

DEBATER
A EUROPA

11

jul-dez 2014

QUE EUROPA(S)?
CONTEXTOS E DESAFIOS

Pragmatismo e reforma numa UE mais coesa: a propósito da união bancária

Luís Lobo-Fernandes

Professor catedrático na Universidade do Minho

Cátedra Jean Monnet de Integração Política Europeia

E-mail: luislobo@eeg.uminho.pt

Resumo

A incerteza, as preocupações e mesmo a desilusão de muitos cidadãos perante os contornos da crise de 2010-2013, não nos devem afastar da análise rigorosa da evidência empírica disponível. Ora, os sinais emergentes reclamam a necessidade de uma reavaliação de cariz mais *pragmático* dos caminhos da integração europeia, numa altura em que o “método do Conselho” substituiu o “método da Comissão” no processo de decisão dentro da UE. Na busca de novas correlações torna-se, assim, imprescindível abrir hipóteses inovadoras sobre o sistema de governação, clarificando os seus próprios limites, e, explorando mais as dinâmicas efectivamente existentes, e menos as versões voluntaristas ou ideológicas. O aprofundamento atípico da integração na actual fase, levado a cabo sob a liderança do Conselho, e, em particular da Alemanha, constitui uma oportunidade de reforço institucional e político da UE no plano internacional que não pode ser desvalorizada.

Palavras-chave: União Europeia; pragmatismo; reforma; Conselho; Comissão

Abstract

The uncertainty, concerns and even the disappointment of many citizens in the contours of the 2010-2013 crisis , should not move away from the rigorous analysis of the available empirical evidence. However, emerging signs are calling for the need of a more pragmatic reassessment of the ways of the European integration, at a time when the "method of the Council" has replaced the "method of the Commission" in the decision-making process within the EU. In search of new correlations, it becomes

therefore essential to open innovative hypotheses about the system of governance, clarifying their own limits, and exploiting more effectively the existing dynamics, and less the volunteering or ideological versions. The atypical deepening of the integration at this stage, carried out under the leadership of the Council and, in particular, of Germany, is an opportunity for institutional and policy strengthening of the EU, at international level, that can not be undervalued.

Key -words: European Union; pragmatism; reform; Council; committee

Num contributo recente, a propósito dos primeiros vinte e cinco anos de Portugal e Espanha na União Europeia, colocávamos a seguinte questão:¹ Terão os estudos do processo de integração sido algo desfocados? E, acrescentávamos: A incerteza e a desilusão aparente de muitos cidadãos perante as insuficiências das respostas europeias a uma crise multifacetada, não nos devem afastar de uma avaliação rigorosa da evidência empírica disponível. A referida publicação, que juntou diplomatas e investigadores dos dois países, aspirava ultrapassar alguma circularidade argumentativa em que não raras vezes desaguam os estudos europeus. Muito embora o balanço geral da integração seja considerado positivo, desde logo pelo impulso determinante à modernização, o livro suscita interrogações pertinentes sobre o caminho percorrido. A investigação procurava explorar, entre outras vertentes, a complexidade das dinâmicas europeias numa perspectiva mais pragmática, afastando-se de versões voluntaristas e ideológicas.

No respeitante ao euro, é patente que os mecanismos políticos e institucionais de suporte à moeda única, aquando da sua criação, eram insuficientes. Na presente crise, o défice do governo económico tem sido por demais evidente. O acentuado desequilíbrio institucional que continua a verificar-se entre o grau de integração económica e monetária já atingido, e o fraco nível de coordenação política, é insustentável, encerrando riscos consideráveis de impasse ou mesmo de paralisia funcional. Mas, ao mesmo tempo, a quase exclusiva concentração do debate no decurso dos últimos anos nas questões da *governança económica*, bem como na correcção das manifestas incongruências das políticas fiscais, é revelador da proeminência do mercado interno, claramente o *core* central da actual União Europeia. Por outro lado, a grande densidade regulatória presente na UE visa precisamente definir as “regras do jogo” e a disciplina

¹ Lobo-Fernandes, Luís. 2012. “O impacto da UE em Portugal: mito ou realidade? O caso da política de privatização das telecomunicações”, in Ricardo Martín de la Guardia e Guillermo Á. Pérez Sánchez (Dirs.) *Portugal e Espanha: Vinte e Cinco Anos na União Europeia (1986-2011)*. Valladolid: Instituto de Estudios Europeos, Universidad de Valladolid, págs. 187-202.

de mercado, no quadro de um pluralismo regulador transnacional. Efectivamente, a construção europeia privilegia a emergência do mercado concorrencial em detrimento de uma Europa social, como sublinhou Suzanne Berger.² Ora, estes dados reclamam, na nossa óptica, a necessidade de uma reavaliação de cariz realista dos caminhos da integração europeia. Na busca de novas correlações, torna-se, pois, imprescindível suscitar hipóteses mais pertinentes sobre os actuais dilemas do processo de integração, bem como do sistema de governação emergente, clarificando os seus próprios limites e explorando as dinâmicas efectivamente existentes.

