

A União Europeia face ao processo de globalização: alargamento continental versus abertura atlântica

António Mendonça*

1. Introdução

A União Europeia entrou o novo século com com duas realizações importantes do ponto de vista do desenvolvimento do seu processo de integração. Em Janeiro de 2002, culminando um longo e complexo processo de criação de uma identidade monetária comum, o euro é introduzido na sua forma plena de notas e moedas, depois de ter existido quatro anos sob a forma física das moedas que lhe deram substância. Por sua vez, em Maio de 2004, dez novos países, predominantemente do centro e leste da Europa, passaram a fazer parte do grupo de países da União, elevando para vinte e cinco o número total de membros.

Aprofundamento dos níveis de integração e alargamento geográfico têm constituído até agora o binómio de forças dinamizadoras do processo de integração europeia, que levaram o núcleo fundador a evoluir de uma simples integração sectorial, visando objectivos específicos de controle de indústrias estratégicas da Alemanha do pós-guerra, como era a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), para a união monetária dos nossos dias - com objectivos que perspectivam a integração política e a criação de uma identidade europeia própria no concerto internacional -, e a passar de um grupo inicial de seis países, pertencentes à Europa do Oeste democrática de então, para o grupo actual de vinte e cinco, num processo que tende a estender o espaço da integração ao espaço geográfico do continente europeu.

A acção deste binómio de forças parece, no entanto, ter chegado a um patamar de esgotamento, deixando de impulsionar progressos paralelos e partilhados de aprofundamento e alargamento. Com efeito, o avanço para a moeda única não foi partilhado pelo Reino Unido, pela Dinamarca e pela Suécia, e o recente alargamento

* Professor Associado c/Agregação do ISEG-UTL.

também não significou a adesão à zona-euro, criando-se objectivamente uma situação de "Europa a duas velocidades" - para só falar da vertente monetária - cujas consequências ainda não se fizeram sentir em toda a sua dimensão. Paradoxalmente, aquilo que seria uma expressão da força do processo de integração europeia trouxe, também, consigo factores adicionais de instabilidade que alimentaram o desenvolvimento de um processo interno de crise de identidade cujas manifestações permitem perspectivar diferentes cenários de evolução para a continuação do processo de integração na Europa.

Neste trabalho pretende-se, precisamente, fazer um ponto da situação do processo de integração europeia tendo em mente um duplo objectivo. Por um lado, pretende-se identificar os factores que estão na base do esgotamento das dinâmicas que impulsionaram o desenvolvimento do processo de integração até aqui e que conduziram à situação que designamos por crise de identidade do projecto de integração europeia. Por outro lado, pretende-se discutir, a partir da análise das tendências que se manifestam actualmente, quer no plano europeu quer no plano das relações da Europa com o resto do mundo, os cenários possíveis de evolução do processo de integração europeia.

Com este objectivo organizamos a exposição em cinco pontos fundamentais, para além desta introdução. Num primeiro caracteriza-se o a evolução do processo de integração europeia, desde as origens até aos nossos dias, procurando por em evidência o papel do binómio *alargamento comunitário-integração uniforme ou inclusiva*. Num segundo ponto discutem-se os factores que conduziram à situação actual de crise de identidade do projecto europeu de integração. Num terceiro, discutem-se os cenários de saída da crise e de evolução do processo de integração europeia, emergindo nesta discussão as alternativas de *Europa Continental* e de *Europa Global*. Num quarto discute-se o posicionamento da Europa no contexto do processo mais vasto de integração económica global, pondo-se em relevo a importância da assunção da *abertura atlântica* e da evolução para o cenário de Europa Global. Num quinto ponto, finalmente, discute-se a importância, no contexto da afirmação do cenário de Europa Global, das relações com a América Latina e o papel que, no quadro destas relações, poderá caber ao relacionamento estratégico entre Portugal e o Brasil. A exposição comporta, ainda, um ponto final de notas adicionais e de conclusões.

2. A evolução do processo de integração europeia: o binómio *alargamento – integração uniforme ou inclusiva*.

Desde o seu início até aos nossos dias, o processo de integração europeia tem sido o resultado da conjugação de duas dinâmicas particulares.

Em primeiro lugar, afirmou-se uma dinâmica de aprofundamento dos níveis de integração que levou o conjunto dos países participantes no processo a evoluir de uma simples forma de integração sectorial, visando a gestão conjunta e integrada da produção e comércio das indústrias do carvão e do aço – as duas indústrias estratégicas

da altura -, até à União Económica e Monetária dos nossos dias, na perspectiva, ainda, do prosseguimento em direcção à União Política.

Por outro lado, afirmou-se uma dinâmica de alargamento territorial com a junção de novas levas de países europeus ao núcleo fundador de seis países (França, Alemanha, Itália, Bélgica, Holanda e Luxemburgo) até aos vinte e cinco Estados-membros actuais, com a perspectiva de inclusão, a mais ou menos curto prazo, de novos países. É um processo que tem decorrido, até agora, numa base de extensão geográfica, nos limites do continente europeu, embora exista, actualmente, a perspectiva de ultrapassar estes limites, com a candidatura da Turquia, já em marcha, ou com as intenções manifestadas de outros países, quer no continente asiático (como Israel) quer, também, no continente africano (países do Magrebe, Cabo Verde, etc.).

No que respeita à primeira dinâmica, a Confederação Europeia do carvão e do Aço (CECA) – criada em 1951 - pode ser considerada a primeira experiência de integração europeia, no verdadeiro sentido do termo, na medida em que tem associada a criação de instituições de carácter supranacional que viriam a ser os embriões das instituições europeias actuais. De lá para cá o processo foi evoluindo para patamares superiores de integração, sendo de salientar, como momentos qualitativamente significativos desta evolução, os seguintes:

- 1957/1958: aprovação e a entrada em vigor do Tratado de Roma (1951-1952), instituindo a Comunidade Económica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia de Energia Atómica (CEEa ou EURATOM) e transformando um processo de integração económica de base sectorial num processo de integração económica geral;

- 1967: fusão dos executivos das três Comunidades;

- 1968: adopção da Pauta Externa Comum e transformação do grupo de países-membros numa União Aduaneira efectiva;

- 1972: criação da “serpente monetária” e, desta forma, a recuperação da “personalidade monetária comum” que havia sido posta na gaveta com o fim da União Europeia de Pagamentos; criação, meses depois, do Fundo europeu para a cooperação monetária (FECOM), nova instituição orientada para a gestão imediata na serpente mas que já perspectivava a evolução para a União Económica e Monetária e que acabaria por vir a ser o embrião do actual Banco Central Europeu;

- 1974: criação informal do Conselho Europeu, com o objectivo de dar mais força à dinâmica de integração europeia e manifestação das primeiras preocupações com a coesão económica e social através da criação do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER);

