

GRUPO II.2

**Governança na União Europeia**

**ÍNDICE DE TEXTOS**

---

**INTRODUÇÃO: Governança na União Europeia**

*Francisco Torres (Coordenação)*

**Governança, Crescimento e os Países do Alargamento**

*Miguel Lebre de Freitas*

**A Convenção Europeia e o Futuro da Governança Europeia**

*Erik Jones*

**O Dinamismo da Bola de Neve**

*Jorge Braga de Macedo*

**O Futuro da Coordenação Política na UEM**

*Waltraud Schelkle*

**Democracia e Governança na UE: Exemplos da UEM e das Políticas Ambientais e do Papel do Parlamento Europeu**

*Francisco Torres*

GRUPO II.2

**Governança na União Europeia**

INTRODUÇÃO

**FRANCISCO TORRES (COORDENAÇÃO)**

Professor e Coordenador de Investigação do IEE, Universidade Católica Portuguesa  
Professor Associado Convidado da Universidade de Aveiro  
Economista do Banco de Portugal

---

Tanto o conteúdo da pretendida Constituição Europeia como o próprio processo de a redigir pretendem, senão resolver, pelo menos lidar com o dilema entre democracia e eficiência tido como central ao processo de integração europeia. A questão da legitimidade democrática da União Europeia e da qualidade democrática das suas instituições é por isso central à Convenção Europeia. Por isso o Seminário “Democracia e Governança na União Europeia”, realizado no Instituto de Estudos Europeus da Universidade Católica, abriu o Debate Nacional sobre o Futuro da Europa. A transparência acrescida resultante da simplificação dos procedimentos e dos instrumentos não esgota as preocupações com a legitimidade democrática na UE. A expectativa de que o sistema político europeu se possa afastar do modelo consensual, aproximando-se do sistema majoritário, criando mais frequentemente minorias sem capacidade de o influenciar, cria uma maior exigência de legitimidade democrática. Mas também a crescente insatisfação com a falta de soluções (dadas pelos Estados nacionais e pelo próprio modelo intergovernamental) para os problemas cada vez mais complexos das sociedades modernas, também elas com um grau maior de exigência democrática e participativa, actua no mesmo sentido.

Essa legitimidade tão reclamada pode ser procurada não só em novas reformas institucionais mas também no funcionamento das actuais instituições e nas liberdades de circulação a que a Comunidade se comprometeu desde a sua fundação. A mobilidade efectiva dará aos cidadãos europeus a possibilidade de escolha entre várias cidadanias, o que legitimará por si o projecto europeu cumprindo a promessa implícita desde a sua fundação. A criação dessas possibilidades de escolha é uma forma de luta contra a exclusão do próprio processo de integração europeia.

O dilema entre eficiência e democracia pode ser por isso ultrapassado de vários modos, como nos é dado perceber pelas várias contribuições ao Congresso sobre este tema: com a implementação dessa mobilidade, com recurso ao método da coordenação aberta, mas também quando estamos em presença de outros modos de governação, nomeadamente a regulação supranacional (de que é exemplo a política monetária) e a decisão conjunta (de que é exemplo o mercado interno).

Importa por isso analisar tanto os processos como os resultados dos vários modos de governação alternativos ao modo intergovernamental. Os exemplos da construção da União Económica e Monetária (UEM) e do alargamento do procedimento da co-decisão a muito mais áreas de decisão conjunta e com acrescidos e importantes poderes para o Parlamento Europeu conferidos pelo Tratado de Amsterdão, cujos processos culminaram em 1999 são importantes para se perceber de que novas formas de governação estamos a falar.

Importante é também perceber como funcionam as várias instituições em sentido amplo (UEM, Mercado Interno, co-decisão, etc.) da União Europeia bem como de que forma interagem os seus principais actores (o PE, o Conselho, a Comissão, o BCE e os parlamentos nacionais). Com efeito, a criação de várias ‘instituições informais’ (interacção dos vários actores da UE através de regras não escritas) são factores fundamentais na criação de incentivos legítimos (novas instituições) e mais apropriados para a correcta implementação de políticas comuns (internalizando algumas externalidades).

O Parlamento Europeu parece desempenhar cada vez mais o papel de principal das várias agências europeias (Comissão e BCE) bem como de co-legislador com o Conselho e a Comissão,

umentando a legitimidade e qualidade democrática (transparência, responsabilização e participação) do processo de construção europeia. É necessário perceber em que medida esse papel tende a ser cada vez mais importante como tem acontecido até aqui, apesar das várias reformas dos tratados incidirem muitas vezes, como acontece também agora, sobre questões meramente formais (negociais) e muito pouco substantivas.

