
**UNIÃO EUROPÉIA:
TRANSTORNOS E ALCANCE
DA INTEGRAÇÃO REGIONAL**

Cadernos Adenauer

Ano II
2001
Nº 02

ULRIKE GUEROT

EMMANUEL COHEN-HADRIA

STEPHEN BASTOS

WLADYSLAW BARTOSZEWSKI

CHRISTIAN WEISE

RALF ZEPPERNICK

UNIÃO EUROPÉIA:
TRANSTORNOS E ALCANCE
DA INTEGRAÇÃO REGIONAL



Konrad
Adenauer-
Stiftung

Editor responsável: Wilhelm Hofmeister

Redação: José Mario Brasiliense Carneiro
Maria Antonieta Del Tedesco Lins

Tradução:

Daniela Moll (p. 7-8)
Carlos de Moraes (p. 9-28 e 73-88)
Nadia Dalla Dea (p. 29-42)
Rolando Körber (p. 43-54)
Jaroslaw Szeptycki (p. 55-72)
Pedro Maia Soares (p. 89-100)

Capa: Isabel Carballo

Diagramação: Miriam Melo

ISSN 1519-0951

Cadernos Adenauer II (2001), nº 2
*União Européia: transtornos e alcance da
integração regional*
São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, maio 2001.

ISBN 85-7504-011-1

Todos os direitos desta edição reservados à
FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER
Centro de Estudos
Rua Dr. Eduardo de Souza Aranha, 99 — 2º andar
04543-120 — São Paulo/SP
Brasil
Telefone: 0055-11-3045-9974
Telefax: 0055-11-3044-4902

Impresso no Brasil

Índice

OS AUTORES	6
APRESENTAÇÃO	7
A SITUAÇÃO DA INTEGRAÇÃO EUROPÉIA: ENTRE A REFORMA INSTITUCIONAL E A AMPLIAÇÃO RUMO À EUROPA CENTRAL E ORIENTAL <i>Ulrike Guerot</i>	9
A FRANÇA E A PRESIDÊNCIA FRANCESA DA UNIÃO EUROPÉIA: FÉ VACILANTE DE UM FUNDADOR, IRREALISMO DOS CONSTRUTORES <i>Emmanuel Cohen-Hadria</i>	29
UNIÃO EUROPÉIA: ENTRE OS EGOÍSMOS NACIONAIS E A GRANDE DISCUSSÃO CONSTITUCIONAL <i>STEPHEN BASTOS</i>	43
TRATADO DE NICE: O PONTO DE VISTA POLONÊS <i>Wladyslaw Bartoszewski</i>	55
ASPECTOS ECONÔMICOS DA AMPLIAÇÃO DA UNIÃO EUROPÉIA PARA A EUROPA CENTRAL E ORIENTAL <i>Christian Weise</i>	73
O EURO: EXPERIÊNCIAS E PERSPECTIVAS DE INTEGRAÇÃO <i>Ralf Zeppernick</i>	89

Os autores

Ulrike Guerot, doutora em ciência política, é diretora da seção Europa do Instituto de Pesquisas da Associação Alemã de Política Externa (*Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik*), Berlim, patrocinado pela Fundação Heinz-Nixdorf.

Emmanuel Cohen-Hadria, doutorando em ciência política, é colaborador científico do Instituto de Estudos Políticos (*Institut d'Etudes Politiques*), Paris.

Stephen Bastos, doutorando em ciência política pela Freie Universität/Berlim, é colaborador científico da Associação Alemã de Política Externa (*Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik*).

Wladyslaw Bartoszewski é ministro das Relações Exteriores da Polônia.

Christian Weise, economista, é responsável pelo setor Integração Européia do Departamento de Economia Mundial do Instituto Alemão de Pesquisa Econômica (*Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung*), Berlim.

Ralf Zeppernick, atualmente conselheiro do Ministério da Economia da Alemanha, foi diretor das negociações para a preparação da União Monetária Européia pela Chancelaria da República Federal da Alemanha.

Apresentação

Processos de integração raramente sofrem um desenvolvimento linear e sem complicações. Sendo assim, a história da União Européia é também uma história de crises e conflitos entre os seus parceiros. Mas, felizmente, apesar de muitas vezes serem necessários muito tempo e longas negociações, os europeus sempre concordaram em suas políticas comuns, o que permitiu o avanço do entendimento e da cooperação na Europa. O resultado alcançado, desde então, já é conhecido: a União Européia é o projeto mais importante e de maior sucesso da história européia. Ela consolidou a paz, a segurança e a estabilidade entre os seus participantes e trouxe prosperidade, crescimento e emprego a todos os povos envolvidos no processo.

Mais uma vez, a União Européia tem de enfrentar grandes desafios, os quais geram profundas controvérsias. Até agora, a União passou de seis para quinze integrantes, e mais doze Estados já se candidataram e querem nela ser aceitos o quanto antes. Para isso, é necessária uma grande preparação por parte da UE, pois as instituições e políticas atuais não são compatíveis com um conjunto maior de países. A reforma da União Européia, bem como sua expansão, são tarefas difíceis. Internamente, as instituições e os procedimentos precisam ser renovados, para dar aos novos integrantes espaço suficiente e possibilidades de participação. É possível que cada país seja representado adequadamente nos mais altos grêmios? Todas as decisões deverão ser tomadas de um modo unânime? Quantos participantes poderão compor o Parlamento em seu total, sem que sua ordem seja abalada? Como será possível assegurar a representação devida aos países menores, sem que estes se sintam intimidados pelos Estados maiores? E que garantias esses Estados maiores podem ter de que não serão regidos pelos de menor porte? Externamente, a prioridade é determinar os critérios e as condições para aceitar os novos membros. Qual período

do de tempo poderá ser determinado? Quais realizações deverão ser apresentadas pelos candidatos? Qual será o custo da expansão? Como deverão ser novamente distribuídos os recursos para o incentivo regional e, sobretudo, para as subvenções agrárias, quando novos membros, menos desenvolvidos economicamente, também reivindicarem esses incentivos? Todas essas questões, bastante complicadas, deverão ser avaliadas novamente no contexto da reformulação e expansão da União.

Em dezembro do ano passado, esses temas foram discutidos em Nice, em uma reunião dos chefes de governo da União Européia. Vale ressaltar que, em diversos pontos, ainda não se chegou a um acordo. Aos europeus, portanto, não resta nada além de prosseguir com as negociações, até que seja alcançado um pacto entre as diversas partes. Pois a aceitação de novos integrantes não pode ser eternamente adiada, e as reformas internas são inevitáveis.

Alguns dos aspectos centrais das atuais discussões dentro da União Européia são apresentados nesta edição dos *Cadernos Adenauer*, por um grupo de autores europeus. Ulrike Guerot, da Associação Alemã de Política Externa, comenta as condições para o atual debate sobre renovação e expansão da União. Emmanuel Cohen-Hadria, do Instituto de Estudos Políticos de Paris, analisa o comportamento do governo francês, que deteve no ano passado a presidência da EU e sofre acusações de ter considerado demasiadamente os seus próprios interesses quando da preparação da conferência de Nice. Stephen Bastos, da Freie Universität/Berlim, também reflete sobre os “egoísmos nacionais”, no contexto da elaboração de uma Constituição européia. A Polônia será um dos primeiros países a serem aceitos na UE. O ministro das Relações Exteriores polonês, Wladyslaw Bartoszewski, ressalta em seu artigo o posicionamento e as expectativas de seu país. Christian Weise, do Instituto Alemão de Pesquisa Econômica, analisa os custos da expansão da União. E Ralf Zeppernick, do Ministério da Economia alemão, aborda, por fim, uma das decisões que mais acarretará conseqüências: a introdução da moeda comum — o euro.

WILHELM HOFMEISTER
Diretor do Centro de Estudos
da Fundação Konrad Adenauer no Brasil

A situação da integração europeia: entre a reforma institucional e a ampliação rumo à Europa Central e Oriental

ULRIKE GUEROT

A União Europeia enfrenta o difícil desafio de, por um lado, levar adiante um aprofundamento de suas instituições — ou seja, aumentar a transparência e a eficiência das estruturas decisórias comuns — e, por outro lado, conduzir a bom termo a assim chamada ampliação da União Europeia para o Leste, com a inclusão de 12 países da Europa Central e Oriental. Ambos objetivos estão colocando a UE diante de uma duríssima prova, como demonstraram recentemente os poucos resultados da Cúpula Europeia de Nice, de dezembro de 2000, que não trouxe nenhum avanço significativo no campo das reformas institucionais e, conseqüentemente, da facilitação dos processos decisórios no interior da UE.

Os esforços em favor da reforma institucional, capazes de devolver à União Europeia a sua verdadeira capacidade de ação e eficiência, com o objetivo de proporcionar a ela as condições para vencer a próxima etapa de ampliação para a Europa Central e Oriental, continuam em pauta. A próxima Conferência Intergovernamental já foi agendada. Ela deverá debruçar-se, o mais tardar em 2004, sobre as questões centrais que ainda continuam em aberto: como reduzir o tamanho da Comissão Eu-

ropéia e, com isso, torná-la mais apta para a ação? Como fazer para tornar a distribuição de votos no Conselho Europeu mais democrática e transparente, de modo a, por exemplo, levar em conta o peso demográfico de determinados países da UE de forma mais justa, sem que isso provoque bloqueios substanciais na hora das votações? E, finalmente: de que forma poderá ser ampliado o recurso à votação por maioria qualificada no âmbito da União Européia, para que a ainda existente nociva prática do veto — por meio da qual países-membros podem bloquear áreas políticas inteiras sujeitas a decisões comuns — seja abolida, a serviço de uma maior agilidade no processo decisório? Trata-se aqui de questões fundamentais que concernem, por um lado, à democracia e à legitimidade e, pelo outro, à transparência e à eficiência da EU, e para as quais o sistema institucional atual da União Européia — mesmo após Nice — ainda não achou respostas adequadas. Essa deficiência se expressa com crescente clareza na rejeição cada vez mais aberta da integração européia por parte de amplos setores de sua população. Será necessário, portanto, envidar maiores esforços para superar as deficiências, fato esse que também prova não ser a União Européia uma obra acabada, mas um projeto permanente que precisa firmar-se na prática.

1. O caminho percorrido: uma breve resenha histórica

Onde se encontra a União Européia? Quais são os seus problemas? Para poder responder a essas perguntas cabe um breve retrospecto histórico, nem que seja pela simples razão de se manter em mente que a história da integração européia não é apenas longa, mas também — na sua grande maioria — politicamente bastante árdua e penosa. Esse procedimento poderá ser útil para colocar os problemas atuais da UE (aprofunda-

mento de suas instituições e ampliação para o Leste) em uma perspectiva histórica apropriada.

Desde a Comunidade Européia para o Carvão e o Aço, criada em 1950 por iniciativa de Robert Schuman, passando pelo Tratado de Roma de 1957, que instituiu a união alfandegária e posteriormente o mercado interno europeu, até o Tratado de Maastricht sobre a União Política, foi percorrido um longo caminho. Mas a integração européia, na verdade, iria ganhar a sua verdadeira dinâmica política apenas 30 anos mais tarde. Em 1979, com as primeiras eleições diretas para o Parlamento Europeu, foi colocada uma primeira pedra fundamental para a democratização das instituições, e os cidadãos europeus se viram cada vez mais fazendo parte do projeto de integração.

Esse dinamismo teve sua continuação nos anos 80, especialmente com a promulgação da Ata Unitária Européia. Ela não apenas regulamentava questões simbólicas importantes, como o hino europeu (a Quinta Sinfonia de Beethoven), a bandeira européia (azul com doze estrelas douradas) e o passaporte comunitário europeu (vermelho escuro), mas estabelecia principalmente as bases para a concretização definitiva e total do mercado interno europeu (1992). Sob o lema “um mercado, uma moeda”, o advento do mercado interno contribuiu, por sua vez, para agilizar os esforços em favor da obtenção da união econômica e monetária. Foi aí, de fato, que o projeto de uma união política da Europa teve seu verdadeiro início.

2. Do mercado interno europeu até Maastricht

No caso do mercado interno, tratava-se, inicialmente, da criação de um mercado único, com mais de 320 milhões de consumidores. Mas o mercado interno é também o exemplo mais acabado do chamado método “Jean Monnet” de integração, segundo o qual todo passo em direção à integração

econômica tem como consequência inevitável uma etapa rumo à integração política. Uma vez abolidos os impostos alfandegários no âmbito da UE, o maior empecilho para a livre comercialização de produtos eram as chamadas barreiras não-tarifárias, que precisavam ser abolidas e/ou harmonizadas. Abstratamente falando, tratava-se, neste caso, da uniformização das normas relativas a produtos e processos por parte da Comissão da UE.

Por normas relativas a produtos entendiam-se, por exemplo, as disposições vigentes em cada país, como a proibição, na Alemanha, da comercialização de queijo francês de leite não pasteurizado, o veto ao macarrão à base de ovo na Itália (visto que os italianos queriam permitir apenas macarrão de trigo de grão duro) ou então o chamado “padrão de pureza” da cerveja na Alemanha (a cerveja poderia consistir apenas de água, lúpulo e malte; tipos de cerveja de outros países que não atendessem a esse padrão não eram permitidos no mercado alemão). Em outros setores, a obrigatoriedade, na Alemanha, da incorporação de catalisadores em carros pequenos, o que, por exemplo, excluía os veículos da montadora francesa Renault e os da italiana Fiat do acesso ao mercado alemão de carros populares, representava um estorvo para o livre intercâmbio de produtos, e com isso também para o mercado único. Enquanto as normas relativas a produtos se referiam ao produto em si e aos seus componentes, as normas concernentes ao processo estavam relacionadas com o método de produção de determinado produto, isto é, com os padrões de preservação ambiental praticados na produção de aço, de carros etc., e/ou com os padrões sociais levados em conta para a elaboração de um produto. Quanto à normatização dos produtos, uma vitória substancial da Comissão da UE, obtida em conjunto com a Corte Européia de Justiça, consistiu em garantir que qualquer produto elaborado de forma regular em um país membro da UE pudesse ser livremente comercializado em qualquer outro país-membro.

Esse elemento central do direito europeu sobre a concorrência foi implementado com base em julgamentos exemplares da Corte Europeia de Justiça. Assim, a Comissão Europeia e a Corte de Justiça revelaram-se, conjuntamente, como as instituições comunitárias mais importantes, essenciais e decisivas. Sem instituições comunitárias e a implementação de um direito comum, não poderiam existir nem o mercado interno nem a união política.

Assim é que, no campo das barreiras comerciais relacionadas com o processo de produção, a política da Comissão da UE consistiu, daí em diante, na regulamentação da concorrência por meio da introdução de padrões ambientais e sociais mínimos. Através de sua ação em ambas as esferas, a Comissão da UE conquistou terreno considerável em questões políticas até então regulamentadas apenas em nível nacional, com o que foi galgando competências, por exemplo, no setor da política social e ambiental. A necessária regulamentação do mercado interno, visando evitar distorções com relação à livre concorrência, tornou-se fator decisivo para a ampliação das competências políticas da União Europeia. Isso se aplica em igual medida ao aspecto institucional: para viabilizar o mercado comum, foi necessário harmonizar 260 normas de direito no âmbito da UE em um espaço de tempo relativamente exíguo. Com o propósito de evitar atrasos de cronograma, decidiu-se que resoluções sobre aspectos fundamentais relativos ao mercado interno fossem tomadas com base em decisões majoritárias, para neutralizar situações de bloqueio em decorrência de vetos.

Esse acúmulo de intervenções em esferas econômicas nacionais acabou forçosamente gerando um vácuo político, que começou a se fazer sentir no fim dos anos 80. A reação a esse efeito político (de *spill-over*), decorrente da importância excessiva dada ao mercado interno, viria em forma do Tratado de Maastricht sobre a união política, já que ficara evidente a magnitude das conseqüências políticas acarretadas pelo mercado in-

terno, que requeriam novas estruturas de decisão, mais firmes e eficientes, mas também mais transparentes e democráticas. Some-se a isso o fato de que — novamente com referência ao mercado interno — havia sido basicamente decidida, desde 1989, a introdução de uma moeda comum sob o argumento de “um mercado, uma moeda”. Em função das oscilações causadas por movimentos de desvalorização e valorização, assim como por disfunções cambiais, a moeda era considerada como a última barreira não-tarifária a impedir a transparência total do mercado único. Somente a eliminação do efeito amortecedor das variações cambiais faria possível atingir a transparência total do mercado. Devido às conseqüências de longo alcance da união monetária, ela seria inviável sem a união política. Essa era a idéia fundamental subjacente ao Tratado de Maastricht.

Assim, foi assinado, em 1992, o Tratado de Maastricht sobre a União Econômica e Monetária Européia, que, de certa forma, deveria gerar o equivalente político ao mercado interno. Mas esse tratado revestia-se — e ainda se reveste — de um defeito crucial: por um lado, foi possível firmar a união monetária através da definição de sólidos critérios e de um cronograma fixo. De outra parte, porém, o lado político da União Européia, isto é, o rearranjo das instituições européias com o objetivo de aumentar a sua legitimidade democrática e a sua eficácia, assim como melhorar a integração entre a política econômica e social — necessárias como pilar de sustentação para o mercado interno e a união monetária —, não pôde ser consolidado de maneira satisfatória. Assim, também, a colaboração em outros campos da política — a política externa e de segurança comum, bem como a política interna e de justiça — permanece sujeita aos governos nacionais, isto é, faz parte das atribuições da Comissão e não é determinada pelo Parlamento Europeu. Ambos são elementos essenciais para a supranacionalidade.

Boa parte do mal-estar que atualmente domina o processo de integração em muitos países-membros pode ser atribuído exatamente a esse defeito crucial de Maastricht, ou seja à disparidade entre a integração econômica e a integração política. Existe a impressão de que Bruxelas, a Comissão da União Européia ou, nesse ínterim, também o Banco Central Europeu podem tomar decisões de forte impacto para cada cidadão da UE, sem contar para isso com a suficiente legitimação democrática e sem que exista um controle político e nacional capaz de monitorar o processo decisório das instituições européias.

Em um momento, portanto, em que os cidadãos da União percebem claramente o alcance da integração econômica e monetária da UE, o vazio político torna-se cada vez mais insuportável. Desde Maastricht, toda a discussão européia gira em torno da dimensão política da integração econômica e de como ela pode ser reorganizada em termos democráticos e institucionais.

3. A discussão institucional de Maastricht diante do pano de fundo da ampliação da UE para o Leste

Um outro tema que representa hoje um grande desafio para a UE é a ampliação para o Leste, o que, com a queda da Cortina de Ferro, não apenas se tornou possível como praticamente virou uma necessidade. Já em 1992, durante o Conselho de Lisboa da UE, foi decidida a ampliação para o Leste, a partir do momento em que os países da Europa Central e Oriental estivessem organizados com base em princípios democráticos e de economia de mercado.

Em Maastricht, porém, falhou a consolidação de etapas decisivas rumo ao aprofundamento das estruturas políticas e institucionais como requisito para a capacidade de ampliação da UE “dos 15”. É igualmente evidente que uma União com

futuramente 27 membros não poderá funcionar da mesma forma que uma União Européia com 6, 9 ou 12 membros. Desde então, tudo tornou-se ainda mais complicado nos anos 90 diante da perspectiva de ampliação para o Leste. Em outras palavras, poder-se-ia dizer: desde Maastricht, a UE encontra-se em um processo de *roll-back*, no qual o processo decisório está caracterizado pelo avanço da “intergovernamentalização” — da importância crescente dos países-membros — em detrimento da “comunitarização”, ou seja, das instituições comunitárias.