- 1979: lançamento do Sistema Monetário Europeu (SME), significando o aprofundamento efectivo do vector monetário da integração; de notar, no plano político,

a primeira eleição, por sufrágio directo, do Parlamento europeu reforçando o carácter supranacional das instituições políticas europeias;

- 1986/1987: aprovação e entrada em vigor do Acto Único Europeu, primeira revisão maior do Tratado de Roma, e traduzindo um novo patamar global do processo de integração, com a decisão de realizar o grande mercado interno até 1 de Janeiro de 1993, a institucionalização do Conselho Europeu e do FEDER e o reforço dos processos de decisão das instituições europeias, e as preocupações reforçadas com a coesão económica e social, entre outras medidas;

- 1990/1995: aprovação e entrada em vigor dos acordos de Schengen sobre a circulação de pessoas no espaço de integração (de aplicação restrita a alguns países);

- 1992/1993. aprovação e entrada em vigor do Tratado de União Europeia, segunda grande revisão do Tratado de Roma, que institui o caminho para a União Económica e Monetária em três etapas, adopta os critérios de convergência nominal e define os termos da política monetária unificada; trata-se de um outro novo e grande patamar do processo de integração europeia;

- 1993: entrada em vigor do mercado único;

- 1997/1999: aprovação e entrada em vigor do Tratado de Amesterdão, terceira revisão dos Tratados Europeus, que confirma o Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC); adopta o princípio da flexibilidade ou “cooperação reforçada”, segundo o qual os Estados-membros mais reticentes não podem impedir os restantes de avançar em determinadas matérias (na prática a institucionalização da possibilidade da Europa a várias velocidades); as reformas institucionais são limitadas;

- 2000/2003: aprovação e entrada em vigor do Tratado de Nice, quarta revisão dos Tratados, que não traz novos grandes desenvolvimentos, cingindo-se, fundamentalmente, a aspectos institucionais e de gestão; em todo o caso, já reflecte o conflito crescente entre o vector nacional e a necessidade de agilizar os processos de decisão a nível supranacional;

- 2004/2009: aprovação e entrada em vigor do Tratado da Constituição Europeia; para além da concentração e sistematização da legislação europeia, procura afirmar, a supremacia da União relativamente aos Estados-membros; a sua ratificação ainda está a decorrer, sendo previsíveis grandes dificuldades neste processo.

No que respeita à segunda dinâmica, o seu desenvolvimento é mais claro: cinco processos de alargamento consumados (a que se deve acrescentar um sexto, muito particular, resultante da reunificação alemã), um em perspectiva a curto/médio prazo e outro numa perspectiva mais dilatada. Explicitando:

- 1973: 1º alargamento, com a adesão do Reino Unido, da Irlanda e da Dinamarca; a Noruega, não obstante ter concluído as negociações com êxito decide, em referendo, ficar de fora;

- 1981: 2º alargamento, com a adesão da Grécia que, contudo, não adere ao SME, já em vigor;

- 1986: 3º alargamento, com a adesão de Portugal e da Espanha; estes países também não aderem imediatamente ao SME;

- 1990: alargamento resultante da reunificação alemã, com a entrada do antigo território da República Democrática Alemã; trata-se de um alargamento que não pode ser menosprezado, sobretudo se tivermos em conta os impactos imediatos que teve sobre a crise económica do início dos anos 90 e sobre o próprio processo de integração no seu conjunto, designadamente através da alteração da relação de forças entre os grandes;

- 1995: 4º alargamento, com a adesão da Áustria, Suécia e Finlândia; trata-se de uma integração plena destes países, incluindo o vector monetário do SME;

- 2004. 5º alargamento com a adesão da Polónia, República Checa, Eslováquia, Eslovénia, Hungria, Lituânia, Estónia e Letónia, e das ilhas mediterrânicas de Malta e Chipre (apenas a parte grega); a adesão não inclui o vector monetário, embora esta adesão deva ser feita em tempo oportuno, tendo em conta o fim da cláusula de “opting out”;

- 2007: possível sexto alargamento à Roménia e Bulgária e, eventualmente à Croácia;

- 2015-2020 (?): possível adesão da Turquia (abertura de negociações em 2005).

Até agora, a interacção entre estas duas dinâmicas teve, como resultante fundamental, progressos paralelos do alargamento e do aprofundamento dos níveis de integração. Ou seja, todos os países, independentemente da data de entrada na União ou dos níveis de desenvolvimento económico relativo, avançaram em conjunto para patamares superiores de integração, não se tendo afirmado tendências centrífugas, de forma a fazer emergir, com força significativa, projectos de “Europa a várias velocidades”. A perspectiva dominante foi a da *integração includente ou uniforme* – todos nas mesmas condições - por oposição a uma perspectiva contrária de *integração excludente ou multiforme* – alguns em condições diferentes. Isto, não obstante a auto-exclusão do Reino Unido, da Dinamarca e da Suécia da Zona-euro poder já prenunciar a chegada a uma fase crítica do processo de integração Europeia, de esgotamento do modelo de evolução consagrado no Tratado de Roma e que serviu de referência até agora.

É interessante, ainda, referir, como expressão da interacção positiva entre aprofundamento e alargamento, que dois dos mais importantes marcos de evolução do

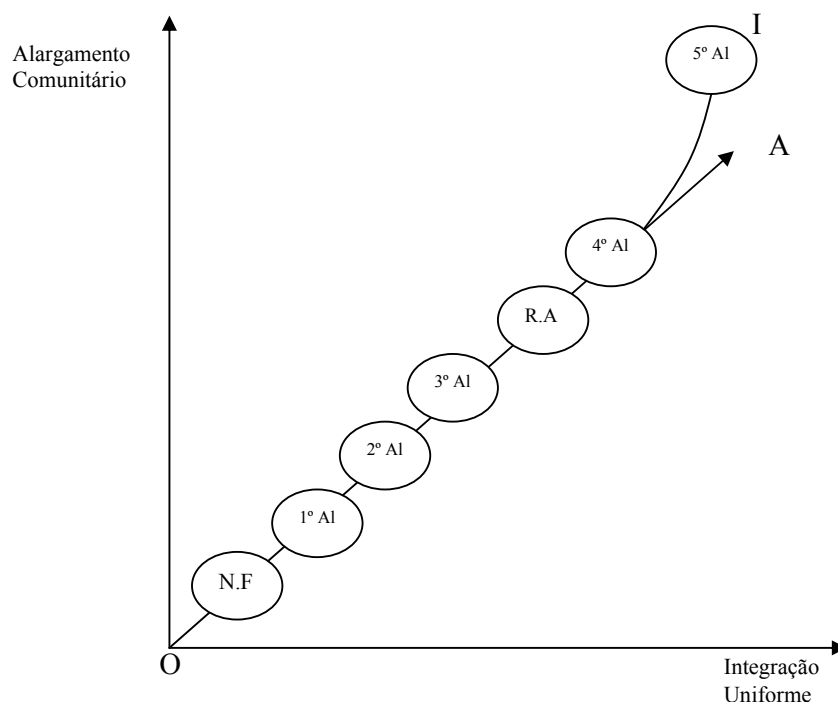
processo de integração europeia conjugaram, precisamente, entradas de novos países com saltos qualitativos no estágio de integração – é o caso do Acto Único Europeu com a adesão de Portugal e Espanha, e o do Tratado da União Europeia que precedeu a adesão da Áustria, Suécia e Finlândia.