Mas se a qualidade democrática da formulação de políticas na UE também pode aumentar substancialmente graças a esse novo papel do Parlamento Europeu (até agora o grande vencedor de todas as batalhas meramente formais – e por isso mesmo apenas ruidosas mas sem conteúdo substantivo – entre os negociadores das anteriores conferências intergovernamentais) como colegislador e principal, os parlamentos nacionais podem agora exercer um papel mais activo no processo legislativo da União Europeia, aumentando a sua influência em relação aos respectivos governos – e aos seus representantes – no que toca a assuntos de integração europeia.

Os desafios associados a este processo requerem porém uma contínua evolução da governança na UE devido à necessidade de controle democrático das suas novas instituições. A eficácia das políticas europeias e a qualidade da democracia no processo de integração europeia, contudo, podem ser melhoradas se o método de governança intergovernamental der lugar à interacção entre as várias instituições representativas (parlamentos nacionais e Parlamento Europeu) a diferentes níveis e, entre estas e a sociedade civil. Essa interacção permite desde logo modos de governança mais transparentes e participativos.

Examinar o modelo europeu, que se está continuamente a reinventar à medida que o processo de integração se aprofunda, é por isso particularmente útil para se perceber até que ponto é possível desenvolver novas formas democráticas e eficientes de governança na União Europeia.

## Governança, Crescimento e os Países do Alargamento <sup>1</sup>

MIGUEL LEBRE DE FREITAS

Universidade de Aveiro

Nesta intervenção, procuramos realçar o papel da política económica no processo de convergência. O crescimento económico não é imune à política, boa ou má, e por isso nenhum país está condenado a convergir, seja ou não membro de um clube particular.

Para ilustrar, mostramos que não há uma tendência geral para os países mais pobres crescerem mais depressa, nem dentro da OCDE, nem dentro da União Europeia. Embora se tenha verificado convergência entre aqueles países nas décadas que se seguiram à II Grande Guerra, o processo de aproximação parece ter-se esgotado nos anos 80. A interpretação é que, a par das forças de atracção, nomeadamente a mobilidade do capital e a transferência de tecnologia, existem dinâmicas próprias relacionadas com as políticas económicas locais. Assim, após uma fase fortemente marcada pelas dinâmicas de transição que resultaram das ruptura causadas pela II Grande Guerra e pela implementação da Nova Ordem Económica Internacional, durante a qual houve um movimento geral no sentido da convergência, à medida que esses efeitos se diluíam, as idiosincrasias locais emergiram como factores de diferenciação.

Em geral, as diferenças na acumulação de capital (físico, humano) e de produtividade estão relacionadas com as instituições e as políticas governamentais que determinam o ambiente económico e o sistema de incentivos no qual os indivíduos investem e produzem<sup>2</sup>. Uma determinada infraestrutura social será favorável se fornecer um ambiente que incentive o esforço, a acumulação de capital, a inovação e a adopção de novas tecnologias. Mas se há distorções, se as instituições não funcionam e se há desperdício de recursos em burocracia e corrupção, provavelmente a economia não cresce. Uma boa governança, contribuindo para uma utilização mais eficiente dos recursos, conduz a um maior retorno do investimento e, por conseguinte, a uma acumulação mais rápida de capital físico e humano.

Se nos últimos anos Portugal cresceu o que cresceu, tal ficou a dever-se ao relativo sucesso com que se implementaram uma série de reformas. Nomeadamente, a liberalização do sistema financeiro e a transposição para a legislação portuguesa de um conjunto de normas e directivas comunitárias, que permitiram melhorar o desempenho do mercado. Ao longo desse processo, desenvolveram-se entidades de supervisão e criaram-se regras para enquadrar a política macroeconómica. Comparando com a situação em 1985, em que o Estado detinha grandes empresas que actuavam em regime de monopólio, controlava preços e taxas de juro, absorvia a maior parte do crédito interno e limitava o acesso ao crédito externo, a política e as instituições deram um salto de gigante.

No Quadro 1 apresentam-se alguns indicadores de qualidade da governança, construídos por Kaufman e outros (1999). As colunas (1) e (2) procuram avaliar a capacidade do governo para formular e implementar políticas económicas saudáveis. As colunas (3) e (4) avaliam a confiança dos cidadãos nas instituições que governam as interações económicas. As colunas (5) e (6) captam a forma como o Governo é escolhido, controlado e substituído. Embora os primeiros quatro itens tenham uma relação mais directa com a produtividade, em última análise a eficácia das políticas e o desenho das instituições dependem da forma como o poder político responde perante a Sociedade.

