

LOUKAS TSOUKALIS¹

Dizer que a Europa se encontra em uma crise profunda se tornou uma declaração que soa como lugar comum. Trata-se da pior crise econômica em décadas, e seu fim ainda não está próximo. Ela moldará a Europa e a integração europeia pelos próximos anos, mas também arrisca levar o continente para o caminho da desintegração.

O contraste com o humor que prevalecia na virada do século, pouco mais de dez anos atrás, é grande. Naquela época, a Europa surfava a onda do “euro-entusiasmo” e muitos estavam convencidos de que o aprofundamento da integração era um processo inevitável. Esperava-se que três grandes e ambiciosos projetos transformassem radicalmente os cenários político e econômico na Europa: união econômica e monetária (EMU), o maior alargamento da história da UE, que se seguiria à desintegração do império soviético, e a transformação dos tratados basilares da União em uma constituição. Seria mais uma rodada de aprofundamento e ampliação – como colocado pelo jargão europeu –, mas em uma escala inédita.

Uma década depois, nós estamos, obviamente, muito mais sábios – caledados pela realidade, alguns podem argumentar. Os cidadãos europeus e os mercados internacionais nos deram lições que se provaram bastante custosas.

¹ Este artigo foi elaborado para a Conferência do Dia da Europa organizada na Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, no dia 09 de maio de 2012.

Aprendemos, por exemplo, que os cidadãos ainda não estavam preparados para oferecer a seus líderes uma carta branca para o futuro da integração europeia. Uma lacuna se abriu entre os políticos eleitos e os eleitores no que tange a assuntos europeus: ratificações parlamentares do Tratado de Lisboa (e seus predecessores) foram muito confortáveis, aprovados por larga maioria, enquanto os resultados dos referendos revelaram muita insatisfação e muita ignorância da parte dos cidadãos. A conspiração elitista da integração europeia, cheia de boas intenções e com resultados bastante marcantes, provavelmente chegou a seu limite. O chamado “consenso permissivo” não existe mais.

Aprendemos também que, apesar de o alargamento poder ser considerado a política externa mais bem sucedida da UE, ele vem, inevitavelmente, em detrimento da coesão interna. Números também fazem uma grande diferença. Com 27 membros, os conselhos europeus de diferentes denominações não formam mais um grupo. Estes agora se assemelham mais a uma pequena conferência das Nações Unidas. E isso faz uma grande diferença na forma como os conselhos são vistos, especialmente por parte dos representantes de grandes países. Por outro lado, mais pessoas agora percebem que a UE não é a encarnação moderna de São Pantaleão, o misericordioso médico de todas as doenças. Com a experiência do tempo, o milagre da europeização perdeu seu caráter grandioso.

A criação da moeda única foi, indubitavelmente, o mais importante ato de integração. Nós sempre soubemos que a construção não era equilibrada, mas foi feito o que era politicamente viável no momento de sua criação. Antes da crise eu costumava comparar a EMU com uma construção pós-moderna que desafiava a lei da gravidade. Ela foi capaz de fazê-lo de forma bem sucedida por mais de dez anos, e houve aqueles que se iludiram achando que este período duraria para sempre. Infelizmente, a lei da gravidade (e do mercado) finalmente teve sua vingança – e o fez com grande força. O ano de 2010 se tornou o ano da crise a zona do Euro, tendo a Grécia desempenhado o papel de catalisador. Foi a EMU um passo longo demais para a integração europeia? Estamos buscando esta resposta, e o que está em jogo neste processo é realmente bastante significativo.

Vivemos em uma grande crise do Euro, que é parte de outra muito mais ampla, resultado da explosão da maior bolha do sistema financeiro ocidental das últimas décadas. A crise provém de colossais falhas nos mercados e nas instituições, e marca também uma grande falha da ciência econômica e seus profetas. A hipótese da eficiência dos mercados, pautada no comportamento de atores racionais que teriam informações perfeitas à disposição, que propor-

cionou as bases intelectuais para a desregulamentação financeira no Ocidente, mostrou guardar pouca semelhança com o mundo real dos mercados financeiros, nos quais ambição e o risco moral² se encontraram em uma mistura explosiva, com o velho instinto de manada contribuindo para a intensidade do efeito.

