o relatório afirma a necessidade de 'um grau suficiente de harmonização tributária', 'um mercado de capitais efetivamente comum' e diversos outros instrumentos para a obtenção do fim da convergência econômica entre os países-membros. (...) a criação de um 'sistema comunitário de bancos centrais [...] semelhante ao sistema da Reserva Federal [americana]'. (...) isso significa que 'a união econômica e monetária surge [...] como o fermento do desenvolvimento ulterior da união política (PFETSCH, 2001, p.195).

Dois aspectos foram fundamentais para o fracasso do Plano Werner: a falta de disposição dos países em abandonarem seus instrumentos de gestão macroeconômica nacional e o contexto econômico internacional conturbado da época com choques do preço do petróleo, fim da vigência dos acordos de Bretton Woods, inflação e desvalorização da "moeda de reserva internacional", o dólar. Pfetsch destaca ainda que o plano de união monetária que efetivamente se concretizou, esboçado no Tratado de Maastricht, vinte anos mais tarde, foi em alguns aspectos, mais tímido (ou conservador) que o Plano Werner pois este,

previa, por exemplo, mecanismos eficazes de concertamento entre os parceiros sociais como medida de combate ao desemprego, sobretudo na ausência de políticas econômicas nacionais, item que foi deixado de lado nos Tratados de Maastricht (PFETSCH, 2001, p.195).

O fracasso da concertação entre os membros da então Comunidade Econômica Europeia, na década de 1970, derivado em grande medida das turbulências econômicas ocasionados pelo fim dos acordos de Bretton Woods, fez surgir, um sistema regional de taxas de câmbio, que pretendia limitar a 4.5% a variação entre as taxas de câmbio intra-européias, a chamada "serpente monetária", uma resposta à oscilações maiores e desestabilizadoras do início da década de 1970. Dado o ambiente econômico instável da época e as assimetrias entre as economias dos países e suas políticas econômicas a "serpente monetária", tal qual concebida, fracassou. O que ocorreu, como resultado deste insucesso, foi ancoragem das demais moedas europeias no marco alemão, que mais estável que as demais, seria a proteção das mesmas contra a inflação. Nas palavras de Neal:

What emerged instead was a system of jointly floating currencies anchored to the deutsche mark, which came to be known first as the 'snake in the tunnel,' while the other European currencies could stay

within +/- 1.5% of the deutsch mark, and later as the 'snake in the lake,' when the limits of the variation for the other European currencies could not be held fixed (NEAL, 2007, p. 97).

O marco havia permanecido subvalorizado na década de 1960, com concordância implícita dos americanos, por razões geopolíticas, a uma taxa de 4,2 marcos por dólar, instaurado dentro do regime de taxas de câmbio fixas de *Bretton-Woods*.

A livre conversibilidade da moeda só veio a ser adotada em 1958, quando a estabilidade e o crescimento já estavam assegurados. Em 1961, taxa foi a 4 marcos por dólar, o que não eliminou a subvalorização, que persistiria por toda a década de 60, criando assim condições para a consolidação de saldos de balança comercial favoráveis e da conseqüente posição de credor mundial (SOUZA BRAGA, 1999, p. 216).

Portanto, não foi propriamente a 'independência do Bundesbank' que manteve o valor do marco, mas sim uma política cambial deliberada (e que também teve o apoio político da potência hegemônica) de manter a moeda fraca até que sua posição superavitária por anos seguidos permitisse o fortalecimento da moeda. No que, evidentemente, também teve grande relevância a estrutura e *expertise* da indústria alemã, especialmente nos segmentos de alto conteúdo tecnológico, resultado de suas acertadas estratégias industriais que tiveram início em meados do século XIX. Fatores que permitiram gradual revalorização do marco e estabelecimento de sua hegemonia entre as moedas européias. Como também diz Souza Braga:

tampouco se deve a uma propalada independência [sic] do banco central, a eficiência com que foi sendo removida a subvalorização do marco nos anos 70, uma vez deflagrado o sistema de taxas de câmbio flutuantes, e o sucesso com que foram enfrentados dois choques de preços do petróleo, assegurando-se a estabilidade monetária sem comprometimento grave da trajetória de crescimento – exceção feita com a sincronização com as severas recessões mundiais de 1974/1975 e 1979/1981 (SOUZA BRAGA, 1999, p. 216).

