

Rui Henrique Alves¹

Integração económica e integração política: que convergência?

Pude aproveitar, nos princípios de Junho de 1945, a primeira oportunidade que me foi dada para me deslocar a Berlim. (...) Eu tinha chegado sobre um outro planeta. Um extraordinário silêncio reinava sobre a cidade. Subitamente, um canto sublime de violino, puro e lancinante, imenso, ligeiramente rendilhado pelo frágil acompanhamento de um piano, jorrou de parte nenhuma e no entanto de bem perto. Invadiu-me um extraordinário sentimento de felicidade e de tristeza. Tinha reconhecido a sonata “Na Primavera”, de Beethoven. O milagre vinha de um altifalante, instalado, não sei por que razão, pelos Russos, no cimo da Porta de Brandenburgo. Para além das guerras e dos massacres, este violino que cantava para a pedra, para as ruínas, para a morte, parecia-me anunciar o advento longínquo de uma idade de ternura.

Edgar Morin²

¹ Faculdade de Economia do Porto

² Morin, Edgar (1988), *Pensar a Europa*, Estudos e Documentos, 234, Publicações Europa-América.

Objectivos políticos, concretizações económicas?

No célebre discurso de 1950, Robert Schuman declarou: «A partilha das produções de carvão e de aço assegurará imediatamente o estabelecimento de bases comuns de desenvolvimento económico, primeira etapa da federação europeia (...) esta proposta realizará as primeiras bases concretas de uma federação europeia indispensável à preservação da paz»¹.

Vale a pena recordar estas palavras, pois as mesmas são reveladoras do espírito que norteou o início do processo de integração europeia, bem como do método proposto para a sua concretização.

O objectivo do projecto era (e é) eminentemente político, traduzido na tentativa de criar na Europa um espaço de paz, estabilidade e prosperidade. O método era (e é, ainda que com alguma deriva em anos recentes) o dos «pequenos passos», em que lentamente se iriam criando laços de solidariedade, sobretudo pela via económica, que deveriam culminar numa construção política, a «federação europeia».

Mais de meio século passado sobre o discurso de Schuman, os resultados do processo são claramente diferentes nas duas perspectivas que o comporiam, a económica e a política. No domínio económico, os avanços foram-se concretizando a bom ritmo, embora de forma não contínua, sendo que actualmente a União Europeia se apresenta no estado mais avançado possível de integração económica, com uma moeda única, um espaço de livre circulação de

¹ Schuman, Robert (1963), *Penser l'Europe*, Nigel Edit.

bens, serviços, capitais e pessoas, e diversas políticas comuns. A estes avanços não correspondeu resposta idêntica no campo político, onde a União não conseguiu estabelecer, de facto, uma entidade forte, nem desenvolver acções comuns de impacto semelhante às do foro económico.

Esta divergência perpassa de algum modo toda a evolução do processo, valendo a pena recordar, por exemplo, que, logo no seu início, ao lado do sucesso de criações económicas como a CECA ou a CEE, ocorreram situações de fracasso do lado político, como a não constituição da Comunidade Europeia de Defesa (CED). E é esta divergência que está hoje no cerne da situação de encruzilhada da UE, exigindo respostas diferentes que permitam, finalmente, equilibrar os dois lados da balança do processo de integração.

Questões comuns, interesses nacionais?

Ainda que em parte significativa motivada pelos grandes avanços ocorridos, quer em termos de aprofundamento, quer em termos de alargamento, a situação actual da UE pode ser caracterizada como uma encruzilhada, marcada, pela existência, ao lado dos referidos avanços, de quatro vertentes relevantes onde os resultados ficam bastante aquém do desejável — os quatro *défices* fundamentais.

Desde logo, um *défice de competitividade e crescimento*. O objectivo central das conclusões da Cimeira de Lisboa de 2000 era a constituição da Europa como o «espaço mais competitivo a nível global no espaço de uma década». A evolução real foi feita, contudo, de um período longo de fraco crescimento económico, traduzido, no caso de alguns países europeus, em verdadeiras situações de recessão, bem como de realizações

deficientes no que à inovação e ao desenvolvimento se refere, aliás assumidas na necessidade de repensar a Estratégia de Lisboa. É certo que os últimos meses parecem indiciar um novo fôlego económico para a UE, mas os problemas da produtividade e da competitividade não parecem claramente resolvidos.

