

*Bruno Théret*²

Na qualidade de europeu convicto, partidário de uma Europa política federal, eu votei NÃO no referendo sobre o Tratado Constitucional Europeu por duas razões essenciais: a primeira é que esse tratado seria a consagração, se fosse aprovado, da perda de sentido da construção europeia com relação a seus objetivos políticos iniciais; a segunda, a mais crucial a meu ver, está ligada à incoerência institucional e, portanto, ao fracasso programado do modelo político subjacente ao projeto do tratado.

A PERDA DE SENTIDO DA UNIÃO EUROPEIA

A construção europeia tinha de início dois objetivos – lembrados, aliás, no tratado – que fundamentavam o seu caráter federal latente e o interesse dos povos europeus: instaurar uma paz durável entre os Estados membros e assegurar autonomia ao conjunto assim constituído face às superpotências dominantes, concedendo à União Europeia a capacidade de conduzir políticas tanto econômicas quanto sociais, culturais e internacionais que lhe fossem próprias.

Foi com essa finalidade que os Estados fundadores criaram instituições comuns destinadas a constituir a base organizacional de um governo europeu capaz de tomar e aplicar decisões em conformidade com esses objetivos. Mas a construção europeia também tinha como intuito compartilhar esses objetivos com um número crescente de países, propósito de expansão esse cuja extensão atual ao Leste Europeu colocou em evidência o caráter a priori contraditório com relação ao desenvolvimento de um governo europeu operacional. Essa contradição está no centro do atual Tratado Constitucional a ser submetido ao referendo, o qual pretende resolvê-la. Como as últimas adesões à União Europeia fizeram com que crescesse a sua heterogeneidade econômica e política bem como desestabilizaram as regras de distribuição dos poderes entre os Estados membros, tanto no seio da Comissão Europeia quanto no nível do Conselho Europeu, esse tratado visa efetivamente a restaurar a governabilidade da União Europeia.

Tornar a União Europeia governável para quê ?

Recusar o Tratado Constitucional em sua forma atual seria, então, uma demonstração de irresponsabilidade, pois seria o mesmo que recusar toda e qualquer solução para esse problema de governabilidade. Para numerosos adeptos incondicionais da Europa, que eles o sejam por paixão ou por interesse, isso seria impedir qualquer desenvolvimento futuro da União Europeia; além disso, o caos não poderia deixar de se instalar em caso de Não majoritário. Desse modo, os federalistas não

¹ Tradução do francês de Adriana Zavaglia. E-mail: <zavaglia@usp.br>.

² Diretor de Pesquisas do CNRS – IRIS – Paris Dauphine.

poderiam fazer outra coisa senão votar Sim, salvo se mudassem de lado fazendo o jogo do soberanismo.

Mas seria razoável votar por medo de um evento catastrófico quando esse evento fundamenta-se num raciocínio que esquece o essencial do problema levantado pelo tratado, a saber, que a reorientação neoliberal das instituições europeias não é reconsiderada, sendo até mesmo algumas de suas características – a ocasião faz o ladrão – “constitucionalizadas”? Seria possível agir como se o Tratado Constitucional respeitasse as finalidades fundamentais do projeto europeu e não abalasse os fundamentos políticos sobre os quais se firmou até então a adesão implícita dos povos europeus à sua causa? Certamente que não. Pois nesse momento coloca-se uma questão fundamental: trata-se de tornar a Europa governável qualquer que seja a sua orientação política? Para a aristocracia política que comanda o processo, é evidente que a resposta é Sim. Mas para qualquer cidadão que vê na construção europeia a busca de um bem público distribuído igualmente que seja superior àquele que o seu Estado nacional pode lhe fornecer, é evidente que a resposta é Não. A Europa, para ser legítima, deve ser útil não somente para os governantes, mas também para os governados. Ora, estes, considerando as orientações políticas que predominam na União Europeia há 20 anos, têm ótimas razões de se perguntar: “Governar para quê? Para qual projeto de sociedade europeia?”

