

**“O Euro e o Federalismo europeu,
uma perspectiva de cidadania”**

ÍNDICE

1. Introdução

2. O projecto europeu

3. A UEM e o euro

- a) A criação da UEM**
- b) A crise actual do euro**
- c) A integração económica**

4. A integração política

- a) A velha querela do (con)federalismo**
- b) Especulação prospectiva**

5. Notas conclusivas

1. Introdução

Os europeus habituaram-se ao domínio do mundo durante cerca de quatro séculos, com os feitos, sucessos e ressentimentos que se conhecem.

A guerra-fria ainda permitiu disfarçar uma certa decadência europeia, ao preservar a centralidade estratégica do Continente, enquanto palco da confrontação dos Pactos Militares, com um deles, a NATO, a garantir a sua segurança colectiva.

A ligação privilegiada com a Aliança Atlântica e os EUA foi abalada pelos três grandes acontecimentos que encerraram aquele período da guerra-fria: a queda do Muro (de Berlim); o colapso da União Soviética (ex-URSS); e a reunificação alemã, todos num intervalo de apenas dois anos, época em que curiosamente a Internet ainda não fazia parte da nossa realidade e um sistema multipolar começava a ensaiar os primeiros passos, num clima de incerteza e imprevisibilidade, que o vem caracterizando, por isso mesmo a clamar por uma Europa robustecida que hoje não consegue ser.

Na verdade, a Europa vive uma conjuntura de dificuldades e inquietações, predominando a descrença e a indefinição estratégica, impedindo-a de se afirmar neste novo século, com as principais potências europeias a hesitarem na escolha entre o reforço do estatuto político e económico comum e a tentativa de prosseguirem, singularmente, o próprio jogo e desígnio, ainda que escudados sob a capa da Europa.

Se não aparecerem respostas credíveis para a crise das dívidas soberanas, a colocar em causa o próprio euro, é o projecto europeu que poderá ficar ameaçado de desconstrução, enredando a comunidade europeia num complexo dilema: acelerar a “Europa política” ou aceitar a “desintegração do sonho europeu”.

Resolver esse dilema equivale a encontrar um caminho de transformação da Europa que evite o declínio para que pode conduzir a actual encruzilhada, uma UE que consiga polarizar no duplo tandem da estabilidade e convergência, da responsabilidade e solidariedade.

Isto significar que a União não pode retroceder para um patamar que a levasse a confiar unicamente no método de cooperação inter-governamental, confiando na Comissão Europeia (CE) e no seu papel de garante dos interesses de todos os Estados-Membros (E-M's), da integridade do mercado único e da moeda única (euro).

Esperemos que a actual “tormenta” não seja mais do que uma curta antecâmara de um novo ciclo na história feliz da integração europeia, que, aliás, sempre tem vivido sob o signo do velho e irresolúvel conflito entre Estado e Federalismo, numa contenda que ainda não conseguiu destronar as realidades dos E-M's, enquanto expressão dos seus diversos interesses e necessidades, naturalmente menos conflituantes em tempos de prosperidade e bem-estar.

Chegámos a uma situação em que todos parecem unidos a clamar por mais Europa, um diagnóstico aparentemente tão fácil, com uma terapia imensamente complexa e intrincada.

O nó górdio da questão está em “como consegui-lo”, de tal modo que se mantenha, em simultâneo, a união de toda a família europeia, o que, entre outros desafios, passa pelo aprofundar da integração da área do euro, sem criar clivagens ou divisões relativamente aos restantes 10 E-M’s que dela ainda não fazem parte, com especial acuidade no caso do Reino Unido (RU).

Os itens seguintes reflectem um humilde ponto de vista sobre o que está em jogo com a crítica conjuntura europeia e as hipotéticas saídas da crise que está a afectar, não só a Zona Euro (ZE), mas, em geral, toda a União Europeia (UE).

2. O projecto europeu

Finda a II GM, surgiu um amplo movimento de reflexão sobre a Europa, a guerra, a violência, a construção europeia, o espírito europeu, a cultura e o progresso técnico e científico, com diversos conchaves a marcarem a agenda política.

Um propósito comum animou esses encontros: repensar a Europa, numa época marcada por uma activa consciência de pertença europeia, norteada por valores éticos e humanistas, vincadas percepções de ordem civilizacional e cultural e inabalável vontade política, com dois desígnios em mente – realizar a paz entre as nações e acabar com as veleidades totalitárias.

Foi neste movimento que se integraram os pais fundadores da Europa e os inspiradores dos Tratados europeus.

O processo de construção europeia foi, simbolicamente, iniciado a 09MAI1950 (data escolhida para Dia da Europa, a partir de 1995). Nesse dia, Robert Schuman, mediante acordo prévio com o chanceler alemão Konrad Adenauer (1876-1967), fazia a conhecida e histórica “declaração”, inspirada na visão europeia de Jean Monnet, a propor a tutela de uma autoridade supranacional, com poderes vinculativos, na produção e comercialização do carvão e do aço, estabelecida através da CECA (Tratado de Paris – ABR1951).