Em segundo lugar, um *défice de peso político*. A falta de uma verdadeira Política Externa e de Defesa Comum, a reduzida capacidade de intervenção em comum na resolução de problemas internacionais graves e decisivos, mesmo quando estes ocorriam no solo europeu, e a falta de representação única da União Europeia em diversas instituições internacionais de relevo, evidenciam a permanência de uma Europa feita potência económica mas sem alma política. A inexistência de uma verdadeira União Política e de uma voz *única* na cena internacional condiciona claramente o peso e as opções da Europa no Mundo, frequentemente dividida perante questões relevantes, num reduto muito marcado pela prioridade a interesses nacionais divergentes.

Em terceiro lugar, um *défice de legitimidade democrática e de participação*, ligado à falta de adequado escrutínio da Comissão e do Conselho, aos reduzidos poderes do Parlamento Europeu, e à ambiguidade existente na repartição de competências dos Estados-Membros para a UE. Tais elementos conduzem os cidadãos a uma deficiente percepção do modo de funcionamento da UE e das responsabilidades de cada um dos intervenientes, gerando um crescente alheamento perante a causa europeia.

Finalmente, um *défice de capacidade de decisão e acção*. Como vários estudos demonstram¹, a «probabilidade de pas-

¹ Consulte-se, por exemplo, Baldwin, Richard e Wyplosz, Charles (2006), *The Economics of the European Union*, 2ª edição, McGraw Hill.

sagem» de uma proposta no Conselho da União Europeia foi-se reduzindo com os sucessivos alargamentos, enquanto a capacidade de bloqueio das decisões foi aumentando. Tal criou dificuldades à decisão, que não se resolveram com o Tratado de Nice (até se terão elevado!) e que o Tratado Reformador começará a reduzir, mas apenas dentro de uns anos. Por outro lado, a permanência de um orçamento comunitário muito débil em termos de dimensão, representando pouco mais de 1 por cento da riqueza anualmente produzida na UE, assume-se como um travão a acções de maior impacto, nos mais variados domínios, dificultando uma adequada inserção dos novos Membros e uma efectiva intervenção em novos domínios.

Estes *défices*, com particular destaque para os três últimos, parecem afinal revelar que o objectivo da constituição de um espaço alargado de solidariedade europeia, gerador de um aparecimento inevitável de uma entidade política e de uma verdadeira cidadania europeia, permanece longe do alcance da UE, isto apesar dos passos importantes que foram dados a nível da integração.

De facto, cinquenta anos após o Tratado de Roma, o peso dos interesses nacionais mantém-se, com frequência, predominante, significando que a ultrapassagem dos mencionados *défices* dificilmente ocorrerá sem uma alteração muito significativa do modelo de organização político-institucional da União. Ou seja, sem um reequilíbrio das duas faces do processo de integração, agora com aprofundamento no domínio político.

Cinquenta anos após o Tratado de Roma, o peso dos interesses nacionais mantém-se, com frequência, predominante.

Que rumo para a mudança?

O primeiro passo para uma resposta eficiente aos novos desafios e para a ultrapassagem dos défices mencionados deverá ser, pois, o da reflexão em torno do modelo de organização adequado para a UE, com consequências ao nível político, institucional e económico, sem perder de vista que a União nunca deixará de ser um espaço original e não inteiramente conforme a qualquer desenho teórico previamente existente.

Um conjunto variado de modelos alternativos têm sido sugeridos para a União, desde os mais desagregadores (Europa *à la carte*), aos mais flexíveis (Europa de geometria variável, Europa de integração flexível, etc.), passando pelos mais fortes em termos de entidade política (Europa federal) ou pelos que acentuam a divergência de poder entre os maiores e os mais pequenos (directório)¹.