Já no que respeita às mais recentes revisões do Tratado de Roma, designadamente as que se traduziram nos Tratados de Amesterdão e de Nice e que conduziram ao chamado Tratado da Constituição Europeia, as mudanças qualitativas no estágio de integração são menos evidentes. Trata-se, fundamentalmente de arranjos institucionais – um certo arrumar da casa – para acomodar os problemas resultantes do grande alargamento a leste. Representa menos um “salto em frente” e mais uma defesa de posições face às incertezas associadas ao aumento das assimetrias económicas e às mudanças na correlação de forças entre países. Esta “estagnação” no plano do aprofundamento dos níveis de integração constitui, de alguma forma, uma expressão do esgotamento do modelo de integração europeia, tal como se vinha a desenrolar até aqui e, a entrada numa nova fase que configura uma situação que podemos designar de *crise de identidade do projecto de integração europeia*.

Podemos tentar sintetizar esta discussão sobre a resultante da interacção entre as dinâmicas de alargamento e aprofundamento recorrendo ao diagrama abaixo apresentado:

Fig. 1

Evolução do processo de integração europeia



Em abcissa representa-se a dinâmica da integração includente, ou uniforme e, em ordenada, a dinâmica de alargamento comunitário de base continental. A linha OA é a bissectriz do quadrante e pode ser considerada como a linha que representa a resultante do processo de integração europeia que conjuga progressos paralelos em matéria de alargamento e de aprofundamento, tal como definimos anteriormente. Isto é, progredir ao longo da bissectriz significa que se avança simultâneamente no alargamento do espaço geográfico da União e no aprofundamento dos seus níveis de integração. OI representa a trajectória do projecto de integração europeia e os sucessivos alargamentos, desde o núcleo fundador (NF) até ao quinto alargamento (5º AI.), passando pelo alargamento intercalar resultante da reunificação alemã (R.A.).

Não obstante a existência de um “trade-off” entre alargamento e aprofundamento, pode considerar-se que o processo de integração europeia seguiu uma trajectória próxima da bissectriz do quadrante. Dito de outro modo, o desenvolvimento do processo de integração actuou como factor de atracção para os sucessivos alargamentos e estes, por sua vez, criaram condições para se avançar para estádios superiores de integração, garantindo uma interacção positiva entre os dois processos. Para a atenuação da importância do “trade-off” contribuíram, quer a relativa simetria dos níveis de

desenvolvimento entre os países-membros e os candidatos, quer a adopção de programas de apoio à convergência económica, particularmente dirigidos a países ou regiões mais vulneráveis às consequências da integração. É esta realidade que procuramos representar através da convergência da trajectória do processo de integração europeia com a bissectriz do quadrante.

Todavia, coincidindo com o lançamento do projecto de união monetária, parece ter-se entrado numa fase em que o “trade-off” se faz sentir com maior força, tornando-se mais problemático conseguir novos progressos significativos no aprofundamento dos níveis de integração. Esta dificuldade acrescida pode representar-se, no nosso referencial de eixos, por um afastamento, para cima da bissectriz, da curva que representa a evolução do processo de integração europeia, podendo, inclusive, esta curva tornar-se vertical na hipótese de se verificar a impossibilidade de avançar para níveis superiores de integração ou, até, inflectir para uma inclinação negativa, caso se considere um alargamento sem partilha completa dos níveis já alcançados de integração. Este parece ser o caso da actual fase em que se encontra o processo de integração europeia.

3. A crise de identidade do projecto de integração europeia.

É, precisamente, esta contradição crescente entre a dinâmica de alargamento, afirmada nos últimos tempos, e a dinâmica de aprofundamento dos níveis de integração, cada vez mais limitada na sua capacidade de gerar denominadores comuns susceptíveis de dar corpo a uma identidade económica e política própria no espaço da União - de que a ausência de uma política macroeconómica comum constitui a expressão mais paradigmática - que veio potenciar todos os factores de crise do processo de integração europeia, já existentes, de forma latente, no processo de passagem à terceira fase da união económica e monetária e de criação da moeda única mas, agora, reforçados na sua amplitude e profundidade, configurando aquilo que designamos por crise de identidade do projecto de integração europeia

Três factores merecem ser considerados, em particular, no processo que conduziu ao alargamento da base de contradição entre o processo de alargamento comunitário e as condições de avanço para patamares superiores de integração económica e política.

Em primeiro lugar, a auto-exclusão da zona-euro do Reino Unido, da Dinamarca e da Suécia veio instituir, objectivamente, a Europa a diferentes velocidades quebrando-se o princípio de inclusão e uniformidade na evolução do processo de integração. Aliás, a quebra deste princípio está consagrada no próprio projecto de unificação monetária europeia a partir do momento em que faz depender a participação na zona-euro do preenchimento prévio de um conjunto de critérios. Isto implica, não apenas a separação da adesão à União Europeia da participação imediata na zona-euro, como aconteceu

com o último alargamento, como também a possibilidade de se verificar uma regressão no nível de integração, na medida em que se prevê, no limite, a exclusão desta mesma zona-euro no caso de não vierem a ser cumpridos os princípios e as regras acordadas, tal como as que decorrem da aplicação do Pacto de Estabilidade e Crescimento.

Diga-se, de passagem, que a integração monetária sempre se afirmou como um dos processos mais geradores de forças centrífugas e de mais complexa resolução ao longo da história da integração europeia. Ainda no quadro da vigência do sistema de Bretton-Woods, a afirmação da hegemonia económica alemã no contexto europeu e o seu alinhamento preferencial com os Estados Unidos, limitaram as potencialidades da União Europeia de Pagamentos enquanto embrião de um sistema monetário europeu autónomo. Já no quadro da crise do sistema monetário internacional, as serpentes monetárias sempre se confrontaram no seu funcionamento com as assimetrias e as prioridades distintas em matéria de política económica entre os diferentes países participantes, acabando por não constituir, verdadeiramente, factores de integração monetária acrescida. E o próprio nascimento do sistema monetário europeu, em 1979, faz-se sem a participação efectiva do Reino Unido, não obstante a sua participação no projecto conjunto de integração desde 1973. Não é de estranhar, assim, que o vector monetário continue a ser fonte de instabilidade e de produção de dificuldades acrescidas no quadro actual de evolução do processo de integração europeia.