A concorrência contra a governabilidade da União Europeia

Ora, bem além de suas considerações gerais e entusiasmantes, porém puramente discursivas, fica claro que, segundo o tratado, governar a Europa é essencialmente empenhar-se em torná-la competitiva frente ao resto do mundo, o que implicaria que cada um – empresa, Estado, indivíduo – fosse, ele próprio, competitivo no interior da União Europeia. A concorrência econômica é, desse modo, instituída ao mesmo tempo como meio e fim: ela é o meio de se construir a própria União Europeia, mas ela também é doravante o que justifica essa construção num contexto assumido de globalização. Segundo o tratado, a concorrência tornou-se esse bem comum superior que a Europa deve permitir atingir³.

É certo que, como meio, a mobilização da concorrência econômica inscreve-se na continuidade da construção europeia. Ela sempre foi, na qualidade de fonte de um processo de desregulamentação (no nível dos Estados membros) – re-regulamentação (no nível da União Europeia), um meio para contornar os obstáculos políticos para a perda de competências dos Estados membros em proveito da União Europeia. A concorrência é, assim, um motor essencial para a construção dos poderes públicos europeus. Em contrapartida, sua promoção, na esfera da globalização, ao nível de fim em si mesma da União Europeia traduz uma vontade de condicionar a finalidade política intrínseca do projeto europeu a um objetivo econômico extrínseco. A concorrência mostra-se, então, como o cavalo de Tróia, permitindo a infiltração, visando à sua destruição, no bastião do modelo sócio-cultural europeu lentamente erigido na diversidade de seus componentes.

³ Desse modo, encontra-se doravante no que fundamenta a União Europeia no plano político a oferta de um “mercado interior em que a concorrência é livre e não falsificada” (art. I-3), ao passo que no tratado atual “o regime de concorrência livre e não falsificada” é apenas um dos diferentes instrumentos definidos no artigo 3 que permite atingir os objetivos definidos no artigo 2.

Entretanto, essa promoção da concorrência econômica como valor superior pode interpretar-se de duas maneiras: ou ela traduz efetivamente uma mudança de paradigma político da união Européia, esta tendendo doravante a ser reduzida a uma simples instituição internacional regional encarregada de regularizar uma zona de livre-comércio, ou ela indica que a estratégia tradicional de contornar, pela economia, os obstáculos ao avanço da construção política da União Européia não têm um fim preciso. Mas, nos dois casos, a concorrência econômica tornou-se um fim em si mesmo. No entanto, a Europa está doravante dotada de instituições políticas de regulamentação econômica (principalmente o euro e o Banco Central Europeu, a “estratégia européia para o emprego” e outros procedimentos ditos “métodos abertos de coordenação”) que poderiam desde já ser mobilizadas em proveito de um desenvolvimento político e social da sociedade européia. O fato de essas instituições ainda serem colocadas ao serviço exclusivo da concorrência econômica entre Estados membros indica, portanto, que o poder da Comissão Européia busca doravante fundamentar-se essencialmente nessa concorrência.

A CONCORRÊNCIA CONTRA A IDÉIA EUROPÉIA

O objetivo de paz entre os Estados membros, que implica a criação de um sentimento compartilhado de pertencimento a uma sociedade comum e, portanto, uma solidariedade multinacional, foi deixado de lado (ou visto como adquirido) e deu lugar a um propósito de auto-desenvolvimento das próprias organizações constitutivas dos poderes públicos europeus. Ora, essa extensão dos poderes da União Européia ao preço da exacerbação da concorrência econômica entre os Estados membros não somente é fonte de conflitos potencialmente severos entre eles, mas sobretudo se faz em detrimento do desenvolvimento das instituições políticas e sociais necessárias para garantir a resolução desses conflitos no quadro da União Européia, condição essa necessária para a manutenção da paz a longo prazo.

Quanto ao objetivo de autonomia política da União Européia no jogo interestatal mundial, ele foi do mesmo modo anulado por essa promoção da concorrência entre os Estados membros, a qual conduz efetivamente cada um deles a privilegiar seus interesses estreitos e de curto prazo na luta concorrencial e, portanto, a colocar a globalização contra a europeização. Desse modo, não é de se espantar que a competitividade como um fim em si mesmo e a política que a acompanha de livre abertura (se não for para os imigrantes) das fronteiras da União Européia façam com que as populações européias tendam doravante a confundir a europeização com a globalização. Perde-se assim de vista, tanto no topo como na base, o objetivo de construção de uma sociedade multinacional nova que permita aos povos europeus recuperar uma parte de seu poder e de sua soberania perdidos (ou pelo menos arrefecidos) por causa das guerras fratricidas, da descolonização e da hegemonia americana.

