

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

**CRISE DO EURO – ANÁLISE DO SISTEMA POLÍTICO EUROPEU EM
COMPARAÇÃO COM O FEDERALISMO AMERICANO.**

MARIA CLARA LAGO FERRER

No. De Matrícula: 0813212

Orientador: Luiz Roberto Azevedo Cunha

Dezembro 2012

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

MONOGRAFIA DE FINAL DE CURSO

**CRISE DO EURO – ANÁLISE DO SISTEMA POLÍTICO EUROPEU EM
COMPARAÇÃO COM O FEDERALISMO AMERICANO.**

MARIA CLARA LAGO FERRER

No. De Matrícula: 0813212

Orientador: Luiz Roberto Azevedo Cunha

Dezembro 2012

“Declaro que o presente trabalho é de minha autoria e que não recorri para realizá-lo, a nenhuma forma de ajuda externa, exceto quando autorizado pelo professor tutor”.

Maria Clara Lago Ferrer

“As opiniões expressas neste trabalho são de responsabilidade única e exclusiva do autor”

Agradecimentos

Gostaria de agradecer a todos que me deram o apoio e força para me empenhar e concluir o curso de Economia na PUC. A participação de cada um foi de imensa importância para esses 5 anos de estudo e dedicação.

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer a minha família que me proporcionaram as melhores oportunidades de estudo em todas as etapas passadas até agora. Gostaria de agradecer ao meu pai, João Ferrer, que me ensina sempre a aproveitar as oportunidades que a vida me oferece e me manter sempre atualizada e disposta a aprender. Gostaria de agradecer também à minha mãe, Claudia Ferrer, que me ajuda a manter minha cabeça erguida e meus pensamentos positivos em todos os momentos, me ajuda a perceber que os fracassos vieram para nos ensinar e nos tornar melhores pessoas e que cada um é especial com as suas próprias características. Por fim, gostaria de agradecer ao meu irmão, Pedro Ferrer, que me mostrou que por mais difícil e complicado os seus sonhos são, se você fizer com paixão e garra tudo é possível.

Em segundo lugar gostaria de agradecer ao meu orientador, Luiz Roberto Cunha, que sempre esteve presente e disponível para me ajudar em qualquer dúvida ou questão do meu trabalho. Além de ter sido fundamental para a elaboração do trabalho foi de suma importância para enriquecer o meu conhecimento com questões econômicas do assunto.

Em terceiro lugar gostaria de agradecer às minhas amigas que, por mais que não estivessem cursando o mesmo curso, foram e sempre serão de suma importância para a minha vida: Julia Temke, Leticia Rocha, Iva Pestana, Paula Pinto, Patricia Geyer, Maria Cecilia Moreira e Ana Carolyn Bonilha.

Por fim gostaria de agradecer a todos os meus colegas de economia que fizeram dessa trajetória por mais que muito trabalhosa, imensamente prazerosa: Antonia Trompieri, Clarissa Cardão, Renato Vasconcellos, Guilherme Teixeira, Luiz Eduardo Kessler, Luiz Fernando Mendes, Mathias Levy, Antonio Fleichman, Paulo Orenstein, Julio Libergott, Ana Carolina Kang, Eduardo Pereira, Ana Carolina Sá Lucas, Ylan Adler, Bruno Neves e Pedro Coutinho.

Sumário

1) Introdução	6
2) As Teorias de Área Monetária Ótima.....	9
3) O caminho para formação do bloco europeu.....	15
A. Os planos para a atual União Europeia	19
4) A evolução do federalismo político e os Estados Unidos da América.....	27
A. Alexander Hamilton	29
B. A ascensão do poder do dólar.....	35
5) Lições.....	40
6) Lições para o Bloco Europeu.....	42
7) Comparação EUA x UE.....	44
8) Conclusão.....	47
9) Referências Bibliográficas.....	49

Tabelas

Tabela 1: Mobilidade de trabalhadores entre Estados	12
-----------------------------------------------------------	----

1) Introdução

Segundo Mundell (1961) uma zona monetária ótima é uma unidade econômica composta por regiões que apresentam choques simétricos e livre circulação de trabalhadores e outros fatores de produção. A adoção de uma moeda única não é uma regra para os países membros do bloco, é simplesmente natural, pois se torna conveniente para todos. Uma verdadeira zona ótima se adapta facilmente a uma mesma moeda, pois ao fixarmos as taxas de câmbio entre os diferentes países facilitamos e aprimoramos os meios de comércio, fazendo com que a atividade aumente e o desemprego diminua. Dado que os choques são simétricos entre os estados, podemos unificar a política monetária criando um bloco mais forte e representativo mundialmente.

No cenário internacional temos hoje como principal assunto o Fim do Euro e a crise na União Europeia. Durante muito tempo para a maioria das pessoas, não especializadas no assunto, foi mais do que normal pensar no euro como uma moeda forte e a Europa como uma zona de países poderosos, unidos política e economicamente. Porém, hoje, após um dos maiores e danosos colapsos do sistema financeiro, a crise imobiliária de 2008, olhamos o bloco de uma maneira bastante diferente.

A crise imobiliária afetou qualquer país que tivesse seu modelo de crescimento parecido com o americano, um modelo de crédito farto para o mercado imobiliário e para o setor privado. O progresso alcançado por países como Irlanda, Itália e Espanha foi absorvido no colapso financeiro de 2008, fazendo com que essas nações tivessem suas dívidas aumentadas exponencialmente junto com a taxa de desemprego. Países como Portugal e Grécia nem chegaram a esse patamar. Antes mesmo de 2008 já apresentavam descompromissos com as contas fiscais, desequilíbrios prejudicando a competitividade, a diversificação produtiva e assim o crescimento interno. Esses fatos nos fazem perceber que essa união parece mais ter sido uma união artificial do que natural.

A assinatura do Tratado de Roma em 1957 por seis países iniciou o movimento de união das diferentes nações. Alguns anos depois foi criado o SME (Sistema Monetário Europeu) que, visando o aumento do volume de comércio entre os países, criou um mecanismo de atrelamento da taxa de câmbio entre as moedas. Finalmente, já na década de 90, foi assinado o Tratado de Maastricht que abordava um plano separado em três fases modelando a nova zona

européia. A primeira fase caracterizava a mobilidade completa de capital na Europa, a segunda incluía a constituição do IME (Instituto Monetário Europeu), precursor do BCE (Banco Central Europeu), que coordenaria a condução das políticas monetárias, e, por fim, a terceira fase fixaria as taxas de câmbio entre os países da zona constituindo uma moeda única e transferiria a responsabilidade total da política monetária para o BCE.

Mesmo que a moeda não desapareça nos próximos anos, o euro como foi planejado e desenhado já não existe mais e talvez possa nunca ter existido. A idéia de uma zona monetária entre os países europeus formando um mercado mais integrado, com livre circulação de fatores e garantindo a estabilidade política da região e o seu papel no cenário internacional era ótima enquanto o mundo conspirava ao seu favor. O problema era que a adoção de uma moeda única exigia muito mais do que a “sede” por poder de alguns países como França e Alemanha, exigia que os países fossem politicamente unidos. Para muitos a união política surgiria naturalmente após uma união monetária, porém essa afirmação é falsa e o contrário seria o verdadeiro: a união política que levaria, naturalmente, a uma união monetária ótima.

O trabalho de final de curso pretende estudar exatamente o fator político da União Europeia. Como foi o processo de sua criação e quais eram as idéias principais dos idealistas do bloco? Para analisar a fundo essa questão de união política utilizarei o modelo federalista americano como contraposição de como realmente deveria ser formada uma zona monetária ótima, logicamente levando em consideração as diferenças claras dos dois blocos. Acredito que, por mais que eles sejam tão diferentes em tantos aspectos, se os europeus tivessem analisado um pouco melhor e mais afundo o modelo americano a criação da zona do euro poderia ter sido diferente.

A adoção de uma moeda única entre países requer um nível de convergência muito grande destas regiões. E essa talvez tenha sido a maior falha dos fundadores da idéia: a aposta excessivamente otimista de que diferentes países convergiriam para um mesmo nível de desemprego, inflação, e outras variáveis macroeconômicas em geral, com certa facilidade e velocidade. Acreditava-se que as economias europeias conseguiriam, cada vez mais, se tornar mais semelhantes e unidas, sem que uma crise ou colapso internacional atropelasse esse processo.

Inúmeros economistas apontavam diversos motivos que impediam o sucesso da zona do euro como o estabelecimento de uma mesma política monetária que ajudasse a todos os países do grupo, o mercado de trabalho extremamente desigual de cada nação, ou a condução da política fiscal que deveria ser centralizada em um poder que contemplasse os problemas de todos os países. Mas talvez o ponto mais importante de todos que também não foi discutido foi o fato de que uma união monetária não pode subsistir sem uma legitimidade política, sem uma constituição comum, um governo central que sustente o bloco.

Hoje percebemos o quão diferentes são esses países e o quão arriscado foi a tentativa de tentar igualá-los a uma mesma paridade e assim manter uma taxa de câmbio fixa entre eles. A consequência disso tudo é o que vemos hoje: países como Itália, Grécia e Espanha com altos índices de dívidas e problemas gravíssimos de desemprego e atividade.

É complicado afirmar se a moeda desaparecerá ou não, porém o que sabemos é que os problemas estruturais da zona do euro são muito complexos e exigirá muito trabalho, esforço e paciência para seus integrantes. Os jovens vivem hoje em uma nova realidade onde os salários são mais baixos, os benefícios são menores e as oportunidades não estão tão fáceis. O mundo está à espera de uma reação das autoridades europeias que ainda não se mostraram capazes de atuar em prol de uma solução. Nesse meio tempo países mais afetados estão sofrendo para tentar garantir a sustentabilidade da dívida e o mercado financeiro está espelhando todo esse movimento, afetando o funcionamento do sistema financeiro internacional, prejudicando o crescimento global.

2) As Teorias de Área Monetária Ótima

Uma união monetária é bem sucedida quando os benefícios finais são maiores que seus custos de entrada, para todos os estados membros¹. Sabemos que existem na economia mundial muitos blocos monetários, alguns bem sucedidos e outros nem tanto. Mas para fazermos essa análise precisamos observar se os países que compõe os diferentes blocos possuem algumas características específicas.

As teorias de Área Monetária Ótima surgiram há muito tempo atrás, na década de 1960, quando a economia mundial se encontrava em uma situação muito particular. O mundo estava sob o sistema de Bretton Woods, sistema que definia uma paridade única do dólar em relação ao ouro (U\$3 por onça de ouro). Os demais países então tinham suas moedas fixadas ao dólar, que era considerada a moeda principal do sistema.

Dentre as grandes discussões se deveria ser mantido um regime de taxas fixas ao invés de um de taxas flutuantes, Robert A. Mundell², economista, surgiu com uma alternativa para acabar com os problemas estruturais de balanço de pagamentos que prejudicavam os países na época.

Entre os estudos de Mundell, ele menciona que um país com taxas de câmbio flutuantes tem a capacidade de absorver mais choques externos, como choques de demanda, quando ele altera sua taxa cambial. Ele conclui também que em um bloco de países diferentes e moedas diferentes, o ritmo de emprego em um país deficitário é resultado da vontade dos países superavitários a aceitarem mais inflação em suas economias ou não. Em um bloco com países diferentes e uma moeda comum esse resultado se dá pela vontade do Banco Central em permitir desemprego nos países deficitários.

Mundell fala também sobre a importância da questão de mobilidade de fatores de produção. Em sua opinião, a mobilidade de fatores é fundamental para a existência de um regime de câmbio fixo. Já em uma área com baixa mobilidade de fatores o mais ideal é que o câmbio seja flutuante.