2 – DO SISTEMA MONETÁRIO EUROPEU À CRIAÇÃO DA MOEDA COMUM

Após o malogro do Plano Werner e da iniciativa da serpente monetária as lideranças francesa, na figura do Presidente Valéry Giscard d'Estaing, e alemã, representada pelo chanceler Helmut

Schmidt esboçaram um novo plano para a coordenação econômica européia: a criação do Sistema Monetário Europeu (SME), que pretendia evitar grandes oscilações entre as economias do continente, principalmente pela coordenação mais eficiente das taxas de câmbio, com novos mecanismos de intervenção. Este sistema tem início de seu funcionamento em 1979. Foi definida a criação do ECU (*European Currency Unit*), cerne do novo modelo, unidade contábil criada a partir do peso relativo das moedas nacionais tendo em consideração o tamanho de seu Produto Interno Bruto. O marco alemão passou a representar 30% da cesta de moedas, sendo considerado assim, a “moeda âncora” do SME. O ECU, portanto, foi o embrião do euro.

A criação do Sistema Monetário Europeu, iniciativa em princípio dos franceses, foi também percebida como proposição que atendia aos interesses alemães. O chanceler Schmidt, segundo Eichengreen (2000, p. 211), “considera a criação do SME como um passo lógico no sentido de uma Europa federal – como uma maneira de resgatar a concepção do relatório Werner e de ‘trazer os franceses de volta’”, numa alusão aos problemas de coordenação monetária e cambial dos anos 1970, que atingiram vários países, inclusive a França, obrigada entre 1974 e 1975 a deixar o mecanismo da “serpente monetária”. Os franceses, segundo o mesmo autor,

procuraram fortalecer os poderes de monitoração da Comissão Monetária da Comunidade Européia com o objetivo de criar um organismo da CE perante o qual as autoridades encarregadas das políticas monetárias nacionais pudessem ser responsabilizadas. (...) autorizando os governos a sacar um volume *ilimitado* de créditos (...) parecendo obrigar os países de moedas fortes a prestar ajuda ilimitada aos seus parceiros de moedas fracas (...) porém, nenhuma das provisões do novo sistema funcionou como pretendido pela França e pelos pequenos países da CE que dependiam da política alemã (EICHENGREEN, 2000, p. 211).

A ajuda alemã aos países deficitários ficou condicionada a “realinhamentos”, ou seja, a desvalorizações de suas moedas, caso necessário.

Depois da eleição de François Mitterrand para a presidência francesa, no início dos anos 1980, o fracasso de sua política econômica keynesiana expansionista, que tinha como objetivo resgatar a economia francesa do ambiente deflacionário global fez com que a França adotasse uma gestão econômica ortodoxa, segundo Helleiner (1994, p. 140) “*The government’s expansionary*

program produced rapidly growing current account deficits as well as an inflation rate higher than that in other West European countries, both with raised the possibility of a franc devaluation”.

Havia claro desacordo entre as políticas econômicas francesa e alemã, na primeira metade dos anos 1980, embora o expansionismo fiscal e monetário francês tivesse feito com o que o país tivesse desempenho melhor do que seus pares europeus, em relação ao crescimento, naquele período de recessão global. A Alemanha, em início do governo conservador de Helmut Kohl adota política contracionista e de elevação da taxa de juros para contenção da inflação. A França não resiste a um ambiente que não era favorável às suas políticas e decide estar em consonância com a postura econômica adotada pela Alemanha, mais conservadora e mais “europeísta”. Nos dizeres de Maes:

While Mitterrand gradually turned to European integration as the key theme of his presidency, senior French policymakers, especially pro-European socialists, started manoeuvring towards economic and monetary union. As Finance Minister, Jaques Delors already argued that the logic of the EMS needed to be transcended. As President of the European Commission, he began in early 1985 to push for liberalization of capital movements as part of internal market programme (MAES, 2007, p. 61).