Não seria possível se resignar e estabelecer definitivamente evolução em um texto que deve ter nível constitucional para cada Estado membro; seria extremamente perigoso para o futuro da idéia européia. O tratado vale efetivamente por um longo período (ilimitado, segundo o próprio texto) e será extremamente difícil modificá-lo. O risco de alguns povos, vítimas de uma concorrência econômica promovida à função de valor supremo, serem levados ao extremo de ter de romper com a União

Européia, seria muito grande. Em razão desse risco maior, não se pode continuar a construir a Europa unicamente pelo mercado e pelo ajustamento das instituições políticas e sociais nos Estados membros às suas leis. Não se pode mais agir como se a homogeneização de regras e normas de comportamentos econômicos e o desenvolvimento de uma linguagem mínima de comunicação fossem suficientes para se criar uma identidade européia.

Na verdade, se o poder da União Européia na qualidade de corpo político foi reforçado há vinte anos, a sua legitimidade e a confiança popular que se pode nela depositar não avançaram no mesmo ritmo em razão do mau uso das instituições criadas. Desse modo, considerando o poder político doravante adquirido pelos poderes públicos europeus – poderes jurídico (CJCE), monetário (BCE) e discursivo (recomendações endereçadas aos Estados, criação de linguagens comuns pelos métodos abertos de coordenação, harmonização estatística graças à Eurostat), coloca-se então com uma acuidade crescente e incontornável a questão de sua legitimidade, de sua justificativa em termos de bem comum, i.e., de qualidade de vida das populações agrupadas.

A evolução dos objetivos da União Européia relatada acima e o fato de o tratado constitucional em seu estado atual não constatar de fato essa exigência de legitimidade ética do nível europeu de governo justificam perfeitamente, de um ponto de vista federalista, a recusa de aprová-lo. Construir uma federação multinacional, uma União de Estados ou povos, não é um fim em si mesmo, a não ser que o seja para aqueles que podem ter com isso um ganho de poder individual. A forma e o conteúdo de uma União política, que além disso é multinacional, são indissociáveis. Isso implica que uma abordagem reduzida à questão da governabilidade não pode ser unânime.

Desse modo, foi preciso recusar o tratado atual para que ele seja recolocado na mesa de negociações, para que se tenha tempo de se refletir mais, a partir de debates públicos, sobre o conteúdo daquilo que deve fundamentar uma federação européia de Estados estável e perene. Se os fatos impossibilitarem um acordo é melhor que seja adotada uma plataforma comum mínima e que sejam desenvolvidos avanços por cooperações fortificadas, o que poderá, em caso de sucesso, conduzir à adesão de um número crescente de países.

A EUROPA POLÍTICA SERÁ SOCIAL E SOLIDÁRIA OU NÃO SERÁ

A favor do NÃO votado pelos franceses existem argumentos ainda mais poderosos que o precedente, fundamentado unicamente numa análise racional das condições sob as quais o projeto europeu é viável, tal como se pode inferi-las das experiências históricas de construção de federações. Como se pode mostrar que essas condições não se verificam no tratado, votar Não parece ser então paradoxalmente um voto a favor de uma Europa viável e perene. Vejamos por quê.

Pensar a Europa como uma federação

A construção européia, mesmo se os homens políticos evitam cuidadosamente – sobretudo na França – utilizar essa expressão, é uma federação em gestação. Uma federação é um sistema político no qual duas (às vezes três) ordens de governo de escalas territoriais diferentes coabitam e compartilham

as competências políticas sem que uma tenha superioridade absoluta sobre a outra. Dessa definição resulta que, mesmo que ela ainda não tenha um governo federal firme e democraticamente estabelecido, a União Européia é uma construção política de tipo federal. Ora, numa federação, uma vez que a delegação da soberania do povo é distribuída a várias ordens de governo, dentre as quais nenhuma possui todas as competências, a soberania é, em última análise, da alçada da autoridade superior determinada no texto constitucional. É esse texto que fundamenta a federação e ao qual deve-se remeter para arbitrar os conflitos de soberania que certamente surgirão entre os poderes do Estado federal e aqueles das entidades federadas.