Em segundo lugar, quer o recente alargamento, quer aqueles que se perspectivam, permitem configurar um espaço económico comunitário substancialmente ampliado nas suas assimetrias, sendo de prever a deslocação ou a criação de novos eixos de interesses económicos e políticos, como, aliás, já está a suceder, alargando-se as bases das divergências internas e introduzindo-se, deste modo, factores adicionais de instabilidade. Se tivermos presente os nulos progressos em matéria de integração orçamental e as dificuldades acrescidas em assegurar as transferências financeiras necessárias a uma maior velocidade de convergência, não será difícil aceitar a hipótese de que a lógica de integração includente, dominante até aqui, terá tendência a enfraquecer progressivamente correndo, mesmo, o risco de inverter-se. Acresce a tudo isto a situação actual dos países do centro e do leste da Europa que se apresentam numa tripla situação de beneficiários: países receptores líquidos de fundos da UE, em resultado do seu menor desenvolvimento face à média europeia, competitividade fiscal em função de menores taxas de impostos e competitividade laboral em resultado dos menores custos do factor trabalho. Esta situação não deixa de ser paradoxal, relativamente aos objectivos de coesão económica e social e não deixa de ser fonte potencial de tensões acrescidas.

Em terceiro lugar, a maior dimensão e diversidade do espaço de integração potencia as condições para o aparecimento de novas forças centrífugas, seja em resultado dos novos eixos de interesses económicos e políticos, seja em resultado da acção dos estados-membros que se sentem em condições de partilhar estádios mais avançados de integração, seja, ainda, em resultado da acção dos estados-membros que procuram alternativas ao maior afastamento ou marginalização dos centros de decisão. Estas forças terão tendência a exprimir-se com mais força em conjunturas económicas menos

favoráveis, como é a actual, mas não deixarão de condicionar toda a evolução futura do processo de integração. As dificuldades com que se chegou a acordo no âmbito da elaboração do chamado Tratado de Constituição Europeia, a incapacidade de concretizar a estratégia de Lisboa para a o reforço da competitividade europeia ou, ainda, as divergências em torno da aplicação do Pacto de Estabilidade e Crescimento, não podem deixar de ser analisadas à luz da crescente dificuldade em encontrar um denominador comum para o prosseguimento do projecto de unificação e de coesão internas. Do mesmo modo que as divergências em torno da guerra do Iraque, o relançamento do eixo franco-alemão através do lançamento de novas iniciativas, designadamente no âmbito da PESC, ou a postura tendencialmente autónoma e pró americana do Reino Unido, exprimem a dificuldade de a União Europeia se afirmar como entidade própria no plano das relações internacionais. Tudo isto configura um estado de crise que põe em causa a possibilidade de o processo de integração europeia continuar a desenvolver-se como até aqui.

Entrando mais directamente na questão da crise de identidade do projecto de integração europeia podemos mesmo colocar a questão de saber se ainda são as dinâmicas de alargamento e de integração uniforme ou inclusiva a comandar o processo de integração ou se este já está a ser condicionado nos seus desenvolvimentos por dinâmicas distintas.

Na realidade, a separação do espaço da União Europeia da zona-euro veio pôr em causa, na prática, a dinâmica da integração uniforme evidenciando, claramente, a afirmação de uma dinâmica contrária de *integração multiforme ou exclusiva*. Recorrendo à representação gráfica, diríamos que a curva de evolução do processo de integração europeia teria ultrapassado a condição de verticalidade para sofrer uma inflexão, passando de declive positivo a negativo. Por outras palavras, tudo aponta para que a configuração actual do espaço económico da União Europeia, e a sua evolução previsível, tenha deixado de ser compatível com uma evolução para níveis de integração comuns mais aprofundados, favorecendo, ao mesmo tempo, a afirmação de dinâmicas de integração tendencialmente multiformes. Com isto não se pretende dizer que não seja possível a passagem para níveis superiores de integração mas, antes, que esta passagem terá tendência a ser cada vez menos partilhada por todos os países-membros, acentuando-se a tendência para a afirmação de um processo de integração a diferentes velocidades. Não é de excluir, inclusive, situações de regressão neste plano, previstas, aliás, no próprio quadro de exigências para a participação na zona-euro e decorrentes da aplicação do Pacto de Estabilidade e Crescimento na sua configuração actual.

Precisando um pouco mais a resposta à questão colocada, diríamos que a situação actual do processo de integração europeia configura uma nova fase em que se assiste ao esgotamento das dinâmicas originais que o impulsionaram e lhe deram forma, e à emergência de novas dinâmicas que, por enquanto, ainda não encontraram uma expressão clara em termos de novas opções estratégicas. O momento fulcral da mudança foi, sem dúvida, a queda do muro de Berlim que desencadeou um verdadeiro “tsunami” no plano das referências motoras originais do processo de integração europeia. É neste contexto que se poderá falar de entrada numa fase de crise de

identidade do projecto de integração europeia, crise que, se manifestando já, embora de forma latente, no processo de criação da moeda única europeia, acabou por aparecer em toda a sua dimensão na sequência das transformações políticas, económicas e sociais que ocorreram nos países do centro e do leste da Europa e da reunificação alemã. Esta crise de identidade manifesta-se em vários planos da condução e trajectória do projecto de integração europeia de entre os quais destacaríamos, a falta de objectivos claros e generalizadamente aceites relativamente ao prosseguimento do processo de integração, quer na vertente do alargamento quer na vertente do aprofundamento dos níveis de integração, a ausência de uma estratégia especificamente europeia de inserção nas dinâmicas actuais da globalização, sendo de mencionar, em particular, aquelas que se traduzem na emergência de um verdadeiro sistema económico e monetário integrado americano-asiático e, por ultimo, a indefinição relativamente ao modelo de construção de uma identidade europeia e de evolução para patamares superiores de integração política.

4. Cenários de evolução da integração europeia: Europa Continental *versus* Europa Global.

Faz sentido assim, neste contexto, discutir de que forma a Europa poderá ultrapassar as suas actuais limitações e reencontrar um novo posicionamento face às tendências mais gerais que atravessam a economia mundial e que claramente favorecem o aparecimento de novos espaços e modalidades de integração, de expressão cada vez mais global, e que não deixam de entrar em contradição, inclusive, com os processos de integração de expressão regional de que a União Europeia é o exemplo maior.

Tentando descortinar as forças em presença é possível conceber dois grandes cenários alternativos de evolução do processo de integração europeia, cada um deles podendo comportar diversos sub-cenários ou mesmo variantes.