Nice ou a bifurcação europeia

Este é um momento importante no processo de integração europeia na medida em que nos encontramos perante aquilo que são as resultantes - projectadas no tempo - de uma bifurcação crucial nas dinâmicas da integração que teve o seu ponto focal no Conselho Europeu de Nice de 7 a 10 de Dezembro de 2000 - o mais longo da história comunitária. Num exercício retrospectivo, verifica-se que uma das resultantes do tratado de Nice foi a alteração dos equilíbrios dentro da União. É consensual que aquele tratado foi, numa medida considerável, justificado pela prioridade estratégica do alargamento. Mas, é sobretudo imperioso compreender o que de mais fundamental mudou: em 1951, o reconhecimento de um estatuto político de paridade com a Alemanha fora uma concessão francesa; ora, em Nice esse mesmo estatuto foi reclamado pela França, e foi-lhe negado. A generalidade dos observadores reconhecia que o grande vencedor tinha sido a Alemanha (refira-se que, na ocasião, os mesmos observadores consideraram que Portugal foi um dos principais perdedores). Outra das consequências mais significativas foi a perda de influência da Comissão; este dado, que ali se revelou, e desde então se acentuou sobremaneira, era naturalmente incongruente com as suas prerrogativas de iniciativa na arquitectura institucional, e com os equilíbrios existentes. O efeito porventura politicamente mais duro que Nice revela, é o esbatimento de um nexu comunitário, em suma, da articulação do interesse comum *tout court*. Na altura, sugerimos como metodologia possível de correcção dos desequilíbrios gerados, a criação de uma segunda câmara paritária com o mesmo número de membros para todos

² Cf. Berger, Suzanne. 2004. "Entretien avec Suzanne Berger", *Sciences Humaines*, N° 46 – Septembre-Octobre-Novembre, págs. 67-68.

os Estados-membros (este sistema bicamarário não implicaria a criação de mais uma instituição, mas resultaria da transformação do Conselho).³

O debate pós-Nice remetia, assim, em pleno, para a questão do modelo eurocomunitário e para a exigência, diga-se, iniludivelmente política, da recomposição dos reequilíbrios de poder. A verdade é que Nice representou um momento determinante no processo da construção europeia ao antecipar a direcção provável dos consensos seguintes.

O caso presente da união bancária *light*: a Alemanha dita as regras do jogo

Em “mais uma demonstração de autoridade” – como sublinhava o diário espanhol *El País* – a Alemanha convocou duas vezes, no final de 2013, a França, a Itália, a Espanha e a Holanda, especificamente para assegurar-se de que a proposta de união bancária que seria levada ao Conselho Europeu de Dezembro do mesmo ano, traduzia a sua visão nomeadamente no respeitante ao controlo dos bancos e ao chamado “mecanismo único de resolução” que lhe está associado (é claro que em processos negociais pode-se sempre discutir sobre quem cedeu mais, ou menos, pois normalmente só no futuro é que o investigador terá acesso a documentação privilegiada). Parece, porém, iniludível que a Alemanha tem liderado de ponta a ponta o actual ciclo europeu.

No que concerne à fórmula específica da união bancária, ficou decidido que a instituição que “carregará no botão” para encerrar um banco não será a Comissão. O processo de decisão será intergovernamental, com maiorias qualificadas para evitar vetos. A Comissão pode emitir a sua “opinião”, mas se houver discrepâncias será o Conselho quem decide. No que respeita ao “mecanismo único de resolução” deverá atingir o montante de 55000 milhões de euros até 2025, o que, dada a sua exiguidade, impossibilitará acudir a problemas em bancos de grande dimensão. Aqui, a procura de solução terá obrigatoriamente de passar por acordos políticos mais amplos.