Ou para Helleiner (1994, p. 157), “*Its 1985 White Paper, which established the framework for 1986 Single European Act, emphasized the importance of liberalization capital movements as part of its goal of completing the creation of the single market.*”

No espírito liberalizante que norteou a construção da economia regional europeia o Ato Único Europeu, de 1986, acelera o processo de integração ao prever, para o início de 1993, a criação de um livre mercado entre os países que fosse base de uma posterior união monetária, conforme Gilpin:

que fossem removidas até o fim de 1992 todas as barreiras à livre movimentação de capitais, bens, serviços e pessoas dentro da Comunidade Europeia. (...) Os dirigentes europeus acreditavam que o dinamismo desse mercado revitalizaria a economia europeia e capacitaria o continente a desenvolver grandes corporações multinacionais preparadas para competir eficazmente com suas rivais americanas e japonesas (GILPIN, 2004, p.266).

A liberalização financeira teve consequências para a política monetária. Havia na época o que era chamado de “triângulo impossível” para os ministros de finanças e banqueiros centrais: a existência concomitante de liberdade de movimentos de capitais, taxas de câmbio fixas e autonomia da política monetária. As décadas de 1980 e 1990 caracterizaram-se por gigantescos aumentos nos fluxos de capitais entre os países, ensejadas pelas decisões tomadas, num primeiro momento, pelos Estados do núcleo central do sistema mundial.

Estes fluxos fizeram com que autonomia dos países para controle de variáveis-chave de gestão macroeconômica, tais como câmbio e juros, se reduzisse. No início de 1988, o ministro das finanças francês, Edouard Balladur, segundo Maes:

argued in a memorandum of January 1988 that the EMS still had some important defects, notably its assymetry. Although the Balladur Memorandum focused on adapting the way in which the EMS functioned, it also argued that it was necessary to consider further institucional steps in Europe's monetary construction. The liberazation of capital movements and the internal market would create an integrated economic area: 'Logic demands the creation of a single currency zone' (BALLADUR, 1988, p. 20 apud MAES, 2007, pp. 62-63).

Ao que se somou o contexto geopolítico da época. O surgimento de uma Alemanha unificada, mais forte econômica e politicamente despertou temores, especialmente em britânicos e franceses. Segundo Judt:

A primeira-ministra Margaret Thatcher não escondia seus temores. Em suas memórias, ela relembra uma reunião convocada às pressas com o presidente francês Mitterrand: ‘Tirei da bolsa um mapa que exibia as diversas configurações da Alemanha no passado, o que não pronunciava um futuro dos mais tranquilos [...] [Mitterrand] disse que, no passado, em momentos de grande perigo, a França sempre mantinha relações especiais com a Grã-Bretanha, e que ele achava que estávamos diante de mais um desses momentos [...] Ocorreu-me que, embora não houvéssemos descoberto o meio de fazê-lo, ao menos nós dois queríamos deter a destruidora força germânica. Já era um começo’ (JUDT, 2007, p. 633).

Neste contexto, o surgimento da moeda européia ganhou impulso como compensação política à França por sua aceitação da unificação alemã.

Os alemães poderiam se unificar, mas haveria um custo. Uma Alemanha maior, seguindo um caminho independente, ou retomando

as suas antigas prioridades de país da Europa Central, estava fora de cogitação. Kohl precisaria se comprometer a desenvolver o projeto europeu sob a égide de um consórcio franco-germânico, e a Alemanha precisaria se submeter a uma união “cada vez mais próxima” – cujos termos (notadamente uma moeda europeia comum) seriam estabelecidos num novo tratado (a ser negociado no ano seguinte, na cidade holandesa de Maastricht) (JUDT, 2007, p.634, 2007).

Ou ainda, como destaca Kahn (2007, p. 30) “*Non seulement la monnaie unique pour éviter la disparité franc/deustchemark, mais aussi, et, surtout, une politique étrangere et de sécurité commune (...)*”.