Um primeiro cenário aponta para uma “evolução na continuidade”. É um cenário que não implica uma ruptura com o modo como o processo de integração se desenvolveu até aqui mas apenas ajustamentos na estrutura de poder interno da União e na estratégia de integração. Continua a existir um processo de alargamento de base geográfica continental, com incorporação progressiva dos restantes países europeus que ainda não fazem parte da União Europeia, eventualmente com algumas extensões para lá da fronteira asiática da Europa. A relação com a Rússia é a grande incógnita deste cenário podendo alterá-lo radicalmente. Continuará o processo de integração europeia a desenvolver-se com exclusão da Rússia ou esta condicionante histórica será definitivamente ultrapassada recuperando-se a máxima de De Gaulle “A Europa do Atlântico aos Urais”? Na hipótese de adesão da Turquia a resposta a esta questão será decisiva para a configuração da identidade europeia e a afirmação do seu papel no contexto internacional.

No plano do aprofundamento dos níveis de integração este cenário é compatível com a passagem a uma nova fase de desenvolvimento do processo de integração europeia

que abre para o que designamos por *integração multiforme ou exclusiva*. É concebível, neste contexto, a constituição de um núcleo duro, de hegemonia alemã ou franco-alemã, que tenderá a marcar o ritmo do processo e a fixar as regras de participação dos restantes países. Não é de excluir a hipótese de se verificarem exclusões do processo ou, numa situação limite, a sua própria inversão.

Neste cenário, a União Europeia sofre um recentramento para leste, fazendo perder sentido ao conceito de Europa Ocidental que serviu de referência, até agora, ao projecto de integração europeia. A concretização deste cenário implica, naturalmente, uma diluição de referências e de objectivos comuns, ao mesmo tempo que produz uma periferização acrescida dos países que se situam na fronteira sul atlântica da Europa de que Portugal é caso extremo. É um cenário em que os interesses do centro hegemónico tenderão a ser confundidos com os interesses da Europa no seu conjunto, ficando os interesses dos demais países desvalorizados, com a consequente e progressiva afirmação de uma Europa centrada em si própria e tendencialmente resistente à abertura do seu projecto de integração a outras áreas geográficas. É, ainda, um cenário que comporta a evolução para formas superiores de integração política, ainda que não partilhadas por todos os países.

Um segundo cenário é um cenário de ruptura e implica uma reconsideração do projecto de integração europeia numa outra perspectiva, de projecção da Europa no mundo a partir da valorização e reforço das relações históricas que os europeus criaram no seu processo de expansão pelo Oceano Atlântico.

Neste cenário, o alargamento territorial do espaço da União ficaria subordinado ao objectivo fundamental de consolidação da zona-euro. Pressupõe, também uma política activa de expansão do euro como moeda internacional começando pelo fortalecimento das relações económicas dos países europeus com os seus espaços tradicionais de influência fora da Europa, através da consolidação e diversificação de experiências de cooperação como a do franco CFA ou a do acordo de cooperação cambial entre Portugal e Cabo Verde. É um cenário em que a abertura do processo de integração europeia a outros espaços geográficos é considerada em termos de objectivo estratégico fundamental, designadamente, através da constituição de zonas de comércio livre, do lançamento de espaços de integração económica limitada e do reforço da cooperação monetária em geral.

Como é fácil de depreender, este cenário não contempla a existência de um centro político-económico hegemónico mas, antes, uma grande autonomia dos diferentes países que constituem a União no sentido de recriarem os seus próprios espaços de integração, pelo que o objectivo de unificação política europeia deve, em conformidade, ser encarado numa perspectiva minimalista e pragmática. Nesta perspectiva não se verificaria uma hegemonização dos interesses da Europa por parte de um núcleo restrito de países, mas a construção de um interesse global a partir da integração dos diferentes interesses estratégicos dos países que integram a União.

A limitação da integração política, considerada neste cenário, não é incompatível com níveis superiores de integração económica. Na verdade, a consolidação da zona-euro e a sua utilização como âncora de abertura da Europa ao mundo exige o aprofundamento dos níveis de integração económica, designadamente em matéria orçamental e no plano da condução das políticas macroeconómicas em geral.

Este segundo cenário que designaríamos de “Abertura Atlântica” por contraponto ao primeiro cenário de “Alargamento Continental”, ajusta-se mais às actuais tendências de integração económica internacional que apontam para a constituição de espaços económicos de vocação mais global, e que tendem a sobrepor-se, cada vez mais, às dinâmicas de integração regional. Estas tendências parecem estar a manifestar-se, aliás, no caso do bloco anglo-saxónico, formado pelo Reino Unido, pelos Estados Unidos da América, Canadá, Austrália e Nova Zelândia, onde factores de proximidade histórica, cultural e linguística parecem estar a potenciar a construção de um posicionamento comum no contexto da integração económica global que se vem desenvolvendo que não deixa de ter a sua influência sobre o modo particular de participação do Reino Unido no projecto de integração europeia.