Isso representa uma contradição gritante com relação ao grau de integração econômica e monetária atingido. Desde Maastricht, em 1992, passaram-se oito anos e ainda não foi possível preencher o vazio político ali deixado. Um fator que contribuiu para isso foi certamente a chamada “ampliação para o Norte” da UE, com a adesão da Suécia, bem como da Áustria e Finlândia, em 1995. Já nessa época, discutia-se na UE que a rodada de ampliação não poderia ser levada adiante sem um aprofundamento prévio das instituições como instrumento para assegurar a capacidade de ação no interior das instituições da UE. A ampliação para o Norte, porém, veio a concretizar-se por razões políticas com base na situação existente, ou seja, foi dada apenas continuidade ao sistema institucional vigente, sem submetê-lo a maiores reformas. Assim, em 1995, as instituições européias acabaram por tornar-se ainda mais pesadas. Não causa espécie, portanto, que uma comissão com 20 comissários, da qual se espera que tome decisões colegiadas e unânimes, perca parte de sua capacidade de ação.

Na mesma época, procurava-se uma solução no âmbito de uma reunião de cúpula, que mais adiante concretizou-se com o Conselho Europeu de Amsterdã, de junho de 1997. Mas o resultado do chamado Tratado de Amsterdã, cujo objetivo era fechar as lacunas políticas e institucionais do Tratado de Maastricht, foi extremamente decepcionante. Embora o Tratado de

Amsterdã tenha trazido algumas melhorias para o Parlamento Europeu (a co-decisão, isto é, a participação nas decisões em alguns campos da política; o direito de opinar na designação dos comissários; e a limitação do número de deputados do PE aos atuais 700, com o objetivo de preservar sua capacidade operacional), além da implementação da cidadania da União e, finalmente, a introdução de uma “cláusula de flexibilidade”, segundo a qual os países que almejam a integração não podem mais ser impedidos por outros países-membros de avançar mais rapidamente no caminho da integração. Nas questões realmente centrais, porém, como a do número de comissários e/ou de sua redução, a da ponderação de votos no Conselho e a questão das decisões majoritárias, o Tratado de Amsterdã não trouxe nenhuma mudança que tivesse implicado uma reforma básica das instituições européias. As resoluções de Amsterdã não só revelaram-se totalmente insuficientes para restituir a capacidade de ação da UE após a ampliação para o Norte, como também hoje, face à ampliação para o Leste, ressaltam ainda mais a necessidade política de realização da reforma institucional, adiada até este momento. Pois se, institucionalmente, a UE não estiver em condições de ser ampliada, devido ao fato de suas instituições, enquanto não reformadas, não suportarem a adesão de mais membros, a ampliação para o Leste não poderá ser levada a efeito, em que pesem todas as declarações em contrário. Isso, porém, é politicamente inaceitável. Mas é justamente esse o dilema político e institucional com o qual se debate hoje a União Européia, e mesmo depois do Tratado de Nice, de dezembro de 2000, essa situação, infelizmente, pouco tem mudado.

Presentemente, discute-se a adesão à UE de 12 países; negociações adicionais foram prometidas à Turquia. São, portanto, enormes o impasse e a pressão política que atualmente pesam sobre a UE.

4. Nice e depois

O ponto central da reunião do Conselho Europeu de Nice foi — nada mais, nada menos — a federalização da UE. As questões cruciais que faziam parte da pauta — número dos comissários, ponderação de votos no Conselho e decisões majoritárias — estavam relacionadas basicamente com a comunitarização política da UE, isto é, a continuação no caminho da supranacionalidade.

4.1 Número de comissários

Se a UE for ampliada em mais 12 países, ela chegará a 27 membros. Uma comissão com 27 comissários não é apenas incapaz de operar como também não existem pastas suficientes na comissão para adjudicar áreas próprias de atuação a 32 comissários (os países grandes tinham até agora dois comissários cada um). A proposta formulada em Nice foi a de reduzir o número de comissários para 20. Essa proposta lamentavelmente não foi vitoriosa, como tampouco a da “regionalização” da comissão (por exemplo, um comissário para o Benelux, um para a Escandinávia etc.) nem a do modelo de “comissários-júnior” subalternos (comparáveis a secretários de Estado no sistema europeu), que não receberiam pasta própria. Nenhum país mostrou-se disposto em Nice a renunciar a seu “próprio” comissário. Apenas os países “grandes” abriram mão do segundo comissário. Assim, após a ampliação para o Leste, a comissão contará inicialmente com 27 comissários, caso a próxima Conferência Intergovernamental programada para 2004 não se pronuncie em favor de outras medidas de reforma.

4.2 Ponderação dos votos no Conselho

Trata-se aqui da representação proporcional de países grandes e pequenos no sistema institucional da UE e/ou da introdução de um “fator demográfico” para efeito de definição do peso dos votos no Conselho. Embora os países grandes tivessem, até agora, mais votos no Conselho Europeu do que os pequenos, o peso relativo dos países pequenos era maior que o dos grandes. A relação era de 1:5, ou seja, Luxemburgo, como o menor país, tinha dois votos, ao passo que Alemanha, França, Itália, Espanha e a Grã-Bretanha tinham 10 votos, apesar da Alemanha, em termos de população, ser mais do que cinco vezes maior do que Luxemburgo (a Alemanha possui 80 milhões de habitantes; Luxemburgo tem 350.000). Em Nice, portanto, os países grandes desejavam aumentar seu peso proporcional no Conselho, conforme a sua participação demográfica. Isso ocorria igualmente diante do fato de que a maioria dos países candidatos à adesão (à exceção da Polônia) são países menores, com 5 a 8 milhões de habitantes, de forma que, com a ampliação para o Leste, o peso relativo dos países pequenos aumentaria ainda mais. Sem Nice, em uma futura UE ampliada com 27 membros, os 14 países menores — com apenas 12% da população da UE — estariam em condições de vencer votações contra os cinco países maiores, que representam 70% da população da UE. Os 14 países menores da UE juntos (77 milhões) não atingem o mesmo número de habitantes da Alemanha sozinha (80 milhões). Será extremamente difícil encontrar um equilíbrio que, ao mesmo tempo, atenda adequadamente ao princípio da representação dos países — na figura do Conselho no sistema das instituições europeias — e ao princípio da representação da população, enquanto a UE não possuir um sistema bicameral desenvolvido, capaz de separar claramente a representação dos países, por um lado, da representação da população, pelo outro. Um outro grande problema em Nice foi

que, no caso da implementação plena do fator demográfico, seria igualmente necessário diferenciar entre a Alemanha (80 milhões de habitantes) e a França (55 milhões de habitantes) e os outros “grandes”, todos os quais, até agora, dispunham de 10 votos no Conselho. Politicamente, porém, isso era inviável, especialmente com relação a Alemanha e França. Assim, o compromisso estabelecido em Nice deixou muito a desejar. Aumentou a diferenciação com relação à ponderação dos votos entre os países-membros “grandes” e “pequenos” — a Alemanha e os outros países “grandes” agora dispõem de 29 votos no Conselho, enquanto Luxemburgo continua com apenas dois —, com o que, de certa forma, levou-se em consideração o fator demográfico. Ao mesmo tempo, porém, o *quorum* para a maioria qualificada passou de 71% para 75%, facilitando assim o bloqueio das minorias — por exemplo, coalizões entre países “pequenos”. Depois de Nice, qualquer decisão do Conselho Europeu precisará cumprir três requisitos: deverá contar com a maioria dos países, a maioria da população e a maioria dos votos ponderados no Conselho. Como consequência, os processos decisórios na UE tornaram-se mais complicados e difíceis, sem por isso ganhar em transparência e eficiência.

4.3 A votação por maioria qualificada

Finalmente, fazia parte da agenda de Nice a extensão da votação por maioria qualificada para todos os campos da política vinculados ao chamado “primeiro pilar”, isto é, o mercado único e a união econômica e monetária (o segundo pilar de Maastricht é a política externa e de segurança comum; o terceiro pilar, a cooperação no domínio dos assuntos internos e de justiça). Mas, também nesse caso, não foram atingidos avanços significativos. O objetivo inicial em Nice foi o de conseguir que todos os âmbitos da política fossem sujeitos a vota-

ção por maioria qualificada, com exceção de alguns setores (por exemplo, questões orçamentárias e financeiras) que seriam enumerados e excluídos; em outras palavras: um procedimento de “regra-exceção”, no qual as decisões majoritárias seriam a regra e as posições de veto a exceção. O Tratado de Nice, porém, ficou longe dessa meta. Quase todos os países-membros da UE defenderam o “seu” campo específico, o qual não queriam ver sujeito a decisões majoritárias, e onde insistiam no seu direito ao veto: os britânicos com relação à política social e tributária, os espanhóis no domínio da política de ação estrutural, os franceses na política externa, em função da chamada “*exception culturelle*” no setor de serviços (em proteção da cultura francesa, serviços audiovisuais, como a produção de filmes, serão excluídos das regras internacionais sobre a concorrência, por exemplo, no âmbito da OMC), os alemães com relação à política de asilo etc. Resumindo: todos os setores importantes da política na UE continuarão sujeitos a decisões por unanimidade. Isso permite antever, diante da perspectiva de 27 países-membros, procedimentos de votação complexos e demorados.

5. Um olhar para o futuro?

O equilíbrio institucional da UE é, de fato, muito pouco transparente, e praticamente não segue à risca o princípio da divisão de poderes como foi enunciado por Montesquieu. Assim, a Comissão não é propriamente o Executivo, o Parlamento não é o verdadeiro legislador e o Conselho exerce ao mesmo tempo uma dupla função legislativa e executiva. É exatamente essa situação que gera o problema já descrito com relação à democracia e à legitimidade junto à população europeia. E é justamente esse problema que a UE deverá tratar e em torno do qual deverá agir, o que já começou a fazer dando início

à chamada “discussão constitucional”. O objetivo é, por um lado, esclarecer no sentido vertical quais são as competências da UE e dos países-membros e, por outro, na perspectiva horizontal, identificar e regulamentar a “divisão de poderes” dentro das instituições da UE.

Se, por exemplo, o sistema institucional da UE fosse rigorosamente “parlamentarizado” e “federalizado”, a Comissão Européia teria de se converter a médio prazo, conforme o sistema bicameral, em uma espécie de governo, o Parlamento Europeu em uma primeira câmara legislativa, que representasse proporcionalmente toda a população européia, e o Conselho Europeu em uma segunda câmara representando os países-membros. Nesse caso, o Parlamento Europeu corresponderia ao princípio de “uma pessoa, um voto” e o Conselho Europeu, como representante dos países, seguiria o princípio de “um país, um voto”, semelhante ao modelo americano do Senado. Em virtude da disparidade do tamanho entre os países, poder-se-ia ainda refletir sobre a conveniência de uma (leve) diferenciação quanto à ponderação dos votos dos países-membros da UE nesta segunda câmara, conforme o modelo da segunda câmara na Alemanha (*Bundesrat*).

Em um quadro institucional como esse, o presidente da Comissão Européia poderia ser eleito diretamente pela população européia ou, então, pelo Parlamento Europeu; o Parlamento Europeu deveria possuir o direito de emitir uma moção de desconfiança com relação ao presidente da Comissão, assim como o presidente, por sua vez, deveria ter o poder de demitir comissários como se fossem ministros. Tudo isso traria consigo a politização e a democratização da União Européia. A transparência e o controle parlamentar estariam assegurados em um sistema como esse, com legislação paralela em ambas as câmaras. E em um sistema assim configurado, seria também mais fácil prescindir de um comissário (nacional) ou de um maior número de votos no Conselho, já que a representação

proporcional da população estaria, nesse caso, assegurada através de um Parlamento Europeu — agora, sim, mais influente.

Um modelo sucinto, similar a esse, foi proposto pelo ministro das Relações Exteriores da Alemanha, Joschka Fischer, em ocasião de um discurso na Universidade Humboldt, Berlim, em maio de 2000. Mas, do ponto de vista político, infelizmente, o tempo para a implementação desse rigor sucinto no âmbito do sistema das instituições europeias parece ainda não ter chegado, como Nice demonstrou. A União Europeia, tal como ela é hoje, possui toda uma história institucional, e não pode simplesmente ser projetada na prancheta. O dilema da reforma institucional reside, justamente, no fato de que uma decisão sensata sobre questões como o número de comissários ou a ponderação dos votos no Conselho poderá ser alcançada apenas quando houver clareza sobre o modelo democrático ou a natureza conceitual da União Europeia. Para onde vai a UE? O que será dela no futuro? Os europeus ainda não têm certeza quanto às respostas... Talvez em 2004 essa certeza seja um pouco maior.

Pois a questão em torno da “constitucionalidade” ou mesmo de uma “Constituição” conforme o modelo democrático, isto é o modelo de democracia subjacente à União Europeia, levaria à pergunta sobre quais seriam os seus objetivos finais, pergunta em relação à qual não existe uma posição homogênea. Há, atualmente, um sério debate em curso na Europa exigindo uma Constituição europeia, sem a qual não será possível, verdadeiramente, solucionar as questões institucionais aqui levantadas.

Uma tal Constituição irá requerer principalmente a elaboração de um catálogo abrangente de competências, que responda claramente à pergunta: quem faz o que na União Europeia? A Constituição, porém, levanta o problema da “constituente”. Quem iria realizá-la? Os parlamentos nacionais, os governos nacionais, o Parlamento Europeu? Como seria sua promulgação?

No contexto do atual debate em torno da Constituição, é forte o chamado por um catálogo de competências. Com efeito, justamente pelo fato de tantas atribuições terem sido transferidas indiretamente — e em última instância, sem o controle democrático suficiente — para o âmbito europeu, em consequência dos diversos processos de integração econômica e monetária, vários países-membros e regiões da UE exigem atualmente um posicionamento definitivo sobre quais setores da política permanecerão no nível nacional e/ou regional, visando impedir o paulatino esvaziamento de suas atribuições. O princípio da subsidiariedade e a aprovação de um catálogo de competências apresentam-se como instrumento para esse fim. As diversas propostas já existentes para uma Constituição, entretanto, contêm diferenças bastante substanciais: algumas requerem uma limitação do poder da Comissão Europeia, outras maiores direitos para o Parlamento Europeu, e ainda outras uma participação mais forte dos parlamentos nacionais na legislação europeia. O leque das propostas é variado. O aspecto positivo nisso tudo é que a Europa e sua finalidade estejam sendo largamente discutidas. Menos positivo, no entanto, é o fato de que são poucas as esperanças de se chegar a um entendimento unânime com 15 ou mais países-membros da UE, com relação ao modelo europeu de democracia, aí incluída a Constituição. Com isso, também é grande o risco de não se concretizar a profunda reforma institucional antes da ampliação para o Leste, esperada para 2005, com o conseqüente aumento da erosão latente da supranacionalidade da União Europeia, assim como da expansão das tendências intergovernamentais no âmbito da UE.

O elemento federativo mais forte de que dispõe atualmente a UE é o euro, mas também as perspectivas para o seu futuro, embora promissoras, parecem incertas, se faltar a união política necessária para lhe dar suporte. E é de se duvidar se estruturas intergovernamentais serão suficientes, a longo prazo, para garantir a sustentação do mercado único. Jean-Claude Juncker,

primeiro-ministro de Luxemburgo, cunhou a expressão segundo a qual a Europa é um continente complicado demais para manter-se unido apenas por um mercado interno. O que a Europa precisa é de um projeto político.

A UE é, no fim das contas, também uma comunidade solidária, por exemplo, no âmbito da política agrícola comum. Essa comunidade solidária será fortemente colocada à prova quando da ampliação para o Leste da UE, talvez em maior grau do que os cidadãos da atual UE dos 15 possam suportar. Na Polônia, ainda hoje cerca de 20% da população economicamente ativa trabalha na agricultura. Se todas essas pessoas fossem acolhidas no sistema de subvenções diretas no âmbito da política agrícola comum, o orçamento da UE precisaria ser aumentado em aproximadamente 700 milhões de euros, ou seja, em 6%. Mas, para isso, faltam dinheiro e vontade política. O mesmo se aplica ao chamado fundo estrutural. Visto que todos os países candidatos à adesão possuem um PIB *per capita* nitidamente mais reduzido (em média 40% do PIB da UE dos 15), no futuro todos os recursos de apoio estrutural deveriam ir para a Europa Oriental, em detrimento de países como Espanha, Portugal, Grécia ou Irlanda, que ainda são receptores de recursos. É fácil imaginar que, futuramente, isso poderá levar a maiores atritos políticos e disputas pela distribuição, e já assistimos a um pequeno prenúncio disso em Nice. A França, por exemplo, recusa-se a aceitar prejuízos no âmbito da política agrícola comum. A França é o principal receptor de restituições agrícolas oriundas do orçamento da UE, e na Cúpula Européia de Berlim de março de 1999 pronunciou-se contra a introdução de um instrumento de co-financiamento nacional no setor da política agrícola.

A ampliação para o Leste, portanto, virá sem dúvida acompanhada de evidentes “custos” a serem despendidos a curto prazo pela população da UE dos 15, para eles receberem em contrapartida apenas um vago “benefício” a longo prazo, em

forma, por exemplo, de uma estabilização geral da Europa Central e Oriental, ou de vantagens comerciais. No processo político, porém, isso é difícil de ser transmitido e, portanto, igualmente difícil de ser implementado politicamente. A Alemanha, por exemplo, teme conseqüências para o seu mercado de trabalho advindas da livre circulação no âmbito do mercado comum, assim como a entrada em massa de mão-de-obra barata da Polônia. Com relação ao processo político, é especialmente problemática a possibilidade de que os “custos” possam vir a concentrar-se em um pequeno grupo-alvo (por exemplo, trabalhadores alemães de nível salarial inferior substituídos por mão-de-obra da Europa Oriental), enquanto o “benefício” da ampliação para o Leste poderá ter ampla disseminação — por exemplo, em forma de vantagens comerciais e de exportação de produtos, passíveis de ingressarem nas estatísticas, mas dificilmente tangíveis ou perceptíveis para o cidadão comum.

Diante da perspectiva da ampliação para o Leste, portanto, estão necessariamente tomando corpo e se revestindo de novo significado as discussões sobre um núcleo europeu, uma “vanguarda” ou um “grupo pioneiro” incumbido de levar adiante a integração em um círculo mais restrito. Mas essas idéias ainda suscitam mais perguntas do que respostas: quem participará do núcleo? Em que condições? Como poderá assegurar-se que o núcleo não coloque em questão as realizações do mercado comum? Pode, na verdade, existir um núcleo menor do que o número de países que participam da união econômica e monetária? O núcleo precisará de instituições que possivelmente resultem em uma duplicação das instituições já existentes na UE?

Conclusão: a menos de 50 anos após a assinatura do Tratado de Roma, o futuro da integração européia é mais incerto do que nunca. O desafio da reforma institucional, ou seja, do desenho da configuração democrática e constitucional da UE, assim como o desafio da ampliação para o Leste, constituem

dois projetos gigantescos que poderão levar a UE ao fracasso ou que, no mínimo, poderão prejudicá-la. Precisa-se de coragem política e de capacidade de visão, mas diante de populações hesitantes ambas são qualidades raras hoje na Europa. Se houver uma lição a ser tirada para a área do Mercosul a partir da integração e da estagnação em que a UE se encontra atualmente, talvez seja essa: a população precisa ser convencida, desde o início, da importância de um projeto político de integração, pois a economia e a política devem necessariamente andar juntas.

Não é possível fazer apenas uma das duas coisas. Na Europa, fez-se acreditar a população, por um tempo talvez longo demais, que se tratava apenas de implementar o mercado único, e agora é doloroso o despertar face às consequências políticas da integração.