Seguiram-se, como é sabido, a CEE e o Euratom (Tratado de Roma – MAR1957), iniciando-se uma fase de cooperação económica e de abolição dos direitos aduaneiros entre os seis membros fundadores.

O *Tratado de Maastricht* (1992), que instituiu a UE, preparou a união monetária europeia (UEM) e introduziu os elementos essenciais à união política, sendo considerado o de pendor mais federalista de todos, incluindo o actual Tratado de Lisboa (TL). Um ano depois (1993), era criado o mercado interno, apontado, justamente, como uma das maiores realizações da União.

Esta sucessão de Tratados ao longo das últimas seis décadas tentou acompanhar a mudança do mundo e da própria Europa, numa constelação de acontecimentos que alteraram o xadrez geopolítico mundial, modelado pelo pós-11SET01, as guerras do Afeganistão e do Iraque, a crise americana do *subprime*, a “Primavera Árabe”, a crise financeira europeia, a emergência fulgurante da China, o recuo do Ocidente, o avanço dos BRIC’s, num ambiente global em que a economia se “desligou” e tornou dominante da política.

Essa evolução fez-se também com custos e perversidades. Refiro-me ao crescente império técnico que, hoje, parece governar a Europa e alguns dos E-M's da UE, talvez num sinal de descrédito dos políticos europeus e nacionais junto dos respectivos eleitorados.

Alguns seguidores desta linha chegam a afirmar que, desde o início, o euro foi uma mera criação de tecnocratas, com o seu maior expoente, o antigo presidente da CE, Jacques Delors, a acelerar o processo de integração com vista à união monetária, sem que tenha levantado, ao tempo, quaisquer reticências acerca da moeda única e do próprio Tratado de Maastricht.

Também os critérios do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) foram englobados na mesma onda crítica de invenção de tecnocratas e a sua principal justificação, sempre apresentada de forma furtiva, como, de resto, muito da própria construção europeia, foi largamente advogada pelos burocratas de Bruxelas.

Entretanto, a UE e muitos dos seus E-M's desperdiçaram a oportunidade de se prepararem para esse novo mundo moldado pela globalização competitiva. Ultrapassar este atraso em conjuntura desfavorável carece de liderança e uma ampla visão estratégica, precisamente o que tem faltado a uma UE desorientada e confundida, facilitando, assim, o ataque de especuladores, como que apostados na implosão da ZE.

Estas vulnerabilidades não se compadecem com o curto prazo, nem com a exiguidade de desígnios e interesses comuns, muito menos com a instrumentalização europeia que, cada vez mais, se nota na estratégia alemã, pouco sensível aos ingredientes fundacionais da solidariedade e coesão.

De facto, aquilo a que se assiste hoje, é a uma nítida subordinação das instâncias e parceiros europeus ao directório germano-francês (a ordem não é arbitrária, até porque Sarkozy tem sido um subserviente *compère*), numa Europa em queda no SI multipolar em maturação, onde emergem a China, em vertiginosa ascensão a nível regional e global, e os EUA, cuja Administração veio declarar a região Ásia-Pacífico, como a sua maior prioridade estratégica (Obama – Austrália/17NOV2011).

É curioso notar a avaliação que Delors fez, no final de 2011, da liderança alemã, considerando-a como uma ameaça ao rompimento do método (“comunitário”) que permitiu os avanços da Europa, acrescentando que o método sucedâneo preconizado pela Alemanha, transformará a CE, enquanto executivo comunitário, num mero “...“*secretariado técnico*”, *sem que daí advenham bons resultados ...*”.

A verdade é que o primeiro beneficiário da crise na ZE tem sido a Alemanha reunificada, em pleno processo de afirmação, porventura esquecida do resultado da austeridade severíssima imposta à República de Weimar nos anos trinta e o perdão de parte substancial das suas dívidas de guerra concedido pelos aliados, em 1953. Este ênfase da questão alemã, deve-se ao facto de Berlim ser, hoje, reconhecida por todos, como uma peça fundamental no *puzzle* do devir europeu.

A integração europeia tem sido acompanhada da constante oposição entre federalismo e inter-governamentalismo, alternativas que abordaremos nos pontos seguintes, antecedidas de uma breve alusão ao nascimento da UEM e da sua moeda única.

3. A UEM e o euro

a) A criação da UEM

Os primeiros passos para a criação da moeda única foram dados, em 1978, por Giscard d'Estaing e Helmut Schmidt, com a proposta de criação de uma zona europeia de estabilidade monetária, concretizada, no ano seguinte, com a implementação do Sistema Monetário Europeu (SME), assente em três pressupostos: uma moeda-cabaz (ECU); um mecanismo de taxas de câmbio assente no ECU; e um conjunto de apoios destinados à solidariedade financeira.

Em 1989, coube a Delors apresentar um plano a dez anos, que conduzisse à almejada UEM, posteriormente consagrada no Tratado de Maastricht, mas os necessários critérios de convergência económica, que estão na base da sua criação e ainda hoje condição de adesão, só foram estabelecidos em 1998, assim como fixadas as taxas de conversão entre as moedas dos países aderentes.