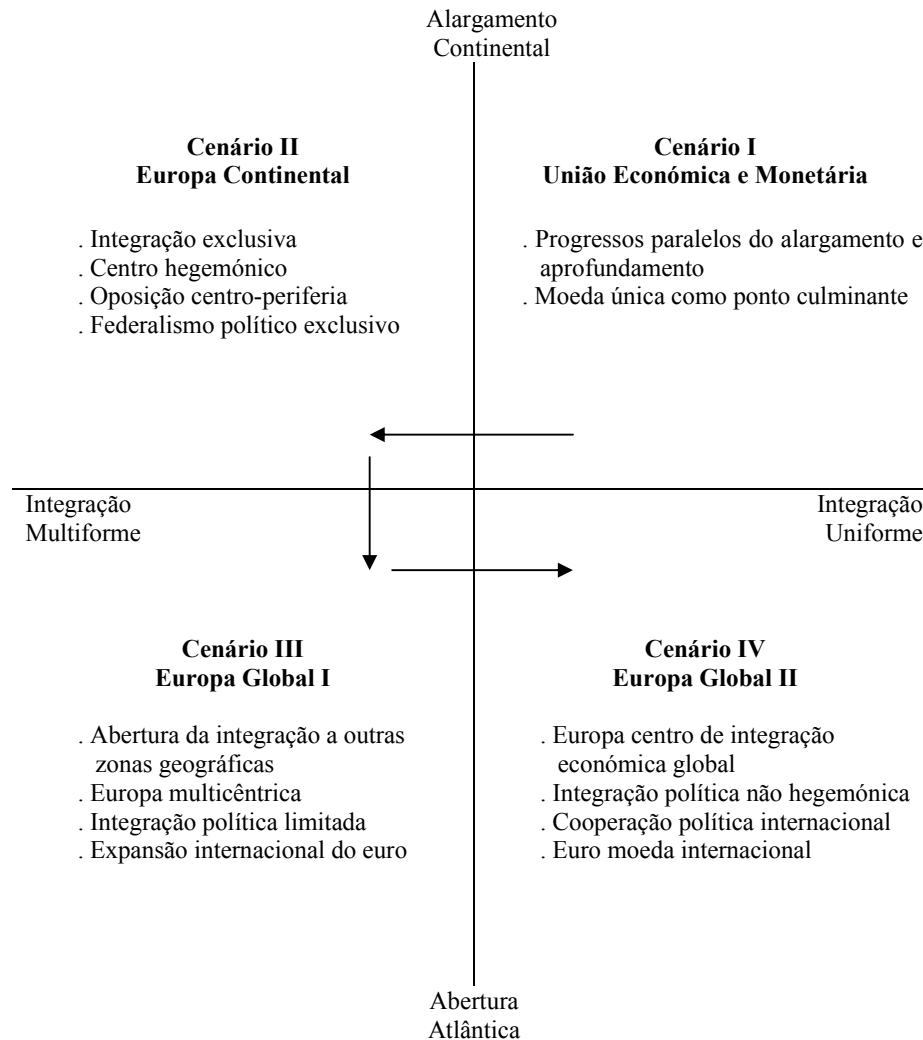
Este é, ainda, um cenário que contempla uma valorização da posição de países que hoje se considera estarem na periferia dos interesses europeus, como é o caso de Portugal e Espanha. São países cuja identidade se afirmou na construção de realidades que ultrapassaram os limites geográficos da Europa e a posição mais marginal que hoje ocupam no contexto da integração europeia, sobretudo em consequência do alargamento ao centro e leste da Europa, poderia vir a transformar-se em central no contexto da abertura atlântica que configuraria uma “Europa Global” por oposição a uma “Europa Continental” que decorre do primeiro cenário.

5. A evolução do cenário de Europa Global

Recorreremos ao referencial de eixos cartesianos para sistematizar a discussão efectuada sobre os possíveis cenários de saída da actual crise de identidade por que passa o projecto de integração europeia. Em cada quadrante representa-se uma possível situação de evolução do processo de integração europeia começando pela actual fase de União Económica e Monetária. (fig. 2).

Fig.2

Cenários de evolução do processo de integração europeia



No eixo vertical representamos o processo de alargamento do espaço de integração. Duas alternativas estão consideradas: a estratégia do alargamento continental, dominante até aqui, representada na metade superior do eixo; e a estratégia da abertura atlântica, representada na metade inferior. Importa referir que a opção pela abertura atlântica não implica, necessariamente, uma regressão nos limites do espaço de

integração actualmente existentes mas antes uma mudança em termos de prioridade estratégica – a prioridade é dada à abertura para fora do espaço europeu.

No eixo horizontal, por sua vez, representa-se o processo de aprofundamento dos níveis de integração. Na metade direita do eixo representa-se o processo de integração uniforme ou inclusivo. Na metade esquerda do eixo representa-se o processo de integração multiforme ou exclusivo. Também neste caso evoluir para um processo de integração multiforme ou exclusiva não significa, necessariamente, regredir nos níveis de integração conjunta já alcançados (ainda que isso possa acontecer) mas que se avança de forma diferenciada para níveis superiores.

Conjugando as dinâmicas aí representadas, duas a duas, faz-se emergir os cenários discutidos anteriormente.

No primeiro quadrante aparece o cenário da “União Económica e Monetária”, resultante da acção do binómio “alargamento continental-integração uniforme ou inclusiva”. É o cenário que caracteriza a evolução do processo de integração europeia até à criação do euro. É, também, o cenário dentro do qual se produz a crise de identidade do projecto de integração europeia a partir do esgotamento da conjugação das forças que compõem o binómio referido.

No segundo quadrante conjugam-se as forças do binómio “alargamento continental-integração multiforme ou exclusiva para fazer surgir o cenário da “Europa Continental”. É o cenário da “evolução na continuidade”. Representa a saída da crise pela afirmação das tendências actuais de alargamento de base continental com hegemonia do centro alemão ou franco-alemão. É, por sua vez, o cenário da “Europa a diferentes velocidades” com tendência para a constituição de uma oposição “centro-periferia” no interior da União.

No terceiro quadrante exprimem-se as forças do binómio “abertura atlântica-integração multiforme ou exclusiva”, fazendo surgir o cenário da “Europa Global”. Representa a abertura do processo de integração europeia a outras áreas geográficas, no contexto de uma Europa multicêntrica e plural, no plano da integração política. É um cenário que pressupõe uma internacionalização activa do euro como âncora fundamental do próprio processo de abertura da União Europeia.

Finalmente, no quarto quadrante, conjugam-se as forças do binómio “abertura atlântica-integração uniforme ou inclusiva” para dar expressão a uma fase superior de desenvolvimento do cenário da “Europa Global”. A Europa consegue afirmar-se como “centro” da integração económica global; o euro exerce o papel de moeda internacional afirmando-se como referência para outras moedas ou zonas monetárias exteriores à Europa.

A grande diferença em relação ao cenário do terceiro quadrante reside na evolução para uma integração política da União Europeia ajustada à estratégia de “abertura atlântica”, pressupondo a não hegemonização de qualquer país ou bloco mas a produção

de um interesse comum, ao mesmo tempo que a abertura à constituição de espaços de cooperação política internacional tendo por base as relações de integração e de cooperação económica estabelecidas com o exterior.

Vistos de forma dinâmica, estes quatro cenários podem ser considerados como fases da evolução do processo de integração europeia: uma fase de desenvolvimento que conduziu à União Económica e Monetária; uma fase de esgotamento das forças impulsionadoras originais e de crise de identidade do projecto de integração que gerou a dinâmica da “Europa Continental”; uma fase de redefinição estratégica conduzindo à “abertura atlântica”; e, por fim, uma quarta fase que poderá dar lugar à afirmação de uma “Europa Global”, aberta ao mundo e impulsionadora da integração económica internacional. Esta evolução está representada no diagrama pelas setas que indicam o movimento do primeiro para o quarto quadrante.

6. Abertura atlântica e o potencial das relações com o Mercosul

Do que atrás foi dito é fácil compreender a importância que a América Latina poderá ter no relacionamento externo da União Europeia. Com efeito, dois países que hoje ocupam uma posição periférica no contexto da integração europeia ganham uma nova dimensão se os considerarmos como eixos de abertura atlântica da Europa. Referimo-nos, como é óbvio, a Portugal e à Espanha. Já hoje as relações económicas da União Europeia com os diferentes países da América Latina têm uma importância assinalável e nos últimos anos assistiu-se mesmo a uma intensificação destas relações, ocupando o Brasil, pela sua dimensão e pelo seu potencial de crescimento um lugar estratégico. O nível e a qualidade do relacionamento está, no entanto, muito aquém do seu potencial e isto é válido tanto no que diz respeito ao interesse europeu quanto ao interesse dos países que constituem a América Latina.