Maastricht demonstrou que a integração política, como consequência necessária da união econômica e monetária, poderá ser atingida somente junto, e não contra, a população — e é aqui onde ainda falta realizar um bom trabalho de conscientização e convencimento nos países-membros da UE. Será preciso, agora, investir nessa tarefa, se o objetivo for levar a bom termo os dois projetos gigantescos — a reforma institucional e a ampliação para o Leste — que, de todas as formas, representam os dois lados da mesma medalha. Para o bem da Europa e da influência — positiva — da Europa com relação ao resto do mundo!

Resumo

O equilíbrio institucional da UE é, de fato, muito pouco transparente, e praticamente não segue à risca o princípio da divisão de poderes como o foi enunciado por Montesquieu. Assim, a Comissão não é propriamente o Executivo, o Parlamento não é o verdadeiro legislador e o Conselho exerce ao mesmo tempo uma dupla função legislativa e executiva. É exatamente essa situação que gera o problema já descrito com relação à democracia e à legitimidade junto à população europeia.

E é justamente esse problema que a UE deverá tratar e em torno do qual deverá agir, o que já começou a fazer dando início à chamada “discussão constitucional”.

O objetivo é, por um lado, esclarecer no sentido vertical quais são as competências da UE e dos países-membros e, por outro, na perspectiva horizontal, identificar e regulamentar a “divisão de poderes” dentro das instituições da UE.

A França e a presidência francesa da União Européia: fé vacilante de um fundador, irrealismo dos construtores

EMMANUEL COHEN-HADRIA

“Seja qual for a coisa que você possa fazer ou sonhe em fazer, faça-a. A audácia tem genialidade, poder e magia. Comece desde já.”

Goethe

“A vida das instituições é mais longa que a dos homens, e as instituições podem, então, se foram bem construídas, acumular e transmitir a sabedoria de gerações sucessivas.”

Jean Monnet

Quando o grande conquistador Ghengis Khan, no início do século XIII, estava para ser nomeado o *khan* de todos os *khans*, reuniu seus chefes, que eram provavelmente cerca de 30, todos munidos de seus arcos e de suas flechas, segundo a história do povo mongol. Ao passar diante do primeiro, o grande conquistador lhe pede uma flecha e a quebra; ao passar diante do segundo, ele faz a mesma coisa, e isso até o último. Assim que acaba, começa a passar uma segunda vez. Ele pede uma segunda flecha para cada um dos chefes. Mas em vez de quebrá-las uma após a outra, ele as coloca juntas, e assim que termina,

diz: “Estão vendo? Ninguém de vocês pode quebrar este feixe de flechas. O que quer dizer que, sozinhos, vocês serão todos quebrados, mas juntos vocês são invencíveis”.

É um pouco da filosofia da construção europeia que essa alegoria do povo mongol nos permite apreender. Mas a integração europeia teria como finalidade única tornar os países que a compõem mais fortes diante dos desafios da globalização? Afirmar isso seria considerar apenas um dos aspectos da construção europeia em detrimento de um segundo, ainda mais essencial: a construção europeia é fundamentalmente um projeto de paz. Assim como foram os primeiros passos da construção europeia que, ao longo dos anos 50, permitiram apurar o contencioso franco-alemão, e que, na seqüência, instalaram uma paz duradoura na Europa do Oeste, da mesma forma, neste início do século XXI, a Europa determinou para si a missão histórica de estender essa zona de paz ao Leste e aos Bálcãs. Essa é uma das justificativas maiores do processo de ampliação da União Europeia.

Entretanto, o método comunitário, inventado pelos pais fundadores da Europa (Monnet, Adenauer etc.), e aplicado a uma comunidade de seis membros na década de 50, poderá funcionar em uma Europa ampliada, com mais de 30 membros, sem afetar a eficácia das tomadas de decisão e as garantias democráticas de seu funcionamento? Não seria conveniente reformar o mecanismo institucional da União Europeia antes de realizar essa abertura sem precedentes da Europa? Tal era precisamente a missão da última Conferência Intergovernamental, da qual a França esteve a cargo quando presidiu a União Europeia ao longo do segundo semestre de 2000.¹

1. Os Estados-membros da União Europeia ocupam a presidência da União por seis meses, em sistema de rodízio; deve-se notar que, sem dúvida, essa presidência-rodízio deverá ser reformada com a ampliação. Efetivamente, em uma Europa com 30 membros, cada Estado somente exerceria a presidência da União a cada 15 anos.

A modéstia do Tratado de Nice, que concluiu a presidência francesa da União e teve como resultado uma reforma limitada das instituições, deve ser analisada não apenas como o resultado de uma presidência francesa que não estava à altura das expectativas, mas igualmente como o produto de um consenso apático entre o conjunto dos Estados-membros, que consistia em privilegiar, de forma mais ou menos explícita, a ampliação ao aprofundamento. No entanto, a idéia de uma ampliação rápida e maciça não é forçosamente natural.

Ao longo do segundo semestre de 2000, o primeiro-ministro Jospin pleiteou que a presidência francesa da União fosse julgada pelos dossiês que interessassem diretamente aos cidadãos. Mesmo que a reforma das instituições europeias tenha sido a principal aposta da cúpula de Nice, os chefes de Estado e de governo dos Quinze fizeram igualmente constar em ata acordos previamente negociados por seus ministros. Assim, a política de defesa comum superou uma nova etapa. A adoção da Carta dos Direitos Fundamentais — não obstante uma proclamação discreta no início da cúpula e uma indeterminação relativa à sua amplitude jurídica — representa igualmente um progresso substancial. O desdobramento dos testes para lutar contra a vaca louca e a determinação de seis orientações maiores para uma agenda social europeia foram alguns dos pontos que os dirigentes franceses evocaram para defender o balanço da cúpula de Nice.

Embora a Europa tenha progredido nas áreas que envolvem a vida cotidiana dos cidadãos, tal não foi o caso para as áreas relativas à governança. Paralisia? *Status quo*? Regressão, afirmam até alguns. A presidência francesa não permitiu dotar a União dos meios institucionais necessários à gestão da ampliação.

No nível institucional, quatro grandes dossiês estavam na ordem do dia. A apreensão de sua tecnicidade é bem menos importante do que as expectativas implícitas que lhes servem de base. Relembremos brevemente os quatro dossiês:

A nova ponderação das vozes no Conselho. O Conselho é uma das instituições centrais da União Européia, e onde cada país goza de um certo número de vozes. Entretanto, desde as últimas ampliações da União, o desequilíbrio entre os grandes e os pequenos países foi acentuado, em detrimento dos primeiros. No entanto, Nice tinha por objetivo principal a restauração de um certo equilíbrio, a fim de evitar a marginalização dos Estados maiores em uma Europa ampliada, formada essencialmente por pequenos países. O peso relativo dos grandes Estados foi aumentado: o Tratado prevê a triplicação, para 29, das vozes de que dispõem os “quatro grandes”, mantendo assim a paridade à qual a França se mostrava bastante apegada. Além disso, com vistas a levar em conta o peso demográfico de alguns Estados maiores (principalmente a Alemanha), foi instaurada uma “cláusula de verificação demográfica”, prevendo que qualquer decisão do Conselho deverá ser tomada por Estados representando pelo menos 62% da população da UE.

- Extensão da maioria qualificada. Teoricamente, os progressos da integração européia caminham no sentido de uma redução do número de decisões que devem ser adotadas por unanimidade. Portanto, o Tratado de Nice tinha por objetivo estender a maioria qualificada a um certo número de áreas. Mas os resultados obtidos são bastante inferiores às ambições expostas no início: em certos casos, o Tratado remete para mais tarde a decisão de passagem à maioria qualificada; em outros, a renúncia à unanimidade é combinada com condições restritivas. Na realidade, cada Estado se recusou a passar para a maioria nas áreas que lhes interessavam (regi-

me fiscal e política social para a Grã-Bretanha, imigração para a Alemanha, cultura para a França, fundos estruturais para a Espanha).

- Tamanho da Comissão. O tamanho da Comissão Europeia constitui um ponto de cristalização do conflito entre grandes e pequenos Estados: os “grandes” se preocupavam com uma Comissão comportando um efetivo restrito e, se possível, não superando o patamar atual de 20 membros, a fim de que seu funcionamento não fosse paralisado. O Tratado de Nice não resolveu o problema; ele se contentou em adiá-lo no tempo, admitindo que, enquanto a União Europeia comportar menos de 27 membros, cada Estado deverá ser representado por seu comissário.
- Cooperações reforçadas. O dossiê das cooperações reforçadas, com vistas a permitir que um número restrito de países possa ir adiante em uma área, sem a proibição dos outros países, é provavelmente o dossiê que foi o “menos mal” invocado em Nice. O objetivo de tal disposição era o de flexibilizar o modo de funcionamento da União Europeia em uma União ampliada. Assim, o direito de veto de que dispunha cada Estado-membro para se opor a uma “cooperação reforçada” desapareceu. Sobre a questão das cooperações reforçadas deve-se reter dois elementos: de um lado, esse procedimento deve permanecer um recurso excepcional; por outro, ele não deve ser o monopólio de um certo número de Estados privilegiados, mas, ao contrário, deve estar aberto a todos.

De uma maneira geral, parece que o essencial dos esforços foi consagrado aos apetites do poder de uns e de outros, muito mais do que à realização de um projeto comum ou mesmo à preparação da ampliação. As questões de representação

dos Estados-membros na Comissão e de distribuição das vozes no Conselho dos Ministros absorveram muito mais a atenção do que a extensão do voto à maioria qualificada, não obstante a reforma central para evitar a paralisia burocrática da Europa. Enfim, os projetos complicados de cooperações reforçadas encobrem com dificuldade a ausência de projetos precisos dos Estados.

O Tratado de Nice, que deve ser ratificado pelos Estados-membros, é um documento inacabado. As grandes escolhas — principalmente as relativas ao tamanho da futura Comissão Européia, quando a União englobará 28 Estados, e ao abandono do direito de veto no Conselho da União Européia — foram, em parte, relegadas para mais tarde. A distribuição das vozes no seio do Conselho dos Ministros foi objeto de uma barganha entre os diferentes países-membros, sobre a qual as mídias e a opinião pública não foram enganadas. Os dirigentes nem sempre puderam apresentar a verdadeira aposta, em toda a sua transparência: até onde se está pronto a chegar na divisão da soberania entre a Europa e os Estados-nação. Em Nice, os governos europeus deram prova de um péssimo exemplo. As querelas egoístas, combinadas à frieza das conclusões, correm o risco de serem interpretadas fora da Europa, e principalmente pelos americanos, como uma confirmação de suas dúvidas quanto à aptidão dos europeus em superar suas divisões. “*The European mess*” não é propício à divulgação de uma imagem positiva da Europa. Os países emergentes vão continuar a pensar que a única potência a contar verdadeiramente são... os EUA.

Como explicar essa falta de ambição generalizada? Sem dúvida, a França tem uma parcela de responsabilidade não negligenciável nesse fracasso.

A dificuldade em responder à questão “Qual é a política europeia da França?” é sintomática do nevoeiro que envolve as tomadas de posição dos dirigentes franceses. A França estaria de acordo com a abordagem intergovernamental preconizada pelo primeiro-ministro britânico, Tony Blair, ou, ao contrário, estaria ela mais próxima da visão defendida por Joschka Fischer, o chefe da diplomacia alemã?

Como esperar um tratado ambicioso por ocasião da cúpula europeia de Nice, quando o próprio capitão do navio não sabia para onde queria ir? É bem verdade que a coabitação não facilita a expressão de uma vontade política forte.² Para que um país possa conduzir os outros, é sobretudo necessário que suas escolhas sejam claras sobre o plano interno, o que pode não ser o caso no período de coabitação, onde cada um deve contemplar a outra face do Executivo. Mas seria demasiado fácil nos atermos a essa única explicação técnica.

Freqüentemente, os “frios” da construção europeia são imputados às imperfeições das instituições que a governam. Desta forma, tem-se a tendência a esquecer a importância dos homens e dos dirigentes carismáticos e visionários no processo europeu. Se a política europeia da França está sem brilho, não seria porque fazem falta um Monnet ou um Schumann? Nada garante que governos que “não possuam mais a fé dos fundadores” possam conduzir a Europa muito longe com “o realismo dos construtores”.

A França é igualmente responsável, na medida em que impôs em Nice um método de negociação não adaptado às expectativas, e que favorece a lógica das barganhas.

Da forma como Lionel Jospin o havia explicado aos seus parceiros, o sistema das “confessionais”, ou seja, um sistema

2. Atualmente, de fato, em razão da especificidade da Constituição francesa, o presidente da República divide a frente do Executivo com o primeiro-ministro, às vezes com uma posição política oposta (como é o caso entre Chirac e Jospin), o que, em certos casos, é constitutivo de tensões, e até mesmo de paralisia.

de encontros bilaterais entre a França e cada um dos países-membros, deveria permitir “a escuta de cada uma das delegações sobre os pontos que lhes interessassem em particular”. O compromisso fixado ao término das confessionais, em um primeiro momento, foi torpedeado sob o calor das críticas. A França foi chamada a rever sua cópia. Aparentemente, o dito método “confessional” só fez adiar a grande barganha.

De uma forma mais ampla, o método da Conferência Intergovernamental mais uma vez mostrou seus limites. Doravante, se o que se quer é superar o desafio da ampliação e fazer prevalecer o interesse geral europeu, convém alterar o procedimento e buscar os meios para melhor se associar aos representantes dos governos, os parlamentares nacionais e europeus, garantindo a transparência e a abertura dos debates sobre a sociedade civil.

Alguns se esmeram em defender o minimalismo de Nice. “Certamente os acordos não vão muito longe” — afirmam eles —, “mas a construção sempre avançou dessa forma, a ‘pequenos passos’; ela é um processo lento e gradual que não se deve precipitar”. Esse argumento poderia ser no máximo aceitável se, em paralelo, o processo da ampliação seguisse a mesma lógica de “pequenos passos”. Entretanto, a perspectiva de uma ampliação para mais de 10 Estados daqui a alguns anos introduz uma ruptura sem precedentes, bem como uma distorção potencial entre uma ampliação maciça e rápida e um aprofundamento lento e comedido. “Pequenos passos” em matéria de aprofundamento e “passos de gigante” em matéria de ampliação — essa parece ser, em outros termos, a equação implícita que prevaleceu em Nice. Entretanto, essa distorção, essa evolução contrastada entre as duas frentes (ampliação e aprofundamento) não pode se revelar frutuosa. Pelo contrário, tal deslocamento é perigoso para o próprio equilíbrio da União Européia. Portanto, se o Tratado de

Nice foi imperfeito ou mesmo atabalhado, é também porque o procedimento inseria-se dentro de uma lógica “na falta de”: a reunião de Nice parece ter sido dominada por um sentimento de urgência, ligado à abordagem das ampliações previstas para 2003. Nice foi mais tolerada do que desejada.

O discurso dominante, que tende a fazer da ampliação uma prioridade absoluta, é sustentado pelos países-candidatos que repetem que, ao se adiar ainda mais as datas da ampliação, as populações interessadas correm o risco de ficar sem esperança e, talvez, também de derivar para um “euroceticismo”, cujos germens já existem. Alguns homens políticos dos Estados-membros estão prontos a evocar o euroceticismo para recusar mais integração; por outro lado, eles são indiferentes às dúvidas de seus concidadãos diante da ampliação (no entanto, segundo uma sondagem recente, apenas 28% dos europeus consideram que a ampliação é uma prioridade).

Hoje em dia, manter um discurso mais moderador sobre a ampliação é difícil, tamanho é o risco de se ver tachado de “antieuropeísmo”. Sem ignorar a missão histórica da Europa como fator de paz e de estabilidade para um continente arrebatado por guerras incessantes no passado, pode-se pensar, no entanto, que uma ampliação maciça no estado atual das estruturas institucionais da União não é das mais razoáveis. Um discurso alternativo é legítimo; ele se apóia em duas proposições.

A primeira consiste em promover a lógica de diferenciação, ou seja, a diluição das ondas de ampliação no tempo, em função dos progressos relativos dos diferentes países-candidatos. Em outros termos, trata-se de pleitear em favor de um exame pragmático das candidaturas, caso a caso. Com certeza, a questão das fronteiras da União Européia permaneceria, então, sem resposta de curto prazo, mas se ganharia em serenidade nos debates e em eficácia, o que se perderia na satisfação de sua curiosidade. Com efeito, é mais importante ter êxito em uma primeira onda de integração dos países da Europa Central e

Oriental, e colocar claramente as condições da seqüência das relações aos outros parceiros, do que ceder às múltiplas pressões da urgência e conduzir a União Européia a uma falência total e a uma rejeição por suas opiniões públicas daqui a cinco anos. As próximas ampliações deverão cuidar de não fazer a UE entrar em zonas que modifiquem radicalmente seu meio geográfico e geoestratégico, sem o consentimento dos povos da União.

A segunda proposição parte da constatação de que a integração à União Européia tende a ser colocada como um horizonte intransponível para os vizinhos da UE. Urge fazer cessar a situação atual, em que a adesão representa a finalização ideal para qualquer relação organizada com a União Européia. Ao se colocar a integração dessa forma, corre-se igualmente o risco de se passar ao lado das relações de cooperação com as outras entidades regionais, tais como o Mercosul, por exemplo. Porém, do sucesso dessas cooperações depende também a força da União Européia no mundo. O objetivo da União Européia é muito mais uma cooperação entre uniões regionais, aplicando regras universais, do que uma ampliação ilimitada.

Os leitores brasileiros irão reter muito mais estes últimos argumentos do que o dilema aprofundamento/ampliação, apresentado por ocasião da Cúpula de Florianópolis, que concluía a presidência brasileira do mercado comum do Cone Sul. Embora o terceiro bloco comercial do mundo — que reúne quatro países-membros (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) e dois Estados associados (Bolívia e Chile) e 225 milhões de consumidores para um PIB de cerca de 1.200 bilhões de dólares — tenha conseguido verdadeiros avanços em termos de integração, achou-se dividido sobre a questão da integração do Chile. O anúncio pelo Chile, às vésperas da reunião de negociação, de um acordo comercial bilateral entre Santiago e Washington efetivamente não agradou ao Brasil, peso pesado do Mercosul. Com efeito, este último não aceitou esse cavaleiro solitário,

militando há anos em favor de um reforço do mercado comum da América do Sul antes de qualquer entrada na Alca (a zona pan-americana de livre-comércio cortejada por Washington). Resultado: a Cúpula de Florianópolis, que tinha como objetivo essencial selar a entrada oficial do Chile no seio do Mercosul como membro integral, contentou-se com uma “pausa técnica” imposta ao processo de adesão de Santiago. Esse contratempo não impediu os seis países de cavar seu sulco em direção a um “pequeno Maastricht”, segundo os termos do presidente brasileiro, Fernando Henrique Cardoso.

Alguns observadores franceses — como Jean-Louis Bourlanges, deputado europeu — julgaram o Tratado de Nice tão ruim que se pronunciaram a favor de uma não ratificação. De fato, após ter sido assinado, o Tratado de Nice deve ser ratificado pelos Estados-membros dentro de um prazo de 18 meses, seja por via referendária, seja por via parlamentar. “Não ratifiquemos Nice e recomeçemos tudo do zero”, gosta de repetir o parlamentar europeu. A essencial perversidade do Tratado, afirma ele, é a de ter desregulado as instituições comunitárias e desequilibrado a relação franco-alemã. Duas idéias fundamentais se sobressaem da argumentação de Bourlanges: a primeira, portanto, é que não se deve ratificar Nice, porque as bases institucionais anteriores a Nice são melhores do que aquelas que resultam do próprio Tratado de Nice. Segunda idéia: uma iniciativa constituinte, emanando desta vez dos cidadãos e dos eleitos, muito mais do que dos governantes, nunca foi tão necessária.