De acordo com dados do Quadro 1, Portugal apresenta um nível de desenvolvimento institucional que compara bem, quer com os países da coesão, quer com os candidatos ao alargamento. Embora estas comparações não dêem suporte a teses catastróficas sobre a evolução da Economia Portuguesa, subsistem ao nível desagregado motivos de preocupação. Nomeadamente, o facto de o mercado de trabalho em Portugal não ter acompanhado o movimento geral no sentido da

<sup>1</sup> Sumário baseado na intervenção do autor na conferência «Inovação, Alargamento e Coesão na União Europeia», que teve lugar em 2 de Dezembro de 2002, na Universidade de Aveiro, no âmbito do debate nacional «Portugal e o Futuro da Europa», promovido pelo Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais.

<sup>2</sup> A importância das instituições para o desenvolvimento económico tem sido há muito tempo salientada pelos historiadores (veja-se, por exemplo, North, 1990). Nos últimos anos, esta matéria tem recebido atenção crescente por parte dos economistas.

liberalização. A Figura 1, que compara a rigidez das leis laborais em diversos países, ilustra bem a competitividade excepcionalmente baixa da Economia Portuguesa neste domínio.

Sem dúvida, a rigidez das leis laborais constitui um dos principais entraves ao crescimento económico em Portugal<sup>3</sup>. Não só porque afecta o nível de esforço individual, mas também porque limita a eficiência na afectação dos recursos. Por um lado, ao enfraquecer a ameaça de despedimento como mecanismo dissuasor de comportamentos perversos, a lei promove a baixa produtividade e o absentismo. Por outro lado, ao onerar os despedimentos, restringe a capacidade de ajustamento da economia aos choques reais. Os trabalhadores são induzidos a permanecer demasiado tempo nas empresas em declínio, em lugar de procurarem alternativas de maior produtividade. Com isso, retarda-se a re-afecção dos recursos, sujeitando a economia a custos acrescidos.

Não obstante a necessidade de mudar a legislação do trabalho ser reconhecida, o processo político em Portugal revela-se adverso à realização de uma reforma profunda nessa matéria. Perante a grande resistência da opinião pública, as iniciativas governamentais têm-se pautado por propostas frouxas, não permitindo perspectivar uma resolução rápida do problema. No entanto, num contexto em que a mobilidade das pessoas é menor do que a mobilidade do capital, a menor competitividade em matéria de legislação laboral, paga-se com crescimento inferior e salários mais baixos.

A transição incompleta da Economia Portuguesa pode constituir uma lição relevante para os países que agora aderem à União Europeia. Se durante as sucessivas etapas do processo de integração foi fácil mobilizar a opinião pública e gerar consensos para efectuar reformas difíceis, num contexto de menor incidência da «pressão virtuosa», a opinião pública manifesta agora um maior alheamento em relação a reformas essenciais. E os interesses estabelecidos ganham margem de manobra para organizar a sua resistência.

A temporização do processo de liberalização deve, pois, ser acautelada. Se o essencial das reformas estiver concluído na altura da adesão à moeda única, os benefícios da mobilidade do capital serão potenciados. Após essa data, o mais natural é a guerra de atrito arrastar-se no tempo, sujeitando a economia uma convergência lenta.

---

<sup>3</sup> A rigidez das leis laborais está incluída no agregado (2), do Quadro 1. De acordo com os resultados obtidos em Freitas (2002), o rendimento per capita em Portugal teria crescido mais 0.9% ao ano no período 1980-2000 se o nosso país usufruísse de uma legislação laboral semelhante à da Irlanda. Os mesmos cálculos sugerem que, se Portugal convergisse para o nível da Irlanda numa medida de qualidade institucional compreendendo aspectos de (1), (3) e (4), o crescimento teria sido superior em apenas 0.2% ao ano.

