

## UE 2008-2014: UMA BOA CRISE? SAÍDA DA CRISE E DEMOCRATIZAÇÃO

*Mario Telò*

### 1. A UE COMO AGRUPAMENTO REGIONAL MAIS SOFISTICADO QUE ENFRENTA A PIOR CRISE DESDE A DÉCADA DE 1930

Uma nova etapa dos estudos sobre a UE está aberta há uma década. Discutir sobre o estado da União Europeia sem situá-la no contexto global está, em larga medida, obsoleto. O “pensar global” sobre a UE tem algumas consequências:

a) a União Europeia não é um Estado federal em formação, mas um grupo regional de Estados e sociedades vizinhos. É completamente inútil difundir ilusões de um segundo “Estados Unidos da América” em formação, mas também outros modelos de Estado, assim como o debate sobre a diferença de capacidades/expectativas é consequência de uma análise errada. Comparar a UE com os EUA pode ser enganoso, ao passo que as semelhanças e diferenças devem ser analisadas em relação ao Mercosul, à ASEAN e outros agrupamentos regionais análogos. Existe uma vasta literatura interdisciplinar, academicamente consagrada, sobre a cooperação regional comparativa em todos os continentes. Com efeito, cresce em todo o mundo a tendência para a cooperação regional e políticas regionais comuns. Essa tendência é encarnada por entidades multidimensionais, em vez de simples acordos de livre comércio, e inclui o comércio, a integração sociopolítica e a coordenação das políticas nacionais, a prevenção de conflitos e a identidade compartilhada. A comunidade internacional de pesquisadores concorda com duas

hipóteses: teremos mais regionalismo no século XXI do que no XX, e a cooperação regional irá progredir em todos os continentes, seguindo caminhos variados.

Essas conquistas científicas apresentam *insights* relevantes a respeito da crise atual, que pode ser comparada com as crises do Mercosul e da ASEAN que ocorreram no final dos anos 1990: em ambos os casos, as conclusões dos observadores são de que agrupamentos regionais podem transformar a crise numa oportunidade de nova ampliação e cooperação regional. Um exemplo disso é a ampliação para novos membros da ASEAN e a iniciativa Chang Mai, em 2000, de criar um fundo regional no âmbito da ASEAN+3. Da mesma forma, podemos considerar a expansão do Mercosul, bem como o seu passo em frente, o Fundo regional, a Unasul e o Parlasul, entre outros. Os agrupamentos regionais não são uma panaceia, mas constituem, de acordo com uma literatura internacional altamente qualificada, uma característica estrutural da governança global. Eles são resistentes a crises externas e internas, ainda que a esperança de que eles se transformassem numa organização política do tipo estatal tenha se mostrado enganosa.

b) A UE está prestes a iniciar sua saída da pior crise financeira, econômica e social desde a década de 1930. Essa crise deve-se principalmente a razões internacionais, bem como a causas internas. Ela teve sua origem nos EUA (sub-primes e especulações imobiliárias com consequentes quebras de bancos em 2007) e não dentro da UE. A crise da dívida soberana europeia não é uma “eurocrise” (na verdade, a moeda europeia é muito forte: 1,39 dólares para um euro em 2014 enquanto que em 2001, o câmbio costumava ser de 1,17 dólares), mas uma crise da dívida pública nacional (provocada por políticas fiscais nacionais erradas decididas por vários governos nacionais) e uma crise política dos mecanismos de governança da zona do euro. A questão em aberto é se essa crise pode se tornar uma “crise boa” que aprofunde a integração regional ou uma “crise ruim”, que conduza à desintegração.

O Reino Unido representa a tendência para a desintegração, simbolizada pela proposta do premiê D. Cameron de um referendo em 2017 sobre a saída da UE, assim como por sua exigência de “menos Europa e mais Europa flexível”. Margaret Thatcher foi considerada uma líder britânica eurocética durante uma década. Suas controvérsias com o presidente da Comissão J. Delors, bem como com o presidente francês F. Mitterrand e o chanceler alemão H. Kohl

ainda estão vivas na memória coletiva de muitos observadores. No entanto, ela jamais propôs um referendo sobre a saída da UE.