O euro, embora formalmente instituído em 01JAN1999, só começou a circular três anos mais tarde (01JAN2002), cometendo-se ao Banco Central Europeu (BCE) a função reguladora da política monetária da moeda única.

A circulação do euro foi antecedida do estabelecimento de bandas de flutuação cambial entre as diferentes moedas nacionais e da fixação de taxas de conversão.

A ZE é composta, presentemente, por 17 E-M's, perfilando-se outros candidatos à adesão, com calendário já fixado. Dela excluíram-se a Dinamarca, o RU e a Suécia, enquanto existem outros Estados que entretanto optaram pelo uso do euro por mero acordo, uns por nunca terem tido moeda própria (casos do Mónaco, São Marino e do próprio Vaticano); outros sem acordo formal (Andorra, Kosovo, Liechtenstein e Montenegro); e ainda a Islândia, sem vinculação à UE.

Ainda sobre a moeda única, diríamos que a crise da dívida soberana fez deflagrar todas as fragilidades congénitas diagnosticadas logo à nascença da UEM, nomeadamente a co-habitação entre a moeda e as taxas de juro e de câmbio únicas, de um lado, e, do outro, as dívidas retidas na esfera nacional, mas contraídas em moeda "externa", o euro.

Esta dualidade veio complicar imenso a gestão das finanças públicas de alguns E-M's, entretanto caídos na tentação do sobre-endividamento, mas desapaosados dos anteriores mecanismos de autonomia monetária e cambial, nomeadamente a desvalorização da moeda, de que se socorriam para correcção de desequilíbrios estruturais. Essa propensão para o endividamento deu azo a que, por sua vez, os mercados financeiros dispusessem de um extraordinário meio de pressão sobre os países mais frágeis, lucrando com operações especulativas sobre a dívida, mercados esses que têm reflectido, não tanto o receio perante a dívida, mas, acima de tudo, as expectativas de insuficiente crescimento económico.

b) A crise actual do euro

A crise da ZE é uma decorrência das políticas nacionais de financiamento das economias dos respectivos E-M's, visando atenuar as contaminações originadas pela falência do *Lehman Brothers*.

Em final de 2009, com a erupção do desastre grego, os investidores decidiram, finalmente, olhar para o risco de outra forma, tendo como alvo preferencial a desconfiança na dívida soberana acumulada, de forma desabrida, por alguns daqueles países, desde logo identificados como periféricos, hoje constrangidos pelo sufoco dessa dívida, pelos desafios da concorrência das economias emergentes e pela sua própria anemia económica.

A crise, ao mesmo tempo que comprovou a interdependência no seio da UE, revelou também as disparidades entre os E-M's, porque o crescimento e o crédito fácil da primeira década do novo século, esconderam as assimetrias estruturais e os problemas de competitividade, com elevados desequilíbrios entretanto gerados na balança de pagamentos, entre os países gastadores do Sul e os mais produtivos do Norte.

Só que a hipótese teórica de abandono da moeda única e mercado único provocaria a regressão de algumas décadas aos "expulsos", o que torna recomendável uma solução conjunta para a crise.

Como? Trata-se, em termos simplistas, de uma questão de construir, a nível europeu, as bases de um crescimento forte, usando os investimentos para reequilibrar as disparidades entre E-M's, até porque, sendo, sem dúvida, necessária a disciplina orçamental, ela não deve abafar a recuperação económica, assim como, sendo a dívida um problema importante, ele não será maior do que a recessão. Para que se resolvam os problemas de competitividade dos E-M's mais frágeis concorrência num mercado global, é necessário centrar na inovação e formação e em políticas sociais, como a saúde, racionais e eficazes, e, ao mesmo tempo, proteger os cidadãos nacionais.

Ao longo de quase dois anos, os líderes europeus foram adiando a solução de um problema cujas proporções se tornaram demasiado perigosas, acabando por impor políticas económicas austeras para os tais "periféricos" que deixaram de oferecer garantias de cumprimento dos compromissos e defrontaram dificuldades crescentes na emissão de dívida de longo prazo para pagamento das dívidas de curto prazo.

A terapia, imposta pelo eixo franco-alemão, foi aplicada segundo uma metodologia de duvidosa eficácia, assente em medidas "passo a passo", muitas vezes a destempo e sem conseguirem erguer as necessárias "firewall" para evitar o efeito dominó no conjunto dos 17.

Em contrapartida da ajuda financeira, os países do Sul, incluindo a Itália – recorda-se, a 3ª economia da União – obrigam-se a executarem fortes planos de austeridade, com implícitos e pronunciados riscos de recessão, o que empresta ao problema uma dimensão, mais do que económica ou financeira, essencialmente política.

Para melhor percepcionar as implicações políticas, bastará imaginar como o círculo vicioso da dívida – austeridade, recessão, mais défice e nova austeridade – pode potenciar o colapso da Europa.