## Quadro 1

## Qualidade da Governança (final dos anos 90)

Número de ordem em 154 países

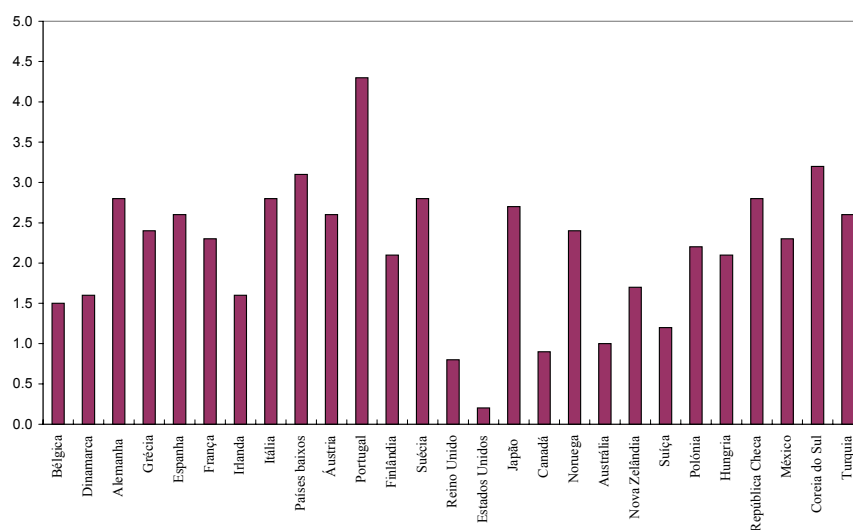
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	Eficácia do Estado	Carga Regulatória	Cumprimento da Lei	Corrupção	Responsabilização	Instabilidade Política
Irlanda	17	6	17	16	9	4
Portugal	23	20	25	22	12	10
Espanha	10	25	28	23	21	43
Chipre	24	28	33	10	28	53
Hungria	37	26	42	34	24	18
Malta	35	58	35	40	18	13
Eslovénia	39	50	38	25	32	24
Polónia	31	47	49	42	31	31
República Checa	38	45	48	45	23	34
Estónia	48	33	51	35	39	35
Grécia	40	41	53	26	30	65
Letónia	60	52	65	78	48	49
Eslováquia	71	83	67	57	44	41
Lituânia	58	90	62	56	42	58
Bulgária	127	51	83	107	51	51
Roménia	112	77	78	96	57	76
Turquia	100	42	71	88	125	128

Fonte: dados de Kaufman e outros (1999), ordenados para um universo de 154 países. Notas: A coluna (1) agrega medidas sobre a qualidade do serviço público, incluindo percepções sobre a competência dos funcionários públicos, a qualidade da burocracia, a independência da administração relativamente ao poder político e a credibilidade dos compromissos assumidos pelo Estado. A Coluna (2) mede a qualidade das políticas, nomeadamente o excesso de regulamentação e políticas contrárias ao funcionamento do mercado, incluindo controlos de preços e supervisão insuficiente. A Coluna (3) mede a confiança dos agentes económicos na Lei e na sua aplicação, incluindo percepções sobre a eficácia dos tribunais e o cumprimento dos contratos. A Coluna (4) mede as percepções sobre o nível de corrupção. A Coluna (5) mede o grau de participação dos cidadãos na escolha do Governo, incluindo liberdades cívicas, direitos políticos e independência da comunicação social. A Coluna (6) mede a instabilidade política, isto é, a probabilidade de o governo ser influenciado ou demitido por métodos inconstitucionais.

## Figura 2

## Grau de protecção ao emprego

Final dos anos 90



Fonte: OCDE (1999).

## A Convenção Europeia e o Futuro da Governança Europeia

ERIK JONES

Johns Hopkins University, Bolonha

É necessário abordar com a maior seriedade os trabalhos da Convenção Europeia, nomeadamente na medida em que se ocupa da crescente cisão entre as instituições europeias e a opinião pública. Abordar com a maior seriedade os trabalhos da Convenção europeia significa que temos a obrigação de esclarecer quais os seus objectivos, como estes servem a sua função e quem, em última análise, é responsável pelos resultados da Convenção. Estas são considerações fundamentais que, enquanto se mantiverem ambíguas, só muito dificilmente poderão ajudar a encontrar a solução para o fosso que separa a União Europeia da sua população.

A minha apresentação está organizada em três capítulos, dois dos quais derivam do *background paper* que elaborei ao analisar as políticas da União Europeia em 2001. No primeiro capítulo, analisava alguns dos muitos abalos que atingiram a Europa no passado recente: o veto irlandês ao tratado de Nice, os motins de Gotemburgo, o abrandamento económico ou o 11 de Setembro. Na argumentação, defendi que a Europa tem sido surpreendentemente resistente a todas aquelas convulsões. Apesar de se poder esperar que aqueles desafios animassem grandes mudanças na Europa, tal nunca veio a suceder. A explicação que avanço para esta situação reside no facto de ser a própria complexidade institucional da Europa o que a impede de se desviar da sua agenda. Os compromissos assumidos no passado são demasiado importantes para serem ignorados e os arranjos entre os Estados membros estão cuidadosamente equilibrados para que possam ser postos em causa. Neste contexto, a União Europeia é relativamente impermeável a qualquer choque maior que possa vir do exterior

No entanto, não se quer com isto dizer que o processo de integração europeia é invulnerável. Aliás, se a impermeabilidade da União Europeia tem algum calcanhar de Aquiles, ele encontra-se do lado da opinião pública. Por este motivo, a segunda parte da apresentação explicava como as mudanças na opinião pública podiam ultrapassar a complexidade institucional, como podiam encorajar o poder político a afastar-se de compromissos passados e como podiam ajudar os países a ignorar arranjos alcançados entre Estados membros, enquanto lutam por afirmar a sua autoridade no plano nacional. Por agora, pode ser ainda pequena a ameaça de tais mudanças no sentimento da opinião pública. No entanto, está a crescer e seria um erro não encetar os esforços no sentido de assegurar que a população europeia apoie o processo de integração, que se sinta parte integrante deste processo e que estimule a sua respectiva classe política a procurar os benefícios através da Europa, e não através dos seus vizinhos.