A política de desintegração do Reino Unido está dando um salto qualitativo à frente. Isso implica uma clara demonstração do caráter autodestrutivo de uma abordagem da cooperação da UE que se baseia apenas em cálculos de custo-benefício estreitos, de curto prazo. Essa postura só torna o apoio interno cada vez menor, porque todas as questões mobilizadoras de legitimidade política e identidade política (o cerne) são deixadas para os partidos eurocéticos e tabloides, resultando nisso: a vitória do Partido Independente do Reino Unido (UKIP) nas eleições de 2014 para o Parlamento Europeu. O risco para a liderança conservadora inglesa é promover uma desintegração dupla: uma separação interna da Escócia e uma vitória do referendo contra a participação na UE. D. Cameron pede à UE uma “flexibilidade” impossível, até mesmo além da atual exclusão do euro e de outras políticas comuns: uma espécie de “Europa à la carte”, sem qualquer solidariedade interna e união/identidade política compartilhada.

Os membros da zona do euro não podem aceitar essa reversão radical do acervo da UE, o que também poria sob ameaça o mercado comum. E o que dizer de um caminho alternativo para o Reino Unido? O comentário do governo norte-americano (“queridos britânicos, vocês são interessantes para a influência internacional dos Estados Unidos, desde que permaneçam membros relevantes da UE”) proporciona indícios do impasse em que a liderança do Partido Conservador britânico está entrando.

Por outro lado, Alemanha, Itália, Bélgica, Espanha, Portugal, Polônia e outros países membros representam a vontade de uma grande maioria da população de fazer da crise uma força motriz para uma integração regional mais profunda e democratizada. O novo Parlamento Europeu, que limita os grupos eurocéticos e eurofóbicos a 150 dos 751 assentos, mostra claramente que a grande maioria ainda é a favor dessa perspectiva em quase todos os Estados membros. Nesse contexto, a perspectiva europeia é apresentada ao público não somente como garantia das três principais mensagens clássicas iniciais (assegurar a paz entre inimigos anteriores, estruturar a consolidação democrática de Estados nacionais, promover a prosperidade socioeconômica), mas também como uma oportunidade para fortalecer uma identidade comum e políticas comuns no mundo globalizado instável e incerto do século XXI.

Qual tendência vai prevalecer, desintegração ou integração? Seis anos após o início da crise e depois de muitos anos em que os comentários anglo-saxões previram com demasiada rapidez o fim do euro, podemos dizer que a zona do euro e a UE estão a meio caminho de escapar do perigo da desintegração.

## 2. INTEGRAÇÃO/DESINTEGRAÇÃO: O DESAFIO DA EFICIÊNCIA

Como foi dito, a crise atual se refere à governança política da zona do euro e não é uma “eurocrise”. Em causa está precisamente o equilíbrio entre o poder das instituições centrais da UE e a soberania dos Estados membros. Queremos dizer que os tratados de Maastricht implicam disposições assimétricas no que diz respeito à União Monetária Europeia (UME): de um lado, uma espetacular unidade monetária de estilo federal (como nos EUA) e, por outro lado, uma união econômica europeia descentralizada e “confederal” que carece de união orçamentária, coordenação de política fiscal e união bancária.

Por isso, a governança interna da UME foi incapaz de coordenar as políticas macroeconômicas dos governos nacionais na época de ouro de 1997 a 2008. Muitos governos nacionais não souberam avaliar o excelente *spread* entre seus títulos nacionais e os títulos alemães e só aumentaram a dívida soberana nacional. O Pacto de Estabilidade falhou quando até mesmo França e Alemanha não respeitaram a cláusula de déficit anual de 3%.

As estratégias de saída não podem ter outro sentido senão a de revisar essa governança descentralizada com passos significativos no sentido de uma maior centralização da governança econômica, de, por assim dizer, mais Europa.

Portanto, cada etapa da crise socioeconômica está convergindo para uma maior integração europeia:

- criação de três novas agências para controlar o mercado de obrigações, ações e seguros.
- “semestre europeu” (além do artigo anterior 99 do TEC) como coordenação macroeconômica multilateral feita pelo Conselho das políticas orçamentárias nacionais, antes da aprovação delas pelo parlamento nacional;
- um novo Tratado Fiscal Intergovernamental para enfatizar a necessidade de estabilidade orçamentária, com o objetivo de deter os gastos deficitários acima de 3% e recuperar a dívida acumulada;

- mecanismo financeiro europeu e, posteriormente, o Mecanismo Europeu de Estabilidade, como uma garantia poderosa (900 bilhões de euros) contra possíveis ataques especulativos internacionais à dívida soberana de um Estado membro da zona do euro;
- expansão do papel anticíclico do BCE chefiado por M. Draghi, proporcionando liquidez ao sistema bancário e advertindo a especulação global de que “tudo será feito para salvar o euro” (2013);
- união bancária que combine garantias e controle dos duzentos maiores bancos pelo BCE em 2014.