Entre os mecanismos do referido apoio financeiro, insuficientes na opinião de muitos especialistas, destaca-se o MEE (Mecanismo Europeu de Estabilidade), estabelecido pelo Regulamento n.º 407/2010, com 60 mil milhões de euros e que já socorreu a Irlanda, prevendo-se que venha a suceder, dado o seu nexu com o actual mecanismo de apoio, o FEEF (Fundo Europeu de Estabilização Financeira), uma sociedade anónima de direito luxemburguês instituída pelos E-M's, à margem do TL, recentemente elevado dos 440 mil milhões para 1 bilião de euros, montante que os seus membros ainda terão de descobrir forma de realizar, depois da escusa de apoio dos BRIC's no G-20 de NOV11.

Sublinhe-se que o FEEF tem assumido o papel de fundo de resgate devido ao facto de o BCE não ser, como qualquer banco central, um prestador de último recurso e não assumir, em pleno, a função emissora da divisa europeia, mas apenas, como já salientado, um mero papel de entidade reguladora da política monetária do euro, com especial preocupação no apertado controlo da inflação.

Esta limitação funcional do BCE (apenas acorre a aflições e só compra dívida a investidores em vez de o fazer directamente aos E-M's) não seria grave se o FEEF dispusesse da capacidade de financiamento suficiente, digamos que um poder de fogo capaz de combater a crise e o seu contágio, só que a sua penúria de meios constitui um forte obstáculo à resolução da crise. E porquê? Basta lembrar que o reforço para o tal bilião de euros daria apenas para cobrir a dívida da Espanha ou metade da italiana, portanto e se existisse em carteira, não corresponderia a mais de 1/3 da cobertura simultânea de ambas, o que tem dado azo a que se especule sobre a entrada de dinheiro chinês ou de outras economias emergentes.

A fraqueza do euro explica-se pela insuficiência dos mecanismos de apoio e consequente vulnerabilidade perante as atitudes, concertadas ou sincronizadas, dos investidores e mercados. Imagine-se uma decisão de venda acelerada dos títulos de dívida pelos seus detentores (grega, mas depois, em pânico, as outras), o BCE ver-se-ia impotente para travar essa corrida, podendo a situação desembocar na destruição da ZE, na medida em que a queda dos preços dos títulos soberanos provocaria enormes perdas para os bancos e o subsequente e enorme risco de uma crise bancária em larga escala.

Isto significa que a salvação da ZE está associada, por um lado, ao reforço do euro, que por sua vez, depende do poder político que a própria Europa venha a dispor para agir à escala mundial, e, por outro, ao aumento das actuais competências do BCE, até agora confinadas à responsabilidade de manter intacta a virgindade monetária, a interessar essencialmente à Alemanha, cuja ortodoxia confina o BCE ao papel exclusivo de simples instrumento de combate à inflação.

Só com o reforço da ZE será viável abrir espaço para uma definição mais eficaz de uma nova estratégia global, económica e política, da Europa no e para o mundo, o que parece ser o significado do conjunto de medidas já decididas, nomeadamente o "pacote legislativo" ou "*six-pack*", de que falaremos no ponto do governo económico.

Estas questões instrumentais da ZE estarão a provocar uma certa divergência no eixo franco-alemão, na medida em que a França vê com bons olhos o reforço do BCE, enquanto os alemães vêm recusando qualquer hipótese de evolução para

banco credor de última instância, através da emissão ilimitada de empréstimos aos E-M's da ZE, compulsado o elevado risco de grandes pressões inflacionistas, com alguns analistas a anteverem o rompimento, a breve trecho, da aparente sintonia entre os dois grandes.

Esta questão é suficiente para nos permitir uma conclusão rápida: todos os parceiros europeus estão na ZE e na UE com um *leit motif* tão simples como o de melhor defenderem os seus interesses próprios e permanentes, muito antes dos interesses comuns.

O que temos de adquirido, até agora, é que a ZE ainda não conseguiu resolver a crise dos periféricos, cujo PIB conjunto (GR, IRL e PO) representa uns míseros 3% do seu orçamento, não surpreendendo os rumores sobre a divisão ou “expulsão” de membros, cuja intenção é atribuída à França e Alemanha. Apesar dos desmentidos oficiais, não restam muitas dúvidas de que o assunto foi já objecto de apreciação informal pelo eixo.

Nesta questão da moeda única, é curioso notar como ficou do avesso o efeito inicialmente visado, ou seja, como a expectativa da europeização da Alemanha com a sua abdicação do marco, está a ser subvertida pela séria hipótese, perante a dinâmica de ressurgimento alemão, da germanização da Europa, ou seja, uma Europa alemã que os europeus manifestamente rejeitam, em detrimento de uma Alemanha europeia com quem gostariam de emparceirar.

Vamos ter de nos habituar e adaptar a esta Europa diferente e com risco de indesejada? Pela sintomatologia actual, parece que sim, com a complexidade adicional de que a Europa não tem muito tempo para resolver a sua crise, o que obriga os líderes a apreenderem o que tem de ser feito no imediato e o que pode ser diferido, em busca de melhor ponderação, dito de outro modo, o faseamento dos modelos de governação económica e federalismo europeu.

c) A integração económica

O fim das ilusões chegou a alguns países europeus, como Portugal, pela mão do aumento insustentável do défice e da dívida e do fim do financiamento, conduzindo a economia à estagnação, numa trajectória de empobrecimento e desvalorização de activos, que comprometem e fustigam pesadamente as gerações futuras.