A terceira parte da apresentação é uma sugestão: se o objectivo da Convenção é responder ao desafio de eliminar o fosso entre a União Europeia e a sua população, então é necessário considerar três aspectos do funcionamento actual da Convenção. Em primeiro lugar, temos de ser claros quanto ao objectivo real da Convenção – pretende um compromisso directo da população ou aspira a propor reformas às instituições europeias para que, estas sim, consigam um compromisso directo do público? Em segundo lugar, somos obrigados a questionar a forma como a convenção se encaixa no processo de governação europeia – é suposta representar alguma «vontade da população» ou funciona como depositária de um bem comum à qual se entrega em exclusivo as capacidades de direcção? Finalmente, é necessário determinar a propriedade da Convenção – trata-se de uma assembleia popular ou é uma mera entidade consultiva ao serviço dos Estados membros?

O que importa registar é que o conjunto dos procedimentos da Convenção sugerem várias interpretações possíveis sobre o que se está a fazer, como se está a conceber e em nome de quem se está a actuar. É provável que todas estas ambiguidades, mais que resolver, contribuam para agravar as preocupações populares relativamente à União Europeia.

## Democracia e Governança na UE: O novo papel do Parlamento Europeu<sup>1</sup>

FRANCISCO TORRES

Universidade Católica Portuguesa, Lisboa

Nesta contribuição tento demonstrar de que forma o dilema entre eficiência e democracia se pode ultrapassar não só com recurso ao método da coordenação aberta, como é hoje defendido por uma linha de investigação mais popular, mas também quando estamos em presença de outros modos de governação, nomeadamente a regulação supranacional (de que é exemplo a política monetária) e a decisão conjunta (mercado interno).

São analisados tanto os processos como os resultados destes dois modos de governação, também eles alternativos ao modo intergovernamental. Os exemplos utilizados são o da construção da União Económica e Monetária (UEM) e do alargamento do procedimento da co-decisão a muito mais áreas de decisão conjunta e com acrescidos e importantes poderes para o Parlamento Europeu conferidos pelo Tratado de Amsterdão. Ambos os processos culminaram em 1999.

Verifica-se que não é nestas fases de transição (até 1999) que é possível encontrar o *trade-off* entre eficiência (demonstrada pelos resultados práticos da criação destas duas “instituições”) e legitimidade e/ou qualidade democrática dos respectivos processos. Isto porque em matéria de co-decisão, a acrescida e mais significativa participação de um órgão eleito como o Parlamento Europeu no processo legislativo com o Conselho e a Comissão (um órgão não eleito) não retira qualidade democrática aquele processo. Também as sucessivas eleições (e até referendos) e o carácter democrático da delegação de poderes do Conselho Europeu e do Conselho de Ministros, representantes dos vários Estados Membros, no Banco Central Europeu, ratificada por todos os parlamentos nacionais, não parece carecer de legitimidade democrática e pode mesmo ser vista como uma forma de aumentar a qualidade democrática (transparência, responsabilização e participação) do processo de unificação monetária.

Por outro lado, no que respeita ao funcionamento da União Económica e Monetária (implementação da política monetária e do próprio Pacto de Estabilidade e Crescimento) é possível aumentar tanto a eficiência desta instituição (UEM) como a eficácia das políticas macro-económicas bem como a sua qualidade democrática com o desenvolvimento das funções ainda incipientes de Principal do Parlamento Europeu relativamente ao BCE (a agência à qual o Conselho delegou poderes, prescindindo do direito de controlo político por razões de credibilidade da própria política monetária). O mesmo se passa relativamente a algumas políticas (nomeadamente a política ambiental) objecto de co-decisão, onde um maior envolvimento do Parlamento Europeu, e, indirectamente, dos parlamentos nacionais (matéria ainda muito pouco estudada) tem contribuído para aumentar a eficácia e democraticidade na adopção das directivas europeias.