A primeira idéia esbarra em um certo número de obstáculos: se o tratado de Nice não fosse ratificado, seria difícil imaginar os governantes voltando à mesa de negociações para assinar um acordo melhor, daqui até as próximas ampliações.

Porém, no estado em que se encontram, as estruturas institucionais atuais não permitem acolher novos entrantes na União Européia. Assim, torna-se institucionalmente necessário ratificar o Tratado de Nice. Por essa mesma razão, constata-se novamente que o Tratado de Nice foi imposto pela urgência do calendário da ampliação e, conseqüentemente, não poderia suscitar um debate prudente e sereno sobre as questões de fundo. Além disso, tal posição se expõe ao risco de ser identificada com a dos “eurocéticos” e, portanto, é suscetível de enviar uma mensagem vaga à opinião pública.

Por sua vez, a segunda idéia é portadora de um aspecto extremamente considerável: é importante lançar desde já a idéia de um grande debate sobre o futuro da Europa, em cada um dos países que o desejam, através de nossos parlamentos, do parlamento europeu e da sociedade civil, a fim de desencadear um processo democrático de constitucionalização das instituições européias. É bem verdade que a idéia de uma Constituição européia representa um salto qualitativo na via da integração, e uma ruptura qualitativa em relação ao método dos “pequenos passos” até então privilegiado, mas, uma vez mais, ela é a resposta adequada a um processo de ampliação cuja amplitude é igualmente sem precedentes. No início deste ano, não se pôde deixar de constatar o distanciamento ocorrido entre, de um lado, o debate oficial um pouco absconso da Conferência Intergovernamental que ora se finda e, de outro lado, uma real incitação ao debate constitucional europeu nos círculos de reflexão cada vez mais numerosos. A carta européia dos direitos fundamentais sobre este tema representa uma aposta fundamental, na medida em que ela participa dessa estratégia sutil implantada há meio século, que consiste em avançar por toques sucessivos em direção a um objetivo federal, refundindo regularmente os tratados de base. Sem dúvida, o tempo de uma refundição radical já é presente. Mas um debate de fundo supõe que os homens políticos corram o risco de expor as análises de longo

prazo que permitam apreender o interesse histórico da construção europeia, o que eles relutam em fazer por enquanto.

“A futura presidência nos oferece uma grande oportunidade: a de mostrar que nosso país permaneceu fiel à sua vocação de construtor, à sua ambição de contribuir para a edificação de uma Europa mais unida e mais forte. Há 50 anos, nós soubemos abrir o caminho. Saibamos hoje reunir a família europeia e dotá-la com meios para que ela seja um dos agentes maiores do século XXI”. Tais eram os propósitos mantidos pelo primeiro-ministro francês, diante da Assembléia Nacional, alguns dias antes do início da presidência francesa da União Europeia. O Tratado de Nice não correspondeu à ambição exposta nessas propostas.

Urge recomençar, após o fracasso de Nice. Se este último tiver o mérito de conscientizar sobre a necessidade de se mudar o curso na via da integração, pelo menos terá servido para alguma coisa. O mais urgente é que a Alemanha e a França — que, sem dúvida alguma, constituem o motor da construção europeia — não respondam em ordem dispersa ao desafio da ampliação por motivos egoístas. A Europa não deve criar novas divisões no exato momento em que a lembrança das antigas se esvai. O pior seria ir insidiosamente em direção a uma França “praticante não crente no seio de uma União enfraquecida”, segundo os termos de uma observadora francesa, Sylvie Goulard.

Desde já, cabe-nos dotar a União de um centro de decisão eficaz e democrático. A partir disso, distribuir a soberania de outra forma torna-se incontornável. Ao não admiti-lo, nossos dirigentes correm o risco de ficar nesta Europa “metade cabra, metade repolho”, nesta ilusão de uma “Europa-potência”, para a qual os governos franceses em nada teriam cedido de suas competências.

Resumo

A modéstia do Tratado de Nice, que concluiu a presidência francesa da União e teve como resultado uma reforma limitada das instituições, deve ser analisada não apenas como o resultado de uma presidência francesa que não estava à altura das expectativas, mas igualmente como o produto de um consenso apático entre o conjunto dos Estados-membros, que consistia em privilegiar, de forma mais ou menos explícita, a ampliação ao aprofundamento. No entanto, a idéia de uma ampliação rápida e maciça não é forçosamente natural.

Em Nice, os governos europeus deram prova de um péssimo exemplo. As querelas egoístas, combinadas à frieza das conclusões, correm o risco de serem interpretadas fora da Europa, e principalmente pelos americanos, como uma confirmação de suas dúvidas quanto à aptidão dos europeus em superar suas divisões. “The European mess” não é propício à divulgação de uma imagem positiva da Europa. Os países emergentes vão continuar a pensar que a única potência a contar verdadeiramente são... os EUA.

Desde já, cabe-nos dotar a União de um centro de decisão eficaz e democrático. A partir disso, distribuir a soberania de outra forma torna-se incontornável. Ao não admiti-lo, nossos dirigentes correm o risco de ficar nesta Europa “metade cabra, metade repolho”, nesta ilusão de uma “Europa-potência”, para a qual os governos franceses em nada teriam cedido de suas competências.

União Européia: entre os egoísmos nacionais e a grande discussão constitucional

STEPHEN BASTOS

O encontro dos chefes de Estado e de governo da UE em Nice, de 7 a 11 de dezembro de 2000, foi a reunião de cúpula mais longa de toda a história da integração européia. Foram necessários quatro longos dias e uma noite cansativa para concluir a Conferência Intergovernamental sobre as reformas institucionais da UE, que já se estendia por quase um ano, para com isso preparar a UE para sua próxima expansão. No centro das negociações estavam os chamados “*left-overs*” de Amsterdã, ou seja, as questões que não puderam ser resolvidas na última grande revisão do acordo, a saber: o tamanho e a composição da Comissão Européia, o peso dos votos no Conselho, a expansão de decisões majoritárias e, como ponto adicional, a continuação do desenvolvimento do instrumento de colaboração intensificada.

Por trás desses pontos, que à primeira vista parecem tecnocráticos, ocultavam-se questões essenciais do equilíbrio de poderes dos Estados nacionais e da capacidade de ação da futura União Européia, a respeito das quais não foi sem motivo que não se conseguiu obter unidade. Portanto, desde o início esperavam-se negociações de cúpula difíceis. No entanto, o que na manhã de 11 de dezembro acabou sendo apresentado

em Nice como resultado, pelos chefes de Estado e de governo, foi alvo de críticas extremamente duras de quase todas as partes, e não só na Alemanha. Os jornais alemães falavam de uma “mini-reforma” (*Frankfurter Rundschau*) e da “cúpula dos mercadores de tapetes” (*FAZ*). A reação mais exacerbada veio primeiro da parte de Elmar Brok, que, na condição de representante oficial do Parlamento Europeu, pôde acompanhar a Conferência Intergovernamental ao longo de todo o ano de 2000. Ele classificou o Tratado de Nice como “o primeiro passo efetivo de retrocesso na integração desde a rejeição da Comunidade Européia de Defesa (CED) pelo Congresso Nacional Francês em 1954”, e por isso recomendou, inicialmente, que o Parlamento Europeu não o ratificasse. Também os partidos de oposição em Berlim avaliaram os resultados de Nice predominantemente como insuficientes e decepcionantes. O líder da bancada da CDU (*Christlich Demokratische Union Deutschlands/União Democrata Cristã da Alemanha*) na Câmara Federal, Merz, e seu suplente da CSU (*Christlich Soziale Union/União Social Cristã*), Glos, chamaram os governos dos países-membros da UE de “guardiães do patrimônio de seus privilégios nacionais”. E Helmut Hausmann, da bancada federal do FDP (*Freie Demokratische Partei/Partido Liberal Democrata*), num primeiro momento, até fez seu voto a favor da expansão depender de uma pós-negociação dos resultados de Nice.

As críticas generalizadas referiam-se principalmente a três tópicos. Primeiro, as decisões de Nice não tornaram a UE mais simples e transparente, mas, ao contrário, aumentaram ainda mais a complexidade do aparato regulatório da UE. Com isso, a atribuição de responsabilidades políticas fica ainda mais difícil para o cidadão.

Em segundo lugar, não foi possível alcançar progressos substanciais com relação à expansão das decisões majoritárias no Conselho, embora justamente esse seja um ponto de importância crucial para a capacidade de atuação da futura União.

Áreas políticas essenciais, como a política tributária e social, a política estrutural (até 2014), a política de vistos de entrada e de imigração e amplos setores da política de comércio exterior continuam por isso, por enquanto, ainda submetidas à exigência de unanimidade.

Finalmente, também o limiar para decisões majoritárias qualificadas no Conselho foi elevado dos atuais 71,26% para até 74% dos votos ponderados, para uma UE com 27 países-membros. Além disso, introduziram-se, a título de inovação, duas novas barreiras. Segundo elas, futuramente as decisões qualificadas precisam ser lastreadas por uma decisão majoritária dos países-membros e por 62% de toda a população da UE. Enquanto a primeira cláusula serve como rede de segurança para os numerosos países pequenos da União ampliada, depreende-se da segunda que a Alemanha é o único país-membro da UE a precisar de apenas dois países parceiros para bloquear decisões da UE. Com isso, a Alemanha assume futuramente uma posição-chave na EU, que não encontra expressão nem no Conselho, nem no Parlamento Europeu, pois a Alemanha continua mantendo 99 deputados, enquanto os outros “grandes” da UE passarão a dispor de apenas 72 deputados.

No mais, a posição do presidente da Comissão foi efetivamente fortalecida. Ele passa a ter uma espécie de competência de diretrizes, pode demitir membros da comissão mediante aprovação do colegiado e pode futuramente ser definido com maioria de dois terços pelo Conselho Europeu. Todavia, as decisões sobre o tamanho e a composição da Comissão foram novamente postergadas. Até 2005, permanece tudo como estava; depois, os quatro “grandes países-membros” renunciam ao “seu” segundo comissário. Somente quando a União tiver atingido o número de 27 países-membros é que a questão de tamanho e estrutura será renegociada.

Os resultados da cúpula de Nice demonstram que os chefes de Estado e de governo não tiveram coragem de tentar de-

envolver as opções de configuração e possibilidades de ação de uma UE expandida, mas que cuidaram sobretudo temerosamente de assegurar posições nacionais de veto e bloqueio de privilégios e patrimônios nacionais na futura UE. Tudo indica que a pressão por abertura ainda não foi suficiente para induzir os governos nacionais às reformas substanciais necessárias a assegurar a coesão e a capacidade de ação de uma União expandida. Além disso, um motivo particular de preocupação foi o aberto conflito teuto-francês sobre o peso dos votos no Conselho, que revelou desavenças mais profundas no relacionamento entre a Alemanha e a França.

Evidentemente, o governo alemão defendeu o Tratado de Nice, conforme se esperava. Embora o primeiro-ministro Schröder admitisse não ter sido possível satisfazer todas as esperanças relativas principalmente às decisões majoritárias no Conselho, a UE em si removeu os últimos obstáculos no caminho para a expansão. Assim, a UE estaria pronta a receber novos membros a partir de 2003, de acordo com os compromissos da cúpula de Helsinque. Com isso, o objetivo estratégico central de Nice teria sido alcançado. Além disso, aceitou-se o esboço de trajetória para as próximas negociações de ingresso, apresentado pela Comissão. Com isso, definiram-se parâmetros de tempo exatos para o processo de expansão, de modo que, até o final de 2002, deverão ser assinados os primeiros contratos de ingresso com os países-candidatos mais avançados. A possibilidade de cumprimento dessa agenda, e quem pertencerá a esse primeiro grupo, dependerá, segundo decisão da Conferência, unicamente dos candidatos e de sua disposição para reformas. Finalmente, definiu-se em Nice também a distribuição dos assentos das instituições europeias para uma UE com 27 membros, tendo nesse processo o governo alemão se empenhado especialmente, e com sucesso, por um tratamento justo da Polônia na distribuição dos assentos no Conselho.

Portanto, no cômputo geral, a cúpula de Nice emitiu sinais mistos para o futuro da UE. Por um lado, ela expôs as grandes resistências na trajetória rumo a um aprofundamento da UE. Por outro, a cúpula sublinhou em seus resultados a firme disposição dos países-membros da UE em expandi-la. Tendo isso em vista, as reações dos candidatos a ingresso na cúpula de Nice também foram predominantemente positivas.

Além disso aprovou-se, com base numa iniciativa teuto-italiana, uma “Declaração sobre o Futuro da União”, constante do anexo IV do Tratado, que vai muito além dos resultados concretos de Nice, e determina uma ampla agenda de reformas para a UE. Nessa declaração, os chefes de Estado e de governo manifestam que a pura conferência de governos esbarrou nos seus limites como método clássico de desenvolvimento do acordo, carecendo assim, ela mesma, de urgentes reformas. Propõem, por isso, um amplo debate da sociedade sobre o formato futuro da União Européia, incluindo representantes da política, da economia, da ciência e da sociedade civil. Pretende-se com isso não apenas aprofundar a legitimidade democrática da UE, mas também ganhar impulsos para prosseguir com o desenvolvimento conceitual da UE. Não obstante, em 2004 todas as iniciativas de reforma deverão novamente desembocar numa Conferência Intergovernamental. Isso, por enquanto, é praticamente incontornável, uma vez que, de acordo com o artigo 48 do Tratado da UE, alterações contratuais só podem ser empreendidas com base em decisão unânime dos governos nacionais.

Tendo em vista as boas experiências na elaboração da Carta Européia de Direitos Fundamentais, a busca de novos métodos vem cristalizando, na Alemanha, uma ampla maioria a favor da constituição de uma reunião preparatória, antes da próxima Conferência Intergovernamental. Esta incluiria, então, também delegados dos parlamentos nacionais e do Parlamento Europeu, representantes da Comissão Européia e possivelmente também

representantes da sociedade civil, além dos representantes dos governos nacionais. Um foro concebido dessa forma poderia avançar para se tornar o pivô dos debates sobre as reformas da política europeia, apresentando subsídios detalhados à Conferência Intergovernamental. O núcleo dessa discussão será o modo pelo qual o método diplomático clássico da conferência de governos poderá ser acoplado ao novo elemento democrático da reunião constitucional preliminar. Ainda não existe consenso sobre isso. O governo alemão está visivelmente empenhado em não perder o comando do processo, e até agora se mostra cético com relação à idéia da reunião preliminar. Não seria possível transferir simplesmente as experiências positivas da elaboração da carta de direitos fundamentais para o campo incomparavelmente mais complexo da reforma contratual, que trata de substanciais interesses nacionais.

Quanto ao conteúdo, o chamado “processo pós-Nice” deverá concentrar-se em quatro aspectos constitucionais:

- a questão de como se poderá estabelecer e manter uma delimitação mais exata de competências entre a União Europeia e os países-membros, coerente com o princípio subsidiário;
- o *status* da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia proclamada em Nice, de acordo com as conclusões do Conselho Europeu em Colônia;
- uma simplificação dos contratos, com o objetivo de torná-los mais claros e compreensíveis, sem alterar seu conteúdo;
- o papel dos parlamentos nacionais na arquitetura da Europa.

A Declaração enfatiza expressamente que não se formulam, com isso, novos obstáculos ou condições para o processo de desenvolvimento. Ao contrário, a Conferência decidiu que, na medida do possível, os candidatos a ingresso participem do deba-

te sobre as reformas. É verdade que ainda falta definir a forma dessa participação, e que papel os países-candidatos desempenharão concretamente no caso. De qualquer modo, os países-candidatos que, até 2004, já sejam membros da UE, participarão da Conferência Intergovernamental como parceiros plenos.

Em resumo, a “Declaração sobre o Futuro da União” não é nada menos que o pontapé inicial de um grande debate constitucional europeu, que na Alemanha basicamente já se iniciou em maio do ano passado, com o discurso do ministro das Relações Exteriores, Fischer, sobre os fundamentos da política européia, na Universidade Humboldt. O final desse processo poderia representar um documento similar a uma Constituição, que ao mesmo tempo refletisse o caráter especial da União Européia como comunidade de países e de cidadãos. Todavia, esse processo, que poderia conduzir à “consumação da integração européia” (Joschka Fischer), não é isento de riscos de política de integração, e poderia facilmente acabar transformando-se num detonador da União, em razão das diferentes posições dos países-membros sobre os conceitos de Estado, Constituição e Europa. Será que os tempos estão realmente maduros para uma Constituição? Esse assunto é fortemente controvertido entre os países-membros da UE. De qualquer modo, os resultados pífios de Nice recomendam cautela. Além disso, o governo alemão impôs, com a declaração sobre o processo pós-Nice, essencialmente uma exigência central dos estados federativos alemães a respeito de uma delimitação de competências clara e transparente, baseada no princípio subsidiário. Com isso, assegurou-se que o Tratado de Nice não fracassará por falta da necessária ratificação no Conselho Federal, que funciona como representante dos governos estaduais na federação alemã. Por isso, os estados alemães e principalmente o primeiro-ministro bávaro, Stoiber, também se manifestaram, em geral, satisfeitos com os resultados de Nice. Como deixa claro de forma exemplar o discurso sobre os princípios

da política europeia proferido pelo primeiro-ministro da Renânia do Norte-Vestfália, Wolfgang Clement, na Universidade Humboldt em Berlim, em 12 de fevereiro deste ano, os estados federativos alemães conduzem o debate em torno da futura ordenação de competências na UE com o objetivo de atuar contra uma suposta tendência de centralização, e para voltar a fortalecer a posição dos países no sistema de planos múltiplos da UE (UE, países, regiões), por meio de reatribuição de competências e conquista de novos canais de influência. Embora uma atribuição clara e transparente de competências e de responsabilidade política na Europa pudesse aumentar a aceitação da UE pelos seus cidadãos, “o máximo que se poderia imaginar em uma União ‘inacabada’, orientada para evolução e contratualmente comprometida em primeiro lugar com a realização de alvos, seriam diretrizes comuns sobre uma futura distribuição de incumbências no âmbito de um ‘contrato constitucional’ — tudo o mais não seria viável, nem faria sentido em termos de política europeia”.¹

Em vez disso, a questão da expansão das decisões majoritárias no Conselho continua sendo de importância decisiva para a consistência e a capacidade de atuação da UE. Isso vale não somente sob o prisma da expansão. Por isso, o ex-representante permanente da Alemanha na UE, von Kyaw, exige, com razão, que as omissões da cúpula de Nice nessa área se tornem um aspecto central do processo pós-Nice.

O papel da carta de direitos fundamentais, proclamada em Nice como base para uma ordem constitucional europeia, é relativamente livre de controvérsia na Alemanha. O mesmo vale para uma simplificação dos contratos. Para isso, já existem modelos bastante interessantes por parte do Centro Acadêmi-

1. Dietrich von Kyaw, embaixador emérito, representante permanente da Alemanha na UE, de 1993 a 1999: Weichenstellungen des EU-Gipfels von Nizza [Definição de rumos na cúpula da UE em Nice], *Internationale Politik* 2/2001, p. 5-12.

co Europeu em Florença e do Centro de Pesquisa Política Aplicada (CAP) em Munique. Por mais que esse ponto mereça apoio por princípio, a simplificação dos contratos, ou sua divisão em um contrato de princípios constitucionais e em textos regimentais, levará a problemas, e não somente técnicos.