Em 1989, o então presidente da Comissão Europeia e ex-ministro francês Jaques Delors, preparou relatório que foi base do acordado no Tratado de Maastricht, que previa o princípio do gradualismo para consecução do fim da união monetária. Segundo Ahijado, foram estabelecidos a criação do Banco Central Europeu, idéia franco-italiana, que para ter o apoio do governo alemão e do Bundesbank, seguiu suas diretrizes para gestão da moeda propondo que “modificar-se-iam os estatutos dos bancos centrais para torná-los independentes dos governos e das suas políticas econômicas” (AHIJADO, 1997, p. 110). Segundo o economista espanhol estabeleceu-se que, em 1999, “*taxas de câmbio irrevogáveis*” entre os países do SME, determinariam a composição do euro (antigo ECU). O mesmo autor diz que isto “levanta o importante e espinhoso problema da taxa de câmbio de equilíbrio” (AHIJADO, 1997, p. 110) no momento em que se deu a conversão definitiva das moedas nacionais para o euro. Problema que prevalece até hoje, em relação à competitividade de vários países europeus.

A ideia política do relatório Delors, teve sua justificação intelectual, no chamado relatório Emerson, o qual ficou conhecido como *One Market, One Money*. Dentre as vantagens elencadas pelo relatório estão, conforme citado por Ajihado:

- 1) eliminação da incerteza dos valores das taxas de câmbio dos países comunitários, o que seria favorável para os fluxos internacionais de comércio e investimento;
- 2) redução de diferenciais de taxas de juro entre os países, embora persistam diferenciais de solvabilidade e ganhos para o crescimento do PIB no longo prazo;
- 3) supressão dos custos de transação relacionados ao câmbio;
- 4) a consolidação do mercado único;
- 5) maior controle da inflação e menores diferenciais de preços entre as regiões;
- 6) potencial aumento de investimento decorrente de expectativas favoráveis;
- 7) maior papel internacional da moeda europeia com potencial para

concorrer com o dólar como moeda reserva; 8) redução das reservas de ouro e divisas (segundo o relatório, uma poupança de 200 bilhões de dólares); 9) maior peso da UE nas negociações de cooperação e coordenação internacional (AJIHADO, 1997, pp. 118-119).

Dentre as críticas a estes prognósticos avalia-se que as vantagens são bastante exageradas e os custos subestimados. Avalia-se que a tão propalada vantagem da eliminação dos custos de transação teria impactos pequenos e que o esforço dos países para a redução de déficits públicos (com vistas a atender os critérios de convergência de Maastricht) teria elevado os já altos índices de desemprego. A política monetária, bastante conservadora, submete, portanto, as políticas fiscais nacionais a limitações; não são possíveis políticas fiscais nacionais expansionistas para contrabalançar períodos recessivos em determinadas regiões. Ou ainda, segundo Letessier, Silvano e Soïn:

Les modalités de la mise en place de l'euro définies dans le traité de Maastricht ont conduit à une certaine perte d'autonomie des politiques économiques des pays membres engagés dans un processus de convergence. La politique monétaire est du ressort de la BCE. L'objectif prioritaire qui lui est assigné est la stabilité des prix. La politique monétaire ne peut donc a priori être "accommodante". La référence est explicitement neo-classique. (...) Le pacte de stabilité et les critères de convergence qui s'incrinvent dans cette logique placent d'une certaine manière les politiques budgétaires nationales sous la tutelle de la politique monétaire (LETESSIER; SILVANO; SOIN, 2008, p. 93).

A UE permanece sendo um ator fiscal pequeno em relação ao tamanho de sua economia e não dispõe da centralidade política para exercer um papel de redistribuição dos recursos tributários entre as regiões. Existe um Banco Central Europeu, mas não existe um "Tesouro Europeu", que articule as políticas monetária e fiscal. Nas palavras de Traxler:

In the European Union (EU) relatively high economic integration contrasts with low political integration. This involves economic and social policy in that the Single Market and European Monetary Union (EMU) co-exist with maintained national sovereignty in other relevant areas, such as fiscal policy and wage policy. The question is whether this asymmetry creates the need to co-ordinate the nationally conducted wage policy with supranational monetary policy. The literature disagrees on whether a credibly conservative central bank – on which the European Central Bank (ECB) is modelled – can provide

for price stability without real economic costs. A need for co-ordination emerges when the ECB cannot do so (TRAXLER, 2003, p. 596).