Os desafios associados a este processo requerem porém uma contínua evolução da governança na UE devido à necessidade de controle democrático das suas novas instituições. A eficácia das políticas Europeias e a qualidade da democracia no processo de integração Europeu, contudo, podem ser melhoradas se o método de governança intergovernamental ceder lugar à interacção entre as várias instituições representativas (parlamentos nacionais e Parlamento Europeu) a diferentes níveis e, entre estas e a sociedade civil. Essa interacção permite modos de governança mais transparentes e participativos.

Para alguns autores o desenvolvimento de novos instrumentos de coordenação como o Método Aberto de Coordenação, é uma alternativa pragmática mas credível para o método comunitário de

---

<sup>1</sup> Várias versões deste *paper* foram apresentadas em Setembro e Outubro na primeira Conferência Pan-Europeia sobre Políticas da União Europeia, do Consórcio Europeu de Investigação Política (Bordéus) e em seminários na *Johns Hopkins University (SAIS)* e na Universidade Católica, e em Fevereiro no *Max Planck Institut* de Colónia e no *EUI alumni meeting* em Bruxelas. Estou particularmente grato a Erik Jones, Annette Bongardt, Amy Verdun, Suzanne Schüttemeyer, Jonathon Moses, Joachim Wuermerling e Maria Eduarda Gonçalves pelos comentários e discussões. É claro que as opiniões expressas e os eventuais erros são apenas da minha responsabilidade.

integração, o qual não compromete o equilíbrio entre legitimidade e eficiência. Nesta contribuição defendemos que a qualidade de duas novas instituições – a UEM e o processo de co-decisão, exemplos de regulamentação supranacional e do processo de decisão conjunta – bem como a formulação de políticas delas resultante podem contribuir para uma maior eficiência institucional e eficácia política ao mesmo tempo que não carecem de legitimidade democrática e se caracterizam por uma maior democraticidade processual.

Com efeito, estes dois processos permitiram a internalização de diferentes externalidades na União (a nível monetário os custos de uma inflação excessiva e da instabilidade cambial e a nível ambiental os custos de excessivos níveis de poluição e deterioração da qualidade de vida) aumentando a eficiência e eficácia da sua resposta aos problemas dos cidadãos para os quais a maioria dos EM se tinha revelado incapaz.

O novo papel do Parlamento Europeu como Principal do BCE (depois de o Principal inicial ter abdicado dessa prerrogativa por razões de credibilidade e eficiência) tem permitido uma maior participação (deliberação) nas discussões sobre a conduta da política monetária europeia, contribuindo assim para uma maior transparência. Estas discussões têm envolvido especialistas em política monetária e economistas com diferentes perspectivas, bem como os parlamentos nacionais. Os membros dos parlamentos nacionais podem, por sua vez, compreender melhor e, assim, discutir o conjunto de políticas apropriadas ao seu próprio país, com os respectivos governadores dos seus bancos centrais e responsáveis governamentais. Estas acrescidas transparência e participação aumentam por seu lado a efectividade e aceitação (os bancos centrais sempre compreenderam bem a necessidade de um apoio alargado às suas políticas) da política monetária.

A qualidade democrática da formulação de políticas na UE também aumentou substancialmente graças ao emergente papel do Parlamento Europeu como co-legislador com poder de veto no processo de co-decisão. Por outro lado, os parlamentos nacionais podem agora exercer um papel mais activo no processo legislativo da União Europeia, aumentando a sua influência em relação aos respectivos governos no que toca a assuntos de legislação europeia.

Mais responsabilização democrática e maior interacção entre as instituições representativas a diferentes níveis, com a criação de várias 'instituições informais' (interacção entre vários actores como o PE, o Conselho, a Comissão, o BCE e os parlamentos nacionais) são factores fundamentais na criação de incentivos legítimos e mais apropriados para a correcta implementação de políticas comuns (internalizando algumas externalidades). Para além disso, estes factores chave, permitem ainda a operacionalização de conceitos como responsabilização, subsidiariedade e condicionalidade até hoje pouco desenvolvidos na UE (uma das principais causas de desentendimentos a nível político e de governação) e assim desenvolver algumas formas de democráticas (e mais efectivas) de condicionalidade na utilização de fundos estruturais e de outras contrapartidas da União.

Examinar o modelo europeu, que se está continuamente a reinventar à medida que o processo de integração se aprofunda, é particularmente útil porque não se trata de uma mera transposição dos modelos nacionais para o nível da União (em que se têm cristalizado boa parte das críticas e trabalhos sobre o défice democrático europeu). É por isso possível responder melhor aos anseios e preocupações dos cidadãos europeus (relativamente aos quais os Estados nacionais se mostram impotentes) através do desenvolvimento de formas democráticas e eficientes de governança na União Europeia, respondendo assim aos desafios do processo de globalização e da crescente individualização e complexidade das sociedades modernas.