Considerar a Europa como uma federação em gestação permite tomar consciência do caráter crucial das próprias palavras do pacto federal, ou seja, do que está consignado no texto constitucional. Pode-se modificar este último somente por um acordo unânime. A redação de uma constituição é, numa federação, uma operação ainda mais fundamental que num Estado de direito unitário, já que ela não se refere a uma só comunidade nacional preexistente, mas compromete, a longo prazo, o futuro de um corpo político que está se construindo. E tomar consciência dessa importância extrema conduz a relativizar o alcance da visão e a qualidade do trabalho consignado no presente tratado, apesar de seu volume. Marcado por um forte economicismo, o Tratado Constitucional revela uma grande ignorância das condições de viabilidade das federações. Ele se mostra de fato exclusivamente inspirado no “modelo” americano de federalismo, ainda que esse modelo não seja senão um dentre outros, o qual se pode, além disso, considerar profundamente inadequado ao contexto multinacional europeu. Quando se fala em federação não se está necessariamente falando em Estados Unidos da América. Cada federação, e já existem muitas delas, inclusive na Europa, é particular, sendo a diversidade parte constitutiva do princípio federal.

Entretanto, pode-se distinguir dois grandes tipos de construções federais: as federações intra e intergovernamentais. As primeiras são aquelas em que as entidades federadas (Estados, Länder, cantões, províncias) participam do governo federal por intermédio de um parlamento especial no qual se encontram seus representantes (o Senado, no caso americano; o Bundesrat alemão; a Câmara Suíça dos Estados). Nas segundas, uma tal representação dos interesses territoriais no seio do Estado federal não existe e, por isso, subsiste um sistema de relações intergovernamentais entre entidades federadas e Estado federal, como o Conselho de Primeiros-Ministros no Canadá. Com o seu Conselho Europeu (Conselho que reúne o conjunto dos chefes de Estado e de governo) e seu Conselho de Ministros, a União Européia enquadra-se evidentemente nesse segundo tipo.

Não há federação sem solidariedade

Nas federações intergovernamentais, os programas de “nivelamento” – ou seja, coleta e redistribuição entre os Estados que são por vezes constitucionalizadas – são apólices de seguro quase obrigatórias contra os riscos de desagregação da federação, os quais são muito elevados. Eles interpretam principalmente um papel eminente a esse propósito no Canadá, onde a construção de uma identidade federal fundamentada na idéia de nação sempre foi impedida pela reivindicação da província do Quebec de ser reconhecida como “sociedade distinta”. Tais programas sancionam o reconhecimento dos direitos sociais associados à cidadania federal. Eles fundamentam a legitimidade

do Estado Federal, o laço de pertencimento à federação. Por falta de uma identificação territorial subjetiva com relação à escala da federação, o sentimento comum de pertencimento ao conjunto federativo apenas pode ser fundamentado numa equalização, pela política, das condições de seguridade econômica e de proteção social em qualquer ponto da federação e conforme com o que é reconhecido de comum acordo como razoável no nível das diversas entidades federadas.

Nas federações intragovernamentais, ainda que a concorrência entre política federal e política de federados pela soberania seja menos forte, a questão da homogeneização econômica e social do corpo político federal não é menor. Mas ela pode ser procurada, como é o caso nos Estados Unidos, através da mobilidade do trabalho e dos capitais e a imposição de uma concorrência econômica entre Estados federados. Supõe-se, então, que a equalização das rendas e das condições de vida de uma entidade federada a outra será obtida pelos movimentos de mão-de-obra e pelas deslocalizações das empresas, se nenhuma entidade federada for a partir de então mais favorecida que qualquer outra no seio da federação. Como esse mecanismo não funciona na realidade (inclusive nos Estados Unidos, onde a mobilidade dos fatores de produção é, entretanto, uma das mais elevadas do mundo), ele caminha ao lado de transferências federais intergovernamentais sucessivas que visam, a partir do momento que eles ameacem a ordem pública, a compensar déficits locais muito significativos. O Estado federal crê ser então legítimo “invadir” os domínios de competência das entidades federadas e a federação tende a se transformar progressivamente num Estado unitário descentralizado. Desse modo, a regulamentação pela concorrência econômica das desigualdades territoriais e sociais num sistema federal leva à sua centralização e, portanto, a uma perda progressiva de soberania das entidades federadas. É por isso, aliás, que existem tantos programas de “nivelamento” em algumas federações intra-estatais (Alemanha); eles são então destinados a proteger a federação contra esse risco de invasão do Estado federal nos domínios de competência constitucionalmente reservados para as entidades federadas.