Ao contrário do Sul, o Norte europeu compreendeu isso a tempo e tratou de proceder a reformas nos anos 90, ajustando-se a uma nova realidade de maior exigência. O Sul preferiu acreditar e viver nas tais ilusões de vida fácil.

Na tentativa de regenerar os E-M's com desequilíbrios estruturais, vêm-se institucionalizando cimeiras entre países da ZE, com destaque para a Alemanha na condução da luta contra a crise e defesa do reforço de regras de governação económica na ZE, como forma de limitar as possibilidades de um país perturbar a estabilidade do conjunto.

Entre esse normativo avulta a exigência de um controlo europeu vinculativo para os orçamentos nacionais, com o argumento de que, se os acordos mútuos

não são respeitados, terá de haver um poder supranacional de intervenção por uma instituição europeia antes da aprovação das respectivas leis de enquadramento orçamental, com capacidade, inclusive, de determinar ajustamentos às opções orçamentais tomadas no quadro nacional.

Essa intervenção deixa pressupor a alteração dos tratados, indispensável se se pretender acolher a ideia de um ministério europeu das finanças, responsável pelo controlo das políticas económicas e orçamentais dos países do euro, dentro da mesma preocupação de estabilidade.

A concretização desta ideia configura uma inevitável subtracção de poderes soberanos aos parlamentos nacionais tidos como os *fora* de maior legitimidade democrática, e sem que essas competências e poderes sejam transferidos compensatoriamente para outras instâncias de natureza orgânico-funcional de igual ou superior legitimidade.

Alguns analistas chegam a admitir a hipótese de tal intervenção “externa” vir a alimentar pulsões e movimentos centrífugos, com as inerentes clivagens mais profundas entre as diferentes nações, eleitorados e opiniões públicas, ou seja, os receios de que uma crise das dívidas e do euro desemboque num desmembramento da própria UE.

É um facto que o arrastamento da crise da dívida ameaça mergulhar a economia europeia numa nova recessão, desta feita, profunda e prolongada, como se alerta no Relatório da CE¹. É neste cenário que ganha pontos o governo económico, como solução para o fim da crise, a abrir espaço para mais Europa, incluindo a união fiscal, contra a evasão, a fraude e o dumping fiscal (que priva os E-Mís da cobrança de impostos). Neste percurso, advogam alguns que não será necessário proceder à alteração dos tratados, já que o TL permite avançar na integração económica e política, tese que estará muito longe de ser absolutamente pacífica.

Entretanto, nos meios de Bruxelas, acredita-se na profilaxia da acção preventiva preparada pela CE e PE, com a criação do “*six-pack*”, um pacote legislativo de meia dúzia de relatórios sobre governação económica, para vigorar já a partir do final de 2011.

Este mecanismo tem por objectivo a prevenção relativamente aos níveis da dívida pública e à coordenação das políticas orçamentais e económicas, antes de estas serem adoptadas pelos parlamentos nacionais, assentando em 3 pilares fundamentais: medidas do PEC mais apertadas; um novo quadro de alerta para correcção de desequilíbrios macroeconómicos; e o estabelecimento de um conjunto de medidas e ajustamentos orçamentais.

Nesta linha da governação económica comum, defende-se, como primeiro passo, a institucionalização da propugnada união fiscal, através da centralização orçamental e da responsabilização conjunta.

É um facto, que, com mais ou menos fundamentalismo e impetuosidade, vai fazendo o seu caminho a ideia de que a ZE necessita de um governo económico, o qual, nas actuais circunstâncias, só poderá resultar da participação dos

¹ Relatório da Comissão Europeia, publicado em 09NOV2011;

respectivos chefes de Estado e de Governo, aliás já informalmente levado à prática pelo eixo franco-alemão.

Mais uma razão para se afectar aos parlamentos nacionais um espaço de intervenção, na medida em que uma comunitarização fiscal pressupõe uma política orçamental comum e, assim sendo, nada se poderá decidir fora das casas nacionais da democracia.

Então como proceder? Uma tal intervenção implicará, julgamos nós, a criação de uma “câmara europeia”, onde possam ter assento os líderes parlamentares dos E-M’s, numa primeira fase com o papel de órgão e funções de natureza consultiva e em que os parlamentos nacionais mantenham as suas competências, evoluindo futuramente para um corpo de efectivo controlo parlamentar e de tomada de decisão, constituído por membros delegados dos parlamentos nacionais.

Acresce que um modelo institucional deste tipo poderia oferecer garantias de uma governação efectiva, um controlo parlamentar democrático e uma genuína legitimação popular.

Não obstante a integração económica e monetária já atingida na ZE e esta proposta incremental, existe a convicção de que a maioria dos E-M’s só dificilmente abdicará da autonomia das respectivas políticas económicas (orçamental, de emprego, de Segurança Social e de impostos), tidas por base de sustentação dos inerentes sistemas de representação política.