À partida é necessário colocar, no entanto, algumas reservas ao conceito de América Latina. Ou seja: é importante saber se ele, na realidade, traduz a existência de uma identidade própria e de uma consciência assumida por parte dos países da zona ou se, pelo contrário, não passa de uma designação genérica sem substância. Se olharmos do ponto de vista da história, da cultura, da língua é inegável que encontramos como referência fundadora a matriz europeia latina que se fundiu mais ou menos, conforme as situações, com as matrizes indígenas, africanas e, ainda de outras origens. No entanto, não é certo que isto, só por si, constitua um denominador comum suficientemente forte para formar uma base de interesses que alimente um posicionamento estratégico comum. Com efeito, as relações económicas internas à zona têm uma densidade fraca, a abertura das economias é, predominantemente, virada para o exterior e as experiências de integração não têm dado os resultados que se desejavam. Isto, em larga medida, deve-se à grande diversidade das estruturas económicas e ao modo como historicamente se processou a sua articulação internacional.

Por outro lado, é necessário ter presente a grande diferença que existe entre o Brasil e os restantes países da zona. Em primeiro lugar é de destacar a dimensão e a diversidade

económica do Brasil, quando comparada com a dos outros países, mas também não será de desprezar o facto de o Brasil ser o único país da zona a ter uma matriz identitária com origem em Portugal, para além de ser mais diversificada do ponto de vista das outras influências constituintes. Não será, aliás, só por acaso que o Brasil se manteve unido, após o seu processo de independência, enquanto que o mesmo não aconteceu com as antigas colónias espanholas. Estas diferenças não deixarão de ter pesado negativamente na capacidade de os países da zona criarem estruturas de integração suficientemente sólidas para constituírem um factor de progresso interno e uma base de afirmação externa comum.

Não obstante a evolução positiva que se verificou nos últimos anos, designadamente com a criação do Mercosul e a vontade de construir uma realidade económica nova e mais integrada com base no núcleo fundador, constituído pelo Brasil, a Argentina, o Uruguai e o Paraguai, a realidade apresenta-se, ainda, incerta relativamente aos desenvolvimentos que terá. Por um lado, a conjuntura recente de crise evidenciou as diferenças que existem entre as estruturas e os ciclos económicos destes países, bem como as diferenças relativamente ao seu posicionamento estratégico internacional. Por outro lado, as pressões no sentido de transformar a ALCA na grande estrutura de cooperação económica das Américas não deixaram de dificultar as acções no sentido de reforçar a solidariedade interna do grupo e de projectar novos passos no sentido do aprofundamento dos níveis de integração, designadamente em direcção a uma União Económica e Monetária, tal como previsto no Tratado constitutivo e nas discussões posteriores.

Em certo sentido podemos dizer que, à semelhança do que se passa com a União Europeia, o Mercosul atravessa também a sua própria crise de identidade que tem por base a incerteza relativamente ao modo como se desenvolverá o binómio alargamento regional-aprofundamento dos níveis de integração. Diluir-se-á o Mercosul na ALCA? Evoluirá para uma simples zona de comércio livre ou transformar-se-á numa união económica e monetária? Afirmar-se-á como uma realidade autónoma face aos Estados Unidos ou integrará uma zona económica ampla das Américas hegemónizada por este país? Eis as questões para as quais ainda não existem respostas seguras.

Tal como se defendeu a abertura atlântica para a União Europeia, também em relação ao Mercosul, se quiser afirmar-se como pólo aglutinador regional e projectar-se na dinâmica da integração económica global, haverá interesse em aprofundar e valorizar as relações económicas e políticas com a Europa. É do interesse dos dois blocos aprofundarem as dinâmicas de relacionamento comum de maneira a construírem uma realidade superior em que se transcendam nas suas limitações e se potenciem nos seus recursos e capacidades próprias.

De acordo com a discussão anterior julgamos existirem dois níveis fundamentais de promover o relacionamento comum.

Um primeiro nível é o do relacionamento institucional entre blocos. Entre a União Europeia e o Mercosul devem ser prosseguidos todos os esforços no sentido de alargar

os espaços de cooperação económica, no seu sentido mais amplo, criando uma zona de comércio livre e de mobilidade acrescida de capitais, intensificando a cooperação científica e tecnológica, promovendo o intercâmbio cultural, a circulação de estudantes e professores. Este relacionamento deve ter, inclusive, uma expressão institucional própria, baseada num Tratado de cooperação de longo prazo e que preveja a evolução para formas superiores de integração económica e cooperação política bilateral.

Um segundo nível de cooperação é o do relacionamento entre os países que integram os dois blocos regionais e que, do lado da União Europeia passam, em primeiro lugar, por Portugal e pela Espanha. E talvez seja a este nível que o potencial de cooperação esteja mais por explorar não obstante as redescobertas mútuas que se realizaram nos últimos anos, talvez mais por acção objectiva das forças da integração económica global do que por iniciativa estratégica bilateral nesse sentido. É possível alicerçar a cooperação entre a União Europeia e a América Latina na valorização dos dois espaços culturais e linguísticos transatlânticos e de vocação global que são o mundo lusófono e o mundo hispânico. Estes dois espaços poderão, inclusive, constituir a base da criação de novas realidades transnacionais que permitam dar corpo à ideia de Europa Global e, simultaneamente, dar sentido, no contexto actual, ao projecto de integração regional que é o Mercosul.

É importante realçar, em particular, o potencial das relações internas ao espaço lusófono. Tendo em conta o relacionamento histórico particular entre Portugal e o Brasil e a evolução recente das relações económicas entre os dois países é de esperar que resida aqui uma base para a construção de um novo relacionamento estratégico entre a União Europeia e o Mercosul. Neste contexto ganha todo o sentido a criação de um eixo privilegiado de cooperação económica e política entre Portugal e o Brasil que aproveite o posicionamento de cada país no respectivo espaço regional e constitua uma plataforma comum de afirmação na dinâmica de integração global. Este eixo poderá, inclusive, constituir os alicerces de uma comunidade económica e política mais ampla que integre os outros países lusófonos.

Como é sabido, Portugal abriu no século XVI, na sequência da sua expansão ultramarina, o caminho para o desenvolvimento do processo moderno de globalização que levou à formação da economia mundial actual. Deste processo resultou, também, uma realidade global particular, que se estende por cinco continentes, mobiliza mais de 200 milhões de pessoas, representa uma riqueza e um potencial económico elevados e dispõe de um bem comum notável que é a língua portuguesa. É tempo de dar conteúdo material substantivo à ideia de mundo lusófono que encontra, naturalmente, no Brasil e em Portugal, os seus alicerces fundamentais.