Essas medidas foram muitas vezes decididas com excessiva lentidão e implementadas de forma irregular; no entanto, todas significam passos no sentido de mais regulamentação e mais integração. Ainda não podemos declarar, em 2014, o sucesso delas, que é controverso na literatura. Porém, se as medidas forem analisadas como um pacote, elas implicam uma combinação de austeridade e crescimento/emprego, solidariedade e um controle mais centralizado. Eles também implicam novas formas de governança: não são uma simples mudança no sentido do intergovernamentalismo, mas visam um novo mix de supranacionalismo e intergovernamentalismo. O “semestre europeu” é um exemplo: o processo de monitoramento acontece no âmbito do Conselho, que define diretrizes e faz um acompanhamento periódico; por sua vez, a Comissão organiza o monitoramento nas 28 capitais e fornece ao Conselho avaliações de políticas nacionais e propostas de recomendações. Após o Conselho Europeu de outubro de 2014, essas recomendações serão mais fortes no caso da assinatura de “acordos bilaterais” voluntários (entre Estados membros e Comissão, intercâmbio de ajudas com mais mecanismos de controle supranacionais). Mas o ritmo e o modo como essas medidas e mudanças relevantes foram implementadas têm fortalecido o déficit democrático, com várias formas de rejeição populista de decisões percebidas como medidas tecnocráticas de cima. O risco é que ocorra uma enorme discrepância entre a eficiência e legitimidade.

Os sinais limitados de recuperação ainda não são suficientes para mudar a tendência substancial de *output legitimacy*: Grécia e Portugal estão novamente vendendo seus títulos nos mercados internacionais, o *spread* de Itália e Espanha, com os preços dos títulos alemães caindo de 575 pontos em 2011 para 140 em 2014..., mas a taxa média de desemprego ainda está no nível recorde de

13%, e 40% para os jovens nos países em crise. A recuperação é lenta e frágil e o desemprego atingiu uma taxa alarmante. Se uma geração inteira for, em grande medida, excluída do mercado de trabalho, isso terá consequências graves para a democracia. Arriscamo-nos a salvar o euro tão tarde e por meios tão tecnocráticos e socialmente onerosos que a recuperação da moeda se fará ao preço de matar a própria alma da integração europeia: o modelo social.

### 3. O DESAFIO DA LEGITIMIDADE E UMA BOA SOLUÇÃO ERRADA

O déficit democrático foi agravado pelo progresso demasiado lento da política externa da UE (apesar das novas disposições do Tratado de Lisboa e do SEAE) e da política de imigração, apesar dos avanços no sentido de uma “comunitarização” da tomada de decisões. Em termos gerais, os eurobarômetros mostram um apoio cada vez menor para a UE no âmbito da opinião pública dos Estados membros, ainda que a pontuação varie de 30% a 65%.

Qual poderia ser a saída?

O crescimento dos grupos eurocéticos é um perigo para a unidade da UE? A percepção de uma formulação de diretrizes sem política abre caminho, entre outras coisas, para ondas populistas de direita (muito mais do que de esquerda) que exigem a renacionalização das políticas e tolerância zero contra os imigrantes. Esses partidos populistas estão divididos a respeito de muitas questões, especialmente quanto a mais liberalização (UKIP de Farage) ou mais protecionismo (Marine Le Pen e a extrema-direita na Hungria, Holanda, Bélgica etc.). O impacto atual e potencial deles não deve ser exagerado: estão divididos em vários grupos e têm em comum somente a oposição radical a “mais Europa”. Por sua vez, a ameaça que vem do grupo eurocético dividido que conta com cerca de 15% do PE, apesar da campanha que manipula os efeitos da pior crise social em muitas décadas (e a joga contra o bode expiatório da UE), não deve ser exagerada. Seu impacto negativo e desestabilizador é maior na política nacional de alguns Estados membros, como a França e o Reino Unido (o Movimento Cinco Estrelas de Grillo com 20% e 17 assentos no PE foi derrotado – teve menos três milhões de votos em comparação com 2013 – pelo Partido Democrático liderado por Renzi, que alcançou o recorde de 41% dos votos, 31 assentos, graças a uma campanha de sucesso com foco na estabilidade (contra a campanha antieuro de Grillo e Berlusconi) e na mudança, especialmente numa política de reforma da UE.