¹ Van Overtveldt, J. – “O Fim do Euro – A história da moeda da União Europeia e seu futuro incerto”, pg. 55

² Mundell, R. A. (1961) – “A Theory of Optimum Currency Areas”, The American Economic Review, Vol. 51, No. 4, pg. 657-665

Resumindo então, para Mundell, uma Área Monetária Ótima (AMO) é uma unidade econômica composta por regiões que são afetadas, simetricamente, por choques externos e apresentam uma livre mobilidade de trabalho e fatores de produção. Levando em consideração que as regiões de uma AMO respondem simetricamente aos choques externos, não há uma vantagem clara para que exista uma divergência entre os preços relativos de cada região. Além disso, a livre mobilidade de trabalhadores de uma região com alta taxa para uma de baixa taxa de desemprego tem por fim eliminar o problema de carência de emprego em uma única região.

O estudo sobre a formação de áreas monetárias ótimas engajou muitos economistas a pesquisarem mais profundamente as características destes blocos e criarem suas próprias teorias. Em 1963, Ronald McKinnon³, define que o grau de abertura e o tamanho das economias são as características mais importantes de uma área monetária ótima. Em sua opinião, uma vez que o grau de abertura é considerável, existe uma redução muito forte das flutuações nas taxas de câmbio o que é de muito interesse para a economia como um todo. Ronald McKinnon é um economista da universidade de Stanford e foca seus estudos em economia internacional e desenvolvimento econômico, com um grande enfoque em federalismo fiscal.

Em 1969, Peter Kenen⁴, economista de Princeton, mostra a importância de diversificação em uma economia, onde a entrada dela em uma área monetária ótima de câmbio fixo poderia gerar muitos ganhos dado que estaria protegida de choques cambiais.

Assim como Ronald McKinnon e Peter Kenen, outros economistas criaram as suas teorias e importâncias para a existência de uma área monetária ótima. Hoje, em minha opinião, ainda é muito difícil confirmar se um bloco como Europa ou Estados Unidos é definitivamente uma área monetária ótima, mas conforme vamos enumerando as características necessárias para formação do bloco fica mais simples de tentar chegar a uma conclusão.

Johan Van Overtveldt especifica em seu livro, “O Fim do Euro”, que os principais pré requisitos para um bom funcionamento de uma área monetária pode se resumir em 8 tópicos:

1. Mobilidade de fatores de produção, especialmente trabalho: países com maior mobilidade de fatores de produção conseguem se ajustar mais facilmente aos repentinos

³ McKinnon, R. I. (1963), “Optimum Currency Areas”, *The American Economic Review*, Vol. 53, No. 4, pg. 717-725

⁴ Kenen, P. (1969), “The Theory of Optimum Currency Areas: An Electic View”, University of Chicago Press

choques assimétricos. Essa agilidade acaba por diminuir os custos associados à perda de independência dos países quanto à condução de sua política monetária.

2. Flexibilidade de preços e salários: ajuda os países a absorverem choques na atividade e no nível de emprego, além de reduzir as divergências inflacionárias entre os países.

3. Semelhança de taxas de inflação: um dos motivos para a construção de uma AMO é o incentivo de tentar melhor e aumentar o fluxo do comércio. Países com um nível estável e semelhante de inflação acabam tendo uma maior facilidade para fazer comércio dado que não precisam ficar ajustando suas taxas de câmbio nominais, pois seus termos de troca permanecerão estáveis.

4. Grau de abertura de cada uma das economias: uma economia mais aberta necessita menos de ajustes cambiais para corrigir choques assimétricos ou desvantagens de custos. Sendo assim as desvantagens para se aderir a uma AMO serão menores quanto maior for a abertura da economia.

5. Grau de diversificação de cada uma das economias: economias mais diversificadas têm menos propensão a serem afetadas por choques assimétricos em setores específicos. Quando existe uma maior diversificação o risco não sistêmico fica diluído na economia necessitando de menos ajustes na taxa de câmbio.

6. Integração financeira: ponto mais proposto por J. C. Ingram⁵, onde mostra que mercados mais bem integrados e com mobilidade de capital acabaria resultando em uma redução na divergência de juros, sendo as variações cambiais também reduzidas.

7. Integração fiscal: a união precisa que haja um mecanismo transparente de transmissão fiscal para a redistribuição de renda para que os países se ajustem mais facilmente a choques assimétricos. Uma maior integração fiscal acaba por diminuir também a necessidade de políticas monetárias independentes e, em consequência, dos ajustes nas taxas de câmbio.

⁵ Ingram, J. C. (1973), "The Case for the European Monetary Integration", Princeton University, Essays in International Finance, No. 98

8. Integração política: a integração política promove a convergência política e, com isso, ajuda a convergir o desenvolvimento econômico dos países. Uma maior integração política acaba por reduzir a necessidade de utilização da política monetária.

A questão se a União Europeia é considerada uma área monetária ótima ou não, infelizmente, não é uma pergunta tão simples de ser respondida. As teorias econômicas de AMO não oferecem uma espécie de teste que possamos verificar se tal bloco pode ser aprovado ou rejeitado. Sendo assim, é preciso que esse estudo seja feito através de comparações existentes.

Existem muitos fatores a serem estudados para tentar chegar a uma resposta. Hoje, conseguimos encontrar artigos discutindo a questão sobre a Europa ser ou não uma área monetária ótima. Eichengreen, em seu relatório de 1990, “One Money for Europe? Lessons from the U.S. Currency Union”, analisou os ajustes de balanço de pagamentos e as dinâmicas do mercado de trabalho regional dos Estados Unidos. Andrea Boltho (artigo de 1989), por outro lado, comparou a renda regional e o aumento de suas taxas de desigualdade entre o bloco americano e o europeu.

O relatório mais interessante e que mais é coerente com este trabalho é o de Eichengreen (1990) onde ele se questiona se a Europa, em comparação com os Estados Unidos e o Canadá, se mostra mais de acordo com as teorias de AMO de Mundell: livre mobilidade de trabalhadores e estabilidade de preços relativos entre o bloco.

Sobre a mobilidade de trabalhadores, Poloz, em seu artigo de 1990, mostrou que as taxas de cambio real entre regiões canadenses eram na verdade maiores que as taxas entre os países europeus (França, Itália, Inglaterra e Alemanha). Porém, Eichengreen, evidencia que os ajustes no mercado de trabalho eram mais rápidos nos Estados Unidos do que entre os membros europeus. Nessa época, os Estados Unidos apresentavam uma mobilidade de trabalhadores três vezes maior do que a Europa. A tabela a seguir mostra essa imensa divergência. Entre 1965-70, por exemplo, 17,1% da população americana migraram para outra residência, e 8,6% migraram para um diferente estado. Nessa mesma época, na Europa a média de imigrantes era de aproximadamente 6.5%. Essa divergência não chegou a mudar muito durante o tempo. Em 1980, o bloco americano apresentou 6,2% de sua população migrando para outra área e 3,3% para

outro estado, enquanto que a Alemanha contabilizou um percentual de 1,3 e outros países não passaram de 2%.

Tabela 1.

Country	Regional units (n. of regions)	Reference population	1965-70	1970-5	1975-80	1970	1975	1980	1981	1982	1983
Australia	Inter-states (8)	Pop. 15 yrs+				1.7	1.9	1.8	1.8	1.1	1.1
	Inter-states	Labor force				5.6	5				4.9
	Inter-states	Labor force				21.6	18.7				17.6
Canada	Inter-provinces (12)	Total Population	4.3	4.3	5.1	1.9	1.9	1.8	1.9		
	Inter-provinces	Labor force			6						
	Inter-provinces	Total Population									
USA	Inter-states (51)	Labor force	14	16.5	15.1						
	Inter-states	Total Population	8.6		9.7	3.4		3.3			
Japan	Inter-prefectures (47)	Total Population	17.1		19.5	6.5		6.2			
	Inter-prefectures	Total Population			7.7	3.6		2.6			
England and Wales	Inter-regions (8)	Total Population			24.1	3.7		6.9			
	Inter-regions	Total Population				1.5		1.1			
Finland	Inter-counties (12)	Total Population				2.5	1.7			1.5	
	Inter-communes	Total Population				5.8	4.4	4.1	4	3.9	
France	Inter-regions (21)	Total Population	6.5	8.7	7.9						
	Inter-regions	Labor force	6.4	8.9	8.3						
W. Germany	Inter-Länder (11)	Total Population				1.8	1.3	1.3	1.3		
Norway	Inter-counties (19)	Total Population				3	2.5	2.3	2.2	2.1	2
Sweden	Inter-counties (24)	Total Population				2.4	2.4	2.1	1.7	1.7	1.7
	Inter-communes	Total Population				4.8	4.7	4	3.5	3.5	3.5
Switzerland	Inter-cantons (26)	Total Population	7.6	6.3							

Fonte: “Is Europe an Optimum Currency Area?” pag. 59, Barry Eichengreen.

Não é possível confirmar que esse contraste de mobilidade de trabalhadores entre os Estados Unidos e a Europa teve apenas um motivo. E também não é possível confirmar que essas divergências são devido à barreiras de entrada, pois tais barreiras não existiam na Europa na época. Políticas públicas para incentivar ou “barrar” esses movimentos podem ser um dos motivos. Por exemplo, a necessidade de ter uma residência em seu nome antes de poder se qualificar para receber os benefícios de um trabalhador desempregado ou outros casos existentes na Europa. No final de tudo, o que vale é que sabemos que o fato de os Estados Unidos ter um passado tão mais forte de imigrantes, em contraste com a Europa, pode acabar tendo influenciado esse movimento populacional.

Tendo isso em mente, Eichengreen cita em seu texto, que talvez esse menor movimento populacional europeu possa ser explicado não apenas por uma evidencia de menor mobilidade intrínseca, mas talvez um menor incentivo estatal ao movimento da população. No âmbito internacional, a mobilidade pode se apresentar menor por causa por ajustes de taxa

câmbio, por exemplo, ou outra variável macroeconômica. No âmbito nacional, essa mobilidade seria menor por causa de uma assimetria de choques entre as regiões, entre os estados, não só entre os diferentes países.

Um fato intrigante que pode ser observado também é a relação da mobilidade de trabalhadores com a distribuição de renda em cada país. Em 1983, países europeus apresentavam um desvio padrão de renda per capita muito alto. Na Alemanha, o número era de 0,21 para 31 regiões, 0,25 para 20 regiões na Itália, 0,21 para 19 regiões na Espanha porém apenas 0,16 para 48 regiões nos Estados Unidos. Porém a Inglaterra e França acabaram por apresentar um número até menor que o bloco americano, 0,15 e 0,12, respectivamente⁶. Sendo assim, confirmar que a causa da desigualdade de renda é a menor mobilidade seria uma precipitação.

Levando em consideração todos esses fatores, tentaremos explicar, usando o bloco americano como referência, um dos muitos motivos que fizeram com que hoje a União Europeia esteja passando por um momento de crise muito difícil. Sua falta de compromisso com os pré requisitos para uma Área Monetária Ótima e como ela foi construída será o primeiro passo.

⁶ Eichengreen, B. "Is Europe an Optimum Currency Area?" pag. 60

3) O caminho para formação do bloco europeu

O sonho de criação de um bloco comum europeu começa há muitos anos atrás, muito antes de seu estabelecimento em 1999. Na Europa podemos verificar inúmeros exemplos de formação bem-sucedida de união monetária entre Estados ou regiões de um só país. Dentre eles estão a Itália, a Suíça e o mais relevante de todos: a Alemanha. As base deste capítulo será basicamente e principalmente o livro de Johan van Overtveldt, “O Fim do Euro”.

Pode-se dizer que a primeira tentativa de um estabelecimento de mercado comum na Europa foi a integração alemã. No começo do século XIX, o Estado alemão consistia ainda de inúmeros Estados independentes, cada qual com a sua própria regra, política e moeda. Idealistas e líderes da época percebiam que essa fragmentação do estado alemão prejudicava muito o comércio e a transferência de capital e trabalhadores e resolveram por tomar decisões que maximizassem suas receitas e diminuíssem seus custos.