Ora se a leitura se revelar correcta, uma tal idiosincrasia possessiva irá colidir sempre com a sobrevivência, no médio/longo prazo, de uma união económica e monetária, dada a presumível dificuldade de conciliação com modelos nacionais de desenvolvimento económico e programas de ajustamento, nem sempre acomodáveis às exigências centralistas, em regra pouco sensíveis às especificidades locais para o desenvolvimento sustentável.

Enquanto este potencial fracturante não for bem percebido, corre-se o risco de aprofundar as divisões na Europa, condenando a prazo o reforço da integração. Por isso, a ideia de “governo económico” da UE parece só fazer sentido se todos reconhecerem nisso um “lucro comum”, isto é, a perspectiva de uma economia europeia saudável e competitiva e cada um dos parceiros se sinta com um estatuto superior ao de um mero destinatário de decisões alheias.

Só neste quadro de comum e generalizado benefício parece haver oportunidade para o mecanismo da mutualização da dívida (através das obrigações de dívida europeia, as ditas *eurobonds*), solução que a Alemanha continua a recusar, para já.

Com a crise da dívida a chegar ao núcleo duro da ZE, a CE acenou, em 22NOV2011, com três cenários possíveis de *eurobonds* (que designou de “obrigações de estabilidade”), que carecem, contudo, de considerável tempo para implementação:

- a) 1º Cenário (de baixa exequibilidade, com elevada controvérsia e obrigando à alteração dos tratados) – trata-se da variante mais ambiciosa e eficaz, porque assente na emissão em comum da totalidade da dívida dos países do euro, mediante garantias solidárias de todos, permitindo assegurar o refinanciamento total de todos os E-M’s e aliviar rapidamente a actual crise da dívida

soberana, na medida em que os E-M's que enfrentam, hoje, elevadas taxas de juro poderiam beneficiar da qualidade do crédito e dos prémios de risco mais baixos dos melhor cotados no mercado, a começar pela Alemanha;

- b) 2º Cenário (de média exequibilidade, ainda que não isento de rejeição e requerendo também a alteração dos tratados) – modelo em que só parte da dívida (os actuais 60% do PIB) seria emitida em comum, beneficiando essa parte de garantias solidárias de todos os países, com o restante a continuar a ser emitida por cada Governo, possivelmente com elevadas taxas de juro em função do risco;
- c) 3º Cenário (de maior exequibilidade, porque menos controverso, mas pouco eficaz e inovador, embora admitido pelos actuais tratados) – modelo em que só parte da dívida seria emitida em comum e sem garantias solidárias, o que significa que cada país teria de ser responsável pela sua parte, equivalente a uma solução com menos benefícios, em termos de mercado, e a que menos beneficiaria os E-M's mais frágeis das condições de crédito oferecidas aos Governos melhor notados.

Fica-nos a sensação de que esta questão das eurobonds ainda terá muito caminho a percorrer até chegar à fase de materialização, julgando que dos três, apenas o cenário intermédio reunirá melhor condição para vingar, porquanto o 3º mantém praticamente o actual *statu quo* e o 1º deparará com a forte oposição dos países solventes, que dessa forma sairiam penalizados com a inevitável subida das taxas de juro da dívida levada a leilão

4. A integração política

A crise trouxe à luz do dia a questão da necessidade de uma autoridade central, a quem os E-M's deveriam obediência, colocando, desde logo, a questão de saber quem poderia ser e como desempenhar essa função: uma estrutura federativa (envolvendo todos os países do euro e a poderem participar nas decisões) ou uma organização inter-governamental (como a actual, em que as decisões são tomadas pelos mais poderosos, leia-se Alemanha).

Ora, uma das saídas para a actual crise da ZE, que tem aparecido com mais ênfase e optimismo, é a da maior integração política da UE, ou seja a opção do federalismo europeu, como um caminho para a Europa.

Mas também é, precisamente, sobre essa “terapia”, que renascem as velhas dúvidas, na medida em que tropeçamos sempre nas habituais incertezas, nomeadamente:

- é viável uma UEM sem o respaldo de uma união política?
- foi o euro um passo integrador maior que a perna europeia?
- não estará a Europa a ser demasiado asfixiante, porque tendencialmente centralista?
- só britânicos, dinamarqueses e suecos se auto-excluiriam do modelo federal?
- não se associaria a Polónia a esse grupo da rejeição, temendo a eventualidade da usurpação do modelo federalista pela Alemanha, seu histórico e incómodo vizinho que não dispensa atenta “vigilância”?

- é plausível que a Alemanha abdique de conseguir a posição imperial que julga estar ao seu alcance, mais facilitada através do modelo inter-governamental?
- estaria ela disposta a partilhar poder num modelo federal que não a colocasse no vértice do processo de decisão, convicta como está de dispor da alternativa de jogar no tabuleiro global como uma das grandes potências, juntamente com os EUA e os BRIC's, conseqüentemente em condições de integrar o coração do governo mundial através de um novo G-6?

Uma coisa sabemos, a estabilidade da UE está por recuperar e uma união política, baseada num regime federal, não se promulga, não nasce por tratado ou decreto. Só um excesso de voluntarismo, poderá fazer crer que a união política se esgota numa inabalável vontade política (de alguns dirigentes) e nuns tantos mecanismos e procedimentos, conseguindo pulverizar, num ápice, todos os “fantasmas” das histórias, tradições e identidades nacionais e respectivas opiniões públicas.