O papel dos parlamentos nacionais na UE também não poderá ser isolado de um debate pan-europeu sobre separação de poderes, que inclua não somente o Parlamento Europeu mas também, fundamentalmente, o papel da democracia parlamentar em toda a Europa.

Além disso, Christian Sterzing, relator de política europeia da bancada *Bündnis 90/Die Grünen* (Aliança 90/Os Verdes) no parlamento alemão, alerta para mais um risco potencial no debate constitucional europeu. Ter-se-ia observado repetidamente, na história da integração europeia, que as reformas institucionais só dão resultado se estiverem atreladas a um projeto político concreto, ou seja, a conteúdos políticos definidos. Antes, portanto, que o debate sobre o futuro formato da UE focalizasse a questão de “quem fará o quê”, caberia discutir os objetivos fundamentais e conteúdos da UE. Caso contrário, o debate constitucional corre perigo de enredar-se em figuras argumentativas jurídico-institucionais abstratas, sem que os cidadãos tenham a percepção de que isso lhes diz respeito.

É preciso conduzir o debate sobre a pergunta “Por que Europa?” de forma agressiva, e alicerçá-lo em argumentos orientados para o futuro. Nesse contexto, cabe deixar claro por que a integração política da UE precisa ser forçada. Por um lado, a união monetária europeia requer uma união política como arcabouço de referência estável. Por outro, a globalização em rápida progressão aumenta a pressão sobre a Europa a favor da integração, porque somente uma Europa que se manifestar para fora de forma uníssona estará em condições de defender seu próprio modelo social, de assumir um papel modelador no mundo multipolar do século XXI e de funcionar como parceiro igualitário e confiável dos EUA. Finalmente, também a iminente expansão torna

incontornável a superação dos déficits estruturais e institucionais da UE, a fim de assegurar também no futuro a coesão, a capacidade de atuação e a legitimidade democrática de uma União com até 27 países-membros. O ministro alemão das Relações Exteriores, Fischer, enxerga, por isso, a União diante da alternativa de “erosão ou consumação da integração”.

Com tal abordagem, o debate constitucional europeu ofereceria a grande chance de formar uma identidade europeia, e de contribuir para o fortalecimento da legitimidade democrática da UE. Ao mesmo tempo, seria possível enfrentar, dessa forma, eficazmente o perigo da racionalização.

O governo alemão, de qualquer modo, está disposto a assumir a posição de liderança na UE que lhe foi atribuída em Nice, e de configurar ativamente o processo pós-Nice. Nesse processo, os impulsos para a política europeia não provêm mais apenas do Ministério das Relações Exteriores. Além do presidente Rau, que em 4 de abril se pronunciou a favor de uma Constituição europeia, num grande discurso perante o Parlamento Europeu em Estrasburgo, também o primeiro-ministro Schröder descobriu para si a política europeia, após dois anos de mandato. Num discurso sobre os fundamentos da política europeia diante do Fórum Internacional Bertelsmann em Berlim, em janeiro deste ano, ele defendeu a idéia de uma Constituição europeia, e deixou clara a sua oposição a estratégias europeias intergovernamentais. Em vez disso, o governo alemão buscava uma integração política mais forte na Europa.

Não obstante, a Alemanha não tem disposição ou condições de assumir sozinha o papel de liderança na Europa. O desafio político europeu central do governo alemão consiste, antes, em deixar para trás as desavenças teuto-francesas no processo pós-Nice, e em encontrar uma linha comum de política de integração com a França como o parceiro europeu mais importante. A superação dessa tarefa decidirá essencialmente o sucesso do debate constitucional europeu.

Resumo

Os resultados da cúpula de Nice demonstram que os chefes de Estado e de governo não tiveram coragem de tentar desenvolver as opções de configuração e possibilidades de ação de uma UE expandida, mas que cuidaram sobretudo temerosamente de assegurar posições nacionais de veto e bloqueio de privilégios e patrimônios nacionais na futura UE. Tudo indica que a pressão por abertura ainda não foi suficiente para induzir os governos nacionais às reformas substanciais necessárias a assegurar a coesão e a capacidade de ação de uma União expandida.

A “Declaração sobre o Futuro da União” não é nada menos que o pontapé inicial de um grande debate constitucional europeu. O final desse processo poderia representar um documento similar a uma Constituição, que ao mesmo tempo refletisse o caráter especial da União Européia como comunidade de países e de cidadãos.

Quanto ao conteúdo, o chamado “processo pós-Nice” deverá concentrar-se nos seguintes aspectos constitucionais: como se poderá estabelecer e manter uma delimitação mais exata de competências entre a União Européia e os países-membros, coerente com o princípio subsidiário; que status terá a Carta dos Direitos Fundamentais da União Européia proclamada em Nice; como se podem simplificar os contratos europeus, com o objetivo de torná-los mais claros e compreensíveis, sem alterar seu conteúdo; qual será o papel dos parlamentos nacionais na nova arquitetura da Europa.

Tratado de Nice: o ponto de vista polonês*

WŁADYSŁAW BARTOSZEWSKI

I

Passados alguns meses desde a reunião de cúpula em Nice, já está ela envolta numa espécie de lenda, e as opiniões sobre o Tratado de Nice se mostram excepcionalmente divididas. A bonita cidade da Riviera francesa — local de assinatura do referido tratado em 26 de fevereiro de 2001 — durante os próximos anos despertará controvérsias iguais àquelas suscitadas, no início dos anos 90, pela palavra “Maastricht”. Uma época inteira da integração europeia separa Maastricht de Nice; diferente é a escala das reformas introduzidas pelos dois tratados, e seu significado para a construção europeia. Emoções despertadas durante anos pelo Tratado de Maastricht provaram, porém, exigir cada tratado um sólido debate público, que permita reagir contra mitos e estereótipos que afastam ainda mais a lei europeia do cidadão comum.

O governo polonês saudou com satisfação o encerramento da Conferência Intergovernamental 2000, de acordo com o calendário preparado pelo Conselho Europeu em Colônia e em

* Projeto de discurso proferido pelo ministro das Relações Exteriores da Polônia, Wladyslaw Bartoszewski, em 22 de fevereiro de 2001, com o título “O Tratado de Nice: os interesses poloneses”.

Helsinque. Num comunicado emitido nessa oportunidade, o Ministério das Relações Exteriores da Polônia anunciou “a apresentação de uma análise detalhada sobre as conclusões da reunião de cúpula de Nice referentes às questões institucionais”. O documento apresentado aqui hoje, e que constitui a concretização daquele anúncio, contém a análise das resoluções do Tratado de Nice mais importantes do ponto de vista dos interesses da Polônia. Como ponto de referência para as avaliações nele contidas, é oportuna a posição da Polônia definida na carta de meu antecessor, Bronislaw Geremek, de fevereiro de 2000, ao ministro das Relações Exteriores de Portugal, Jaime Gama, naquela época presidente do Conselho da União Européia, e no documento “Conferência Intergovernamental 2000: o ponto de vista polonês”, apresentado em junho do ano passado. Eu gostaria de chamar atenção para as seguintes questões, as quais, da perspectiva polonesa, têm significado fundamental:

- Apesar das difíceis discussões durante a reunião do Conselho Europeu em Nice, o Tratado contém soluções sólidas, que constituem um equilibrado e solidário compromisso de interesses dos “pequenos”, “médios” e “grandes” países-membros; desse ponto de vista, a Polônia — como um futuro membro da União Européia — terá, desde o início, garantida a posição que corresponde a seu potencial demográfico.
- O Tratado de Nice contém soluções que garantem a efetividade de ações da União Européia e o fortalecimento dos processos de integração na Europa, em confronto com novos desafios do século XXI; isso satisfaz plenamente expectativas da Polônia, em cujo interesse estratégico está uma ativa participação nas efetivas estruturas de integração européia e euroatlântica.
- O Tratado de Nice fortalece a idéia da União Européia aberta e democrática; da perspectiva da Polônia isso

tem um significado especial, já que, no momento de tornar-se membro da UE, a Polônia assumirá uma particular responsabilidade pelo ativo desenvolvimento de relações com os vizinhos do Leste e pelo apoio às reformas democráticas e econômicas na região da Europa Central e do Leste. A história da Polônia faz com que exatamente aqui exista um entendimento particular para a relação direta entre a democracia, o bem-estar e a paz.

- A Declaração sobre o Futuro da União, anexada ao Tratado de Nice, anuncia a convocação para o ano de 2004 de uma nova Conferência Intergovernamental. O Tratado deve se ocupar em solucionar problemas que decidirão sobre a forma da União Européia no futuro; tal é assunto de fundamental importância, para que o primeiro grupo de países-candidatos tenha oportunidade de participar dessa Conferência 2004 já como os países-membros, e com isso decidir diretamente e em conjunto com os outros membros sobre a futura conformação da Europa. A Polônia declara sua construtiva e solidária participação nesse processo.

As decisões tomadas pelo Conselho Europeu em Nice, em dezembro de 2000, têm significado fundamental para o processo de ampliação da União Européia. O Conselho Europeu aceitou a nova estratégia, proposta pela Comissão Européia, de negociações de acesso, estratégia que em grande parte corresponde aos postulados apresentados pelos países-candidatos, inclusive pela Polônia. Ao mesmo tempo, o Conselho Europeu precisou a possível data de acesso do primeiro grupo de países-candidatos, expressando a esperança de que esses países tivessem a possibilidade de participar das eleições para o Parlamento Europeu em 2004 e da próxima Conferência Intergovernamental, cujo início também é planejado para o ano

de 2004. Isso presume a obtenção da qualidade de membro da União Européia, pelo primeiro grupo de países-candidatos, no máximo até 1º de janeiro de 2004. As decisões de Nice levam, então — o que é preciso anotar com uma especial satisfação —, a um estreitamento significativo entre a posição dos países-membros da União Européia e as expectativas dos países-candidatos, incluída aqui a Polônia, quanto ao ritmo do processo de ampliação.

Porém, o principal significado das decisões tomadas durante a reunião do Conselho Europeu em Nice, e que foram formuladas no Tratado de Nice, consiste na preparação institucional e na elaboração do mecanismo decisório das comunidades européias e da União Européia, para que elas possam agir efetivamente em condições de um número maior de países-membros. Com isso, foi cumprida a previsão de que a União Européia estará pronta para a admissão de novos países-membros até o fim de 2002. Atualmente, do lado da própria União, não existe qualquer obstáculo de natureza estrutural que possa agir como freio no processo de ampliação.

Como já dito, em junho do ano passado o ministro das Relações Exteriores, Bronislaw Geremek, apresentou um amplo documento com o título “Conferência Intergovernamental 2000: o ponto de vista polonês”, que foi muito bem recebido, por exemplo, pelos principais membros do Parlamento Europeu e por representantes permanentes dos países-membros em Bruxelas, e também por teóricos da integração européia. O documento foi reconhecido como uma prova, além da esfera de uma mera declaração, de que a Polônia vai apresentar, como um futuro país-membro, uma posição coerente sobre os assuntos que dominam o debate político entre os membros da União Européia. Esse documento, lido de novo dois meses após o encerramento da Conferência Intergovernamental 2000, permite afirmar, com satisfação, que as expectativas da Polônia a respeito do Tratado de Nice foram cumpridas quase totalmen-

te. Vale a pena ver mais de perto a letra e o espírito desse Tratado, tanto mais que, nos primeiros comentários e reações dos meios de comunicação, incluídos os poloneses, foi ele reduzido a tabelas — provocadoras de imerecidas emoções — que comparam o número de votos dados aos “velhos” e aos “novos” países-membros no Conselho da UE.

II

A crise na Comissão Européia, em março de 1999, mostrou de maneira paradoxal a todos, inclusive aos candidatos a membros, o papel-chave desempenhado pela Comissão Européia na vida pública da UE. Para os países-candidatos, a Comissão costuma ser um sócio difícil e exigente, mas assim é porque ela sempre se guia pelo bem comum. A competência e a enorme carga do trabalho com que os comissários e seus colaboradores contribuem à obra de ampliação merecem reconhecimento e respeito. A Europa não pode se dar ao luxo de mais uma crise de confiança para com essa instituição. A Comissão, como as outras instituições européias, precisa de uma nova e democrática legitimação. As mudanças introduzidas no Tratado de Nice são subordinadas a esse requerimento. Para os países-candidatos, serve como uma importante garantia de legitimação da Comissão Européia, aos olhos de sua opinião pública, a garantida possibilidade de que esses países designem um membro do colégio.

O caráter conceitual e de compromisso das recém-adotadas decisões abre grandes possibilidades de uma implementação elástica. Isso se refere especialmente ao fato de se adiar a decisão sobre a composição definitiva da Comissão Européia e sobre o método de realização do chamado princípio da rotação igualitária. Essas questões serão, certamente, objeto de difíceis negociações no futuro. É preciso enfatizar que as decisões so-

bre a composição definitiva da Comissão Europeia e sobre a rotação dos comissários terão de ser tomadas por unanimidade.

O aumento passageiro do número de membros da Comissão Europeia — até 27 — não deve provocar necessariamente um decréscimo na efetividade de seus trabalhos. Porém, não há dúvidas de que, com o acesso de novos países, aumentará a diferenciação interna de posições e interesses, o que pode complicar e prolongar o processo de tomada de decisões.

A Comissão Europeia, como uma “sentinela de tratados”, personifica também o procedimento comunitário da integração europeia. Isso significa o direito exclusivo da Comissão à iniciativa legislativa em todas as áreas da política comunitária (primeiro pilar) e — cada vez maior — o direito de participar nas decisões do Parlamento Europeu. Não existem motivos para que novos países-membros, e em especial os candidatos atuais, tenham medo dos métodos comunitários. Esses métodos serão favoráveis a eles, porque a competência da Comissão Europeia na área de tratados a obriga a se guiar pelo interesse de todos os membros da União Europeia. Antes que os novos países-membros adquiram experiência e dominem plenamente os complicados procedimentos obrigatórios na UE, poderão eles contar, sobretudo, com o apoio e com a chamada “memória institucional” da Comissão Europeia, o que significa não somente o conhecimento dos procedimentos mencionados acima, mas também a plena consciência das conseqüências das decisões tomadas ou não.

As decisões de Nice relativas à Comissão Europeia são no geral favoráveis à Polônia, na qualidade de um futuro “grande” membro da UE. O fato de se adiar a resolução da composição definitiva do colégio e da rotação dos comissários nos dá a possibilidade de ter influência nas decisões relativas a esses assuntos. Também é favorável o fato de se garantir aos novos membros da UE um lugar na composição da Comissão Europeia já desde o momento do ingresso.

III

Já na fase inicial da Conferência, estava claro que as ambiciosas intenções da presidência francesa, na Comissão Europeia, e principalmente no Parlamento Europeu — referentes à ampliação da esfera de votação pela maioria qualificada e à mais forte ligação da votação majoritária com o princípio da decisão conjunta do Parlamento Europeu —, serão difíceis de serem realizadas. A posição dos países que tinham o desenvolvimento ulterior do método comunitário decidiu sobre o caráter mais quantitativo do que qualitativo das mudanças.

Do ponto de vista da Polônia, que é um país-candidato, as mudanças adotadas em Nice quanto ao alcance da votação pela maioria qualificada parecem suficientes. Porém, temos que tomar em consideração os seguintes fatores:

- a limitação do efeito negativo do sentimento de perda de uma parte da soberania nacional, que poderia aparecer na sociedade polonesa;
- a limitação de eventuais ônus econômicos para a Polônia, que poderiam resultar da inclusão no procedimento da votação pela maioria qualificada de áreas tais como a proteção do meio ambiente, a política tributária, social, estrutural e de asilo;
- a obtenção da possibilidade de uma influência “mais profunda” na formação de políticas comuns da UE,
- em caso de um ingresso rápido, a possibilidade de influir na evolução da votação majoritária; por exemplo, no foro da Conferência Intergovernamental de 2004.

Devemos lembrar a influência potencial da preservação da unanimidade — especialmente com referência aos fundos estruturais e à coesão até o ano de 2007 — nos interesses dos novos países-membros. Assumindo-se que as negociações sobre a nova perspectiva financeira do ano 2007 comecem no ano

2005, é preciso levar em consideração que decisões sobre todas as mudanças na política estrutural e de coesão, inclusive — e especialmente — o volume e a distribuição do orçamento, deverão ser tomadas por unanimidade. Isso significa negociações muito difíceis, nas quais confrontar-se-ão os interesses de pelo menos três grupos de países: dos atuais países coesivos, dos novos países-membros, e dos pagadores líquidos ao orçamento da UE. Para bloquear qualquer decisão, basta o protesto de um só deles.

IV

O sistema de divisão de votos ponderados, adotado em Nice, é o resultado de um compromisso muito difícil a ser atingido, e que leva em consideração:

- a necessidade de compensação política para os países que desistem de ter um “segundo” comissário;
- uma ligação mais forte entre o número de votos e o potencial demográfico dos países-membros;
- a manutenção, porém num grau mais baixo, da representação dos países menores, hoje excessiva em relação à sua população;
- o levantamento da barreira de tomada de decisões com a maioria qualificada de votos (de 71% até 73,4%) como objetivo;
- o fortalecimento da legitimação democrática do processo de tomada de decisões pela maioria qualificada, por meio da introdução, além da barreira mínima de 2/3 do número dos países, da parcela mínima de 62% da população da UE.

No momento atual, é difícil prever como se formarão coalizões de interesses no processo decisório do Conselho ampli-

ado. A experiência reunida até agora indica que raramente elas correspondem à divisão entre “os pequenos e os grandes”. Seria mais provável supor que as tendências atuais continuarão, isto é, haverá:

- o entendimento entre países numa base *ad hoc*;
- a influência de tradições e ligações culturais;
- a confrontação dos países de orientação liberal com os partidários do protecionismo.

As decisões do Tratado de Nice são favoráveis à Polônia nessa matéria. A Polônia, ao receber o mesmo número de votos que tem a Espanha, vai obter a possibilidade de desempenhar um papel importante no Conselho da UE. Para os países grandes, seremos um aliado natural na realização de seu papel de líderes na formação do aspecto da UE; para os países menores, vamos continuar como um sócio desejado na construção de coalizões majoritárias, e na formação da minoria bloqueadora.

V

Mudanças no Parlamento Europeu, previstas no Tratado de Nice, referem-se ao período a partir de 1º de janeiro de 2004. Assumindo-se que o Tratado de Acesso será assinado e entrará em vigor antes dessa data, serão então adotadas decisões que estão atualmente em vigor, bem como as regras do Tratado de Acesso. O país-candidato pode nomear deputados até o momento das eleições, ou realizar as eleições especiais para o Parlamento Europeu, assim como foi feito no caso da ampliação anterior.

Fica difícil avaliar uma possível influência da nova distribuição dos mandatos no equilíbrio de interesses de vários países. Do ponto de vista da Polônia, e levando-se em consideração a necessidade de uma representação adequada nas institui-

ções e no processo decisório, o número de 50 deputados é satisfatório.

VI

Reformas dos órgãos de Justiça comunitários, que têm caráter profundo e fundamental, satisfazem plenamente as expectativas da Polônia, na qualidade de um futuro país-membro da União Européia. A definição de uma clara estrutura de tribunais comunitários vai facilitar a pessoas físicas polonesas, a pessoas jurídicas e aos tribunais do país a cooperação com esses órgãos, e facilitará apelações ao direito comunitário. Uma clara divisão de jurisdições tem significado similar, especialmente no primeiro período após a obtenção do *status* de membro da União Européia. Extremamente importante é também o fato de possibilitar a representantes dos novos países-membros a participação direta nos trabalhos de tribunais comunitários.