Outra crítica que se faz é relativa à argumentação de que a zona do euro seria uma “área monetária ótima” (*optimum currency area*). A teoria associada aos economistas Robert Mundell, Ronald McKinnon, P. de Grauwe, Barry Eichengreen, Peter Kenen e J. Melitz diz que área monetária ótima é uma unidade econômica composta por regiões afetadas simetricamente pelas perturbações econômicas e entre os quais o trabalho e os fatores de produção fluem livremente. Ou, como na definição de Mattli:

A currency área is defined as a área in which exchange rates are immutably fixe or in which a common currency exists. Optimality is defined in terms of their ability of an area to achieve both internal balance (full employment and low inflation) and external balance (payments equilibrium) in the least costly way, that is, without interferences of monetary and fiscal policies (MATTLI, 1999, p. 35).

A zona do euro não é uma área monetária ótima porque nela estão ausentes a flexibilidade de preços e salários, a mobilidade do trabalho e as transferências fiscais (na escala suficiente) dentro da região.

A liberalização internacional dos capitais em conjunto com a liberalização interna da União Européia, o que aumentou o grau de liberdade dos especuladores, tornaram o SME bastante instável e este viveu grave crise em 1992. Confluíram também para a ocorrência desta crise a insuficiente convergência das taxas de inflação (o que minava a credibilidade dos bancos centrais mais inflacionistas), os problemas de orçamento e dívida pública de muitos dos países e as novas condições criadas pela unificação alemã, país núcleo e âncora do sistema monetário e econômico da UE, o que significou um choque assimétrico: como os preços na Alemanha subiram mais devido aos gastos com a reunificação, os demais teriam que ter índices ainda menores para permanecer dentro dos limites da banda de flutuação do SME. Com a crise, a Grã-Bretanha deixou o sistema.

Após a liberalização dos movimentos de capitais promovida a partir de 1990, uma segunda etapa, iniciada em janeiro de 1994 instituiu rigorosos limites aos déficits orçamentários nacionais.

O Instituto Monetário Europeu, base institucional do seria o BCE, foi criado para gerir o SME e coordenar as políticas monetárias

dos países membros para a adoção de uma política monetária única na última etapa. A principal exigência era de os países não poderiam ter déficit orçamentário que excedesse 3% do PIB. No final desta segunda etapa foram criados o Banco Central Europeu e o Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC) para assumir a gestão do SME e definir uma política monetária comum.

A terceira e última etapa inicia-se em 1999, com a criação do euro (o que se materializa no cotidiano das pessoas com o início da circulação das cédulas do euro, em janeiro de 2002), momento em que as taxas de câmbio foram congeladas e o BCE assume total controle sobre a política monetária. As reservas dos Bancos Centrais Nacionais são transferidas ao BCE e este assume o controle da política cambial da UE. Apesar da política fiscal continuar na esfera nacional, o Conselho de Ministros passa a monitorar tais políticas para que as mesmas mantenham-se anti-inflacionárias.

3 – AS DISPUTAS ENTRE FRANÇA E ALEMANHA E O IMPASSE DO EURO

França e Alemanha tem sido, portanto, os atores-chave do processo de integração europeia e as concessões de ambos foram cruciais para dar seguimento ao processo de integração política e econômica, no que, para esta última, se deu passos mais ousados. Apesar da transigência em pontos relevantes seguem as distinções em questões cruciais como que formato institucional terá a integração econômica, o grau de autonomia às instituições supranacionais que os Estados estão dispostos a conceder, a natureza das políticas econômicas a serem perseguidas, no que prevalecem, em última instância, os interesses nacionais. Como nos dizeres de Gilpin:

A aliança entre a Alemanha e a França tem sido crucial no encaminhamento do movimento por uma unidade europeia, especialmente desde o acordo firmado em 1978 para criar o Sistema Monetário Europeu (SME) e o Mecanismo de Indexação Cambial (MIC). (...) Tanto a França quanto a Alemanha esperavam extrair vantagens econômicas de uma economia europeia unificada. Na qualidade de maior potência industrial da Europa Ocidental, a Alemanha seria a principal beneficiária do mercado único e em particular, da ampliação da União Europeia, para incluir Estados da Europa Oriental. Desde a queda do Muro de Berlim, a expansão do comércio alemão com as economias do antigo bloco soviético e o aumento dos investimentos alemães em todas elas trouxe esses países para a esfera econômica da Alemanha. (...) A França, como

parceiro economicamente mais fraco, há muito desejava obter segurança contra o inevitável ressurgimento do poderio econômico alemão. Para atingir esta meta, a política francesa consistia em compartilhar o controle das questões financeiras e monetárias europeias com a Alemanha; isto significava ao mesmo tempo “europeizar” o banco central alemão (Bundesbank), que no contexto do MIC tornara-se na prática o banco central europeu, e dar mais voz à França na gestão da economia europeia. (...) Há quem considere que os franceses ganharam o euro (ao qual a Alemanha inicialmente se opunha) em troca de seu apoio à reunificação alemã. Apesar dessa vitória na esfera econômica, entretanto, a política francesa tem se mostrado ambígua no que diz respeito à unificação política, pois a França teme a perda da soberania nacional e da flexibilidade política (GILPIN, 2004, pp. 268-269).

A disparidade entre as economias traz o problema da coordenação regional. O processo é hierarquizado e os “Grandes Estados” da união monetária, Alemanha e França tem papel preponderante no processo. Na zona do euro, a Alemanha, conforme já mencionado, exerce o papel de “âncora política” do sistema monetário europeu, tendo o Banco Central Europeu como base o Bundesbank e sua gestão monetária ortodoxa.

A França, de sistema produtivo menos avançado que o alemão, defende um maior intervencionismo, “um governo econômico europeu”, o que em determinados momentos significou a defesa de mais gastos públicos, e uma gestão do BCE mais voltada para o crescimento com taxa de câmbio frente às principais moedas que lhe dê mais competitividade industrial. Não tem obtido sucesso nestes pleitos, tendo em vista sua aceitação, quando negociou os termos do Tratado de Maastricht, do pressuposto alemão de gestão monetária centrada na estabilidade de preços. Fiori aponta contradições neste processo, diz ele:

Nesse sentido parecem uma vez mais equivocados os que defenderam Maastricht, o BCE e o euro e hoje propõe, sem sucesso, uma estratégia econômica ‘sociokeynesiana’ para o conjunto da União Europeia que deveria ser liderada pelo financiamento monetário direto do BCE. Esquecendo o fato da existência de um Banco Central que se preocupe também com o crescimento e o emprego (como no caso do FED norte-americano) supor a existência de um poder estatal anterior, com objetivos e projetos claros, mas, sobretudo, com poder suficiente para definir, estabelecer e impor prioridades segundo os interesses de sua própria comunidade ou nação. Este é o enigma central e o

verdadeiro impasse que imobiliza a Europa há tempos: sua incapacidade ou impossibilidade de criar uma cabeça política, um poder central capaz de definir prioridades e impô-las ao conjunto dos participantes da União Europeia (FIORI, 2007, p. 200).

Os países menores tem ainda menos voz neste processo, e dentro do Mercado Comum tornaram-se dependentes do comércio com a Alemanha. Conforme Traxler:

Another, rather neglected problem related to the interaction between the representatives and the rank and file within each bargaining unit. Since this a hierarchical interaction, it can designated as vertical coordination. (Traxler et al. 2001) As any kind of pan-European co-ordination has to rest on multi-level bargaining, the vertical problem of co-ordination magnifies under EMU, such that studies in European policies can hardly ignore it. The coincidence of a horizontal and a vertical problem of co-ordination makes the interaction between the central bank and bargaining more complex than conventional reasoning assumes. (...) Yet, on closer consideration, the co-ordination problems across the eurozone appear less insurmountable owing to the high degree of heterogeneity of interests and resources, since heterogeneity helps to overcome co-ordination problems. (...) A latent mode of transnational coordination has already been developed for some time, as many countries, namely the small ones, have formally or informally tended to orient their wage towards the development of labour costs and inflation of their most important trading partners. In practice, this has made Germany the gravity centre for co-ordination as a consequence of its economic weight (TRAXLER, 2003, pp. 597-598; p. 611).