Foi feita então a eliminação de barreiras tarifárias criando uma união alfandegária (Zollverein) e a adoção de dois padrões monetários: o Thaler e o Gulden. Uma década depois o banco central da Prússia, o Preussische Bank, assumiu o controle da política monetária da maioria dos Estados mantendo assim a união e acordo entre os membros do bloco. Em 1876 a confederação alemã adotou o padrão ouro fazendo com que todos os estados aderissem também e após a Segunda Guerra Mundial o banco central foi reformulado surgindo então o Bundesbank, instituição que acabou por se tornar o banco central dominante da Europa Ocidental na década de 1960.

Segundo Johan van Overtveldt, a experiência alemã foi um exemplo de unificação monetária, porem não deve se encaixar totalmente na definição de zona monetária ótima. O Estado alemão se unificou economicamente muito antes de conseguir consolidar suas idéias políticas, porém não teve o mesmo desfecho de outras zonas monetárias como a união de diferentes países.

O exemplo da Alemanha não deve se tornar um verdadeiro exemplo no estudo da união europeia, pois o estado já havia formado uma união alfandegária e tinham culturas e historias comuns. Contando com o fato obvio de que a mobilidade de trabalhadores e fatores de produção era muito mais simples também, dada a mesma língua, as dificuldades enfrentadas pela

Alemanha não podem nem ser comparadas com as enfrentadas pela União Europeia e os Estados Unidos.

Em contraste com a Alemanha, existe outra tentativa de criação de um mercado comum entre países europeus. Conhecida como União Monetária Latina (UML), formada em Agosto de 1866⁷, o bloco tentou unificar os seguintes mercados: França, Bélgica, Itália e Suíça.

O principal objetivo da UML, segundo Overtveldt, era uniformizar os padrões de cunhagem, preparando o mundo para que a circulação de moedas de ouro e prata passasse a circular livremente. Liderado pela França, no papel de principal parceiro financeiro e comercial, a idéia era que os países do bloco adotassem o modelo bimetálico francês, sendo a troca de ouro e prata por moeda garantida pelos bancos centrais de todos os países.

A UML consistia mais do que apenas a criação de um melhor arranjo monetário. O governo francês considerava o padrão bimetálico como o centro dos arranjos monetários, defendendo rigorosamente esse sistema. Suas expectativas iam muito mais além do melhor funcionamento monetário mundial. Como descreveu Overtveldt, a França mostrava uma “sede” de expandir seu poder econômico e político e acreditava que através do padrão duplo seria a melhor maneira.

Dois acontecimentos impediram que o padrão fosse adotado e que uma linha de moeda única fosse tomada. O primeiro foi a substancial queda do preço do ouro na década de 1850 que fez com que os preços relativos dos dois metais sofressem. A segunda foi o fato de que os países participantes começaram a cunhar moedas com diferentes quantidades de metais, havendo assim, uma variação em seu preço. Como a idéia da UML focava em uma uniformização de cunhagem e os países participantes nunca haviam adotado um padrão monetário comum isso acabou por acarretar no fim da proposta.

Essa proposta acarretava que cada país mantivesse o seu próprio banco central, então havia uma constante desestabilização no fato de que cada banco deveria aceitar moedas dos outros países ao par e sem limites. Johan van Overtveldt acentua, em seu livro⁸ um dos equívocos tomados pelos criadores deste bloco, em que: “a convergência insuficiente das

⁷ Johan van Overtveldt – “O Fim do Euro” capítulo 1, pag. 12

⁸ O Fim do Euro, pag. 13 – Johan van Overtveldt

políticas praticadas pelos Estados-membros. Em consequência, o país que cumprisse com mais rigor as normas era inundado inevitavelmente pelo fluxo de capital especulativo oriundo dos Estados-membros, cujas moedas sentiam a pressão de suas políticas de gastos expansionistas”.

Para desestabilizar ainda mais esse processo, a chegada da Primeira Guerra fez com que houvesse uma depreciação inevitável das moedas, dado que muitos dos países membros da UML adotaram políticas de gastos muito divergentes e, para cobrir suas dívidas, começaram a emitir moeda sem limites.

Seguimos então para uma segunda tentativa de bloco, a União Monetária Escandinava (UMES). A UMES se resumia em uma união política e econômica de três países que já apresentavam relações mais aproximadas: Suécia, Dinamarca e Noruega. A Suécia e a Dinamarca se uniram primeiro em 1872, e a Noruega decidiu se juntar à tentativa de bloco em 1875⁹.

Na época, o estado alemão aderiu ao padrão-ouro, o que fez com que surgisse uma ameaça de depreciação no preço da prata. Os três países nórdicos, adeptos ao padrão-prata, decidiram então por abandonar esse metal e passar a ter suas taxas de câmbio fixadas em termos de uma quantidade específica de ouro. O abandono do padrão prata era crucial para evitar os problemas passados pela UML com o bimetalismo¹⁰.

Contudo os problemas começaram a surgir, sendo o início da Primeira Guerra a chamada “gota d’água”. Com a pressão provocada pelas circunstâncias da guerra, cada país aos poucos desenvolveu suas próprias políticas, concordando em 1924 a desvincular suas moedas entre si, basicamente destruindo o bloco econômico.

Johan Overtveldt verifica que o fracasso da UMES apresenta características muito parecidas com o fracasso da UML. As duas se desfizeram devido à falta de mecanismos que impusessem uma coordenação das políticas monetárias e das políticas econômicas em geral. Porém, é muito importante conseguir analisar o exemplo da UMES para uma visão mais contemporânea. Os países escandinavos, antes de formarem uma união monetária já

⁹ Johan van Overtveldt – “O Fim do Euro” capítulo 1, pag. 14

¹⁰ Definição do termo *bimetalismo*.; também conhecido como padrão bimetálico, é um sistema baseado na utilização de dois metais preciosos, tradicionalmente o ouro e a prata.

apresentavam uma integração política e cultural forte. Porém suas autoridades políticas independentes acabaram por desenvolver políticas muito incompatíveis com a união quando a crise da guerra mundial chegou.

A entrada da Segunda Guerra em 1939 acabou por criar conflitos que impossibilitavam uma união em solo europeu. Na expectativa de evitar que outro desastre viesse a surgir, e com o intuito de terminar com a luta pela hegemonia entre Alemanha e França, os líderes europeus decidem por promover uma unificação da Europa. De cara, já era possível perceber que uma união política seria bem difícil de ser concretizada, dada as tentativas antecedentes. De início então, a idéia foi realizar um consenso econômico e monetário entre os países não comunistas europeus, o que parecia ser possível, e depois o plano seguiria mais em frente.

No cenário econômico, os Estados Unidos também vinham pressionando para a criação de uma unidade entre os países da Europa Ocidental, em parte para criar um bloco forte que pudesse se igualar ao bloco comunista constituído por Stalin.

Após a Segunda Guerra foi lançado então o Programa de Recuperação Europeu. Criado pelos Estados Unidos tinha como objetivo ajudar os países em necessidade após as consequências da guerra. Mais conhecido como Plano Marshall, o programa exigia que os países europeus se consultassem uns aos outros antes de usarem o fundo americano. Para isso foi criada a Organização para a Cooperação Econômica Europeia (OEEC – Organization for European Economic Co-operation), que em 1950, deu origem à União Europeia de Pagamentos, acordo que facilitava o comércio entre os países europeus e visava facilitar o processo de conversão das moedas europeias.

A grande dificuldade dos líderes europeus era tentar minimizar os conflitos de hegemonia entre Alemanha e França. Dessa forma, segundo Overtveldt, os países chegaram a um consenso de que a maneira correta de intervir no controle dos dois países era através do controle de suas indústrias pesadas.

Com esse intuito foi criado em 1951, a Comunidade Europeia do Carvão e Aço¹¹ (CECA) estabelecendo um mercado comum de carvão e aço entre a Alemanha Ocidental, França, Itália, os Países Baixos, Bélgica e Luxemburgo. A demanda por esses materiais era muito elevada na época, e não podia se esperar diferente. As duas grandes guerras, e em especial a segunda, que havia acabado de terminar, acabaram por amedrontar a população europeia como um todo, e o mais comum era esperar que os países tentassem se proteger de qualquer maneira.

A comunidade era uma maneira de criar um sistema europeu mais unido e o primeiro passo para uma federação mais completa. Foi muito difícil para os países europeus entenderem que um estado sozinho teria inúmeras mais dificuldades de se tornar um bloco tão forte quanto Estados Unidos e União Soviética, do que se os estados todos se unissem de alguma maneira.

Essas tentativas antecedentes tinham todas uma idéia principal ou um agente principal. O foco se dava mais para a ascensão do seu próprio poder (poder do país, agente principal) e como vemos foram tentativas não bem sucedidas. Em minha opinião, a falta do espírito de coletividade, a falta da busca de um poder central para todos era o que não permitia que o bloco fosse formado.

A. Os planos para a atual União Europeia

Seguindo essa linha de pensamento, em 1957, com a assinatura do Tratado de Roma, foi criada a Comunidade Econômica Europeia (CEE), tendo como foco a plena integração da economia dos seis membros. Segundo Johan van Overtveldt, a comunidade não tinha como objetivo principal a criação de uma moeda única. Ela era limitada principalmente à constituição de uma união aduaneira e de um mercado agrícola comum. O objetivo principal era que as tarifas comerciais fossem liberadas e que a mobilidade de trabalhadores e produtos fosse facilitada. Na época, o mecanismo de taxa de câmbio seguia as regras do sistema de Bretton Woods, que apresentava resultados razoavelmente bons: taxas de câmbio fixas, porém ajustáveis, atreladas ao dólar por uma paridade de US\$ 35/onça. Os primeiros países a aderirem à Comunidade foram: França, Itália, Alemanha Ocidental e os três países do Benelux (Bélgica, Países Baixos e Luxemburgo).

¹¹ Johan van Overtveldt – “O Fim do Euro” capítulo 1, pag. 17

A idéia de uma moeda comum apareceu pela primeira vez em 24 de Outubro de 1962 no Memorando da Comissão Europeia. Nele a CEE solicitava que a união aduaneira conduzisse a uma união econômica até o final da década de 60, apresentando taxas de câmbio fixas entre todos os países que faziam parte do bloco. O plano não foi posto imediatamente em vigor. Os estados membros da época acreditavam que o sistema de Bretton Woods já fazia o papel suficiente de estabilização cambial generalizada entre os países e eles acreditavam que a estabilidade entre os estados membros já seria garantida por esse regime.

A única medida tomada pelo Memorando foi a criação de um Comitê de Governadores dos bancos centrais dos Estados-membros em 1964. Seus objetivos eram unir representantes dos bancos centrais de cada Estado-membro e coordenar as políticas monetárias de cada Estado. Inicialmente o mandato do comitê era muito limitado, mas com o passar dos anos ele foi ganhando cada vez mais importância.

No final da década de 1960 as tensões monetárias começaram a aumentar muito dado que os Estados Unidos começaram a apresentar uma política de balanço de pagamentos bem diferente. As políticas inflacionárias americanas começaram a dar consequência a uma desestabilização do dólar fazendo com que o sistema de Bretton Woods apresentasse sinais de tensões crescentes. Com esse cenário, as prioridades de políticas econômicas dos Estados-membros diferiram bastante. Os preços e custos entre os Estados começaram a divergir muito causando crises cambiais e de balanço de pagamentos ameaçando a união aduaneira e o mercado agrícola comum.

Em 1969, com o esforço de acalmar essas tensões internacionais, a Comissão Europeia apresentou um plano de criação de uma identidade monetária distinta da comunidade, o Plano Barre¹². Esse plano foi uma iniciativa francesa de convergência das políticas econômicas dos Estados-membros, que pode ter criado algumas divergências entre os líderes de cada país.