Apesar de todas estas reticências, passemos, rapidamente, em revista, as forças e fraquezas, os méritos e deméritos, das duas soluções de arquitectura constitucional que alimentam o debate europeu desde o pós-guerra, tidas por alternativas como meta de destino: federalismo (ou “comunitarismo”) versus confederalismo (ou “inter-governamentalismo”).

a) A velha querela do (con)federalismo

Ao congregar 500 milhões de habitantes de 27 países que se expressam em 23 línguas oficiais, em teoria, a UE faz plenamente jus ao seu lema “*In varietate concórdia*” (unida na diversidade). Por conseguinte, o seu estatuto está muito para além de uma mera confederação de Estados, mas também não preenche os requisitos de um Estado Federal.

A sua melhor caracterização ainda é a de uma estrutura institucional sem categoria política pré-definida, com um sistema político que, ao longo de 60 anos, veio aperfeiçoando os seus processos de organização e de decisão, em busca de melhores condições de vida para os seus cidadãos.

Não sendo a primeira, a actual crise fez despoletar algumas vozes a antecipar que o seu desfecho só poderia passar pela opção federalista, único remédio para salvar o sexagenário projecto de construção europeia. Outros contestam, invocando o enorme fosso que se interpõe entre a fácil proclamação e a difícil concretização de uns fascinantes “EUE” e o enorme risco de fazer passar um tal projecto pelo crivo da democracia referendária do conjunto dos parceiros.

Talvez Jean Monet, que viu a Europa a ser construída “passo a passo”, paulatinamente e sem saltos bruscos, volte a ser uma fonte inspiradora, na medida em que apontou um caminho, não de um projecto global imediato, mas de projectos singelos – tipo “*building blocks*” –, num processo deliberadamente ambíguo. A realidade da actual fase de construção europeia comprova a bondade dessa metodologia, ao revelar-nos um modelo híbrido, integrando elementos federais, a par de outros de natureza confederal e intergovernamental.

Uma visão realista permitirá identificar sinais que não vão propriamente no sentido do federalismo. O processo de decisão das instituições europeias está cada vez mais eivado da intromissão e deriva directorial.

Também o termo federalismo, em si, é apresentado com diversas interpretações, chegando a ser uma das expressões mais equívocas da integração europeia. Basta lembrar a falta de respeito comunitário com que tem sido tratada, nos últimos tempos, a instituição mais original da sua construção – a Comissão –, uma organização independente, que não é um governo e que, simultaneamente, tem a seu cargo a defesa do interesse geral, hoje a correr o risco de se transformar num mero “secretariado técnico”, conforme o já referido alerta lançado por Delors.

Acresce que qualquer das vias (federal ou inter-governamental) pode esbarrar na menor receptividade das grandes capitais – especialmente Berlim e Paris, mas também Londres – receosas de perderem o controlo do processo e porque tendem a desconfiar das instituições como a CE e o PE.

Individualiza-se apenas um dos vários exemplos possíveis dessas divergências e fracturas estratégicas: o RU, país essencial para o desenvolvimento da PCSD, distancia-se claramente da visão utópica que aponta o federalismo como a salvação do euro, advogando que a reforma da UE deve ir no sentido de devolver competências comunitárias aos E-M’s; esta posição é, por sua vez, combatida, de imediato, pela chanceler Merkel, com o argumento de que o “... desafio desta geração é concluir a união económica e monetária e, passo a passo, criar uma união política ...”.

Nesta discussão dialéctica, inventariam-se alguns dos múltiplos problemas que se colocam aos diversos níveis de apreciação: no plano nacional, há que esclarecer o papel dos parlamentos; competências a conservarem; espaço para as políticas externas autónomas, assim como para as FA’s face a um futuro “exército europeu”; já no plano europeu, será que o modelo federal aceitaria um Senado de matriz paritária e com plena igualdade entre os Estados? E se o federalismo for o caminho futuro da UE, valerá a pena continuar a eleger, em cada um dos E-M’s, um Presidente da República, um Parlamento e um 1º Ministro? Não será mais prudente um caminho de “mais e melhor Europa”, através de um maior grau de integração económica e de um reforço do método comunitário, em detrimento dos emergentes poderes directoriais, mas deixando coexistir a solidariedade europeia e os patriotismos nacionais? Não será neste modelo de compromisso que residirá o virtuosismo do federalismo europeu e o tempero da sua gradual e bem sucedida construção?

Já bastam, mas certamente muitas outras questões deverão merecer respostas convincentes e consequentes com soluções capazes de complementar as democracias do Estado-nação e da UE e de garantir, como essencial, a prevalência de uma abordagem comunitária, a observância do princípio da subsidiariedade e o condicionamento da Alemanha para uma postura de liderança em parceria.