Quando a crise adquiriu uma forte dimensão europeia, baseados na crença de que os europeus não tinham nem as ferramentas nem a vontade política de lidar com o problema, muitos começaram a apostar na desintegração da zona do Euro. Estes podiam ser encontrados, em sua maioria (mas não exclusivamente), em Wall Street e na *City* de Londres³. Eles ainda não ganharam suas apostas, mas o jogo ainda está longe do fim.

Muitas coisas se passaram desde o começo da crise. De várias formas, o que era até então impensável teve lugar. Entre as medidas mais notáveis estão o privilégio da austeridade fiscal, reformas estruturais nos países mais vulneráveis, novos procedimentos de coordenação política, a criação de mecanismos de combate à crise no nível regional e grandes programas de resgate (seguidos, no caso da Grécia, por uma reestruturação dos débitos). O impensável, portanto, aconteceu, mas os mercados demonstraram que estas medidas ainda não foram suficientes. As respostas políticas à crise foram lentas, inadequadas e mal manejadas. Alguns críticos vão além e afirmam que a estratégia como um todo é falha. Entrementes, os eleitores europeus tem punido os políticos incapazes de lidar com a crise e as medidas de austeridade associadas a ela. Há uma crescente resistência às políticas econômicas em voga, o que lança dúvidas cada vez mais sérias a respeito de sua continuidade.

A adoção da união econômica e monetária é uma questão de “ou vai ou racha” para a Europa. Atingimos um dos limites da integração e não temos certeza sobre o que está a nossa frente. Há uma grande demanda por medidas que tratem da crise de forma mais ampla, mas muitos acreditam que estas estejam fora da capacidade atual das instituições europeias. Os problemas apresentados pelos débitos nacionais e do setor bancário devem ser enfrentados de forma conjunta, e ações feitas pela metade não serão suficientes para acalmar os mercados, que demonstram pânico e, por vezes, a voracidade de carnívoros famintos. Será necessário um enorme poder de fogo financeiro, mesmo que os governos europeus já tenham aprovado programas de ajustes, que desafiam

2 N.T. O termo é também comumente utilizado em inglês “moral hazard”.

3 N.T. Nomes pelos quais são designados os principais centros financeiros dos Estados Unidos e do Reino Unido, respectivamente.

sua flexibilidade econômica, resistência social e estabilidade política. Nesse cenário, é urgente que um novo equilíbrio seja encontrado entre estabilidade e crescimento.

As apostas são muito altas e a crise tem funcionado como uma espécie de catalisador para o aprofundamento da integração. É notório que não há um apetite para tal, mas a necessidade se mostra como um motor mais relevante do que boas intenções ou desejos. A alternativa é a desintegração, que viria, certamente, com enorme custo. Mas, e se houver realmente um desajuste na zona do Euro? E se as medidas necessárias para combater a crise se provarem além das capacidades políticas dos Estados membros?

Enquanto tentamos resolver a crise, não devemos perder de vista o quadro mais amplo da integração. Pode-se dizer que seu início, em 2007, – mas que já passou por diversas fases –, marca o fim de uma Era. Tratava-se da Era da Globalização, que criava diversas oportunidades de crescimento, enquanto favorecia a transferência da produção e do poder econômico, em escala sem precedentes, do Ocidente para o Oriente e integrava ao sistema capitalista milhões de pessoas que até bem pouco tempo viviam em modo de subsistência. Foi um período de grandes inovações e rápidas mudanças, mas também de crescimento da desigualdade e do achatamento da classe média no Ocidente, especialmente nos Estados Unidos e no Reino Unido, onde o modelo de capitalismo financeiro mais se desenvolvera. Por fim, mas não menos importante, foi uma Era marcada por duas grandes falhas do mercado, que levaram ao rompimento da bolha financeira e ao aquecimento global. O crescente consumo foi, em grande medida, pago pelo acúmulo de débitos e por efeitos nefastos ao meio ambiente.