O Estado alemão, por exemplo, não reagiu bem ao Plano Barre. Era muito difícil para a Alemanha aceitar a convergir suas políticas com outros Estados que não estavam na mesma situação que ela. Depois de muito esforço a Alemanha superava, naquele ano, o desempenho de qualquer outro país da CEE, incluindo a França. Suas políticas monetárias e

¹² Johan van Overtveldt – “O Fim do Euro” capítulo 1, pag. 19

fiscais eram conservadoras e estavam resultando em uma época de alto crescimento e emprego e inflação baixa e estável. Por mais que eles soubessem que a união monetária seria a melhor e mais coerente saída para superar os problemas do dólar, na época, a população alemã tinha muita dificuldade em abrir mão da sua moeda.

Johan van Overtveldt descreve em seu livro que o marco representava para os alemães o símbolo de dignidade e prosperidade que o país havia alcançado no pós- Segunda Guerra. Outros países entendiam essa posição da Alemanha, até mesmo a França que afirmava, segundo François Mitterand, presidente da França da época (mandato – 1981 a 1995): “O marco é a manifestação do poderio alemão. É uma questão muito profunda que transcende até a política”.

Mas, por mais que houvessem alguns desacordos, a tensão internacional era muito grande e em dezembro de 1969, na Conferência de Cúpula da CEE, acordou-se que seria constituída uma comissão presidida por Pierre Werner, primeiro-ministro de Luxemburgo, com o intuito de elaborar um plano para a implementação da União Europeia Monetária.

Em outubro de 1970 foi divulgado o Plano Werner¹³. O relatório elaborava um plano, de três etapas, para a constituição de uma união econômica e monetária até 1980. Segundo o relatório de criação da União Europeia do ECB (Banco Central Europeu), as três etapas se constituíam da seguinte maneira:

- 1) Restrição das flutuações das taxas de câmbio e intensificação da coordenação das políticas monetárias e fiscais entre os Estados-membros;
- 2) Diminuição das oscilações das taxas de câmbio e das divergências nos movimentos dos preços;
- 3) Fixação das taxas de câmbio e estabelecimento de um sistema de bancos centrais abrangendo toda a comunidade.

As discussões para o Plano Werner criaram uma divisão de opiniões entre os Estados europeus. Os alemães, cada vez mais tensos com a idéia de abrir mão do Marco acabavam por criar discórdias com a França, Itália e Bélgica alegando que união monetária bem

¹³ Johan van Overtveldt – “O Fim do Euro” – A estrada para Roma, capítulo 1, pag. 19

sucedida requeria a criação de uma união política comum para tudo. Como disse Karl Blessing, presidente do Bundesbank, na década de 1960: “(uma união monetária exigia) uma política comercial comum, uma política financeira e orçamentária comum, uma política econômica comum, uma política social e salarial comum, uma política comum a respeito de tudo”¹⁴. Essa união, em escala integral, que alguns países estavam com dificuldade de imaginar.

Outro ponto muito questionado pela sociedade alemã era a constituição de um banco central único. Eles insistiam que, para prevenir repetições das crises monetárias e econômicas das décadas de 1920 e 1930 era preciso que o banco central europeu fosse independente do governo político.

O Relatório Werner foi colocado em prática então em Março de 1971 em uma versão um pouco mais leve. Com a desvalorização do dólar em agosto de 1971, dada uma política de suspensão de conversibilidade de dólar por Nixon, a Europa decidiu por adotar um mecanismo de manutenção da taxa cambial mais conhecido como “Serpente”.

A Serpente era uma regra que reduzia a margem de flutuação das moedas dos membros da CEE para 2,25%¹⁵. Dinamarca, Irlanda e Reino Unido aderiram à CEE e ao sistema novo em 1973 aumentando o tamanho do bloco para nove países.

O sistema de contenção da taxa de câmbio entrou em fracasso no começo de 1973 quando os líderes americanos decidiram por permitir que o dólar flutuasse em relação às moedas mais importantes. Vários países europeus decidiram por se desvencilhar do sistema da Serpente e acabou por resultar no fracasso do Plano Werner. Essas inúmeras tentativas acabavam por tornar cada vez mais claro que ninguém, nenhum país ou sociedade europeia da época, estava lutando ou agindo pela construção de um bloco unido e poderoso. Nenhum país tomava uma decisão tendo em vista o melhor interesse para a Europa como um todo. De acordo com Johan Overtveldt¹⁶ a maioria dos líderes tentavam extrair do projeto as melhores vantagens para o seu próprio país, e esse pensamento acabava por levar o plano como um todo ao fracasso. Em momentos de desespero e pânico, os países decidiam por adotar suas próprias políticas sem mesmo pensar no continente como um todo.

¹⁴ Johan van Overtveldt – “O Fim do Euro” – Plano Werner, capítulo 1, pag. 21

¹⁵ Johan van Overtveldt – “O Fim do Euro” – Sobre cobras e túneis, capítulo 1, pag. 22

¹⁶ Johan van Overtveldt – “O Fim do Euro” capítulo 1, pag. 23

Por maior que fosse a “desunião” dos chamados polos europeus, alemães e franceses, as duas sociedades sabiam que algo deveria ser feito para tentar restabelecer a tranquilidade monetária.

Em 1 de janeiro de 1979 foi lançado então a nova tentativa de criação de união no continente europeu, o SME (Sistema Monetário Europeu)¹⁷. O sistema trazia e colocava em pratica novamente as idéias das décadas anteriores. A França, por um lado, atenta com o intuito de tentar diminuir o domínio alemão e os alemães, por outro, cada vez mais preocupados com a valorização do marco e conseqüente perda de comércio acabaram por aceitar o acordo e trabalhar para que o sistema desse certo. O SME é o passo que podemos considerar hoje como realmente significativo para o que viria ser a União Europeia.

Formado inicialmente por oito países (Alemanha, França, Itália, Holanda, Luxemburgo, Bélgica, Dinamarca e Irlanda) o SME era atrelado ao MTC (Mecanismo de Taxa de Câmbio) que atrelava as taxas de câmbio dos países membros, permitindo certa flutuação entre elas, sendo o marco alemão a moeda de referência. O limite de margem de flutuação era de + ou- 2,25%¹⁸, tendo a Itália uma exceção de + ou – 6% dada a sua taxa de inflação mais elevada. O MTC também envolvia a criação da UME (Unidade Monetária Europeia) que formulava o valor da moeda de cada país de acordo com seu peso econômico. A Inglaterra entrou no SME, mas deixou a libra fora do MTC.

Essas políticas tinham o intuito de melhorar o processo decisório dos agentes, diminuindo suas incertezas. Ao final, o volume de comércio fosse ampliado e a Europa ganharia um maior peso no âmbito internacional.

A grande recessão advinda da segunda crise do petróleo em 1979-80 resultou em vários anos de dificuldade para o SME. Mitterrand, presidente francês da época, lançou uma nova política baseada em aumento dos gastos públicos. Essa política visava apresentar outra alternativa para as políticas de livre mercado que eram perseguidas na época pelos principais polos: Estados Unidos, com Ronald Reagan e Inglaterra, com Margaret Thatcher. O problema foi

¹⁷ Johan van Overtveldt – “O Fim do Euro”, Partindo para o SME, capítulo 1, pag. 23

¹⁸ Johan van Overtveldt – “O Fim do Euro”, Partindo para o SME, capítulo 1, pag. 23

que uma política que impulsionava os gastos fiscais acabava por aumentar a inflação e o desemprego gerando déficit na balança comercial, inúmeros conflitos e tensões trabalhistas.

Esse acontecimento levou a uma onda de desvalorização para o franco, que acabou por refletir em outras moedas como a libra italiana e o franco belga.

A atitude tomada para tentar equilibrar os níveis econômicos foi seguir com as políticas monetárias alemãs que, comparadas com os outros países do bloco, eram políticas bem mais rígidas.

Os franceses tiveram uma imensa dificuldade em acompanhar as políticas alemãs. Para eles sempre foi e sempre será muito frustrante ficar atrelado às “ordens” alemãs. A única pessoa que conseguiu convencer a França a não sair do bloco, segundo Overtveldt, foi o ministro das finanças da época, Jacques Delors, que entendia que as políticas econômicas e monetárias do país precisavam ser reformuladas. Delors iniciou a reconstrução das políticas e em 1987 o franco teve sua última desvalorização e o SME pode seguir com tranquilidade.

A década de 1980 ainda presenciou a criação do Ato Único Europeu¹⁹ (Single European Act), que entrou em vigência em 1 de Julho de 1992. Complementando o Tratado de Roma, o ato único visava eliminar as barreiras tarifárias e comerciais e aumentar a mobilidade de fatores entre os países além da elaboração do Relatório Delors.

Segundo Johan van Overtveldt, o Relatório Delors tinha características muito semelhantes ao Plano de Werner. Seu intuito era criar a UEM em 3 etapas, por um período de 10 anos tendo um objetivo final de manter um regime de cambio fixo entre os países e transferir parte da soberania dos países para um órgão central europeu SEBC (Sistema Europeu de Bancos Centrais), que passaria a determinar a política monetária única do bloco.

Depois de muitas discussões, conflitos e desentendimentos, o principal passo para a criação do que vemos hoje como União Europeia foi a reunião do Conselho Europeu na cidade holandesa de Maastricht, em dezembro de 1991.

Em 7 de fevereiro de 1992 foi assinado então o Tratado de Maastricht, dando início a uma nova estrutura para a união política, econômica e monetária da Comunidade

¹⁹ Johan van Overtveldt – “O Fim do Euro”, Entra Jacques, capítulo 1, pag. 28

Europeia. O plano era estruturado também em 3 fases e culminaria assim em uma maior integração e convergência dos países²⁰:

1. Fase 1: Liberação da circulação de capitais: os países deveriam liberar completamente a circulação de capital e se esforçar ao máximo para trabalhar o fator de cooperação e coordenação quanto à convergência entre eles.
2. Fase 2: Mercado pelo o que chamamos de critérios de convergência. Os países deveriam seguir esses critérios baseando-se nos limites que eles deveriam seguir para suas dívidas, déficit público, inflação, juros, dentre outras variáveis. Essa fase consistia também na constituição do IME (Instituto Monetário Europeu), precursor do Banco Central Europeu (BCE), e seu maior poder quanto às decisões de política monetária (maior poder, não total) e confirmação de plena independência dos bancos centrais nacionais. Essa fase era programada para iniciar em janeiro de 1994.
3. Fase 3: Fixação das taxas de câmbio, e criação da moeda única além do repasse total da responsabilidade da política monetária para o Banco Central Europeu. Fase programada para se iniciar em janeiro de 1999.

Os objetivos do plano eram claros e tentavam por englobar todos os objetivos de todas as outras tentativas: criação de um mercado mais integrado na Europa, com livre circulação de fatores e estabilidade política na região; laços de comércio mais estreitos facilitando o repasse de mercadorias e dando a Europa um papel relevante no âmbito internacional.

Overtveldt especifica ainda que, para entrada no bloco, os países deveriam seguir alguns critérios de convergência: limite de $\pm 1,5\%$ de superação da média das três taxas de inflação mais baixas entre os países membros; juros de longo prazo não superior em 2 pontos percentuais à média dos três países com menor inflação; o país deveria ser membro do Mecanismo de Taxa de Câmbio do SME e não poderia ter feito nenhuma desvalorização cambial nos dois anos anteriores à entrada; dívida pública não superior a 60% do PIB; déficit orçamentário não mais alto que 3% do PIB.

²⁰ Johan van Overtveldt – “O Fim do Euro”, O mantra de Maastricht, capítulo 1, pag. 23

Tudo parecia caminhar como planejado e enquanto o cenário internacional conspirava a seu favor a União Europeia só mostrava bons andamentos e resultados. Entretanto, recessões acontecem, e a crise imobiliária de 2007 chega então, abalando as vigas de sustentação do plano. Países começaram a entrar em crise e ter suas dívidas cada vez maiores. Nesse momento economistas e idealistas do bloco começam a se questionar se a criação da UE foi realmente uma boa criação ou não e se as próprias teorias de área monetária ótima foram seguidas ou não.