O nível de compromisso já alcançado sob a batuta exclusiva da Alemanha, aponta – pelo menos no curto prazo – para um modelo de controlo assente nos “exames sistemáticos” do BCE. Segundo uma fonte do Eurogrupo, numa declaração inusitada de

³ Lobo-Fernandes, Luís, citado no livro de Sieberson, Stephen C. 2008. *Dividing Lines Between The European Union And Its Member States: The Impact of the Treaty of Lisbon*. The Hague, The Netherlands: T.M.C. Press, págs. 13-14. Ver, também, Brandão, Ana Paula, e Luís Lobo-Fernandes. 2001. “O modelo político da União Europeia: da ambiguidade construtiva à via *neo-federal*”. Braga: Universidade do Minho (Julho de 2001), e Lobo-Fernandes, Luís. 2003. “Por Um Sistema Bicamarário na UE”. *Expresso* (07 de Junho de 2003), p. 30.

realismo cru, “é tudo o que se pode fazer por agora”.⁴ Não obstante, é forçoso reconhecer que a outorga da supervisão financeira ao BCE é uma mudança significativa, podendo constituir uma medida útil – em sentido literal - do aprofundamento do processo de integração.⁵ O acordo alcançado é gerador de mais disciplina bancária, podendo contribuir, concomitantemente, para gerar mais estabilidade no sistema financeiro europeu. A instituição bancária *central* passa a controlar directamente os 128 maiores bancos.⁶ Refira-se, porém, que no cenário mais previsível, a mutualização dos riscos é inexistente - quando muito será extremamente limitada – que serão cobertos, não com dinheiro “europeu” ou dos contribuintes, mas sim com montantes disponibilizados pelos próprios bancos. Este esquema “intermédio”, esboçado pela Alemanha, não inclui, em qualquer caso, a introdução de *eurobonds*. Em rigor, o arranjo proposto é definido a partir da negativa alemã em relação à introdução de títulos de dívida europeia, um verdadeiro anátema do lado de lá do Reno. Convergimos parcialmente com aqueles que consideram a ideia da união bancária – um projecto a oito anos - como “o desafio mais ambicioso desde o euro”, mas cuja arquitectura está ainda em gestação.⁷ É uma ideia inacabada à qual faltam atributos importantes. O compromisso político - que resulta, *a fortiori*, do menor denominador comum do consenso atingido - é manifestamente insuficiente para construir um genuíno sistema financeiro europeu e fazer face a eventuais problemas de maior escala da zona euro, o que nos coloca perante um paradoxo aparente – tendo em conta a abordagem pragmática em que pretendemos estribar este exercício - e nos remete directamente para o problema do défice institucional. O nível de integração em causa fica, assim, muito aquém de uma verdadeira união bancária, sendo mais típico de uma “confederação”; o problema está em que as confederações, como sublinha Robert Mundell, não têm boa reputação: ou progridem para um quadro federal, ou implodem.⁸

A analogia com 1787

⁴ Cf. *El País*, “Camino de la Unión (bancaria) Europea” (artigo de Claudi Pérez), 15 DIC 2013.

⁵ *Profundidade*, enquanto factor de integração, define-se pelo grau ou nível de coordenação política ou harmonização.

⁶ Tipologicamente, *centralização* reporta-se ao grau de existência de um aparelho transnacional que implementa as políticas comuns, resolve disputas e contribui para aumentar a acomodação dentro de um dado sistema de integração.

⁷ A estrutura actualmente prevista, que poderá dar lugar à criação de uma nova autoridade ou agência, é composta de três pilares: mecanismo de supervisão, mecanismo único de resolução (de crises), e sistema de garantia de depósitos comum.

⁸ Cf. Mundell, Robert. 2013. “Keynote address”. *European economic governance in an international context*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, p. 23.