VII

O debate sobre o futuro da integração européia, trazido de novo à tona pelo discurso de Joschka Fischer em Berlim, em maio de 2000, teve uma influência fundamental no andamento da Conferência Interministerial. Isso porque ele exerceu uma pressão construtiva *sui generis*, que induziu os negociadores a uma “fuga para a frente” e ao acordo a respeito de importantes mudanças em procedimentos de cooperação mais estreita. A inclusão da problemática da cooperação mais estreita na agenda da Conferência Intergovernamental aumentou de maneira significativa o campo de manobra dos países-membros que estavam negociando. A posição dos países-candidatos a respeito da cooperação mais estreita evoluiu. O debate organizado

pela presidência francesa no foro da Conferência Européia (Sochaux, 22 de novembro de 2000) mostrou que os candidatos não têm medo da cooperação mais estreita, sob a condição de que ela tenha um caráter aberto e não conduza a uma categorização permanente entre os países-membros.

As decisões do Tratado de Nice referentes à cooperação mais estreita permitem diminuir os temores revelados por alguns presentes e alguns futuros membros da União. Os primeiros receberam um instrumento efetivo da integração elástica. A própria possibilidade de sua aplicação afasta o perigo do bloqueio permanente de processos decisórios, ou da — a isso vinculada — implosão da União Européia depois de sua ampliação. Os demais ganharam a garantia da sinceridade da fórmula da cooperação mais estreita, que permite dela participarem todos os países-membros para isso preparados e interessados. O Tratado de Nice significa a rejeição do conceito de um fechado “núcleo rígido” de países que optariam pela cooperação mais estreita, o que, para os países restantes, poderia significar tornar-se membros de segunda categoria.

VIII

A Declaração sobre o Futuro da União, anexada ao Tratado de Nice, menciona os seguintes problemas, com os quais a União Européia deve ocupar-se no futuro:

- a divisão de competências entre a União Européia e os países-membros, levando-se em consideração o princípio de subsidiariedade;
- o futuro *status* da Carta dos Direitos Fundamentais;
- a simplificação dos tratados;
- o papel dos parlamentos nacionais na UE.

O chamado “processo pós-Nice” começa já durante a presidência sueca, que deve apresentar o primeiro relatório durante

a reunião de cúpula em Göteborg, em junho de 2001. O Conselho Europeu em Laeken, em dezembro de 2001, adotará uma declaração sobre o futuro da Europa. Da discussão deve participar o maior número possível de países interessados, incluídos os países-candidatos.

As resoluções da declaração sobre o futuro da Europa são muito ambiciosas e fazem com que a continuação das reformas não seja um processo fácil. Influenciam isso as seguintes circunstâncias:

- estão se esgotando as possibilidades mais simples de aprofundamento da integração europeia;
- desaparecem tradicionais ameaças externas e internas, o que enfraquece a vontade e o entendimento para a continuação do esforço de integração, principalmente entre as sociedades dos países-membros da UE;
- a perspectiva da ampliação aumenta a polarização das posições de países-membros quanto ao alcance e à forma das reformas; uma parte desses países gostaria de “fugir para a frente”, outros acreditam que o ingresso de novos países enfraqueça as tendências de integração.

Entre os problemas acima mencionados, o mais difícil será chegar a um entendimento quanto à divisão das competências entre a UE e os países-membros (o princípio de subsidiariedade) e ao *status* da Carta dos Direitos Fundamentais (uma possível futura Constituição da UE). A decisão nessas questões terá um significado fundamental para a futura conformação da UE.

Entre os fatores que mobilizam os países-membros a continuar as reformas necessárias para garantir a efetividade e a coesão da UE, é preciso mencionar os seguintes:

- o aumento da diferenciação interna à medida que avança o processo de ampliação;
- a necessidade de garantir o apoio da sociedade por meio da aproximação da UE ao cidadão;

- a globalização de processos políticos e econômicos obrigará a se dar à UE uma imagem exterior mais nítida, para garantir a ela uma devida posição na arena mundial;
- ações mais decisivas por parte dos grandes países da UE, que provavelmente representarão uma posição mais firme quanto à reforma.

A crítica relativamente comum quanto à fase final das negociações nos quadros da Conferência Intergovernamental 2000, e que se referia principalmente à falta de transparência nas atividades de negociadores e à marginalização do papel da Comissão Europeia e do Parlamento Europeu, leva à reflexão sobre o método de realização de mais uma reforma da União Europeia. A alteração das instituições da União costuma ser feita em três etapas: a primeira delas é dedicada à definição do alcance da reforma e da agenda da Conferência Intergovernamental (desta vez, ela começou no Conselho Europeu em Colônia e terminou na reunião de cúpula em Feira); a segunda representa as negociações principais; e a terceira, a mais curta, é a etapa da tomada de decisões. À luz da crítica acima mencionada, vale a pena apoiar plenamente a proposta apresentada, entre outros, por Romano Prodi, para preparar a reforma ulterior da UE num foro, que na forma e no método de agir, seria parecido com a “convenção” que elaborou a Carta das Leis Básicas da UE. O método de convenção permitirá uma ampla participação da Comissão Europeia, do Parlamento Europeu, de parlamentos nacionais, de organizações não-governamentais, do mundo acadêmico etc., na primeira, e talvez, na segunda etapa da reforma. De acordo com o artigo 48 do Tratado da UE, as mudanças do Tratado devem ser acertadas dentro da conferência dos países-membros, mas a futura Conferência Intergovernamental poderia ser mais curta, com os seus participantes dispendo de um mandato para agir baseado no consentimen-

to social outorgado pelos cidadãos dos países-membros. É possível e se deve aplicar esse procedimento já durante as preparações para a Conferência Intergovernamental de 2004.

As resoluções da declaração sobre o futuro da UE são extremamente importantes para a Polônia. Tornar-se membro até o ano de 2004 nos daria a possibilidade de participar da Conferência Intergovernamental de 2004 e de poder influir diretamente nas decisões tomadas. No caso de atraso no acesso de alguns países-membros, existe a garantia de se receber o *status* de observador. A União Européia deveria imediatamente propor um método para incluir os candidatos na discussão dentro do processo de Nice, para que possam junto, por exemplo, com os atuais países-membros divulgar a declaração de Laeken. Gostaria de dizer aqui que, ainda antes da reunião de cúpula em Göteborg, o Ministério das Relações Exteriores apresentará a primeira proposta da posição da Polônia quanto aos principais assuntos objeto do processo pós-Nice.

A assinatura do Tratado de Nice torna atual o postulado apresentado pela Polônia a respeito da Conferência Intergovernamental de 2000, isto é, o requerimento de ratificação paralela desse Tratado e do tratado de acesso polonês. Isso permitirá evitar desnecessários atrasos à duplicação de estruturas parlamentares que têm basicamente o mesmo objetivo — a ampliação da União Européia.

X

É cedo demais para se fazer uma complexa e plenamente objetiva avaliação do compromisso de Nice e da influência das soluções adotadas no funcionamento da futura UE. Opiniões positivas são representadas, principalmente, por círculos governamentais dos países-membros, porém eles chamam a atenção

para o fato de que não foi possível avançar mais por conta das existentes condições objetivas. A Comissão Europeia e o Parlamento Europeu têm posição muito mais crítica. Principalmente este último contesta o caráter positivo das resoluções de Nice. É difícil prever, neste momento, se isso pode provocar problemas no processo de ratificação do tratado por parlamentos nacionais. Isso parece pouco provável, porém não se pode excluir a possibilidade de uma discussão agitada e de tentativas de se impor aos governos dos países da UE eventuais obrigações adicionais referentes à futura Conferência Intergovernamental. Parece igualmente pouco provável o prolongamento da ratificação, com o objetivo de se atrasar o processo de ampliação.

O Tratado de Nice especifica as condições institucionais para que a Polônia possa tornar-se futuro membro da UE. Conclusões do Conselho Europeu dizem que a União Europeia estará pronta para a admissão de novos membros no fim de 2002, com a esperança de que os novos países-membros possam participar das eleições para o Parlamento Europeu em 2004. Isso estreita o horizonte temporal da primeira ampliação, que deveria acontecer em 2003 ou, o mais tardar, em 2004. A resolução acima evoca na memória o discurso, em Varsóvia, do primeiro-ministro da Grã-Bretanha, Tony Blair, e a posição anterior do próprio Parlamento Europeu.

O compromisso nos assuntos institucionais, mesmo mais modesto que o planejado anteriormente, está de acordo com as expectativas polonesas materializadas quanto à Conferência Intergovernamental. A possibilidade de se nomear um membro da Comissão Europeia nos primeiros anos depois do acesso — de acordo com as conclusões de Nice, o princípio “um país, um comissário” será válido até o momento em que a União atingir o número de 27 países-membros — permitirá uma adequada legitimação dessa instituição aos olhos dos cidadãos. A atribuição à Polônia do número de votos igual ao número da Espanha — 27 — coloca a Polônia entre os maiores países-

membros, e que têm influência fundamental nas decisões do Conselho da UE. Durante a votação no Conselho Europeu, os maiores países foram os mais beneficiados, levando-se em consideração o fator demográfico; isso, porém, tem a desvantagem de exigir um complicado procedimento de contagem dos votos. Por outro lado, isso pode consolidar a tendência do Conselho da UE a buscar um entendimento, em vez de uma votação cujo resultado pode ser incerto. A ampliação da adoção da votação pela maioria qualificada tem principalmente caráter quantitativo, e não qualitativo. Importante é também o fato de que o Tratado de Nice garante aos atuais e futuros países-membros que a cooperação intensificada terá caráter aberto. Pode ser que o Tratado de Nice não tenha satisfeito expectativas de alguns países-membros, porém ele cria a base para a finalização do processo de ampliação.

XI

É possível tirar uma série de conclusões do andamento e das resoluções da reunião de cúpula de Nice.

Em primeiro lugar, na União não existem alianças permanentes, e é preciso conformar-se com isso. As alianças são sempre temporárias, e o sucesso atinge o país que sabe escolher parceiros adequados nos assuntos concretos. O essencial é, porém, que essas “alianças” aconteçam dentro de estruturas superiores da União que representem interesses comuns.

Segundo, o resultado nos assuntos de reformas institucionais está de acordo com as expectativas da Polônia, formuladas no documento de junho do ano passado. Isso confirma a necessidade de uma ativa participação de “candidatos” nas discussões internas da UE, no período que antecede o acesso.

Em terceiro lugar, o andamento da Conferência Intergovernamental de 2000 e o processo de definição das decisões do

Tratado de Nice mostram como é importante a questão de se tornar os “assuntos da integração” transparentes e compreensíveis para os cidadãos. Permito-me expressar a esperança de que o documento hoje apresentado vá aproximar o Tratado de Nice da opinião pública polonesa.

Resumo

As decisões tomadas pelo Conselho Europeu em Nice, em dezembro de 2000, têm significado fundamental para o processo de ampliação da União Européia. O Conselho Europeu aceitou a nova estratégia, proposta pela Comissão Européia, de negociações de acesso, estratégia que em grande parte corresponde aos postulados apresentados pelos países-candidatos, inclusive pela Polônia. Ao mesmo tempo, o Conselho Europeu precisou a possível data de acesso do primeiro grupo de países-candidatos, expressando a esperança de que esses países tivessem a possibilidade de participar das eleições para o Parlamento Europeu em 2004.

O principal significado das decisões tomadas durante a reunião do Conselho Europeu em Nice, e que foram formuladas no Tratado de Nice, consiste na preparação institucional e na elaboração do mecanismo decisório das comunidades européias e da União Européia, para que elas possam agir efetivamente em condições de um número maior de países-membros. Com isso, foi cumprida a previsão de que a União Européia estará pronta para a admissão de novos países-membros até o fim de 2002. Atualmente, do lado da própria União, não existe qualquer obstáculo de natureza estrutural que possa agir como freio no processo de ampliação.

A crítica relativamente comum quanto à fase final das negociações nos quadros da Conferência Intergovernamental 2000, e que se referia principalmente à falta de transparência nas atividades de negociadores e à marginalização do papel da Comissão Européia e do Parlamento Europeu, leva à reflexão sobre o método de realização de mais uma reforma da União Européia.

Aspectos econômicos da ampliação da União Européia para a Europa Central e Oriental

CHRISTIAN WEISE

Pouco tempo depois das radicais transformações políticas e sociais ocorridas no final dos anos 80 e início dos anos 90, 10 países da Europa Central e Oriental requereram a adesão à União Européia (UE). Tratava-se da Polônia, Hungria, República Checa, Eslováquia, Eslovênia, Bulgária, Romênia, Estônia, Letônia e Lituânia; além destes, ainda Malta e Chipre. Entrementes, com as reformas da chamada “Agenda 2000” e o Tratado de Nice, a UE concluiu seus preparativos para a adesão. As negociações de adesão já foram iniciadas com todos os candidatos. Os temas políticos especialmente brisantes deverão ser negociados no corrente ano e no ano vindouro, e estarão cada vez mais presentes no debate público. Pode-se esperar, portanto, para 2004 ou 2005, pelas primeiras adesões. Terão transcorrido, então, 12 anos desde que o Conselho Europeu dos chefes de Estado e governo tornaram público, no ano de 1993, em Copenhague, a meta de expandir a UE para o Leste. Do ponto de vista econômico, quais são as expectativas com relação à ampliação? Com quais desafios (político-econômicos) ver-se-ão confrontados os políticos da UE?

O aprofundamento da integração entre a UE e os países candidatos à adesão

Introdução

O entrelaçamento econômico entre os novos países-candidatos e a UE só fez crescer, desde o início das transformações na Europa Central e Oriental. Por via de regra, o aprofundamento da integração econômica — isto quer dizer, o aumento das exportações e importações e dos investimentos além das fronteiras, assim como a migração de mão-de-obra — acarreta ganhos palpáveis. A divisão internacional do trabalho leva, no entanto, a uma crescente pressão para a adaptação, que assume níveis bem distintos tanto setorialmente como, também, de país para país. Aquelas empresas, cujos competidores internacionais produzem de forma mais eficiente, confrontam-se com a concorrência das importações. Esses empresários e trabalhadores procuram, com frequência, um canal político de comunicação para divulgarem os custos da integração. Exatamente por isso é importante conscientizar-se de que as transformações estruturais são imprescindíveis para a realização de ganhos no processo integrativo. Os ganhos de bem-estar resultam do fato de que todos os países envolvidos se especializam na fabricação daqueles produtos que eles têm condições de produzir relativamente bem. Justamente essa possibilidade de também consumir produtos estrangeiros torna desnecessário continuar utilizando, por mais tempo, uma parte dos recursos já escassos para a fabricação de produtos em setores onde a economia nacional sofre desvantagens competitivas. Somente a importação permite concentrar-se naqueles setores onde se é forte. A avaliação corriqueira, segundo a qual a exportação é vista sempre como algo positivo, enquanto, por sua vez, a importação, na melhor das hipóteses, não é mais que um mal necessário, não passa de uma visão distorcida da economia. Dentro de um ambiente de economia de mercado, as importações só se concretizam quando auferem um ganho de bem-estar aos importadores. A missão da política econômica na ampliação

para o Leste (como igualmente no caso de qualquer medida integracionista) é incentivar as transformações estruturais e amortizar alguns efeitos negativos. Nesse contexto da ampliação, cabe a pergunta acerca de qual é o nível político requerido — se o europeu ou aquele dos Estados-membros.

Comércio

Entre 1990 e 1998, as exportações da UE para os países candidatos à adesão aumentaram sete vezes, enquanto as importações quintuplicaram. O reduzido superávit de início dos anos 90 cresceu até atingir a casa dos DM 25 bilhões, ou mais que 25% das exportações. Sobretudo a Alemanha e a Áustria, mas também a Finlândia e a Itália, possuem uma participação acima da média nessas transações por parte da UE, enquanto que, por parte dos países-candidatos, encontram-se a Polônia, Hungria e a República Checa. Os países da Europa Central e Oriental conseguiram deslocar o eixo de sua interligação no comércio exterior, tradicionalmente voltado para a União Soviética, em direção à UE. Isso é um grande êxito, em virtude do fato do comércio exterior desses países não ser mais norteado por razões políticas, e por essa reorientação ter sido atingida em condições de concorrência. Ao mesmo tempo, eles foram bem-sucedidos ao melhorar a estrutura de sua oferta e ajustá-la mais às necessidades da UE. Cada vez mais as importações e exportações realizam-se dentro de um mesmo grupo de produtos (o chamado *intra-industry trade*), embora dentro desses grupos as exportações dos países da Europa Central e Oriental (com exceção da Hungria) ocupem, evidentemente, as categorias menos sofisticadas (a assim chamada diferenciação vertical). Com isso, eles concorrem mais com outros países parceiros da UE do que com os próprios países-membros da União. É de se esperar que as relações comerciais entre os antigos e

recentes membros da UE continuem crescendo após a ampliação para o Leste. Por um lado, e o passado demonstrou isso, o comércio entre dois países-membros da UE é mais intenso do que poder-se-ia supor somente a partir do nível de desenvolvimento ou da proximidade geográfica. A participação comunitária na União tem, portanto, efeitos estimulantes. Por outro lado, segundo estudos atuais, a ampliação para o Leste trará consigo impulsos positivos para o crescimento dos países candidatos à adesão, fortalecendo assim posteriores importações.

Investimentos

Com respeito aos investimentos além-fronteiras, o quadro é mais unilateral. Apenas a Áustria conta com investimentos dignos de menção dos países candidatos à adesão na UE. Os mais importantes investimentos na Europa Central e Oriental, pelo contrário, provêm dos países-membros da UE. A maioria dos investimentos concentram-se na Hungria, República Checa e Polônia. Os motivos para esses investimentos nem sempre são muito explícitos. O desejo de utilizar-se de custos de mão-de-obra mais baixos joga, na verdade, um papel importante em comparação com outros investimentos estrangeiros da UE, mas não é o fator preponderante na decisão. Um fator substancial é também o objetivo de abastecer diretamente os lucrativos mercados dos países candidatos a adesão, que vêm se desenvolvendo, e assim marcar presença frente à concorrência de outros países (*first mover advantages*).

A ampliação para o Leste é acompanhada do desejo por melhores condições de investimentos para investidores nacionais e estrangeiros. Investimentos são preponderantemente determinados pela expectativa de lucros, e esta, por sua vez, depende, entre outras coisas, de um quadro político, macroeconômico e jurídico estável. Nesse contexto, a adesão à UE de-

nota um efeito muito positivo. A adoção do direito comunitário estabelecido (*acquis communautaire*) cria segurança legal. Investidores estrangeiros não precisam mais temer a discriminação pelos seus pares locais; os investidores nacionais estão igualmente protegidos por meio dos órgãos de controle comunitários contra subvenções excessivas concedidas a concorrentes, talvez politicamente motivadas. A preparação para a União Monetária cria estabilidade macroeconômica (por exemplo, limite do endividamento estatal, independência da Casa da Moeda). Além disso, pode-se contar com transferências de recursos da UE para melhoras da infra-estrutura e outras medidas semelhantes.