4) A evolução do federalismo político e os Estados Unidos da América

Depois de vermos a história da adoção do euro pelos países europeus e sua formação do bloco econômico vamos analisar agora o ponto que em minha opinião é de grande relevância: a análise do federalismo fiscal como um aspecto que falta no bloco europeu.

Como já é bem conhecido, o maior exemplo de federalismo fiscal foi os Estados Unidos da América, que em 1776 conseguiram a independência de suas treze colônias através da Guerra de Independências. As colônias apresentavam características em comum como leis, linguagens, religião e esse ponto foi crucial para que a união entre as nações fosse permitida e estruturada em um primeiro momento como Confederação.

Mesmo com a criação da Confederação, imagino ainda que os Estados deveriam se sentir um pouco vulneráveis e desprotegidos, com medo de uma possível dominação política pela metrópole. Imagine que esse foi um início de um pouco de liberdade para aquela nação, e não há nada mais comum do que pensar que aquela liberdade duraria pouco. Sendo assim, em 1777, o Congresso decide por adotar Artigos de uma Confederação e União Perpétua, formando então uma união que visava à proteção mútua, mas mesmo assim mantendo a segurança e liberdade tanto interna quanto externa. Tamanha liberdade soava como um aspecto positivo e de interesse para todos, porém a institucionalização da Confederação e suas regras e leis adotadas não trouxeram o que mais era almejado na época: a estabilidade econômica.

Como não trouxeram estabilidade econômica? Imaginem diferentes colônias, com liberdade para terem suas próprias idéias, razões e com diferentes histórias, territórios, contingente populacional. Hoje vemos, tanto no âmbito americano, quanto no âmbito europeu, que a tomada de decisão é um processo longo e difícil. Se hoje existe uma grande dificuldade para se entrar em acordo sobre alguma proposta, imagine naquela época onde nem se existia uma idéia de único país, uma única nação, e quando os governos ainda eram independentes devido a rivalidade do Norte e do Sul. Essas disparidades e divergências acabavam por dificultar o exercício pleno de um governo central e assim afastava os Estados de uma chamada e sonhada estabilidade.

Hoje vemos no âmbito europeu ainda essa questão muito evidente. Mesmo fazendo parte de um mesmo bloco, os países membros da União Europeia passam por inúmeras

reuniões para tentar se chegar a um acordo, e acredito que muitas vezes não cheguem a um consenso comum. Ou seja, mesmo depois do bloco já ter sido institucionalizado há muito tempo ainda existe um grande conflito de interesse entre os membros.

Aparentemente, a Confederação se mostrava sólida e com grandes expectativas, porém sua realidade era bem diferente de sua aparência. Podemos exemplificar esse aspecto com o fato de que as reuniões realizadas pelos representantes dos Estados aconteciam esporadicamente, quase uma vez por ano, e era nomeado um presidente que acabava por tomar as decisões em nome da maioria. A Confederação passava por muitas dificuldades e uma das maiores que o governo central se deparava era a falta de seriedade dos Estados para com suas autoridades. A união constituía uma liga de Estados soberanos, mas que não continham um poder de taxaço nacional ou um poder de controle de transações.

Os Estados mantinham a sua soberania, pois acreditavam que tal política fortalecia a sua independência e liberdade, mas, comparativamente, a confederação possuía um poder muito fraco. Dessa forma o sistema rumava para o insucesso e geravam grandes discussões acerca da finalidade e razão para a existência de tal sistema político.

Bordo cita em seu estudo que segundo Boyd e Fauntroy²¹ (1997) o grande equívoco da Confederação foi a delegação de poucas autoridades para o poder central da época. Desta maneira, o resultado era que a maioria do poder ficava com os próprios estados, não podendo existir uma estrutura de relacionamento de poder comum. Cada estado tinha a sua própria autoridade para cobrar impostos, regular a oferta de moeda e financiar seus próprios exércitos.

Como o Congresso não tinha o poder de regular sua taxaço de impostos, a economia incorria frequentemente em déficits primários²². Podemos entender melhor esses déficits públicos lembrando o cenário da época. A Guerra das Independências gerara muitos custos e a partir do momento que o Congresso perdera seu canal de receita via impostos, suas opções para custear a guerra seriam basicamente via aumento de emissão de títulos da dívida

²¹ Boyd, Eugene and Michael K. Fauntroy, (1997), "American federalism 1776-2000: significant events", CRS Report RL30772

²² Definição de *déficit primário*: Resultado da arrecadação do governo menos os gastos, exceto juros da dívida. A grosso modo, é a geração de caixa do governo.

americana. Na época poderia parecer a única opção, mas hoje, como aprendemos como estudantes de economia sabemos que tal decisão acabaria por causar abundância de títulos no mercado, com uma alta volatilidade de preços, inflação e desaparecimento das moedas de ouro e prata e passariam a não mais circular entre a população.

Nesse âmbito, em 1785 é aprovada pelo Congresso a nova resolução estabelecendo que “a unidade monetária dos Estados Unidos da América é um dólar”²³. Essa unidade seria “precificada” a partir da contagem de grãos de ouro e prata que a moeda é feita, sendo uma proporção de 15,253 para 1.

Dando prosseguimento a esse processo de formulação de uma nova moeda para circulação no comércio, em setembro de 1786, segundo Eichengreen, o Congresso determina a criação da Casa da Moeda, responsável pela cunhagem de moedas, que a princípio eram apenas feitas em cobre. Pela Constituição de 1789, o Congresso seria o único responsável por controlar a cunhagem de moedas e pela regulação de seu valor. Essa autoridade dava ao Congresso um poder que faltava no governo central da Confederação, permitindo que houvesse então uma hierarquia muito maior entre o governo central e a sociedade. Não com o intuito de que se criassem uma separação entre classes mais sim a imposição de maior autoridade para o governo sobre suas regras passadas para a sociedade.

O problema central da Confederação era, em minha opinião, a falta de comprometimento que os Estados tinham com as ordens vindas do governo central. Para estes, elas eram apenas simples sugestões e não regras que deveriam ser tomadas. Uma vez que não temos uma organização desse sistema não conseguimos criar uma base econômica que dê estabilidade ao bloco. Isso mostrava que os laços entre as associações eram muito fracos e não iriam suportar uma guerra ou conflito entre nações.

A. Alexander Hamilton

No meio deste cenário, diferentes economistas começam a mostrar seus estudos sobre um possível sistema político que mudaria o rumo do bloco americano. O federalismo americano foi desenvolvido então mediante acordos e conflitos, declarações e muitas discussões

²³ Eichengreen, B. – “Privilégio Exorbitante”, capítulo 2

resultando em três correntes deste processo: nacionalista de Alexandre Hamilton, federalista e unionista²⁴.

Os artigos de Madison, Jay e Hamilton são os que ganham destaque em meio a esta discussão onde focam em alternativas para os entraves vividos pela Confederação. James Madison foi um advogado e político dos Estados Unidos. Tomou posse da quarta presidência dos EUA, de 1809 a 1817. Em 1788 foi responsável por ter escrito as dez primeiras emendas da Constituição. Alexander Hamilton foi o primeiro secretário do tesouro dos Estados Unidos e um dos principais conselheiros políticos do presidente George Washington, a quem esteve ligado também John Jay, político e diplomata junto com Benjamim Franklin²⁵ na França e primeiro presidente da Corte Suprema. Outras opiniões dos autores também surgiram tentando por sustentar a substituição da união pela formação de vários estados menores, onde um governo central único e forte levaria a uma ordem comum, reduzindo o poder local.

Hamilton foca suas idéias exatamente neste ponto fraco existente no sistema político. Em sua opinião²⁶ (1787 – 1788, p. 15 e 16) este era o momento em que as pequenas idéias e “emoções” deveriam ser deixadas de lado e era preciso entender e focar seus pensamentos em um governo geral, um governo de todos e não em um parcial. Era preciso pensar em um interesse comum para todos e não em interesses em particular. Como explica Hamilton em seu livro “Os Artigos Federalistas”, porém em outras palavras, a federação deveria ser capaz de amar a União como um todo em substituição ao amor do estado.

Os federalistas criticavam a Confederação, sustentando a necessidade de que deveria haver uma sólida relação com o mercado exterior e que as negociações com comerciantes e países estrangeiros deveriam ser feitas por uma autoridade específica e não pelos próprios americanos. Ou seja, a idéia era que essa noção de soberania fosse vista e entendida não só pelo povo americano, mas também pelas nações ao redor do mundo e mesmo assim permanecia o entrave de que essa busca de autoridade federal não deveria gerar prejuízos para as autoridades dos Estados.

²⁴ Mathiot, André. El federalismo en Estados Unidos. Paris: Presses Universitaires de France, 1956, p.215-217

²⁵ Benjamim Franklin – Jornalista, inventor e diplomata americano. Foi um dos líderes da revolução americana. Era uma figura representativa do iluminismo

²⁶ Hamilton, A., Madison, J., Jay, J. Os Artigos Federalistas 1787 – 1788

Em seu trabalho “O Federalista”, Hamilton, Madison e Jay criam a ideia do sistema federalista americano. Hamilton é o principal escritor da obra e foi responsável pela criação de mais da metade dos artigos. A contribuição mais importante, entretanto, foi de James Madison que, dentre os artigos que escreveu, estão o famoso artigo 10 – separação dos poderes – e o artigo 51 – necessidade de um governo central e forte. John Jay escreve apenas alguns artigos que elaboram mais especificamente a posição frente às relações internacionais que a federação teria que adotar²⁷.

Hamilton inicia a análise introduzindo o fato de que esse assunto é de suma importância dado que trata-se da existência da União, da segurança e prosperidade dos Estados que compõe esse império. Ele frisa que estava reservado à América resolver essa importante questão e se questiona se “...os homens são capazes de dar a si mesmos um bom governo por própria reflexão e escolha, ou se a Providência os condenou a receberem eternamente a sua Constituição política, da força ou do acaso”²⁸.

Hamilton se coloca contrário a esse espírito de intolerância que caracteriza os partidos políticos da época. A maneira violenta e despotista pela qual os governos buscam seus votos e aliados é a maneira que fará com que o partido político acabe entrando em falência e levando a estabilidade econômica do Estado consigo.

“As minhas intenções ficam no meu coração; mas as minhas razões serão expostas aos olhos de todos para que todos as possam avaliar. A coragem com que pretendo apresentá-las não há de fazer desonra à causa da verdade”²⁹. O fato de que as ideias não devem ser impostas e sim consideradas para uma avaliação é um ponto muito importante do pensador, e seu foco na união para a prosperidade política, por mais supérflua que possa ser, parece ser a maior e mais importante razão com que ele propõe provar a utilidade desse mecanismo.

Os autores acreditam que seria muito mais fácil e seguro para os americanos viverem sobre as regras do federalismo do que ao ideal de liberdade tão procurado pelo povo. É importante lembrar que junto com o entusiasmo da liberdade vem muitas vezes as desconfianças

²⁷ Biografia Federalista – Associação Arcos

²⁸ Hamilton, A., Madison, J., Jay, J. O Federalista (página 13)

²⁹ (Fala de Alexander Hamilton) – Hamilton, Madison, Jay. O Federalista (página 15)

mesquinhas e que na maioria das vezes essa liberdade sem vigor de governo não é possível de ser mantida, segundo Hamilton.

A criação de uma união dos Estados trazia muitas vantagens para a população como um todo. Muitos demoravam a enxergar, afinal seria um mínimo de perda de sua liberdade e imposição de uma “prestação de contas” para um poder único, o governo central.