A fortiori, resulta disso tudo que uma regulamentação do laço territorial pelo mercado não é de forma alguma viável nas federações interestatais, sobretudo se elas são plurilingüísticas e/ou multinacionais, como é o caso da União Européia (mas também do Canadá, da Bélgica ou da Espanha das autonomias). Efetivamente, o plurilingüismo reduz primeiramente a mobilidade da mão-de-obra e inibe totalmente seu jogo potencialmente equalizador das remunerações. O aumento das desigualdades sociais e territoriais que resultam da liberdade de movimento dos capitais conjugado à recusa política de fundar o pacto federal sobre uma solidariedade redistributiva reforça, por um lado, as ancoragens regionais e/ou étnicas do pertencimento social e, de outro, o ressentimento de uma parte das entidades federadas relativamente à federação, que lhes parece então mais custosa que benéfica. Nessas condições, para alguns dos povos aliados, uma sociedade no nível da federação não faz sentido quando, simultaneamente, em nome do respeito às regras do mercado livre interno, as prerrogativas do governo federal se desenvolvem em detrimento daquelas de seu próprio governo. A federação não lhes parece, portanto, nem eficaz, nem legítima, e o soberanismo apenas pode então se desenvolver com as tendências à secessão que o acompanham.

Das experiências históricas das federações existentes (ou extintas), resulta, portanto, que, para que uma união de Estados seja viável e perene, uma certa coerência deve existir entre o seu regime político e seu regime de solidariedade econômica entre os Estados. Ora, desse ponto de vista, o tratado

atual é totalmente incoerente no plano institucional, já que ele busca constitucionalizar uma federação intergovernamental multinacional sem instituir, simultaneamente, um nivelamento fiscal entre esses Estados membros. Essa incoerência estava presente desde o início na comunidade europeia e ela tornou-se crítica ao longo de suas extensões sucessivas a novos Estados membros cada vez mais diferentes dos Estados fundadores. O tratado ignora essa incoerência em vez de considerá-la como um problema a ser resolvido e de propor para isso soluções institucionais. Assim, por um lado, ele avaliza uma concorrência econômica entre territórios cujos efeitos são somente compensados por intervenções financeiras pontuais em nível local (fundos estruturais), sendo todo e qualquer nivelamento das fontes fiscais entre os Estados membros recusada. Por outro lado, ele avaliza um sistema político intergovernamental, dando-lhe suporte e tornando-o governável a curto prazo, cuja perenidade, a longo prazo, como mencionou-se há pouco, necessita de um procedimento nivelador. A viabilidade de um tal arranjo parece estar, portanto, desde o princípio, inevitavelmente comprometida.

A essa primeira incoerência institucional acrescenta-se uma outra, que se deve ao fato de a inspiração americana do regime fiscal e financeiro da União Europeia não ter sido propriamente levada a termo. De fato, o modelo americano mantém sua coerência principalmente pelo fato de que lá as instituições federais são responsáveis pelo emprego, o que se traduz por uma missão explicitamente dada à Reserva Federal (o Banco Central dos Estados Unidos) de conduzir políticas monetárias segundo esse objetivo. Ora, no tratado de Maastricht, “esqueceram” de dar uma missão como essa ao Banco Central Europeu e, apesar dos problemas que apareceram depois em matéria de desemprego e de déficit orçamentário de alguns Estados membros, assim como de taxas de câmbio euro/dólar, o tratado não retoma esse esquecimento.

Desse modo, as experiências históricas de federação que perseveraram conduzem a pensar que o tratado, em seu estado atual, mesmo melhorando a governabilidade a curto prazo da União Europeia, faz crescer, a longo ou até mesmo a curto prazo, a probabilidade de decomposição. Efetivamente, ele estabelece como permanentes (como que gravadas em mármore) todas as condições para uma exacerbação dos conflitos entre a União Europeia e alguns de seus Estados membros cujo resultado natural será a secessão. Assim, na medida que o caráter multinacional e multilingüístico da Europa mostra-se intransponível e que, portanto, parece ser impossível voltar-se para uma Europa de estilo americano (os Estados Unidos se constituíram em federação sem um Estado histórico anteriormente existente), o conteúdo do tratado também apresenta-se totalmente inadequado à situação.