A opção final deve basear-se numa análise da capacidade de resposta de tais alternativas a dois binómios essenciais: por um lado, *unidade/diversidade*, correspondendo à necessidade de criar condições mais eficientes de actuação única em domínios claramente supranacionais, sem colocar em causa a necessária preservação da diversidade europeia; por outro lado, *flexibilidade/compromisso*, correspondendo à necessidade de dotar a Europa de um modelo capaz de acomodar de um modo fácil alterações significativas que venham a ocorrer no futuro (quer em

¹ Para uma caracterização da maioria destas alternativas, consulte-se, por exemplo, Dewatripont, Mathias *et al* (1995), *Flexible Integration — Towards a More Effective and Democratic Europe*, Monitoring European Integration 6, CEPR, London.

termos de alargamento, quer em termos de aprofundamento), sem colocar em causa a preservação de valores essenciais comuns.

De entre os modelos referidos, aquele que parece comportar-se melhor em termos de resposta a tais binómios é o modelo federal. Se a isso juntarmos o respeito que os princípios orientadores do federalismo asseguram à autonomia nacional, o sucesso que a implantação de modelos federais assumiu em sociedades desenvolvidas e/ou com forte diversidade cultural, linguística, étnica, etc. (recorem-se os casos normalmente citados dos Estados Unidos, da Alemanha e da Suíça), a presença do ideal federalista na génese do processo (recore-se a citação inicial de Schuman), e finalmente a clareza de sinal de unidade política que tal modelo pode encerrar, parece-nos poder concluir-se que se justifica a opção por uma evolução da UE rumo a um modelo de cariz federal.

Para responder eficazmente aos desafios e défices actuais, o modelo federal europeu deverá assentar numa ampla autonomia das entidades componentes e numa forte descentralização na atribuição e exercício de competências, condições essenciais para a manutenção de um razoável grau de importância do Estado-Nação e para a proximidade das decisões relativamente aos cidadãos envolvidos (*Federação de Estados-Nação*).

O modelo federal europeu deverá assentar numa ampla autonomia das entidades componentes e numa forte descentralização na atribuição e exercício de competências, condições essenciais para a manutenção de um razoável grau de importância do Estado-Nação e para a proximidade das decisões relativamente aos cidadãos envolvidos (Federação de Estados-Nação).

Por outro lado, o modelo deverá prover a igualdade de tratamento dos Estados-membros e dos seus cidadãos, característica presente nos princípios fundadores do projecto europeu. Finalmente, o modelo deverá promover o respeito pelos valores europeus fundamentais¹ e assegurar o desenvolvimento da cidadania europeia, incentivando a constituição de um verdadeiro «espírito europeu».

Tal evolução exigirá, entre outros elementos que conduzam ao reforço da solidariedade intra-europeia e da capacidade efectiva em enfrentar questões particularmente de-

O modelo deverá prover a igualdade de tratamento dos Estados-membros e dos seus cidadãos, característica presente nos princípios fundadores do projecto europeu. Finalmente,

licadas (e.g. constituição de um exército europeu, criação de um imposto europeu, etc.). Entre eles, contam-se o aparecimento de uma verdadeira constituição (que defina os valores e objectivos fundamentais da União e assegure uma repartição clara das competências entre a União e os Es-

tados-membros e entre os órgãos da Federação); a identificação de uma organização política adequada a nível federal (compreendendo o Governo Europeu, duas câmaras legislativas que representem os interesses dos cidadãos e os interesses dos Estados-membros, e um Supremo Tribunal); e

¹ Num debate recentemente incentivado por Timothy Garton Ash (www.europeanstory.net), ainda que não defendendo este tipo de solução, apontam-se exactamente os valores europeus fundamentais como a «cola» que poderá unir os cidadãos no futuro da Europa.

transformações importantes no domínio da organização económica (respeitando os princípios fundamentais da teoria do «federalismo fiscal» e incluindo um alargamento do orçamento comunitário, com criação de novos recursos próprios)¹.

Ou seja, tal evolução exige ir bastante além do proposto no Tratado Reformador, mesmo tendo em conta alguns elementos de avanço que o mesmo contém (e.g., personalidade jurídica da UE, alargamento das áreas de decisão por maioria qualificada, redefinição das regras da maioria qualificada, etc.). E, desde logo, não ter receios de colocar explicitamente os símbolos (hino, bandeira, moeda) e usar as palavras (como «Constituição»): sem eles, dificilmente se conseguirá efectivar uma verdadeira identidade europeia e um real sentido de pertença, por forma a gerar uma nova lealdade política consagradora da unidade europeia.