Migração

A questão da migração torna-se, cada vez mais, o tema central do debate. Distintamente do caso do comércio ou investimentos além-fronteiras, praticamente não ocorreu, antes da ampliação, nenhuma liberalização neste sentido. É verdade que especialmente a Alemanha, no início dos anos 90, abriu suas fronteiras a emigrantes, de início no âmbito de contingentes limitados, instrumento esse que ainda permanece em vigor. Ele vem, no entanto, sendo utilizado de forma restritiva, e o número de permissões de trabalho expedidas caiu rapidamente. Após a adesão, qualquer cidadão dos novos Estados-membros terá o direito de estabelecer-se, procurar trabalho ou oferecer serviços em qualquer país comunitário. Já durante a ampliação para o Sul, com a inclusão da Espanha, de Portugal e da Grécia, o direito de ir e vir dos trabalhadores veio junto com receios que, no entanto, mostraram-se infundados posteriormente, uma vez que naquela época não aconteceu nenhuma corrente migratória digna de menção. Essa experiência, porém, não pode ser aplicada à situação atual. No caso da ampliação

para o Sul, o potencial migratório, desde logo, estava amplamente esgotado, uma vez que muitos espanhóis, portugueses e gregos já estavam domiciliados nos países núcleo da UE desde o final dos anos 60. Eles tinham sido aliciados por causa da escassez de mão-de-obra predominante naquela época. Até agora, porém, foram comparativamente poucas as pessoas a emigrarem dos países da Europa Central e Oriental para a UE. Deve-se, pois, partir da premissa de que outras migrações ocorrerão, após a ampliação. Permanece, porém, em aberto sua dimensão e a avaliação de suas conseqüências. O Instituto Alemão de Pesquisas Econômicas, DIW Berlim, investigou, em um estudo abrangente para a Diretoria Geral (DG) de Emprego da Comissão Européia, as correntes migratórias progressas para a Alemanha, e tirou conclusões quanto à magnitude dos possíveis futuros movimentos migratórios. Segundo essas conclusões, é possível calcular inicialmente um número líquido em torno de 335.000 imigrantes, quando o direito de ir e vir estiver totalmente garantido; cerca de dois terços daí recairiam sobre a Alemanha. No transcurso dos anos, esses números sofrerão uma drástica redução. Resumidamente, deve-se contar, no transcorrer de 30 anos, com uma corrente migratória da ordem de 3 milhões de pessoas. Essa cifra inclui os familiares que acompanham os imigrantes, e não deve ser confundida com o número da força de trabalho em si. Atualmente, só um pouco mais de um terço dos europeus centrais e orientais possuem registro oficial como trabalhadores na Alemanha. Tais projeções, naturalmente, não estão isentas de imprecisões. É difícil levar em devida conta especialmente a influência do trabalho ilegal e os efeitos da proximidade geográfica entre os países centrais abastados da UE e os países candidatos à adesão.

No centro dos debates no interior da UE, encontra-se atualmente a reivindicação de conceder o direito à livre circulação da força de trabalho apenas após um período de transição. Do ponto de vista econômico, no entanto, não há nenhuma ra-

ção para se temer uma imigração em massa decorrente da ampliação para o Leste. Com base nas estimativas da ordem de grandeza aqui apresentadas, a carga decorrente da adaptação sobre o mercado de trabalho da UE será extremamente reduzida. Dependendo mesmo da estrutura de qualificação dos imigrantes, poderá ter até efeitos positivos no mercado de trabalho. A dimensão da corrente migratória poderá, não obstante, a depender da conjuntura, oscilar bastante de ano para ano e acarretar, em algum momento, até mesmo um choque negativo na oferta de mão-de-obra. A função da política econômica será equilibrar esse processo. Seria suficiente, para isso, limitar a concessão do direito à livre circulação inicialmente a um número de imigrantes que correspondesse à ordem de grandeza acima referida. Intervenções regionais ou setoriais que ultrapassassem esses limites não seriam justificadas do ponto de vista econômico. Elas reduziriam desnecessariamente o ganho de bem-estar que acompanha as migrações. Dessa forma, o mercado de trabalho da UE já poderia ser aberto agora, portanto, antes da ampliação. Para os países-candidatos, isso representaria igualmente um sinal bem-vindo, conforme o qual a atual UE estaria reconhecendo de forma substantiva a perspectiva de adesão.

Conclusão

A ampliação para o Leste reveste-se de maior significado econômico para os países candidatos à adesão do que para os países da UE. Enquanto os países-membros da UE são, disparado, os parceiros econômicos mais importantes dos países da Europa Central e Oriental, estes são (economicamente) pequenos demais para terem uma relevância maior dentro da UE. Isso não exclui a possibilidade de efeitos palpáveis para algumas regiões ou setores no âmbito da UE. Ao avaliá-los, dever-se-ia

certamente perguntar quais são as alternativas possíveis frente à ampliação para o Leste. Um fracasso no processo de ampliação muito provavelmente iria desestabilizar a situação dos países da Europa Central e Oriental e afetar decisivamente as suas expectativas de crescimento. A transferência de tecnologia através do comércio, investimentos e programas de intercâmbio reduzir-se-ia intensamente. Com isso, diminuiriam as chances de exportação de empresas da UE. Continuará a existir a presença de competidores sobre os produtores da UE fabricantes de produtos com menor grau de sofisticação tecnológica, em parte como decorrência da manutenção de relações comerciais com a Europa Central e Oriental, mais ainda, porém, pelo fato de os países do Sudeste Asiático disporem de forte poder de fogo nas áreas sensíveis. O incentivo para a migração ilegal aumentaria significativamente.

Os desafios na UE dos 15

Os desafios de ordem econômica enfrentados pela atual UE, na perspectiva da ampliação para o Leste, influem diretamente na forma que irá assumir essa ampliação, em virtude do forte poder de negociação dos países-membros. Essencialmente podem-se mencionar três aspectos.

Primeiramente, os fornecedores de regiões relativamente pouco competitivas, isto é, principalmente aqueles da Europa Meridional, temem a concorrência de empresas da Europa Central e Oriental, ao passo que eles mesmos seriam pouco capazes de lucrar com os novos mercados. Essa preocupação está menos ligada à ampliação em si do que com à liberalização econômica entre a UE e os países-candidatos, já praticamente concluída. As apreensões eram memoráveis, mas perderam em relevância, uma vez que os anos 90 mostraram que a fatia de mercado dos países do Sul da Europa nas economias centrais

da UE pouco diminuiu. Além do mais, muito freqüentemente, outros países desempenham um papel mais preponderante nas transações comerciais que os países-candidatos.

Em segundo lugar, são de grande significado, hoje em dia, as preocupações das regiões da UE fronteiriças aos países-candidatos. Trata-se aqui preponderantemente de regiões menos desenvolvidas na antiga RDA e na Áustria (mas também de algumas regiões na Baviera comparativamente com menos problemas nesse sentido). Essas regiões temem principalmente a concorrência da mão-de-obra que circula entre um lado e outro da fronteira, a competição com serviços mais baratos e o deslocamento da produção além das fronteiras. Do ponto de vista econômico é bom, por ora, recordar que todos esses fenômenos aparentemente negativos também têm seu lado positivo. O empresariado local não pode esquivar-se totalmente da concorrência. O emprego de mão-de-obra barata neste ou no outro lado da fronteira torna-o mais capaz de sobreviver. Produtos mais baratos fabricados no lado oriental da fronteira aumentam a renda real dos consumidores da UE. Alguns ônus são freqüentemente superavaliados. As experiências com relação a correntes migratórias anteriores demonstram que elas se dirigem para aquelas regiões cujos mercados de trabalho são capazes de absorvê-las. É de se esperar, portanto, que a movimentação de mão-de-obra cruzando diariamente a fronteira entre a Alemanha e a Polônia seja menor do que a de trabalhadores circulando em ritmo semanal entre os países candidatos à adesão e os centros econômicos da UE e/ou a Alemanha. Problemas de adaptação remanescentes nas regiões de fronteira são da alçada da política econômica nacional, uma vez que a Alemanha e a Áustria, em seu conjunto, certamente serão os países mais beneficiados com a integração ampliada entre a UE e a Europa Central e Oriental.

Em terceiro lugar, é a força de trabalho de baixa qualificação a mais fortemente atingida. Ela atua preponderantemente

nos setores de serviços e produção que competem com os fornecedores da Europa Central e Oriental. Ela encontra-se igualmente em concorrência ocupacional direta com grande parte dos imigrantes, que, mesmo possuindo uma melhor qualificação formal, muitas vezes — seja por barreiras idiomáticas ou outras razões — exercem funções com grau de qualificação menor que aquele de que eles dispõem. Os operários de baixa qualificação se sindicalizam apenas pontualmente em associações de classe (por exemplo, através da ação de associações empresariais e sindicatos do setor da construção civil). É ali onde frequentemente é manifestada descrença com relação à ampliação para o Leste. Não se deve, porém, imputar seus problemas especificamente à ampliação para o Leste. Eles decorrem tipicamente do processo de globalização geral por que passam as economias européias. A política econômica pode reagir, efetivamente, de duas maneiras. Por um lado, ela deve ter por meta a melhoria da qualificação da força de trabalho. Por outro lado, ali onde persistem limites estruturais para atingir esse objetivo, tratar-se-á de reduzir os custos da força de trabalho e os entraves administrativos relacionados com a ocupação de mão-de-obra pouco qualificada e com baixo nível salarial. Seja como for, a criação de um setor de baixa remuneração, legal e juridicamente constituído, está na ordem do dia da política econômica alemã.

Os desafios nos países candidatos à adesão

Os desafios a serem enfrentados pela UE com relação aos países candidatos à adesão decorrem preponderantemente do reduzido valor do produto interno bruto (PIB) desses países. No caso da ampliação para o Sul, aderiram países com uma população em torno de 60 milhões de habitantes e um PIB, medido na paridade do poder de compra, correspondente na

época a quase 70% do valor médio da UE. Atualmente trata-se da incorporação de 105 milhões de pessoas. Em valores nominais da taxa de câmbio, o PIB *per capita* desses países correspondia, em 1998, a 16% do valor da UE dos 15, e feita a comparação pela paridade do poder de compra, chegava-se a 37%. Além disso, em consequência do antigo sistema socialista, a infra-estrutura dos países candidatos a adesão é bastante precária e incapaz de atender às necessidades futuras. O nível de qualificação da população é relativamente alto, no entanto será uma tarefa permanente mantê-lo e ajustá-lo às condições em transformação. Os meios financeiros do Estado são extremamente escassos para manter o sistema educacional e de pesquisas. A adoção do *acquis* (direito comunitário estabelecido) na questão do meio ambiente representa, do mesmo modo, um grande desafio para os governos e empresários dos países candidatos à adesão. Os padrões relativamente elevados de bem-estar social dos países-membros da atual UE, pelo contrário, não serão transferidos necessariamente para os países da Europa Central e Oriental, visto que fazem parte preponderante do direito nacional dos países da UE.

Por trás dos valores nacionais do PIB ocultam-se, em parte, drásticas diferenças regionais. Quase sempre são as regiões em torno da capital as que dominam as atividades econômicas nos países-candidatos. Além disso, suas regiões mais ocidentais são freqüentemente as beneficiárias das transformações, embora elas tenham problemas ambientais e de infra-estrutura específicos. Os antigos centros industriais — no caso de não coincidirem com a região em torno das capitais — mostram-se gravemente afetados pelas consequências das mudanças econômicas e políticas. São poucas as perspectivas de desenvolvimento que se abrem para as áreas localizadas mais ao Leste, de caráter fortemente agrário.

O peso da agricultura é de enorme importância estrutural. A participação da agricultura nos índices de ocupação de grande

parte da Polônia, Bulgária, Romênia e dos países bálticos na atual UE compara-se, no máximo, àquela de certas regiões da Grécia e, em alguns casos, a algumas outras regiões da Europa Meridional. A predominância do setor agrícola explica, em grande parte, o baixo nível de desenvolvimento geral. E deixa igualmente claro que o processo de recuperação da Europa Central e Oriental não é uma tarefa a ser realizada em pouco tempo.

Os desafios para as políticas da UE

O baixo nível de desenvolvimento e a grande importância do setor agrícola apontam diretamente para as duas políticas da UE mais significativas do ponto de vista de suas implicações financeiras: a política agrícola e a política estrutural. Com a “Agenda 2000”, a UE definiu, em março de 1999, as bases financeiras para a primeira rodada de adesões e a reforma de suas políticas. De acordo com esses moldes, as despesas para os atuais membros da UE aumentarão menos do que o volume de receitas estabelecido no orçamento da UE. A UE espera, na realidade, poder financiar a ampliação com as reservas daí decorrentes. Contudo, importantes problemas relacionados com a ampliação foram resolvidos apenas nas aparências. Questões relevantes que poderão acarretar conseqüências financeiras de grande envergadura para os atuais membros da UE ainda aguardam uma decisão.

Por meio do chamado fundo estrutural, a UE dá suporte às condições econômicas para o desenvolvimento em regiões menos competitivas. Aproximadamente um terço do orçamento da UE, isto é, cerca de 30 bilhões de marcos alemães por ano, são direcionados para este fim. Dois terços desses recursos são aplicados em regiões especialmente carentes. Trata-se aqui daquelas áreas dos países-membros em que o PIB *per capita* é inferior a 75% da média da paridade do poder de compra na

UE. Visto que essa média diminuirá consideravelmente com a ampliação para o Leste, muitas das regiões que hoje reúnem as condições para beneficiar-se do nível mais alto de fomento não atenderão mais a esses parâmetros, caso as regras permaneçam imutáveis. Conforme as cifras atuais, dois terços da população das regiões classificadas como “regiões-alvo um”, aproximadamente 45 milhões de pessoas, seriam atingidos. Com sua Agenda 2000, a UE, porém, ainda não está preparada para esse efeito. Uma UE ampliada precisará contar, fundamentalmente, com uma nítida transferência de recursos do Oeste para o Leste. No âmbito do exercício em curso, porém, os subsídios para as atuais regiões da UE ainda continuam crescendo, enquanto as contribuições a serem desembolsadas para os países-candidatos, antes e depois de sua adesão, podem ser consideradas como relativamente reduzidas. Isso condiz com a atual situação da relação política de forças, o que não significa que garanta uma política que possa ser sustentada a longo prazo.

Seria necessário, pelo contrário, concentrar as ações comunitárias em países-membros com níveis de desenvolvimento abaixo da média. Hoje, regiões pobres ou de baixa competitividade em países ricos da UE recebem um volume de apoio alto demais oriundo de recursos da UE, embora isso, na verdade, seja uma tarefa de cada um dos países individualmente. Apenas 45% dos recursos são encaminhados para países-membros pobres. Após uma reestruturação, o apoio aos novos membros poderá ser financiado de forma satisfatória, sem que isso aconteça às custas dos beneficiários mais carentes da atual UE. Além disso, a implementação do sistema de fomento tornar-se-ia mais simples e transparente.

No caso da política agrícola comunitária predominam, entretanto, os subsídios destinados à complementação de renda. Oficialmente, a sua finalidade é indenizar os produtores agrícolas pelos cortes havidos no nível artificialmente elevado de preços desde o início dos anos 90. Esses subsídios não se-

rão pagos aos agricultores dos países candidatos à adesão. Isso é problemático, uma vez que o complemento de renda ainda está vinculado à produção. Um tratamento desigual de agricultores ocidentais e orientais equivaleria a distorcer a concorrência. Politicamente, porém, será muito difícil sustentar um tratamento desigual por muito tempo. A aplicação desse instrumento nos novos países-membros iria requerer volumes consideráveis de recursos (segundo a Comissão, de até DM 12 bilhões por ano) e suscitar incentivos à produção não desejáveis junto aos países-candidatos, retardando as mudanças estruturais almejadas, além de gerar problemas na OMC. Uma discriminação preliminar dos novos países-membros poder-se-ia justificar, apenas, se a complementação da renda fosse totalmente desvinculada da produção. Do ponto de vista processual, porém, tratar-se-ia, nesse caso, de meros aportes de cunho político-social, que dizem respeito unicamente aos países-membros. As contribuições da UE nesse âmbito precisariam, ao menos, estar acompanhadas de um co-financiamento por parte dos países, e seria necessário eliminar o subsídio em um prazo previsível de tempo. Reformas desse tipo na política agrícola acarretariam conseqüências consideráveis no que tange às contribuições dos países-membros destinadas ao orçamento da UE e aos recursos por eles recebidos.

A ampliação para o Leste aumenta a pressão em direção a reformas das políticas (financeiramente) mais importantes da UE, o que já há tempos vem se mostrando necessário. A vontade política dos atuais países-membros, porém, parece ainda não ser suficiente para atingir esse propósito. Em uma União ampliada — com pleno direito a voto dos candidatos à adesão hoje ainda excluídos —, as políticas atuais dificilmente terão sustentação. Nesse caso, serão necessárias profundas reestruturações ou uma considerável expansão do orçamento da União Européia.

Informações na Internet

- Comissão Européia: http://europa.eu.int/comm/index_pt.htm
- *Homepage* do setor Ampliação, Trabalho e Região (*Enlargement, Employment and Region*)
- Segundo Relatório sobre Coesão Social e Econômica (2nd *Report on Social and Economic Cohesion*): <http://www.inforegio.cec.eu.int/>
- Instituto Alemão de Pesquisa Econômica (DIW Berlin): <http://www.diw.de/english/abteilungen/wlt/projekte/>
- A Agenda 2000 e os Fundos Estruturais, Estudo para o Governo de Portugal (*Agenda 2000 and Structural Funds*) (em inglês)
- Ampliação/Coesão, Estudo de Fundo para a Preparação do Segundo Relatório sobre a Coesão Econômica e Social, Estudo para a Comissão Européia, DG Regio (*Enlargement/Cohesion, Background Report for the Preparation of the 2nd Report on Social and Economic Cohesion, Study for the European Commission, DG Régio*) (em inglês, provavelmente disponível a partir de maio/junho de 2001)
- Impacto da Ampliação para o Leste, Estudo para a Comissão Européia, DG Trabalho (em inglês)

Resumo

A ampliação para o Leste reveste-se de maior significado econômico para os países candidatos à adesão do que para os países da UE. Enquanto os países-membros da UE são, disparado, os parceiros econômicos mais importantes dos países da Europa Central e Oriental, estes são (economicamente) pequenos demais para terem uma relevância maior dentro da UE. Isso não exclui a possibilidade de efeitos palpáveis para algumas regiões ou setores no âmbito da UE. Ao avaliá-los, dever-se-ia certamente perguntar quais são as alternativas possíveis frente à ampliação para o Leste.

A ampliação para o Leste aumenta a pressão em direção a reformas das políticas (financeiramente) mais importantes da UE, o que já há tempos vem se mostrando necessário.

A vontade política dos atuais países-membros, porém, parece ainda não ser suficiente para atingir esse propósito. Em uma União ampliada — com pleno direito a voto dos candidatos à adesão hoje ainda excluídos —, as políticas atuais dificilmente terão sustentação. Nesse caso, serão necessárias profundas reestruturações ou uma considerável expansão do orçamento da União Européia.

O euro: experiências e perspectivas de integração

RALF ZEPPERNICK

Durante séculos, os europeus tiveram um sonho: a criação de uma moeda única. Da mesma forma como é possível usar uma única moeda — o dólar — para pagar em Nova York, Miami, Los Angeles ou San Francisco, queriam eles que isso fosse possível na Europa. Vivendo em Paris, Roma, Madri ou Berlim, eles queriam poder usar a mesma moeda — o euro — em todos os lugares. Esse sonho tornou-se agora realidade. O euro foi introduzido em 12 países europeus (até 31 de dezembro de 2001, como moeda escritural). As taxas de câmbio entre suas moedas foram fixadas “para sempre”. As alterações de taxas de câmbio entre essas moedas individuais não são mais possíveis. No final deste ano, o povo da “Eurolândia” receberá notas e moedas de euro. As moedas nacionais anteriores, tais como o marco alemão, o franco francês e a lira italiana, deixarão de existir.