A postura francesa em relação à economia do bloco tem sido a de reforçar as instituições econômicas comunitárias, mas também tem expressado temores em relação a uma maior união política. A reunificação alemã aumentou a preocupação francesa, como a de outros atores. Conforme diz Fiori sobre a questão: “O que esperar exatamente da Alemanha reunificada e com amplas perspectivas de expansão unilateral, em direção ao leste?” (FIORI, 2001, p. 166).

O federalismo defendido pelo governo, intelectualidade e opinião pública alemã é a expressão dos princípios econômicos liberais de matriz anglo-saxônica com o qual a Alemanha tem reais possibilidades de exercer hegemonia sobre o continente europeu a partir de sua superioridade econômica sobre os demais. As instituições econômicas regionais, “o governo econômico europeu”, sem a perda da soberania nacional, na visão francesa, são o

contraponto ao federalismo alemão que pretende consagrar regras econômicas liberais que garantam sua supremacia. Os problemas enfrentados pela França, com maciço desemprego juvenil, especialmente entre os descendentes de imigrantes, que provocaram violentas manifestações no final de 2005 despertaram a consciência da necessidade de mudanças na política econômica da União Europeia. Segundo Neal:

Until the French voters rejected the proposed constitution of the European Union in the referendum of 2005, France had the political leader of the Franco-German alliance to keep moving Europe toward ever-closer unity. France had led the “deepening” process for the European Union, from the Schuman Plan of 1950 to the Nice Treaty of 2002, primarily to ensure that a resurgent Germany would be enmeshed entirely in a democratic rule of law for Europe. The rejection of the constitution, the change in parliamentary leadership, and the outbreak of widespread riots by alienated, and unemployed, north African youth throughout France in the fall of 2005 have forced the French political leadership to shift emphasis. Preserving French identity and economic interests within the enlarged European Union now take priority over initiatives to strengthen EU institutions. (...) These policy shifts are a response to the continued high unemployment rates and sluggish growth of the France economy, which began at the same time as the slowdown in the German economy (NEAL, 2007, p. 230).

Os diferentes interesses dos dois principais atores da zona do euro, França e Alemanha tornam bastante difíceis as negociações que redundem em maior institucionalização regional das competências econômicas, ou, explicando em outros termos, que tenham substanciais diferenças da atual política centrada em controle de preços e limitação dos déficits fiscais e possam significar menor autonomia por parte da Alemanha. No entanto, há uma extensa discussão acadêmica acerca do “federalismo fiscal”, ou seja, uma estrutura de impostos comunitária diferente da atual estrutura de impostos nacionais e transferências relativamente pequenas para a União. A discussão sobre a estrutura fiscal comum, assim como, por exemplo, os debates acerca de uma política externa comum ou de uma política de segurança comum (e autônoma em relação aos EUA) são cruciais para que prossigam os entendimentos acerca do avanço institucional na União Européia.

A falta de uma identidade comum europeia e os interesses e conexões entre os governos nacionais e seus capitais privados

constituem sérios entraves para uma maior delegação de poderes à UE. A questão fiscal comunitária é entendida como crucial para uma maior coesão política e maior grau de liberdade para a política econômica. Este tema, contudo, permanece de difícil solução e os pactos a respeito reafirmam o Mercado Único como uma área concorrencial e pregam harmonização das legislações nacionais para competição no livre mercado regional. Como explicita Moussis:

*Ayant des structures économiques et sociales différentes à bien des égards, les États qui devaient former la Communauté avaient aussi **des systèmes fiscaux assez dissemblables**, tant en ce qui concerne la politique financière ces t-à-dire, notamment, la composition de la charge fiscale entre impôts directs et indirects, que la organisation technique de l'imposition. 'A court terme, il n'était pas question d'unifier le territoire fiscal de la Communauté. Mais, en attendaant cette unification, il fallait prendre certaines mesures fiscales urgentes dans la domaine fiscal afin de permettre au marché commun de fonctionner convenablement. Ces mesures visaient surtout en double objectif: la neutralité fiscale et l'égalité des conditions de concurrence entre les États members (MOUSSIS, 2007, p.232).*

O euro, portanto, é um fenômeno original na história monetária (por ser moeda formada antes do Estado), e é o dinheiro de alguns dos países centrais, esta peculiaridade é razão de suas limitações, internamente, dentro do Mercado Único da UE e como moeda internacional. Não é possível que uma moeda sem Estado e suas necessárias instituições de gestão econômica (que seria atribuição de um Tesouro Europeu), o que traz como consequência também, a inexistência de um exercício europeu, que poderia eventualmente dar a este Estado relevância estratégica mundial, exerça funções de moeda reserva internacional desbancando o dólar, como pensavam ou pensam certos economistas neoclássicos.

Como pode se depreender da história monetária européia do pós-guerra, o sucesso futuro ou não do euro depende fundamentalmente dos dois principais atores políticos do processo de integração regional, França e Alemanha, cada um com seus interesses e percepções.

Existe um grande temor de cessão das soberanias por parte dos países, o que faz o processo de negociação a respeito das reformas institucionais européias seja bastante lento, frustrando muitas expectativas. Este processo negociado, no qual, evidentemente, alguns “*players*” são muito mais importantes é radicalmente diferente da dinâmica secular do Sistema Mundial

Moderno, em que a centralização nos Estados Modernos ocorreu fundamentalmente com guerras e imposições por parte do vencedor.

Se haverá “Europa federal”, “Europa das pátrias” ou outra Europa, a mudança ou não de seu atual modelo de gestão monetária e de suas políticas econômicas num sentido mais amplo certamente terão impacto decisivo sobre os futuros contornos das instituições políticas da Europa.

REFERÊNCIAS

AHIJADO, Manuel. **A União Econômica e Monetária Européia: mitos e realidades**. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 1997.

EICHENGREEN, Barry. **A Globalização do Capital**. São Paulo: Editora 34, 2000.

FIORI, José Luis. **O Poder Global**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

FIORI, José Luis. **60 lições dos 90**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

GILPIN, Robert. **O Desafio do Capitalismo Global: a economia mundial no século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2004.

HELLEINER, Eric. **States and Remergence of Global Finance – From Bretton Woods to the 1990s**. Ithaca: Cornell University Press, 1994.

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

KAHN, Sylvain. **Geopolitique de L’Union Européenne**. Paris, Armand Colin, 2007.

LETESSIER, Jean-Yves; SILVANO, Jaques; SOIN, Robert. **L’Europe économique et son avenir**. Paris: Armand Colin, 2008.

MAES, Ivo. **Half a century of European financial integration: from the Rome Treaty to the 21st century**. Brussels: Mercatorfonds, 2007.

MATTLI, Walter. **The Logic of Regional Integration: Europe and beyond**. New York: Cambridge University Press, 1999.

MOUSSIS, Nicolas. **Guide des politiques de l’Union européenne**. Brussels: European Study Service, 2007.

NEAL, Larry. **The Economics of Europe and the European Union**. New York: Cambridge University Press, 2007.

PFETSCH, Frank R. **A União Européia: história, instituições, processos**. Brasília: Universidade de Brasília / Imprensa, 2001.

SOUZA BRAGA, José Carlos de. Alemanha: império, barbárie e capitalismo avançado. *In*: FIORI, José Luis. **Estados e Moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.

TRAXLER, Franz. Bargaining institutions and the monetary regime: a cross-national comparison and its implications for European monetary union. *In*: **Journal of European Public Policy** 10, p. 596-615, 2003.