Entre o modelo federal defendido especialmente pelos fundamentalistas ou românticos europeístas, e o reforço da componente intergovernamental guiada pelos países mais fortes e solventes, afigura-se possível uma “3ª via”, um “caminho-bissectriz”, cuja escolha não deixará de exigir, igualmente, visão e coragem para reformas institucionais profundas, subsidiariedade, empenho e mais

democracia, contexto gradualista que faz do federalismo uma meta ainda distante, embora no pensamento do presidente da CE, quando, perante o PE (discurso do estado da União, em OUT2011), se referiu à necessidade de “... *um novo impulso unificador, um novo momento federador* ...”.

Este novo impulso unificador, pensamos nós, só será exequível, por um lado, com uma visão da liderança europeia que seja capaz de criar um equilíbrio sensato entre o realismo e o risco, e por outro, servida por uma estratégia cujos objectivos, definidos pela política europeia, estejam de acordo com as capacidades disponíveis e atendam às exigências da concertação.

A ousadia e a pressa podem desmobilizar as boas vontades e apoios que uma acção necessariamente concertada deve concitar, duplamente, a nível nacional e comunitário; mas também a excessiva cautela e tibieza decisória poderão aprofundar as dificuldades de superação de uma qualquer encruzilhada e retardar a concretização de um desígnio ambicioso.

b) Especulação prospectiva

Neste ponto, procuraremos perscrutar a prazo mais longo e para além da actual crise do euro, projectando para o futuro as linhas de força da tecedura conjuntural da UE.

Pensamos que o futuro da Europa não se pode libertar da sua génese. A Europa moderna é o resultado do nacionalismo na diversidade das soluções internas e concretas verificadas historicamente em cada país. Goste-se ou não, a herança da Europa advém de um antecedente nacionalista, que subjaz às jovens realidades da “comunidade” e “união” e continua a dar corpo ao célebre conceito da “*Europe des Patries*”, atribuído ao General De Gaulle.

Em defesa desta tese, podemos reutilizar o argumento, vulgar mas impiedoso, e que tem a ver com a não desprezível circunstância de a Europa ser composta por nações antigas, com uma grande diversidade populações e respectivas línguas, identidades e culturas, e, por conseguinte, não constituir uma realidade passível de dissolução num qualquer “*melting pot*”, pelo menos num futuro próximo.

Por isso, achamos ser grande o risco de um federalismo “*à la minute*”, especialmente se não atender à diversidade das idiosincrasias nacionais e não respeitar um longo e adequado período de maturação.

Entretanto, admitimos que, numa versão mitigada, a Europa ensaie, inevitavelmente sob modelação alemã, um proto-federalismo financeiro da ZE, aliviado, portanto, de outros elementos estruturantes do sistema federal, como é o caso da identidade e cidadania.

Restaurar a confiança no seio dos 27, assim como recuperar os valores da solidariedade e coesão, afigura-se uma tarefa imediata e fundamental, e, aqui, será decisivo o papel da Alemanha, enquanto centro e motor do desenvolvimento industrial, financeiro e comercial, na alavancagem da riqueza e ressurgimento económico europeu.

A ser assim, os europeus precisam de conhecer as linhas com que se poderão coser para futuro, partindo de respostas convincentes para questões tão simples como estas:

- para que lado se inclinarão os interesses estratégicos alemães?
- manter-se-á prioritário para Berlim o projecto europeu ou, se necessário, prosseguirá à custa dele o seu próprio desígnio de alcance global?
- será que vai descurar as aspirações e o pensamento das nações da Europa, dos seus parceiros europeus, condição básica e quadro de saída para o revigoreamento do projecto europeu?

Confesso que já estive mais optimista, ou, se preferirem, menos pessimista.

A história da UE tem sido feita de tensões entre condicionalismos nacionais (eleições, tribunais, coligações, opinião pública, imprensa, cansaço de pagar a conta de terceiros) e estratégias comunitárias (agricultura, concorrência, pescas, mercado interno, moeda, etc.). Para desilusão dos euro-idealistas, assim irá perdurar!

5. Notas conclusivas

A crise da dívida soberana e do euro transformou-se numa crise política séria da ZE, a questionar a própria existência do projecto europeu como um todo.

Admitindo que esta conjuntura difícil terá uma saída, ao devir europeu apresentam-se duas opções extremas: desistência do projecto de integração (pouco provável, porque condenaria a Europa ao empobrecimento e irrelevância internacional) ou a criação de uma estrutura de governação económica europeia, a caminho de um distante federalismo político.

Impõem-se soluções que combinem moderação com equilíbrio. Se a Europa seguir a via rápida da união política, cedo detectará barreiras difíceis de ultrapassar e, aí, poderia conduzir ao desastre total; por outro lado, uma união que não funcione economicamente, fica desprotegida de crises sistémicas indutoras das disfunções políticas.

Este é o tempo e a circunstância em que a Europa precisa de aprender com a História e olhar para o futuro com objectivos e estratégia claros, afirmando-se, num patamar de União solidária, coesa e integrada, e na Defesa também ... com a “solidariedade transatlântica”. De tudo isto, dependerá a prosperidade dos seus cidadãos e a sua relevância na cena internacional.

Como disse recentemente Christine Lagarde (a novel presidente do FMI), da crise económica europeia e mundial, também eu “... estou desesperadamente optimista ...”.