O modelo deverá promover o respeito pelos valores europeus fundamentais e assegurar o desenvolvimento da cidadania europeia, incentivando a constituição de um verdadeiro «espírito europeu».

¹ Para uma possível proposta de organização político-institucional, bem como considerações sobre o impacto na organização económica, consulte-se, por exemplo, Alves, Rui Henrique (2007), «European Constitution and (Fiscal) Federalism», in John McCombie and Carlos Rodríguez González (eds.), *The European Union: Current Problems and Prospects*, Palgrave Macmillan.

Um rumo possível?

A transformação algo radical que sugerimos levanta necessariamente um vasto conjunto de questões. Pela sua relevância para o debate, valerá a pena aflorar três de entre elas.

Em primeiro lugar, a da eventual «perigosidade» deste tipo de solução institucional, pelo nível de centralização que dela poderia decorrer, bem como da possibilidade de domínio do edifício europeu pelos países grandes ou do incremento da burocracia comunitária. Esta é, contudo, uma falsa questão, decorrente da deficiente percepção da noção de federalismo e das inverdades por que muitas vezes o debate é marcado. De facto, nem federalismo significa centralismo — aliás, a correcta adopção dos princípios federalistas implicam descentralização aos mais variados níveis — nem determina uma situação de domínio pelos países grandes — nesse sentido, a actual situação seria mais propícia a tal suceder, bastando recordar que, na organização institucional das principais federações, existe um órgão onde se encontram representados os Estados membros numa situação de paridade (ou quase paridade) de votos¹.

¹ Note-se, por exemplo, que no Senado dos Estados Unidos da América cada estado tem direito a dois representantes (dois votos), independentemente da sua dimensão, ou que no Bundesrat alemão cada Lander tem um número muito próximo de votos, seja grande ou pequeno. Já no actual Conselho da União Europeia, o número de votos é distribuído de acordo com a dimensão populacional dos Estados-membros (ainda que não proporcionalmente).

Em segundo lugar, a da posição que deveria ter Portugal neste debate. Aqui, como na maioria das questões que marcam a agenda europeia, só discernimos um lugar possível, o de participar na primeira fila, apoiando o reforço da vertente política da União, sem qualquer receio de perda de identidade própria, a qual, aliás, ficaria ainda mais salvaguardada numa evolução como a aqui proposta.

Finalmente, coloca-se a questão da possibilidade de tal transformação. Com realismo, admitimos que não seja possível a sua implementação no curto prazo, podendo, contudo, colocar-se em marcha alguns dos passos essenciais. Tal não invalida, todavia, o interesse da proposta e a capacidade de a mesma se posicionar como a forma ideal de ultrapassar a divergência entre os avanços no domínio económico e os insucessos no domínio político do processo de integração europeia.

Muito menos invalida que esta solução, se entendida como a melhor, seja realizada a médio prazo. De facto, se algo nos ensina a história do processo de integração europeia é o de que não há lugar a impossíveis: em 1957, poucos acreditariam na constituição de uma Europa a 27 ou na existência de uma moeda única para um conjunto alargado de países apenas cinquenta anos depois! A UE é um processo/construção única, original, sem qualquer paralelo teórico ou empírico, onde tudo pode estar em discussão, sem receios.

Nesse contexto, nada melhor para encerrar que as palavras do actual primeiro-ministro português: «A Europa deve perder o medo do próprio futuro. Num mundo em perma-

*Nem federalismo significa
centralismo nem determina
uma situação de domínio
pelos países grandes*

nente mudança, o pior erro é ficar parado. Erro esse que a Europa nunca cometeu. Ao longo dos últimos anos, a Europa tem sabido fazer um caminho de mudança em que muitos nunca acreditaram. Pois é nesse caminho que a Europa deve continuar. Com obstáculos, certamente. Mas numa caminhada cada obstáculo é só um obstáculo: nem o passado fica morto, nem o futuro fica escrito»¹.

¹ Sócrates, José (2006), «Que Constituição para a Europa?», in Paula Moura Pinheiro (ed.), *Portugal no Futuro da Europa*, Gabinete em Portugal do Parlamento Europeu.