1. Qual foi nossa experiência até agora com a União Econômica e Monetária Européia?

A introdução do euro em 12 Estados-membros da União Européia (UE) e a criação da área dessa moeda — a “Euro-

lândia”, como é conhecida — mudaram fundamentalmente o peso das economias mundiais da noite para o dia:

- A Eurolândia tornou-se líder do comércio internacional. (A participação nas exportações mundiais da Eurolândia, excluindo-se o comércio intra-UE, foi de 18,9% em 1999, a dos Estados Unidos, 15,2%, e a do Japão, 9,1%.)
- Com uma participação de 16,2% no PIB mundial, a Eurolândia tornou-se a segunda maior região econômica do mundo, atrás dos Estados Unidos. (Em 1999, os EUA produziram 21,9% do PIB mundial e o Japão respondeu por 7,6%. Se compararmos não a Eurolândia, mas toda a UE — com seus 15 Estados-membros e uma população de mais de 370 milhões —, com os EUA e seus 270 milhões de habitantes, o produto interno bruto praticamente se iguala ao dos norte-americanos.)
- Nos mercados internacionais de capitais houve também grandes mudanças. A Eurolândia é agora o segundo maior mercado de capital mundial. (Tomando-se somente o mercado de depósitos bancários, a Eurolândia é líder mundial, seguida dos Estados Unidos e do Japão. No final de 1998, esses depósitos eram de 4,894 bilhões de euros, enquanto que nos EUA eram de 4,129 bilhões e, no Japão, 4,104 bilhões. Em termos de mercado de ações e títulos, no entanto, os Estados Unidos ainda são destacadamente os líderes mundiais.)

O estabelecimento da União Econômica e Monetária (UEM) e a introdução do euro criaram novas estruturas, um novo potencial econômico, e alteraram as dimensões do mercado em todo o mundo. “A introdução do euro permite que a Europa desempenhe um papel proporcional ao seu peso econômico na economia global”, diz a avaliação do Conselho Europeu reunido em Colônia em 3-4 de junho de 1999. Com a

nova moeda, a Europa enfrenta com determinação sua responsabilidade global. Em suma, pode-se dizer que o euro é a resposta europeia à globalização.

O debate público internacional centrou-se até agora quase exclusivamente — e criticamente — na taxa de câmbio do euro. É verdade que ele perdeu quase um quarto de seu valor em relação ao dólar, entre seu lançamento e o outono de 2000. Os economistas são famosos por explicar tudo com exatidão — após os eventos. Mas quase todos os especialistas estavam errados sobre o valor futuro do euro, e temos de concordar com o ganhador do Nobel, Paul Samuelson, quando ele diz: “Desconfio de qualquer economista e planejador econômico que afirme ser capaz de prever o valor do euro nos próximos seis meses”.

Contudo, nós na Europa assumimos a visão de que, em termos de fundamentos econômicos, o euro estava significativamente subvalorizado. Havia muitos argumentos claros indicando que o euro tinha potencial para valorizar-se, opinião compartilhada pelo FMI e pela OCDE.

Devo deixar de lado a questão da medida em que uma taxa de câmbio sobrevalorizada pode causar problemas para uma economia. Na Europa, estamos interessados em ter um euro que reflita os bons dados de nossas economias e, por isso, queríamos um euro mais forte.

Ao mesmo tempo, os efeitos de uma sobrevalorização não devem ser exagerados. A taxa de câmbio marco-dólar passou por grandes flutuações no passado. Muitos dos críticos do euro parecem esquecer, por exemplo, que um dólar custava apenas 1,35 marcos alemães em 1995, mas 10 anos antes estava cotado em 3,45 DM.

Psicologicamente, as críticas públicas sobre a taxa de câmbio do euro obscureceram as realizações positivas realmente sensacionais: em 1997, 1998 e 1999, tivemos uma taxa de inflação abaixo de 2% na zona do euro (e não somente na Alemanha!). Nos dois anos seguintes, também podemos esperar

um aumento de preços relativamente moderado de cerca de 2%, apesar do impacto relativamente grande do aumento do preço do petróleo. Nos últimos 50 anos, nunca houve um período tão longo de estabilidade de preços em vários países da Europa ao mesmo tempo. Isso significa benefícios substanciais para os consumidores e as empresas. Há até poucos anos, a preocupação com a inflação dominava o debate internacional. Isso torna ainda mais surpreendente que se tenha dado tão pouca atenção ao notável sucesso quanto à estabilidade de preços na Europa.

Tal como se esperava, o euro trouxe uma maior competição e, portanto, um crescimento maior para a Europa. Neste ano, a Eurolândia terá provavelmente um crescimento de 3% do PIB, taxa maior do que a dos EUA. Conseguiu-se também um êxito notável na consolidação dos orçamentos governamentais, consequência clara da União Econômica e Monetária. Em 1995, os déficits orçamentários nos países da UE estavam, em média, em torno de 6% do PIB, e chegavam mesmo a 10% em alguns países-membros. Hoje, graças às regras da UEM, caíram para quase 1% do PIB. Essa disciplina orçamentária contribuiu substancialmente para reduzir as taxas de juros na Europa, mais baixas do que as dos Estados Unidos. Em consequência, foi possível financiar mais investimentos privados.

Outro aspecto positivo da UEM é a nova qualidade das estruturas de comércio exterior engendradas pelo euro, que são substancialmente diferentes das estruturas anteriores dos vários países-membros. Por exemplo, enquanto as exportações da Alemanha (de bens e serviços) chegam a quase 30% do PIB, o dado comparável para a Eurolândia é de 17%. Como o Banco Central Europeu assinalou várias vezes, a Eurolândia é uma “economia” relativamente fechada.

Quais as implicações disso? O comércio exterior europeu — e, portanto, também o alemão — se tornou substancialmente menos dependente de influências externas e dos movimentos das taxas de câmbio do resto do mundo desde a introdução do

euro. As exportações alemãs para França, Espanha, Suécia ou Holanda costumavam estar expostas aos riscos das taxas de câmbio e das barreiras alfandegárias. Hoje, em contraste, quase a metade das exportações alemãs se tornou parte do comércio doméstico europeu; isso significa que desapareceram os choques de taxas de câmbio entre as moedas européias, que às vezes chegavam a 40%, e as barreiras comerciais.

Graças ao euro, as condições externas para o comércio se tornaram apreciavelmente melhores e mais baratas para todas os países europeus, significando, por exemplo, o fim das transações de *hedging*, o fim da conversão em outras moedas européias e uma maior transparência de preços, devido à moeda única. Assim como o comércio dos EUA (e do Canadá e México) não é muito afetado por flutuações na taxa do dólar, uma vez que a vasta maioria do comércio ocorre dentro do grande mercado interno americano, o mesmo se aplica agora ao euro.

Esses efeitos positivos também resultaram provavelmente numa estabilização substancial das taxas de câmbio na Europa, fora da zona do euro. Cerca de 60% do comércio exterior da Alemanha acontece agora numa área econômica européia maior, caracterizada por uma estabilidade de câmbio geral. Por exemplo, as coroas dinamarquesa e norueguesa, que não fazem parte da zona do euro, acompanharam o euro nos últimos 12 meses. Ao contrário da elevação que se previa da taxa de câmbio do franco suíço, o euro perdeu comparativamente pouco valor em relação a essa moeda.

A tendência generalizada na Europa Central e Oriental de faturar o comércio em marcos alemães ou euros e a ligação (parcial) das moedas desses países ao euro também estão tendo um efeito positivo.

A UEM está influenciando positivamente no mercado de capitais europeu. Porém, até agora se deu pouca atenção pública a esse fato, embora se saiba que um grande mercado de capitais em funcionamento, com um amplo espectro de serviços, é precondição essencial para o florescimento da economia.

A integração em um único e grande mercado de moeda europeu é particularmente positiva. Mas a bolsa de valores europeia e o mercado de *eurobonds* também se desenvolveram surpreendentemente bem: a capitalização da bolsa europeia aumentou de 3,190 bilhões de euros em outubro de 1998 para 5,660 bilhões, em dezembro de 2000.

O grande potencial do euro como uma moeda internacional de investimento e de reserva para os bancos centrais também está se tornando cada vez mais aparente. O maior sucesso do euro até agora foi como moeda de emissão nos mercados financeiros internacionais. Entre janeiro de 1999, data de início da união monetária, e março de 2000, 47% da emissão líquida em títulos da dívida internacional foram denominados em euros, comparados com 45% em dólares.

O papel que o euro está desempenhando nos mercados financeiros internacionais e no sistema monetário mundial já é claramente mais importante do que o das moedas que o antecederam.

2. Quais são as causas desses desenvolvimentos positivos?

Os países do Mercosul estão pensando em avançar no sentido de uma união econômica e de adotar critérios de convergência, a fim de coordenar a política econômica dos vários países. Portanto, é de particular interesse para esses países estudar em profundidade todas as regras da União Econômica e Monetária Europeia. Esse conjunto de regras é certamente a base do sucesso alcançado.

Olhemos novamente para trás: na Conferência Intergovernamental sobre o estabelecimento da UEM, os especialistas econômicos, fiscais e monetários dos 15 Estados-membros europeus passaram muitos meses se digladiando com a tarefa

de estabelecer regras eficazes e convincentes para um sistema econômico bem-sucedido. Poder-se-ia dizer que eles tinham de achar respostas para a questão central do que poderiam representar regras boas para a atividade econômica em um país, mas também para toda a região do euro. Essas regras, conhecidas como regras de convergência, têm importância essencial para a capacidade de funcionamento da UEM — elas podem ser consideradas seu “coração econômico”. Destinam-se a sustentar a integração econômica e aperfeiçoar a coordenação das políticas econômicas dos Estados-membros. A fim de explicar essas regras, vou abordar alguns campos de ação.

2.1 Política monetária

No cerne da UEM, estava a introdução de uma nova moeda europeia. O euro era o foco do debate sobre a união econômica e monetária. Mas penso que é ainda mais importante referir-me brevemente às provisões-chave dos estatutos do Banco Central Europeu (BCE): o fato de ser independente é de significação fundamental (artigo 108 do Tratado da UE). Há vinte anos, seria impossível para muitos países europeus imaginar que poderiam um dia ter um banco central independente. Garantir a independência do BCE, na linha do *Bundesbank*, era um objetivo essencial dos negociadores alemães na Conferência Intergovernamental. A Alemanha conseguiu convencer os outros países europeus da importância desse dispositivo.

O motivo para isso é simples: nossa experiência com o *Bundesbank* e vários estudos do FMI demonstraram que os bancos centrais independentes de todo o mundo tiveram muito mais êxito no combate à inflação do que bancos centrais politicamente dependentes, que devem seguir instruções do governo.

Estipular um objetivo convincente para o Banco Central não era menos importante do que sua independência. O “ob-

jetivo básico” do BCE foi assim definido: “manter a estabilidade de preços” (artigo 105 do Tratado da UE). Portanto, não é seu objetivo central promover o crescimento econômico, por exemplo, ou obter uma determinada taxa de câmbio para o euro. Isso se baseia na crença de que um nível de preços estável — em vez de, por exemplo, taxas de juros artificialmente baixas — proporciona o terreno mais fértil para o crescimento econômico.

Por que são tão importantes a independência do BCE e seu compromisso com o objetivo de manter estáveis os preços? Em muitos países do mundo em que o desempenho econômico tem sido ruim, observou-se a seguinte situação: altos déficits orçamentários que tinham necessariamente de ser financiados pelo banco central. A consequência: às vezes, inflação de até dois dígitos nos preços ao consumidor. Graças ao Tratado de Maastricht, isso não é possível na zona do euro.

Em particular, a independência do BCE significa também que os políticos não podem forçar seus bancos centrais a financiar com empréstimos os déficits orçamentários. Isso nos leva às regras da segunda maior esfera de ação de qualquer economia: as regras sobre política fiscal.

2.2 Política fiscal

O Tratado de Maastricht estipulou uma regra estrita sobre déficits orçamentários nos vários Estados-membros: eles não podem exceder 3% do PIB. O membro que violar essa regra pode ser punido com sanções da UE. Nessa esfera, também era impossível imaginar há poucos anos que um país como a Itália seria capaz de ter déficits menores do que 3% do PIB, uma vez que várias vezes esse déficit superou os 10% (essa vitória se deve indiscutivelmente ao trabalho do então ministro das Finanças da Itália, Carlo Azeglio Ciampi.)

Em termos qualitativos, essa regra foi ainda mais reforçada no assim chamado Pacto de Estabilidade e Crescimento, pelo qual os chefes de Estado e governo da UE se comprometeram a buscar déficits orçamentários de quase zero, ou até mesmo obter superávits em suas políticas fiscais.

Outra regra interessante sobre dívida governamental deve ser mencionada nesse contexto. O Tratado de Maastricht determinou que os Estados-membros deveriam ter por objetivo uma dívida governamental de menos de 60% do PIB. Porém, a Comissão Europeia reclamou em várias ocasiões que os Estados-membros estão dando pouca atenção para essa regra.

Os ministros da Economia e das Finanças da Europa adotaram regras adicionais para uma “boa” política tributária. Em particular, concordaram que, quando há um déficit orçamentário, os cortes tributários só podem ser financiados por uma redução dos gastos. O objetivo é evitar cortes de impostos fundados em dívidas que só resultariam em um aumento do déficit.

Nesse contexto, eu gostaria de fazer um comentário político: no passado, o mau estado das finanças governamentais era freqüentemente uma fonte de inflação na Europa. O motivo era que os políticos (eleitos) queriam usar os programas estatais para melhorar suas imagens. Portanto, era importante estabelecer regras que garantissem uma boa interação entre as políticas monetária e fiscal.

Em outras palavras: a idéia era evitar que políticas fiscais superexpansionistas por parte de Estados-membros criassem dificuldades para as políticas do BCE. As regras agora em vigor sugerem que as tensões potenciais entre política monetária e política fiscal foram, em larga medida, eliminadas.

2.3 Política econômica

A atenção pública costuma centrar-se geralmente nas políticas monetária e fiscal. Mas o modo como todo o sistema

econômico está organizado é também de importância fundamental para o sucesso econômico da UEM.

A União Econômica e Monetária fixou o conceito de uma “economia de mercado aberto com livre concorrência” (artigo 98 do Tratado da UE). Em particular, é importante que:

- o comércio não seja guiado por governos, mas por mercados e preços;
- os investimentos sejam essencialmente feitos por firmas do setor privado;
- os consumidores possam decidir livremente quais bens desejam comprar;
- e que a economia seja aberta ao comércio internacional, e que isso signifique também livre movimentação para o capital.

Nesse contexto, o livre movimento de capitais é um mecanismo de correção valioso, cuja importância não deve ser subestimada. O capital internacional procura aqueles países que apresentam as melhores condições econômicas e onde ele vê os melhores resultados potenciais. Isso sempre representa um julgamento da qualidade da política econômica nacional.

Um exemplo interessante: no momento, os Estados Unidos são o país mais atraente para o capital internacional. Em 1999, 40% do capital dos países da OCDE foram para os EUA, ou seja, quase 150 bilhões de euros. Na outra direção, os investimentos diretos na Europa totalizaram somente 65 bilhões de euros. À medida que a zona do euro se torne mais atraente em termos econômicos, mais capital internacional irá para a Europa.

É vitalmente importante que a competição funcione e não seja impedida, por exemplo, pelas megafusões de empresas. Na época das negociações do tratado, os representantes alemães pediram um *cartel office* europeu independente, tal como existe na própria Alemanha. Mas isso era pedir demais para nossos

parceiros europeus. Após a criação de um banco central independente, seria demais insistir também na formação de um *cartel office* europeu independente! De qualquer forma, é importante assegurar que a competição funcione.

3. Perspectivas para a integração europeia

A nova moeda e a União Econômica e Monetária não são apenas um instrumento econômico para a integração europeia: são também um instrumento político. Não devemos esquecer que 10 países da Europa Oriental desejam entrar para a União Europeia. Estamos atualmente em meio às negociações de adesão. É um paradoxo que, enquanto os comentaristas internacionais criticam o euro, os países da Europa Central e Oriental pressionem para se tornarem membros da UE.

A Conferência Intergovernamental de Nice (dezembro de 2000) estabeleceu as exigências formais para a adesão dos novos candidatos. Antes mesmo de se tornarem membros, esses países já tiveram uma melhora econômica notável. Desde que atingiram a posição de candidatos à adesão, os investimentos diretos que entram nesses países também aumentaram muito, como se os fornecedores de capital internacional já estivessem honrando sua adesão potencial. Evidentemente, há também aqueles que criticam a idéia de entrar na UE. De certo modo, estamos vendo uma repetição da discussão que tivemos quando os países meridionais da Europa (Espanha, Portugal e Grécia) entraram para a UE.

Por exemplo, há temores de que os baixos salários da Europa Oriental criem competição baseada no *dumping* de salários (os salários nesses países equivalem a um terço da renda média dos 15 países da UE). Ao mesmo tempo, os países-candidatos temem que uma parcela demasiada de suas terras seja comprada pelos “europeus ocidentais ricos”.

Todos esses comentários críticos têm uma coisa em comum: pressupõem a existência de um mundo estático. É como se um “bolo existente” fosse cortado e distribuído. Eles não levam em conta o fato de que a criação de áreas de comércio ou de uma união econômica e monetária geralmente vai de mãos dadas com um crescimento substancial do comércio e da produção, isto é, que um “bolo maior” pode ser distribuído. Em outras palavras, os efeitos econômicos dinâmicos de um tal processo são extremamente subestimados.

Quem poderia prever, há 10 anos, que o comércio da Alemanha com os países do Leste Europeu poderia superar um volume de 200 bilhões de marcos em poucos anos, e que ele se tornaria mais importante para a Alemanha do que o comércio com os Estados Unidos? Uma previsão desse tipo seria rejeitada como puramente especulativa. Hoje, ela tornou-se realidade.

O significado das economias abertas e das regiões de comércio para o crescimento do mundo tem sido costumeiramente subestimado. Por isso, é estimulante ver que os representantes da indústria alemã declararam várias vezes seu apoio firme ao crescimento da UE. E não deixa de ser curioso ver o contraste com a indústria do Reino Unido, onde há visões muito variadas sobre o impacto econômico do euro e da ampliação da UE.

A União Econômica e Monetária e, em particular, a ampliação da UE para incluir novos membros nunca foram apenas um projeto econômico, mas sempre tiveram uma dimensão política. O progresso feito até agora no sentido da “União Política” foi modesto.

Apesar disso, a rápida integração econômica da Europa resultará inevitavelmente em novas estruturas políticas. Ainda é difícil prever a forma de uma Europa econômica e politicamente integrada. Mas o desenvolvimento nessa direção não pode ser detido.

Resumo

O estabelecimento da União Econômica e Monetária (UEM) e a introdução do euro criaram novas estruturas, um novo potencial econômico, e alteraram as dimensões do mercado em todo o mundo. Tal como se esperava, o euro trouxe uma maior competição e, portanto, um crescimento maior para a Europa. Outro aspecto positivo da UEM é a nova qualidade das estruturas de comércio exterior engendradas pelo euro, que são substancialmente diferentes das estruturas anteriores dos vários países-membros.

A nova moeda e a União Econômica e Monetária não são apenas um instrumento econômico para a integração europeia: são também um instrumento político. Não devemos esquecer que 10 países da Europa Oriental desejam entrar para a União Europeia.

Estamos atualmente em meio às negociações de adesão. É um paradoxo que, enquanto os comentaristas internacionais criticam o euro, os países da Europa Central e Oriental exerçam pressão para se tornarem membros da UE.



Edições Loyola

Editoração, Impressão e Acabamento
Rua 1822, n. 347 • Ipiranga
04216-000 SÃO PAULO, SP
Tel.: (0**11) 6914-1922