## Dinâmica de Bola de Neve em Direcção ao Bem Comum Europeu: Uma Perspectiva de Governança Global

JORGE BRAGA DE MACEDO

Centro de Desenvolvimento da OCDE, Paris

Universidade Nova de Lisboa

---

### Credibilidade, segurança e solidariedade

Após o 11 de Setembro, a ênfase na segurança trouxe de volta a hierarquia, mesmo entre países desenvolvidos membros da OCDE, mas trouxe igualmente a “globalização da solidariedade”.

- A globalização empresarial e a “revolução da informação” havia alterado os processos políticos de tal forma que o “*soft power*” se tornou mais importante do que o “*hard power*”.
- A credibilidade tornou-se um recurso-chave de poder, transmitindo às organizações mais abertas e transparentes uma vantagem no que toca à informação livre.

### Bem comum a vários níveis

- A aplicabilidade global da experiência europeia à procura do “bem comum”, reside no facto de a União Europeia ser uma comunidade de Estados-nação.
- A *integração flexível* reconhece a legitimidade nacional e a responsabilidade democrática ao nível nacional.

A *integração flexível* acentua também o papel da pressão externa no sentido de implementar reformas estruturais, às quais se opõem as actuações em função de interesses domésticos, através de uma concorrência baseada em padrões ou a “pressão dos pares”.

### O princípio generalizado da proximidade

- A Proximidade (igualmente designada de “subsidiariedade”) sugere respostas da governação, a um nível apropriado, através da acção combinada de eleitos e da sociedade civil (incluindo o sector empresarial).
- O bem comum pode ser fornecido por instituições regionais, desde que os vários níveis de governo sejam combinados de uma forma apropriada.
- A *integração flexível* generaliza o princípio da proximidade, da geografia às áreas em discussão.

### A coesão e o “esticão do euro”

- O euro trouxe convergência e coesão porque as “novas políticas de credibilidade” ultrapassaram a hierarquia financeira entre riscos soberanos.
- Os sindicatos reconheceram a interacção perversa entre os aumentos de preço e de salário (que prejudica desproporcionalmente os pobres e os desempregados) e a opinião pública aceitou o carácter de médio prazo desta política.
- Ainda assim, os eleitores levaram mais tempo a convencer do que os mercados, e alguns países utilizaram o euro para adiarem reformas impopulares, ameaçando, com o “esticão do euro”, os benefícios da cultura de estabilidade.

## Competição e cooperação

- Para qualquer número de Estados membros, há uma arbitragem possível:
  - a liberdade de entrar em acordos contratuais que incluem alguns membros e excluem outros e
  - requisito último de "uma pessoa, um voto" que estaria associado a um novo Estado emergindo da integração de todos os membros.
- Cada pilar da União Europeia (Comunidade, JAI, PESC) pode assim ser visto como uma combinação entre competição e cooperação (CEPR 1996).
- O “euro sistema” inclui o grupo do euro, o Pacto de Estabilidade e o Banco Central Europeu, mais próximo da integração.

## A flexibilidade de *Nice*

- *Nice* tornou possível a "cooperação reforçada" na Comunidade, na JAI e até em algumas áreas da PESC (CEPR 2001).
- Juntamente com a Convenção, que lida com os princípios fundacionais, como a proximidade, a legitimidade e a responsabilidade, esta forma de *integração flexível* pode ajustar o quadro institucional europeu.
- A *integração flexível* também acentua o carácter portátil da experiência europeia para países em diferentes etapas de desenvolvimento económico e financeiro.
- A *integração flexível* pode, assim, facilitar o alargamento e uma política de desenvolvimento mais flexível, em consonância com o “consenso de Monterrey”.

## O efeito bola de neve e os parlamentos

- A *integração flexível* pode convencer Estados inicialmente relutantes a aderir.
- Este “efeito bola de neve” é maior quando existem externalidades de rede com benefícios de exclusão, como é o caso do “euro sistema” (e também Schengen).
- Mas a *integração flexível* não se aplica a recursos comuns (impostos ou outros) onde existam problemas relacionados com o chamado efeito de boleia (Alkuin Kolliker 2001).
- Os países da coesão estavam hesitantes relativamente às propostas com vista à *integração flexível* efectuadas durante a preparação para *Amsterdão*, tendo o parlamento português, inclusive, sido o primeiro a defender esta perspectiva.
- O reforço do COSAC constituiu outra contribuição, (ver as minhas *Multiple allegiances as fate*, Novembro de 1995).