Se é verdade que vivemos o fim de uma Era, também não estamos certos sobre o que virá pela frente. Passamos por um momento intermediário, no qual o velho ainda não se desfez e o novo ainda não está estabelecido. Segundo Gramsci, este é precisamente o tempo dos monstros, que no mundo atual se revelam na forma de regimes populistas. O populismo tenta ocupar o vácuo deixado pelo colapso da ideologia neoliberal, o que tem implicações políticas no âmbito nacional e europeu, mas também para a própria forma de se fazer política. Seria perigosamente ingênuo pensar que a dimensão europeia da crise pode ser resolvida independentemente do resto.

Muitos alegam, e tem motivos para tal, que a crise foi um infeliz acidente, do tipo que pode acontecer a qualquer momento (“coisas acontecem”, como diria Donald Rumsfeld). Estes dizem que, enquanto buscamos retornar à rotina de antes da crise, deveríamos apenas lidar com os danos causados por

esta. Afinal de contas, há vastos interesses a serem defendidos, mas também preguiça intelectual e péssimos hábitos a serem superados.

Crises abrem oportunidades, incluindo a oportunidade de mudar os termos do debate. Certamente, as economias europeias precisam se tornar mais dinâmicas – as perspectivas econômicas não são boas e as tendências demográficas são ainda piores. No entanto, em meio a este processo, é preciso que repensemos nosso modelo de desenvolvimento econômico: redefinindo os limites do mercado financeiro, propondo políticas que protejam o meio ambiente, que sejam socialmente mais inclusivas e que tenham maior ênfase no crescimento qualitativo. Precisamos renegociar o contrato social, denotando maior atenção aos menos favorecidos e a nova geração, que terá que arcar com grande parte dos custos das nossas decisões. O sistema de bem-estar social europeu deve ser reformado, mas no sentido de garantir suas dimensões essenciais mesmo em meio às transformações citadas. Afinal, não foi o modelo social europeu em suas variações nacionais que levou à Europa à falência, mas sim uma variação particular do capitalismo que fora apresentada por anos como o único caminho a ser trilhado. Precisamos também rever as formas de manejo da interdependência europeia (e global), enquanto decidimos sobre o quando interessa a defesa de interesses e valores comuns em um sistema no qual o tamanho ainda interessa muito. Muitas das dimensões clássicas da soberania nacional teimam em sobreviver (tendo ganhado força através da crise), mesmo que voltadas para um mundo próprio. O retrocesso seria perigoso e isso precisa ser explicado.

A Europa está mais capacitada que outras partes do mundo para adotar estas novas formas de pensar, podendo, eventualmente, oferecer um modelo para os demais. O continente tem fortes raízes democráticas, noções profundamente arraigadas de justiça social e proteção do meio ambiente, uma longa história de economia mista e um salutar ceticismo (ao menos da maioria) em relação aos “ismos”, incluindo formas cruas de nacionalismo, que provém de péssimas experiências.

Por muito tempo, a integração europeia foi semelhante a um carro subindo uma ladeira: a França, normalmente, oferecia o motorista, a Comissão era responsável pelo mapa, os alemães pagavam pelo combustível e os britânicos cuidavam do óleo do freio. Ultimamente, a Europa parece estar sem motorista, o mapa foi substituído por um GPS que liga e desliga, os poloneses insistem que seja firmado um seguro com Deus, ninguém quer pagar pelo combustível (alguns claramente trapaceiam) e os que estão dentro do carro discutem sobre quantos mais caberiam ao seu lado.

Já há algum tempo, temos descido a ladeira de forma acelerada. Para evitar uma batida, precisamos desesperadamente de um motorista que saiba ler um mapa no qual as direções estão em alemão. Precisamos também de um GPS que funcione, um senso de direção, um mínimo de ordem dentro do carro e um acordo sobre como dividir a conta. É crucial que a integração europeia se torne novamente um jogo de soma positiva, o que não tem acontecido nos últimos anos.