CONCLUSÃO: PELA CONSTRUÇÃO DA FEDERAÇÃO EUROPEIA

Em suma, a partir do momento em que não se acredita mais que se possa fazer tabula rasa da história e da memória dos povos, a racional rejeição do Tratado Constitucional em seu estado atual contribui para que a União Europeia não exacerbe as tensões soberanistas entre os diversos países que a compõem e seja durável. Em outras palavras, foi preciso rejeitar o tratado porque, se ele fosse adotado e entrasse em vigor, ele conduziria num dado momento à destruição da Europa, à sua desagregação, causada pelo aumento dos nacionalismos soberanistas que fatalmente será provocado pela falta de igualdade social no nível da União Europeia e pelo déficit de solidariedade entre os povos agrupados, o que se revela em sua redação atual. Votar Não foi, portanto, votar por uma Europa viável, por uma volta a um projeto constitucional que, contrariamente ao presente texto inspirado

numa doutrina econômica normativa, leva em consideração os ensinamentos das experiências históricas concretas de federação.

À luz dessas experiências, pode-se desde já, por dedução do que precede, considerar duas vias de reforma concebíveis a priori:

Na primeira, uma vez aprovada a restrição orçamentária atualmente imposta, a União Européia evoluiria para um sistema intragovernamental pela transformação do Conselho Europeu em um Senado dos Estados Membros. Nesse caso, a Europa, por seu caráter multinacional e sua estrutura fiscal de início, evoluiria mais para um modelo de tipo suíço que americano, em que o federalismo intra-estatal se combina com uma ausência de nivelamento de desigualdades, porém com uma forte descentralização fiscal e desconcentração administrativa. Apesar de tudo, além do fato de um tal caminho implicar uma forte ruptura com o regime institucional construído até então, assegurar a sua viabilidade implicaria que fossem levados em conta o conjunto dos traços sociais da confederação helvética que condicionaram a sua estabilidade a longo prazo: uma riqueza média muito elevada, uma cidadania pronta para o combate, um anonimato das elites políticas, uma neutralidade internacional, um forte protecionismo, etc. Ora, nenhum desses traços encontra-se, evidentemente, no patrimônio genético da União Européia, o que conduz a considerar de preferência a opção seguinte.

Na segunda, a forma intergovernamental do regime político da União Européia seria encorajada, mas ela deveria, nesse caso, caminhar lado a lado com a instalação – até mesmo com a constitucionalização – de programas de transferências de recursos fiscais previamente federalizados com propósito de promover nivelamentos. Uma cidadania européia teria então sentido na capacidade compartilhada entre todos os Estados membros de fornecer níveis de serviços públicos e sociais sensivelmente iguais, segundo normas de equalização negociadas de maneira intergovernamental. Essa via de reforma, de tipo canadense, implica a criação de um poder de coleta fiscal apropriado para a União Européia que seja suficiente para lhe permitir operar uma programação niveladora, o que teria além disso o mérito de interessar diretamente os cidadãos pelo funcionamento da União Européia e por seu controle democrático.

GLOSSÁRIO

CNRS – Centre National de la Recherche Scientifique (Centro Nacional [francês] da Pesquisa Científica).

IRIS-CREDEP – Institut de Relations Internationales et Stratégiques (Instituto de Pesquisas Interdisciplinares Sócio-econômicas) - Centre de Recherche sur le Développement Politique (Centro de Pesquisa sobre o Desenvolvimento Político).

Soberanismo: de origem canadense (mais especificamente da província do Quebec, com relação ao seu combate pela independência), esse termo foi utilizado na França na ocasião das eleições européias de 1999 e remete hoje a um agrupamento político que se situa acima da direita ou da esquerda, tendo por objetivo a reconquista da soberania francesa.

CJCE – Cour de Justice des Communautés Européennes (Tribunal de Justiça das Comunidades Européias).

BCE – Banque Centrale Européenne (Banco Central Europeu).

Eurostat – Office Statistique des Communautés Européennes (Serviço de Estatística das Comunidades Européias).