Uma das vantagens, muito importante para a época, era o fato de que esse sistema acabava contando com um aliado muito importante: o comércio, uma vez que ajudava a fortalecer o desenvolvimento e a indústria. Muitos pensavam que o comércio entre as diferentes nações era a condição crucial para o surgimento de uma guerra industrial. Nesse caso, de acordo com o estudo de Roberto Gurgel de Oliveira Filho³⁰, o único poder capaz de amenizar e controlar os conflitos seria o governo central, que poderia criar regras e subsídios às importações e exportações que iriam facilitar o comércio, sem valorizar ou desvalorizar um Estado.

Essa intensificação do comércio facilitada pela União acabava por gerar muitas externalidades positivas para o povo como um todo. Entendo que uma vez que existe um acordo entre Estados, um maior volume de comércio é transacionado, criando uma tranquilidade e maior confiança para os povos que participam desse movimento. Um estado pequeno acaba ficando muito vulnerável dos produtos que vende e consome, não tendo barganha para impor uma restrição com um prazo tão longo, resultando em um fraco laço de comércio e assim pouca estabilidade econômica. A criação de uma União acaba de fortalecendo e se ajudando ganhando assim o respeito da maioria das nações e o desejo de tais nações em se tornarem sua aliada. Para uma expectativa futura de crescimento, esse pensamento é muito importante. O fato de que esses economistas e pensadores conseguiram projetar um futuro estável e inovador em termos de comércio para o povo acabava por alegrar e animar o resto da população.

Hamilton acentuava que uma forma de estímulo ao comércio seria a criação de uma moeda uniforme que circulasse entre os Estados. Tendo sido um dos 3 membros do primeiro gabinete de George Washington, Hamilton, um dos formuladores da Lei de Cunhagem de 1792, acreditava fortemente na necessidade de manter a união dos 13 estados e enxergava a moeda uniforme como uma fonte de laço muito eficaz.

³⁰ Roberto Gurgel de Oliveira Filho – mestre em Direito Constitucional pela PUC-Rio 2009

Em 1791 Hamilton envia um relatório sobre o estabelecimento da cunhagem (Report on the Establishment of a Mint³¹) que estrutura uma proposta de cunhagem uniforme das moedas como força para estimular o comércio entre a união e os novos Estados independentes. Ele era um dos defensores do bimetalismo e, seguindo as tabelas elaboradas por Sir Isaac Newton (antigo mestre de cunhagem que especificou o peso em libra dos dois metais³²) em 1717, estabeleceu que as moedas de ouro deveriam ser utilizadas para transações de maior valor, sendo as de pratas utilizadas em pequenos negócios.

Utilizando a pesagem de um dólar espanhol, segundo Eichengreen, o Congresso definiu então que uma moeda de prata de dólar seria constituída de 371,25 grãos de prata e que a proporção para as moedas de ouro cunhadas em ouro seriam de 15 para 1.

Alexander Hamilton é nomeado Secretário do Tesouro no período entre 1789 e 1795 e formaliza um plano de reestruturação da déficit publico e criação de um mercado financeiro. Segundo Bordo e Vegh³³ (2002) o plano incluía 4 importantes elementos: (i) financiamento da dívida nacional, (ii) criação de um fundo de amortização, (iii) garantia da receita fiscal e (iv) criação de uma Banco Central dos Estados Unidos. A idéia principal do plano era de fazer com que os déficits públicos se tornassem títulos do governo de longo prazo criando um mecanismo para oferta e amortização desses títulos, sistema que é muito conhecido hoje como títulos da dívida do governo americano.

Apesar de Alexandre Hamilton ter sido um dos grandes precursores da doutrina moderna do federalismo não podemos deixar de mencionar a contribuição importantíssima ao autor que foi o primeiro a utilizar o termo “república federativa” na historia política dos países: Charles de Montesquieu. A criação da federação nos Estados Unidos se deu no final do século XVIII mas esse sistema político acaba por buscar seus pilares estruturais na doutrina de Montesquieu.

“O Espírito das Leis”, publicado em 1748, é o livro onde Montesquieu elabora seus conceitos sobre as formas de governo que poderiam comandar os Estados da época. Seus

³¹ Eichengreen, B. “Privilégio Exorbitante” – capítulo 2

³² Eichengreen, B. “Privilégio Exorbitante” – capítulo 2

³³ Bordo Michael and Carlos Vegh, (2002), “If only Alexander Hamilton had been Argentinean: A Comparison of the Early Monetary Experience of Argentina and the United States” Journal of Monetary Economics April.

pensamentos foram muito utilizados em posteriores formulações de sistemas e um de seus seguidores foram Hamilton, Madison e Jay.

Montesquieu foi muito importante para a formulação do federalismo norte americano de Hamilton, quanto ao fato de que para ele os Estados apenas teriam tranquilidade quando houvesse uma forma diferente de se organizar, forma esta definida como governo federativo. Porém Hamilton faz uma contraposição aos pensamentos do idealista francês sobre a necessidade de pequena extensão dos territórios. O ponto forte de Hamilton é na conciliação dos pontos positivos de grandes e pequenos governos, e argumenta seu modelo ideal da seguinte maneira: (palavras do próprio Hamilton – 1787 – 1788, 69-70)³⁴:

“It is very probable” (says he) “that mankind would have been obliged at length to live constantly under the government of a single person, had they not contrived a kind of constitution that has all the internal advantages of a republican, together with the external force of a monarchical, government. I mean a confederate republic.

This form of government is a convention by which several smaller states agree to become members of a large one, which they intend to form. It is a kind of assemblage of societies that constitute a new one, capable of increasing, by means of new associations, till they arrive to such a degree of power as to be able to provide for the security of the united body.

A republic of this kind, able to withstand an external force, may support itself without any internal corruptions. The form of this society prevents all manner of inconveniences.”

Hamilton deixa claro suas bases para sustentação de uma tão desejada união para o povo de seu país e da vontade de se ver livre de um governo de imposições e despótico. Suas bases são a de um governo com características do liberalismo clássico onde as prioridades seriam a individualidade e o liberalismo. No modelo dele também os estados criariam uma suposta rede de força comum onde o crescimento ou declínio vertiginoso de um só membro poderia ser atenuado por resistências dos outros.

³⁴ Hamilton, A., Madison, J., Jay, J. Os Artigos Federalistas 1787 – 1788

Em 1789, a constituição que entra em vigor no país nada mais é do que a república federativa de Montesquieu colocada em prática, segundo Roberto Gurgel. A constituição estabelece a forma federal do Estado, os órgãos de poder, as suas competências e sua forma de funcionamento. A Carta de Direitos é criada trazendo para conhecimento as 10 primeiras emendas da Constituição americana. Ela traz consigo leis e regras que até hoje são muito conhecidas como a proibição ao governo federal de privar qualquer pessoa a vida, liberdade ou propriedade, sem o devido processo legal.

Madison, como líder na Câmara dos Representantes, elabora as dez primeiras emendas à Constituição e propõe a Carta de Direitos quando o conflito entre os políticos federalistas e anti - federalistas começa a ameaçar a ratificação da nova Constituição nacional. Até hoje ela desempenha um papel muito importante e é um símbolo das liberdades fundamentais do povo e da cultura e história da nação americana.

George Washington assume então a primeira presidência do estado norte americano. Seguindo as idéias federalistas o sistema político que ele comanda abrange as características de um sistema de governo central e governos estaduais, fruto da União de estados autônomos; separação entre o poder do governo local e do governo federal; ascensão do poder nacional frente aos poderes locais.

B. A ascensão do poder do dólar

Nos anos que se seguiram, o dólar mostrou um fraco volume de circulação entre os países e incrivelmente também entre o seu próprio país. Segundo Eichengreen, a moeda praticamente não participou do financiamento das próprias importações ou exportações, tendo o governo recorrido muitas vezes a créditos de Londres, Paris ou Berlim ao invés de Nova York. Sendo assim, os créditos eram na maioria expressos em libras, francos ou marcos e não em dólares.

A Inglaterra era considerada a primeira economia industrial do mundo e era o maior país em volume de comércio. A economia inglesa já havia passado por muitas estruturas que não podiam nem ser comparadas com os Estados Unidos, por exemplo, em meados do século XIX, a Inglaterra já contava com um sistema financeiro moderno que incluía

um sistema bancário bem desenvolvido onde o Banco da Inglaterra³⁵, instituído em 1694, tinha o papel de um moderno Banco Central.

Dada sua adoção ao padrão-ouro há muitos anos, a economia inglesa apresentava uma estabilidade muito maior do que de outros países. O principal centro financeiro do mundo era situado em Londres e a maioria dos investimentos externos eram feitos em libra esterlina.

Desta maneira, o dólar era uma moeda muito pouco circulada, o que dificultava a expansão das transações comerciais americanas. Podemos perceber esse problema analisando o sistema de crédito americano. Como explicado por Eichengreen, normalmente o sistema se daria da seguinte forma: um exportador americano, ao fechar uma venda, iria solicitar ao banco americano um empréstimo ao apresentar os chamados “aceites comerciais”, ou seja, os recibos de expedição da mercadoria e seu faturamento. Este banco, uma vez que tenha recebido os documentos iria checar a validade e confiabilidade do crédito do comprador e do vendedor e caso fosse aceito daria o empréstimo, caso contrário, o exportador americano deveria aguardar o pagamento chegar.

Em um mundo dependente de crédito de Londres a transação seria muito mais complicada. Ao invés de o único moderador ser o banco dos Estados Unidos, e o banco do importador estrangeiro, ainda incluiria na transação o Banco de Londres que teria a função de fornecedor de crédito. Ao invés do banco americano fornecer o crédito para o exportador americano, este banco iria solicitar ainda um empréstimo do banco de Londres, e assim iria efetuar o pagamento.

Uma primeira reação a esse longo procedimento é perceber que a transação poderia ser concluída muito mais rápido se não houvesse que incluir o banco de Londres no meio do processo. Esses empréstimos não são disponibilizados tão rápido e com tanta facilidade e é preciso que um alto número de informações sejam transferidas para Londres para que o pagamento seja aceito. Além disso, esse procedimento aumentava muito os custos para os comerciantes americanos. Estes, além de pagarem mais taxas adicionais para os ingleses, ficavam muito expostos à taxa de câmbio libra-dólar, dado que os empréstimos eram feitos todos em moeda local (a libra).

³⁵ Eichengreen, B. “Privilégio Exorbitante”

É impossível imaginar que os Estados Unidos aceitariam continuar nessa situação por muito tempo. Além de serem pontos que dificultavam seu comércio, o país americano estava evoluindo de uma maneira galopante. Em 1870 eles já haviam passado a Inglaterra na produção de bens e serviços e em 1912 na categoria de exportadores de mercadorias³⁶. No entanto, esses fatos não permitiam que o país abrisse filiais ou fizessem muitas transações com economias estrangeiras.

Outros fatores também retardavam o avanço dos Estados Unidos. Uma das desvantagens era a volatilidade de seus mercados financeiros. Segundo Eichengreen em seu livro “O Privilégio Exorbitante”, os Estados Unidos passaram por 14 crises financeiras nos 100 anos anteriores À Primeira Guerra Mundial, sendo a pior delas a passada em 1907. Outro ponto era o fato de que se mostrou impossível para o país americano manter a circulação de moedas de ouro e de prata ao mesmo tempo uma vez que os preços de mercado dos dois metais estava em constante manutenção.

Outro fator, muito importante, era o a questão de que os Estados Unidos não possuíam um Banco Central para estabilizar os mercados. O país contava com o Banco dos Estados Unidos, órgão estruturado por Alexander Hamilton desde 1791. O banco era a maior instituição financeira do país e o único que podia operar em mais de um estado. Alexander Hamilton, ao propor a institucionalização do banco foi muito criticado por Thomas Jefferson e James Madison, segundo Eichengreen, por acharem que a instituição ia levar ao controle das finanças americanas pelas elites. Ele mantinha sob controle os monopólios financeiros locais, oferecendo ao mercado uma alternativa quando os bancos cobravam taxas de juros muito altas e era responsável por manter estável a relação entre oferta de metais preciosos e estoque de moeda, quando os bancos se negavam a pagar as quantias devidas de ouro e prata.