A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) pode, a todos os títulos, ser considerada como uma concretização embrionária desta ideia. No entanto ainda há um longo caminho a percorrer no sentido de consciencializar os seus membros da importância de se empenharem no projecto e de avançarem para patamares superiores de cooperação económica e política.

7. Notas finais

A introdução do euro e o alargamento aos países do centro e do leste da Europa vieram colocar à Europa novos desafios do ponto de vista do prosseguimento do seu processo de integração económica. Ou bem que a Europa é capaz de reforçar a sua coesão interna e, simultaneamente, projectar-se na dinâmica mais geral da integração económica global em curso, ou bem que se confronta com riscos acrescidos de dinâmicas internas centrífugas que, a mais ou menos curto prazo, poderão por em causa o processo de integração, tal como se desenvolveu até aqui.

No primeiro caso a Europa terá de abrir-se ao mundo e partilhar com ele os resultados obtidos com o seu próprio processo de integração. O euro poderá ser, nesta perspectiva, um instrumento fundamental de reforço do posicionamento geoestratégico da Europa e uma alternativa à ancoragem de outros países de outras zonas económicas nos seus processos de integração regional e de inserção na economia internacional. Esta é a perspectiva que decorre da realização do cenário da Europa Global que conjuga uma dinâmica de abertura atlântica, impulsionada pelos países que historicamente foram responsáveis pela abertura da Europa ao mundo através do oceano atlântico, com a recuperação de uma dinâmica de integração uniforme, se bem que minimalista no plano da integração política.

O cenário da Europa Global deve ser visto em contraponto com a realização do cenário da Europa Continental. Neste caso a perspectiva que se abre é a da conjugação de uma dinâmica que privilegia o alargamento de base continental - com deslocamento progressivo do centro económico e político europeu para leste - com uma dinâmica de aprofundamento dos níveis de integração que tenderá a ser multiforme ou exclusiva. A consequência será o reforço das oposições internas entre um “centro” progressivamente hegemonizado pelo eixo alemão ou franco-alemão e uma “periferia” ou “periferias”, nas quais se incluirão os países que não participarem nos patamares mais avançados de integração. O euro tenderá a ser, nesta situação, mais um instrumento de afirmação de hegemonias económicas e políticas internas e menos um instrumento de afirmação conjunta, e de cada país membro da União Europeia, no espaço mais alargado da integração económica global que hoje se desenvolve.

Seja qual for a evolução que se verificar do processo de integração na Europa, é um facto que hoje se evidencia a necessidade de se progredir em direcção a espaços mais diversificados de integração, que articulem experiências regionais em curso, e que conjuntamente se integrem de forma mais activa nas dinâmicas em curso de integração económica e política global. Estas experiências poderão, inclusive, constituir uma nova e mais sólida base de reorganização do sistema actual de relações internacionais e das suas instituições numa direcção mais conforme com as necessidades de crescimento económico sustentado e equilibrado à escala internacional.

Neste contexto particular existe um enorme potencial por explorar nas relações económicas e políticas da Europa com a América Latina, sobretudo por intermédio dos países que aí deixaram as suas marcas de identidade cultural e linguística, como é o caso de Portugal e da Espanha. A Comunidade de Países de Língua Portuguesa poderá desempenhar nesta perspectiva um papel pioneiro na criação de um espaço de integração económica e política global que permita aos países que a integram transcenderem-se nas suas limitações, ganharem uma importância acrescida nos seus próprios espaços regionais de integração, e ao mesmo tempo contribuírem para um reforço da projecção comum destes espaços nas dinâmicas globais de integração que hoje se afirmam.

5. Referências

- ALBUQUERQUE, R.C. e ROMÃO, A. (2000) (edit.); *Brasil-Portugal: desenvolvimento e cooperação. O diálogo dos 500 anos*. Rio de Janeiro: EMC.
- ALESINA, A. e SPOLAORE, E. (2003); *The Size of Nations*, Cambridge: The MIT Press.
- ECB (2002); *Review of the international role of the euro*, Dezembro.
- EMERSON, M. (2004); “Beyond EU-25: Europe’s Existential Dilemma”, Comunicação à Conferência *As novas fronteiras da Europa. O alargamento da União: desafios e consequências*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 26/27 Outubro.
- MONGELLI, F.P. (2002); “New” views on the optimum currency area theory: what is EMU telling us? ECB, W.P. nº 138.
- EICHENGREEN, B. (1998); “Does Mercosur need a single currency?” Comunicação à Conferência “*ALCA e o Mercosul: a economia brasileira e o processo de integração sub-regional e hemisférica*”, Brasília. 5-6 de Outubro.
- JONES, E. (2002); “The politics of Europe 2001: Adversity and Persistence”, *Industrial Relations Journal*, 33:5, Dezembro.
- LELLART, M. (2002); *La zone euro et la monnaie unique face à l’élargissement de l’union européenne*, Laboratoire d’économie d’Orléans, Doc. Recherche 2002-23.
- MACEDO, J.B. e outros (edit.) (2002); *Development is back*, Development Centre Studies, Paris: OECD.
- “A “Eurocentric” Perspective on Global Governance”, comunicação ao Seminário *Democracia e Governança na UE*, Universidade Católica, Lisboa, 18/10/2002.
- MENDONÇA, A. (2000); “Sobre a participação de Portugal na União Europeia e o Mundo Lusófono como espaço económico”, in *Brasil Portugal: desenvolvimento e cooperação. O diálogo dos 500 anos*/ organizadores,

- Roberto Cavalcanti de Albuquerque (Brasil) e António Romão (Portugal). Rio de Janeiro: EMC.
- ROMÃO, A. (coord.)(2004); *Economia Europeia*, Coleção Económicas, Lisboa: Celta Editora.
- SCHELKLE, W. (2002); “Disciplining Device or Insurance Arrangement? Two Approaches to the Political Economy of EMU Policy Coordination”, comunicação ao Seminário *Democracia e Governança na UE*, Universidade Católica, Lisboa, 18/10/2002.
- TORRES, F. (2002); “Democracy and Governance in the EU: The Examples of EMU and the Role of the European Parliament”, comunicação ao Seminário *Democracia e Governança na UE*, Universidade Católica, Lisboa, 18/10/2002.
- ZUCKERT, M. (2004); “The EU’s Federalism Deficit: A Madisonian Perspective”, Comunicação à Conferência *As novas fronteiras da Europa. O alargamento da União: desafios e consequências*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 26/27 Outubro.