A cena política europeia está mais plural, apresentando uma série de opiniões e interesses distintos. A interface com os interesses nacionais sempre determinou o curso da integração, apesar do famoso método comunitário. Contudo, na medida em que a integração se tornou mais profunda e ampla, o interesse nacional ganhou um caráter mais relativo, sendo diretamente moldado pelas preferências fragmentárias dos diferentes grupos políticos. Outros interesses, bons ou ruins, tiveram suas vozes fortalecidas. Como diriam os construtivistas, não há uma narrativa europeia única. Se um dia houve, já sofreu diversas mortes, resultado de sucessivas rodadas de alargamentos e aprofundamento. E isso não é, necessariamente, uma coisa ruim, é apenas outro sinal de que o sistema político europeu está se tornando mais plural e, conseqüentemente, mais maduro.

A Europa precisa de mais oxigênio para respirar, do contrário, poderá sufocar ou morrer de tédio. Reuniões de cúpula intermináveis, com longos discursos sobre compromissos (guiados por tradutores), não são o tipo de coisa que atrai políticos em busca de adrenalina. A natureza da política europeia é diferente, mas não menos real. Normalmente, parece chata e introvertida. Há algo de velho no mundo de Bruxelas, mas nós sabemos, a partir de nossa experiência, que algumas personalidades podem fazer uma grande diferença, e nós precisamos muito delas hoje. Política tem a ver com fazer escolhas, e estas escolhas precisam ser claramente articuladas e explicadas para os cidadãos. Atualmente, as políticas dos países europeus precisam ter um forte componente regional, a segurança e a prosperidade da Europa dependem disso.

Há um papel a ser desempenhado pelos países e pelas instituições europeias no que tange à formulação concreta da nova Era. A divisão do trabalho entre os Estados e a UE precisa ser protegida do zelo missionário dos burocratas e juizes, ansiosos por destruir todas as particularidades nacionais e idiosincrasias em nome das quatro liberdades fundamentais dos tratados, mas também das ilusões propagadas pelos “soberanistas” em um continente independente, congestionado, pequeno e altamente diversificado. Deveria haver espaço suficiente para divergências, a fim de atender às diferentes realidades

internas, e também flexibilidade para que os países possam ficar (temporariamente?) fora das políticas comuns. Além disso, deve ser dada maior ênfase na inovação política e nas medidas que tenham um caráter de complementaridade em relação às políticas nacionais e locais.

Em algumas áreas, no entanto, a Europa precisará de mais, não de menos, coordenação e integração. Os mercados financeiros são um bom exemplo, pois nestes a interdependência já avançou significativamente. Interdependência precisa de gestão comum e isso precisa ser explicado para as pessoas: os políticos devem também exercer o papel de educadores. O mesmo se aplica nos temas de meio ambiente, na governança do Euro e em partes do mercado interno.

A solidariedade deve continuar sendo parte da barganha da Europa como um todo, mas precisa ser explicada e defendida contra todas as formas de populismo e nacionalismo estreito. Esta também precisa estar ligada a bens e projetos comuns, nos quais muitos, se não todos, possam ver benefícios tangíveis para si; deve estar, por fim, sujeita a condições e regras. Em outras palavras: “não há almoço grátis”. Isso certamente se aplica à governança do Euro e deveria ser aplicado nas questões de imigração e liberdade nas fronteiras internas. Solidariedade não desfruta de grande espaço em nossa sociedade cada vez mais atomizada – e isso é ainda mais verdadeiro nas fronteiras. Nos próximos anos precisaremos redescobrir o sentido de sociedade e o valor do bem público, revertendo assim, mesmo que parcialmente, uma tendência que durou muito e foi muito e já foi longe demais.

A integração europeia já sobreviveu a muitas crises e saiu destas ainda mais fortalecida. No entanto, não há inevitabilidade no processo de integração e, no momento, este parece mais difícil e perigoso. Vivemos realmente tempos interessantes: espero que seja uma oportunidade de mudança, não o início do fim.

Loukas Tsoukalis é Doutor pela Universidade de Oxford. É professor da Universidade de Atenas e presidente da *Hellenic Foundation for European and Foreign Policy* (ELIAMEP).