Quando chegou a hora de renovar a carta patente do Banco dos Estados Unidos, a maioria das instituições financeiras locais se colocaram em oposição. Muitos achavam injusto o banco se negar a aceitar notas de bancos inadimplentes quando estas instituições possuíam acionistas e investidores politicamente muito influentes.

³⁶ Eichengreen, B. “Privilégio Exorbitante”, capítulo 2

Desta maneira, a renovação do banco foi negada e as instituições financeiras locais ganharam a liberdade de poder de emissão de notas resultando, claramente, em inflação e depois em colapso. Essas consequências fizeram o Congresso repensar no que havia sido resolvido e em 1816 concedeu uma carta-patente a um segundo banco dos Estados Unidos por um prazo de 20 anos.

O segundo banco ganhou pouca atenção durante o mandato dos primeiros presidentes, William Jones e Langdon Cheves. A diferença começou quando Nicholas Biddle sucedeu a Cheves. Biddle³⁷ era um economista extremamente inteligente e totalmente apegado com a idéia de um sistema federalista. A sua crença era de que um governo forte necessitava um banco central forte, e assim, durante o seu mandato se dedicou a expandir as atividades da instituição. Ampliou a rede de agências, aumentou o volume de empréstimos e investimentos e usou a instituição para disciplinar outros bancos.

Biddle teve muita dificuldade para conseguir fazer com que o Banco dos Estados Unidos continuasse em vigor. Enfrentou candidatos a presidência como Andrew Jackson que eram totalmente contra a constituição do banco. Segundo Eichengreen, Jackson acreditava que o Banco dos Estados Unidos favorecia o círculo elitista dos banqueiros e não queria que a Filadélfia (sede do banco) fosse sede do poder financeiro americano.

Demorou muito para que os Estados Unidos pudesse contar com um outro banco central, e nesse meio tempo o sistema monetário internacional contava com um dólar que não desempenhava um papel significativo e com uma libra tão poderosa quanto o ouro e todas as outras moedas europeias.

Segundo Eichengreen, a crise de 1907 fez com que as preocupações com a instabilidade das finanças americanas aumentassem muito. As transações financeiras em Nova York eram baseadas em especulação, ao contrário de investimentos concretos, que predominavam muito em Londres. Esses fatos necessitavam então da criação de um mecanismo para gestão dos problemas monetários do país.

³⁷ Eichengreen, B. "Privilégio Exorbitante" – capítulo 2

Passaram-se anos e algumas tentativas de institucionalização de um banco central, como por exemplo o Plano Aldrich, de Nelson Aldrich³⁸, presidente da Comissão Monetária Nacional, constituída em 1908.

O projeto do presidente Woodrow Wilson, foi então aceito, conforme Eichengreen, onde se elaborava um sistema de bancos de reserva regionais, com conselhos de constituição local mas supervisionados por um Federal Reserve Board. O novo Banco Central deveria garantir uma “moeda elástica”, supervisionando a oferta de crédito para evitar uma alta volatilidade da taxa de juros e assim crises financeiras como a de 1907. A técnica adotada nesse sistema seria a compra de aceites comerciais em dólar, ou seja, os bancos americanos teriam que abrir filiais no exterior para garantir o mínimo de oferta de aceites.

Desta maneira, segundo descreve Eichengreen, foi feita a Lei da Reserva Federal que autorizava os bancos nacionais com capital mínimo de US\$ 1 milhão a abrir agências em outros países.

Essa lei foi um fator muito importante que impulsionou a expansão da moeda americana nos países estrangeiros. Por mais que Londres já tivesse uma reputação muito forte, o cenário da época facilitou muito o desenvolvimento do mercado americano. Com a Primeira Guerra Mundial, as exportações americanas sofreram uma forte expansão, pois o país se tornou o maior ofertador de produtos para os países que estavam derrotados após a guerra. Os Estados Unidos passou a ser conhecido como a fábrica e o celeiro do mundo, como cita Eichengreen.

Da maneira que eu entendo, os Estados Unidos teve um grande fator que impulsionou sua expansão que foi o fato da guerra ter eclodido bem no meio do cenário especificado nos parágrafos anteriores. Mas também não se pode esquecer que esse país passou por muitos contratemplos e inúmeras tentativas de estruturação que não foram bem sucedidas. A ascensão do dólar foi alcançada, mas o caminho até lá foi longo e custoso.

³⁸ Eichengreen, B. – “Privilégio Exorbitante” – capítulo 02

5) Lições

Quando analisamos a história e as mudanças pelas quais os blocos monetários passaram, passamos a entender melhor a evolução do federalismo fiscal. Isso se dá, pois todas as uniões fiscais evoluídas se deram por uma grande integração com a união política formando então uma base forte para a cooperação fiscal. Friedrich (1968)³⁹ afirma que o federalismo não é simplesmente um padrão estático que é imposto e simplesmente evolui sendo caracterizado por uma divisão de poderes entre os níveis de governo. É um contínuo processo pelo qual varias comunidades políticas segregadas entram em acordo para trabalharem juntas para a elaboração de uma solução para os seus problemas, adotando assim políticas em comuns e tomando decisões em conjunto para seus mesmos problemas.

A visão histórica acaba por nos mostrar que praticamente todos os países resolveram criar suas uniões por razões muito similares. Bordo explicita bem em seu paper “A Fiscal Union for the Euro: some lessons from history”, que as razões se dão basicamente por os seguintes motivos: (i) carência de segurança militar, ou seja, sua conseqüente demanda por defesa ou (ii) o desejo de se tornarem independentes de poderes soberanos. Esse foi o caso dos Estados Unidos que foi fundado em uma revolução contra o poder britânico. Similarmente a fundação da federação da Argentina que refletiu o desejo do povo de alcançar uma independência do império espanhol. Temos como exemplo ainda a formação da federação brasileira que foi basicamente construída para benefícios econômicos. A federação alemã, que foi desenvolvida por questões políticas e para um maior benefício econômico, entre outras.

Por mais que fatores como língua comum, culturas similares, a existência de economias complementares e uma esperança por uma independência sejam fatores muito importantes para a criação de uma união, estes não são condições suficientes para o sucesso de uma federação. De acordo com Friedrich (1968)⁴⁰ um fator muito mais importante do que essas condições é o que ele chama de “espírito federalista”. O “espírito federalista” é um comprometimento dos países com a essência do sistema federalista. Esse comprometimento viria aliado com o compromisso pelos países de adoção e contribuição ao sistema.

³⁹ Friedrich, Carl J., (1968), Trends of federalism in theory and practice, New York: Praeger

⁴⁰ Friedrich, Carl J., (1968), Trends of federalism in theory and practice, New York: Praeger

Outro ponto que conseguimos notar é que o desenvolvimento destas instituições federalistas se deram, em quase todos os blocos, em um período de eventos excepcionais, muitas vezes quando a atividade econômica declinava em meio a crises financeiras. O exemplo mais comum foi a Grande Depressão de 1930 que afetou muito a institucionalização dos países federalistas. Como resposta à crise econômica, os governos centrais aumentaram seus poderes. Conseguimos verificar com uma análise um pouco mais profunda que o processo de centralização de poder das federações americanas, argentina, brasileira, entre outras, foi muito intensificado durante e após a Grande Depressão.

6) Lições para o Bloco Europeu

Focando as lições para o bloco europeu, conseguimos extrair delas cinco tópicos⁴¹ que ajudariam na formação do estado federalista hoje.

Primeira lição: a regra de no-bailout (eliminar o processo de socorro entre os países) ajuda a evitar pressões para desintegração da união monetária. Essa regra funciona quando o bloco conta com uma fiscalização forte de vigilância e monitoramento da política fiscal e da acumulação de débito pelo Estado. O maior problema na área monetária europeia é a fraca eficiência do governo fiscal em todos os membros do bloco. É preciso haver reformas e reestruturações aumentando o poder, independência, transparência e accountability das instituições fiscais domésticas.

Segunda lição: unidades fiscais regionais podem ter uma receita considerável e uma independência de gastos quando o sistema vigente impõe a regra número 1 de no-bailout.

Terceira lição: é preciso existir um arranjo melhor desenvolvido para a área do euro que possa suportar eventos de crises financeiras e crise de dívida dos países.

Quarta lição: o fato de que uma crise financeira pode ser um momento bom para o aumento da centralização do governo fiscal e para a estruturação de um mecanismo de transferência e equalização dos pagamentos. A Grande Depressão foi um exemplo onde esses processos foram seguidos. A lição sugere que a Europa poderia ver a crise atual de dívida de alguns países como um momento de uma possível reestruturação de seu sistema de transferências, e isso parece estar acontecendo.

Quinta lição: a importante regra de que é preciso se aprender e se adaptar às mudanças econômicas que acontecem nos países do mundo. Essa regra já parece estar sendo usada pelos países europeus dado que algumas mudanças e reestruturações no sistema da União Europeia já foram feitas e protocoladas.

O bloco europeu é o primeiro caso de bloco onde a política monetária é de responsabilidade de um único Banco Central que representa a vontade de todos os países

⁴¹ Bordo, Michael D., Markiewicz, A., Jonung, L., A Fiscal Union for the Euro: some lessons from history – NBER working paper 17380

membros, e a política fiscal está descentralizada nas mãos dos muitos governos nacionais de cada país membro⁴². Essa estruturação é nova para os economistas e pesquisadores do mercado financeiro então o que acaba por acontecer é que cada um possui sua própria opinião sobre o futuro incerto da economia europeia.

Diferentemente dos países europeus, a formação dos Estados Unidos da América se dá a partir da união de pensamentos de comuns, de horizontalidade de poderes, de formação de uma grande e forte equipe em relação a mercado e política. A Europa inundada com os pensamentos históricos de comunidade em camadas ou estruturas sociais, utilizando seus mecanismos aristocráticos e feudais da Idade Média formam uma relação mais verticalizada, um bloco com características muito diferentes.

Difícilmente conseguimos puni-los, porém, ou culpá-los por esse mecanismo único de “desunião” que os diferencia tanto do estado norte-americano. Construir um bloco de diferentes nações depois de tanta desigualdade, conflito e guerra é uma tarefa inimaginável. Juntar culturas e línguas diferentes e forçar uma prestação de contas para um único poder acaba gerando uma imposição de perda de liberdade por parte de cada nação. O que não acontecia tão explicitamente com os povos norte americanos. Eles apresentavam diferenças sim, isso é claro, mas estas são incomparáveis com as verificadas no campo europeu.

Para sabermos ao certo se o federalismo fiscal é uma resposta para que o euro seja uma moeda sustentável é preciso uma análise um pouco mais profunda de cada caso, mas como vimos pelo caso dos Estados Unidos e como podemos perceber por outros exemplos como Brasil, Argentina e Canadá existem condições que a Europa ainda deve tomar para que a união fiscal aconteça com sucesso. As cinco lições citadas acima ajudariam neste processo de reestruturação do sistema.

⁴² Bordo, Michael D., Markiewicz, A., Jonung, L., A Fiscal Union for the Euro: some lessons from history – NBER working paper 17380

7) Comparação EUA x UE

Comparando diretamente os dois blocos principais deste trabalho, conseguimos analisar a partir de três aspectos as suas diferenças quanto ao sucesso como uma área monetária ótima. Dividimos essa parte na análise de três aspectos, como foi feito por Michael D. Bordo em seu paper “The United States as a Monetary Union and the Euro: A Historical Perspective”, que são apresentados abaixo:

Integração Monetária

Integração Real

Vontade Comum de integração política

Analisando o primeiro ponto sobre integração monetária, resumimos uma união monetária como um sistema que possui uma autoridade monetária em comum ou um Banco Central. Os Estados Unidos levaram quase 150 anos para atingir o plano de verdadeira união monetária, e com a Constituição de 1789 o bloco adotou uma moeda em comum, o dólar. Sendo assim é preciso verificar que a adoção de uma mesma moeda não significa que os países fazem parte de uma união chamada monetária, eles apenas tomaram um passo condicionante no caminho para atingi-la.