A grande maioria dos quatro principais famílias (S&D com 190 MPEs, EPP com 212 e Ecolo com 50, os liberais com 67 e, em certa medida, a Esquerda com 52) é a favor de novas medidas no sentido da unidade europeia no que diz respeito às políticas econômica, ambiental, energética, social, imigratória e externa. Elas estão divididas pela prioridade das questões sociais e da demanda de democratização da governança da zona do euro que torna possíveis convergências: por exemplo, a respeito dos quatro líderes da UE que devem ser apontados e ratificados pelo Parlamento Europeu: presidentes da Comissão, do Conselho da UE e do Parlamento Europeu e alto representante para a política externa. Isso faz parte da democracia parlamentar europeia.

Além disso, caso seja respeitada a vontade de eleições democráticas do PE e o papel do Parlamento Europeu, definindo ambas as autoridades da UE e o plano para próximos cinco anos, o mais relevante filósofo europeu (*Frankfurter Allgemeine* de 1º. de junho de 2014) Jürgen Habermas, o inventor da ideia de uma “esfera pública europeia” em formação e de um “patriotismo constitucional europeu”, ficaria feliz com a vitória da lógica democrática contra a barganha interestatal defendida por D. Cameron. A existência de uma postura ainda mais radicalmente crítica de minorias eurocéticas não está em conflito com a criação de uma esfera pública europeia mais profunda: ao contrário, é bastante normal, um lado fisiológico da democracia política, canalizando os cidadãos tentados pela abstenção a participar em um processo institucional de tomada de decisões. A experiência única de um parlamento supranacional eleito pelos cidadãos de 28 Estados que falam 25 línguas diferentes seria reforçada: ela sobreviveu à pior crise da história da Europa depois dos anos 1930, através do reforço de suas características democráticas e ao limitar o declínio da participação para um nível (1943, 3%) comparável ao do comparecimento de eleitores nas eleições presidenciais dos Estados Unidos (não obstante a natureza da UE de organização política não estatal, mas de entidade regional) .

No que diz respeito ao futuro, uma grande escola de pensamento é a favor de aumentar a politização da vida democrática da União Europeia (S. Hix e sua escola, por exemplo). Em nosso ponto de vista, trata-se de um dos pilares de uma legitimidade reforçada da UE no âmbito da opinião pública nacional. O papel do PE como tal no âmbito do sistema institucional é secundário, porque, por um lado, ele canaliza a variedade de sentimentos e percepções típicas de uma sociedade civil europeia conturbada, suas esperanças e medos no interior de uma economia globalizada; por outro lado, a UE não é um Estado e seus

requisitos de legitimidade serão inevitavelmente mais complexos do que os de um Estado federalista. A UE é uma máquina extraordinária de negociações em muitos níveis, multinacionais e com muitos atores que não pode ser administrada apenas de acordo com a simples clivagem direita-esquerda. Este complexo processo de negociação precisa de concessões, limitando o conflito entre Estados; ele precisa de convergência e de acomodação entre diferentes interesses nacionais, sociais e políticos, várias demandas e reivindicações democráticas nacionais, que devem ser alcançados normalmente; precisa-se também de órgãos tecnocráticos e intergovernamentais e modos variados de governança, paralelos ao princípio democrático representado pelo PE.

Além disso, a união econômica está na agenda, e será o caminho da UE no sentido de uma união política de um novo tipo (não uma réplica do Estado federal norte-americano); no entanto, a união econômica não pode ser um empreendimento de 28 Estados membros, mas de uma zona do euro em expansão. Esse processo europeu de integração em dois níveis já existe *de facto* (Zona do Euro, área de Schengen...): ele só pode ser reforçado e formalizado pelo seu próprio orçamento, pela integração e parlamento da política externa nos próximos anos.

---

MARIO TELÒ · Presidente emérito do IEE-ULB de Bruxelas, membro da Academia Real de Ciências e professor de Relações Internacionais na LUISS-Roma.