Como recurso heurístico no quadro deste apontamento sobre os caminhos actuais da União Europeia, é importante despertar uma reflexão comparatística com a solução desenhada em 1787 por Alexander Hamilton, o brilhante mentor do sistema financeiro da nova República americana. Temos defendido que a União Europeia exige uma solução similar àquela que Hamilton propôs, e que tivemos ensejo de evidenciar em termos da necessidade de um *momento hamiltoniano*.⁹ A nova autoridade federal, então criada, assumiu as dívidas dos Estados da ex-Confederação, emitiu títulos de dívida pública suportados por impostos directos, e imprimiu uma moeda própria. O resultado prático ajudou a transformar a jovem nação numa potência económica. Hamilton tinha a noção exacta de que a Confederação americana (1776-1787) tinha um grau limitado de institucionalização,¹⁰ o que tornava muito difícil tomar decisões eficazes e accionar reformas para o *conjunto*, condição aquela agravada, ao tempo, por fortes ressentimentos, quer dentro dos Estados credores, quer no seio dos Estados devedores. Acontece que o actual edifício comunitário europeu é ainda mais imperfeito e desequilibrado do que a antiga confederação americana, pois existe uma moeda única sem os suportes institucionais adequados. Explorando os modelos teóricos da integração, Etzioni (2001) designou esta incongruência de *halfway supranationality* (ou supranacionalidade imperfeita), considerando encerrar significativos riscos desestabilizadores para a salvaguarda e o desenvolvimento futuro do projecto comum.¹¹ Ora, uma união monetária mais robusta requer elementos vitais, tais como um banco emissor de última instância, integração económica e bancária reforçadas, e a necessária flexibilidade para lidar com os choques financeiros, transferências fiscais e dívida colectiva. Em bom rigor, à actual UE faltam praticamente todos estes atributos.

Onde estamos, e para onde vamos?

Em primeiro lugar, é fundamental reter que o “método do Conselho” substituiu o “método da Comissão” no processo de decisão dentro da UE. Em segundo lugar, acentuaria o paradoxo que nós próprios suscitámos: o aprofundamento atípico da integração na actual fase levado a cabo sob a liderança nominal do Conselho, e, mais

⁹ Cf. Lobo-Fernandes, Luís. 2012. “A incerteza europeia: algumas conjecturas”, in Maria Manuela Tavares Ribeiro et al., *Europa: Que Futuro? Olhares Portugueses*. Coimbra: CIEDA (Europe Direct, Aveiro), págs. 25-30.

¹⁰ *Institucionalização*, enquanto taxonomia relevante para os estudos da integração, remete conceptualmente para a existência de um nível mais robusto de acomodação entre os componentes de um sistema, prevendo processos de decisão que tomam lugar de forma previsível e organizada.

¹¹ Ver, também, Etzioni, Amitai. 2001. *Political Unification Revisited: On Building Supranational Communities*. Lanham, Maryland: Lexington Books, págs. XXIV-XXXI.

especificamente da Alemanha, pode constituir uma oportunidade de reforço institucional e político da UE no plano internacional que não deve ser desvalorizada. Em que medida? Os desafios globais com que a Europa está confrontada não podem ser resolvidos por um Estado isoladamente, ou por um único Estado-membro, antes exigem respostas concertadas para os enfrentar. Os tratados que regulam actualmente a UE não são suficientes para este efeito, simplesmente porque foram pensados noutros contextos. Questões relativas às migrações, às questões energéticas e climáticas, mas também à criminalidade organizada e ao terrorismo, ou aquelas que têm a ver, por exemplo, com a volatilidade crescente associada aos movimentos bruscos de grandes fluxos financeiros, ou ao desenvolvimento científico-tecnológico – no âmbito da chamada *sociedade de risco* - tudo isto exige conjugação de esforços e mais coordenação política. O albergue “seguro” do Estado territorial soberano deixou de o ser. Só a União Europeia tem a experiência acumulada suficiente para empreender, com eficácia, políticas para além do estado-nação, e manter uma posição de relevo no palco global. Afigura-se, pois, fundamental que os Estados-membros da União Europeia explorem aquilo que já possuem: um modelo de soberanias compartilhadas. Porém, se não assumir este desafio agora, a União Europeia não estará em condições de realizar os ajustamentos necessários. A hesitação pode levar ao colapso do projecto europeu. O perigo de desintegração é bem real, na exacta medida em que todos os processos políticos são reversíveis. Esta não é, pois, matéria de convicção circunstancial, mas de análise factual. No que respeita a Portugal, que carrega o fardo de uma dívida difícil - e essa realidade não vai mudar com o final do “programa de ajustamento” – afigura-se fundamental reavaliar e reequacionar o seu quadro de interesses e de prioridades no seio da UE. Por último, num contexto internacional em que a regra crua dos interesses nacionais reemerge de forma vincada, com o regresso de impulsos nacionalistas mais exacerbados – que são, por maioria de razão, antitéticos do projecto europeu - esta crise é o teste supremo da União Europeia desde a sua fundação. Mas, não podemos permitir, em caso algum, que a história que está a emergir na Europa seja a de uma geração perdida. Pura e simplesmente não podemos aceitar isso.