Como vimos no capítulo anterior, na história mais detalhada da formação dos Estados Unidos, sabemos que durante muitos anos o bloco americano ficou usando diferentes moedas, ouro, prata, certificados de notas, até que foi institucionalizado o Federal Reserve em 1914. O sistema do Federal Reserve consistia em 12 bancos regionais que eram coordenados pelo conselho de governadores em Washington D.C. Conflitos regionais ocorreram durante os anos de 1920 e 1930 e muitos economistas acreditam que estes conflitos ajudaram nas crises que resultaram a Grande Depressão. Apenas com o tratado bancário (Banking Act) de 1935 que a autoridade total de controle da política monetária foi passada para o conselho de governadores.

Em comparação com os Estados Unidos, na Europa a unificação da autoridade de política monetária foi concretizada, de acordo com os planos, em 1999, quando o euro e o Banco Central Europeu foram estruturados. O euro foi aceito universalmente pelos membros de todos os países envolvidos.

Resumindo, no sentido de aceitação do euro como uma criação eficaz de uma união monetária, a União Europeia está em linha. O ponto é que não temos como confirmar que essa união vai garantir o comprometimento em longo prazo de uma estabilidade de preços, ou seja uma estabilidade econômica.

Passando para o segundo aspecto, a integração real, entendemos que essa integração se concentra no mercado de bens de consumo, bens de capital e mercado de trabalho. Os Estados Unidos, de muitas maneiras, atingiram a integração real muito antes de conseguir uma integração monetária completa. A Constituição construiu uma base política muito firme para a integração, quando foi proibida a cobrança de impostos e taxas em comércio entre estados e quando a mobilidade de trabalhadores e capital foi assegurada. Em alguns aspectos podemos dizer que os Estados Unidos já eram, naquela época, muito melhor integrados, nesses pontos, do que a União Europeia é hoje.

No âmbito de bens de consumo podemos dizer que os Estados Unidos já vêm trabalhando com um comércio de paridade de preços entre as regiões desde antes da Guerra Civil. Os preços são os mesmos e são normalizados, comparativamente, com os seus custos de transporte. Já no cenário europeu, por mais que existam leis tentando regular esse processo, não é possível se confirmar que existe um ajuste de preços que igualem os preços cobrados em cada país.

No âmbito do mercado de bens de capital, dentre os textos pesquisados, não é possível confirmar exatamente quando o bloco americano se tornou financeiramente integrado. A Europa, por outro lado, pode ser considerada integrada hoje, como os Estados Unidos estavam em meados do século XX. As taxas de juros (nominais e reais) tanto de longo quanto de curto prazo vem convergindo desde os anos de 1990.

Sobre os mercados de bens de trabalho, é bem claro que os Estados Unidos sempre esteve praticamente um século na frente na Europa no quesito de integração desse mercado. Margo (1998)⁴³ acredita em evidências de que já existia uma convergência tanto dos salários nominais quanto dos reais entre todas as regiões antes da Guerra Civil. Essa integração refletia um movimento muito grande de pessoas a procura de um melhor padrão de vida entre as

⁴³ Margo, R. A. (1998) – Labor Market Integration before the Civil War. – NBER Working Paper 6643

regiões. A Europa, em contraste, sofre tanto de imobilidade de trabalhadores, que acaba se refletindo na profunda barreira cultural e da língua que é criada. Como aprendemos nas lições de Krugman em 1993, um choque regional no Estados Unidos é rapidamente ajustado por uma saída de trabalhadores de uma região para outra, já na Europa, esse mesmo choque acabaria por causar um aumento evidente da taxa de desemprego.

O fraco comprometimento da União Europeia com a integração real, especialmente este fato de imobilidade de trabalhadores e assimetria de choques já é a um tempo conhecido como um aspecto crucial pelo qual a União Europeia não se enquadra como uma Área Monetária Ótima e pelo qual a união monetária não deveria ter sido criada. A transferência fiscal elimina quase metade do declínio de renda de uma região nos Estados Unidos. De acordo com Eichengreen (1997)⁴⁴ essa mesma transferência entre os países da Europa acaba ajudando em uma fração quase mínima no declínio da atividade. O paliativo do federalismo fiscal, no bloco europeu, está faltando, e seria de grande interesse para todos que fosse estruturado.

Por fim, sobre o aspecto de vontade política, este tem sido a força por trás da integração monetária e real tanto nos Estados Unidos quanto na União Europeia. Pelo lado dos Estados Unidos, essa vontade veio do desejo de independência das 13 colônias pela Inglaterra e a consequente Constituição de 1789 que criou a identidade do bloco para o século seguinte. Na União Europeia, por outro lado, é a vontade política da elite, e não do povo como um todo, de se continuar com o processo da união.

Nossa perspectiva mostra que o bloco europeu atingiu a integração monetária muito antes dos Estados Unidos, porém os outros aspectos de integração ainda não foram alcançados e podemos dizer que estão em um processo muito lento de desenvolvimento. As próximas decisões do conselho da Europa serão aspectos de suma importância para sabermos se a união estará andando para frente e se evoluindo ou se está cada vez mais com um passo lento e não podendo entregar bons resultados.

⁴⁴ Eichengreen, B., (1997a) One Money for Europe? Lessons from the U.S. Currency Union

8) Conclusão

Após estudo sobre o caminho dos dois grandes blocos monetários existentes, Europa e Estados Unidos, conseguimos ressaltar algumas considerações sobre o andamento da crise do euro. Imaginar que seria uma tarefa fácil impor uma única moeda para todos os países membros da Europa seria muita hipocrisia por um lado. Hoje, preciso admitir que foi uma coragem imensa ter tomado essas atitudes, mas alguns feitos foram, certamente, inapropriados.

A criação da União Europeia baseou-se na vontade de se criar um mercado comum entre os países europeus e com isso alcançar uma posição relevante tanto no âmbito político quanto no âmbito econômico mundial. A sede por sucesso e poder que alguns países como Alemanha e França fez com que esse bloco tomasse um caminho muito diferente de outros blocos como, por exemplo, os Estados Unidos.

No âmbito americano, por um lado, a maioria, se não todos os Estados tinha a consciência e a vontade de se alcançar a liberdade e independência da metrópole britânica. No âmbito europeu, por outro lado, não posso confirmar que a idéia de se unir vinha de todos os membros. Obviamente todos gostariam de alcançar um maior posicionamento comercial frente aos outros países, mas talvez nem todos tinham a consciência das medidas que se proporião a tomar. Esse fator foi, ao meu ver, condicionante para que algumas medidas importantes como união fiscal e política tivessem sido deixadas parcialmente de lado.

Hoje, abrimos o jornal e vemos uma quantidade grande de notícias que discutem o incerto futuro do euro e a que mais me ressaltou aos olhos, e me fez escolher o tema do trabalho, foi uma notícia da revista britânica “The Economist” que mostrava uma charge da Angela Merkel e do Nicolas Sarkozy lendo juntos um livro sobre a história do federalismo americano.

Ao modelar o sistema federalista ao qual a Constituição americana foi baseada, Alexander Hamilton, tinha em mente que tentar unir um grupo de Estados soberanos e forçar-los a seguir regras comuns seria um erro que só traria tirania e guerra.

Hamilton criou um sistema que foi capaz de tornar aquela recém república em um poderoso país que hoje está envolvido em quase todo o tipo de comércio e transação existente no mundo. Obviamente não devemos dar todos os créditos para esse economista especificamente. Muitas mudanças já ocorreram nesse país e muitas outras pessoas igualmente capazes e

inteligentes tiveram parte deste desenvolvimento, mas este certamente é um nome que deve ser lembrado quando analisamos o começo da história.

Será que a Europa precisa hoje ser complementada por aspectos “hamiltonianos”? No começo do ano, Sarkozy assumia que os países europeus necessitavam de um federalismo europeu, e Angela Merkel chegava a prever um processo de caminho para uma união política, conforme artigo mencionado.

A Europa não vai se tornar uma espécie de Estados Unidos tão cedo e isso é claro. O que, em minha opinião, é o mais importante é que as autoridades europeias, em especial alemãs e francesas, sejam capazes de admitir que precisam voltar atrás e aprender com os outros blocos. Aprender que características básicas como a presença de um prestador de última instância, uma integração econômica e uma flexibilidade para lidar com choques, mobilidade de trabalhadores e de capital, são características que precisam estar na “alma” da união e precisam ser as mais esclarecidas e automáticas possíveis.

A Europa tem uma chance de conseguir sair desta crise e continuar com a sua dignidade e reputação, mas é preciso que haja uma verdadeira vontade e disposição por parte dos países que a compõe.

9) Referências Bibliográficas

Bordo, Michael D.; Markiewicz, Agnieszka; Jonung, Lars - **“A Fiscal Union for the Euro: some lessons from history”** Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w17380>

Bordo, Michael D.. **“The United States as a Monetary Union and the Euro: A Historical Perspective”** www.nber.org

Bordo Michael and Carlos Vegh, (2002), **“If only Alexander Hamilton had been Argentinean: A Comparison of the Early Monetary Experience of Argentina and the United States”**
Journal of Monetary Economics April

Boyd, Eugene and Michael K. Fauntroy, (1997), **“American federalism 1776-2000: significant events”**, CRS Report RL30772

Charlemagne. **“1789 and all that – The history of fiscal federalism may offer the euro zone some lessons”**. Disponível em: <http://www.economist.com/node/21547253>

Charlemagne. **“Europe on the rack – Why the euro is breaking the European dream”**

C. Randall Henning, Martin Kessler. **“Fiscal Federalism: US history for architects of Europe’s fiscal union”** – www.bruegel.org

Eichengreen, B. - **“O privilégio exorbitante”**

Eichengreen, B. **“One Money for Europe? Lessons from the U.S. Currency Union”**

Feldstein, Martin S. - **“The Euro and European Economic Conditions”** – www.nber.org

Friedrich, Carl J., (1968), **“Trends of federalism in theory and practice”**, New York: Praeger

Hamilton, A., Madison, J., Jay, J. **“Os Artigos Federalistas”** 1787 – 1788

Hamilton, A., Madison, J., Jay, J. **“O Federalista”** – edição 2003

Ingram, J. C. (1973), **“The Case for the European Monetary Integration”**, Princeton University, Essays in International Finance, No. 98

Johnson, Simon. **“America’s Exceptional Fiscal Conservatism”**- www.project-syndicate.com

Kenen, P. (1969), **“The Theory of Optimum Currency Areas: An Electic View”**, University of Chicago Press

Margo, R. A. (1998) – **“Labor Market Integration before the Civil War”** – NBER Working Paper 6643

Mathiot, André. **El federalismo en Estados Unidos**. Paris: Presses Universitaires de France, 1956

Mundell, R. A. (1961) – **“A Theory of Optimum Currency Areas”**, The American Economic Review, Vol. 51, No. 4

McKinnon, R. I. (1963), **“Optimum Currency Areas”**, The American Economic Review, Vol. 53, No. 4

Overtveldt , J. - **“O Fim do Euro – a historia da moeda da União Europeia e seu futuro incerto”**

“One nation overdrawn – Lessons for Europe from America’s history” –

<https://www.economist.com/node/21541836>

“A reminder for the EU: America did not create federalism to back the dollar” –

www.economist.com

“Currency disunion – Why Europe’s leaders should think the unthinkable” -

www.economist.com/node/21552250

“Breaking up the euro area – The Merkel Memorandum” -

www.economist.com/node/21560252

“The euro crisis – A delicate proposal” - www.economist.com

“Towards a genuine economic and monetary union”- report by President of the European

Council, Herman Van Rompuy – <http://www.consilium.europa.eu>