## O Futuro da Coordenação Política na UEM

WALTRAUD SCHELKLE

London School of Economics and Political Science, Londres

O debate acerca da coordenação política na União Económica e Monetária (UEM) mantém a sua relevância. Romano Prodi, presidente da Comissão Europeia, chocou o público ao classificar as regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) como «estúpidas, assim como todas as decisões de carácter rígido». Em Maio de 2002, uma proposta da Comissão vinha sugerir um papel de liderança para o PEC, no que refere à coordenação de políticas fiscais; no entanto, foi rejeitada pelos ministros das Finanças, com especial veemência por parte do ministro francês, do inglês assim como do seu congénere alemão. A resposta da Comissão foi a de enviar esta proposta para uma apreciação mais aprofundada no âmbito da convenção sobre uma futura constituição Europeia. Estas divergências indicam que a institucionalização da coordenação política na UEM está em constante modificação, assim como é uma indicação de que os estrategos da política da UE se apercebem da necessidade de tomar medidas para reformar as deficiências existentes.

No âmbito do debate académico em relação ao tipo de coordenação político-económica que a UEM precisa, existem dois campos distintos. Aqueles que se posicionam favoravelmente em relação ao PEC, defendem alguns argumentos de política económica *standard* relativos à estabilidade da política económica em si: a capacidade de intervenção fiscal dos governos deve ser limitada para o seu próprio bem. Os críticos do Pacto defendem, com base em novas e velhas macroeconomias, que os governos devem gozar de uma margem de manobra flexível no que respeita à estabilização fiscal, principalmente porque a união monetária elimina a capacidade de estabelecer taxas de juro específicas ao país. Esta perspectiva sugere que, quando as regras estipuladas pelo PEC são obrigatórias, realidade constatada no presente pela Alemanha e Portugal, os governos têm tendência para aplicar políticas desestabilizadoras e pró-cíclicas. Assim, o pacto de estabilidade pode mesmo exercer o efeito oposto ao seu nome.

Embora seja um ponto controverso, a coordenação política na UEM foi estruturada de acordo com a «perspectiva de disciplinamento» e, assim, controla a acção dos governos com o objectivo de prevenir falhas na política fiscal. No entanto, se as autoridades políticas estão sempre prestes a dar uso incorrecto aos meios de que dispõem, como supõe a perspectiva de disciplinamento, nomeadamente inflacionar a economia para obter ganhos de curto prazo ao nível das taxas de desemprego, então, a integração monetária europeia é um projecto irresponsável. A UEM seria, através desta perspectiva, nada mais que um cartel em que os patifes estão constantemente a tentar colocar o próximo em xeque. Assim, temos no presente um quadro no qual se desenvolvem políticas sólidas e legítimas, mas que, no entanto, formam um paradoxo quando baseadas em pressupostos políticos que tornam toda a UEM ilegítima.

A «perspectiva de segurança» que é aqui delineada não está baseada em pressupostos que só os eurocépticos partilham. Esta perspectiva tenta tornar a estabilização mais efectiva de duas maneiras: por um lado, juntando e analisando riscos como ciclos financeiros assíncronos e, por outro, afastando interesses específicos a nível nacional que estejam na génese de políticas inflacionárias. Esta última é um tributo aos conceitos explanados na perspectiva de disciplinamento, nomeadamente que as considerações político-económicas têm que ser levadas a sério. Por conseguinte, a perspectiva de segurança estabelece linhas de orientação para a reforma com fundamentos macroeconómicos e político-económicos.

As reformas mais urgentes aqui sugeridas não têm necessariamente que ser totalmente reinventadas. Algumas velhas e novas propostas da Comissão têm demonstrado ter uma base teórica coerente:

A Comissão resistiu ao automatismo puro em relação ao procedimento em caso de défice excessivo (PDE), implícito na proposta inicial apresentada pelo Ministério das Finanças alemão para um pacto de estabilidade. Não seguir as regras de forma rígida, num mundo de incertezas, faz todo o sentido. Se os governos não puderem pensar a estratégia para as taxas de inflação e défices orçamentais à sua discrição, precisa então de ser analisado de forma específica e aprofundada se, no

caso de erro, a culpa é do governo ou do mercado. Infelizmente, quem agora decide se o PDE deve ser activado ou não é o Conselho Ecofin. Ora, não devem ser os potenciais beneficiários do seguro a estabelecer se um deles se portou mal (começar o PDE) ou apenas está com pouca sorte, para o qual o seguro foi criado (não começar o PDE mas contribuir para o mesmo).

Como previamente mencionado, a Comissão sugeriu em Maio de 2002 desempenhar um papel mais activo na coordenação de políticas fiscais. Por outras palavras, sugeriu a aplicação do, honrado pelo tempo, método comunitário, para a coordenação política da UEM. Partindo da perspectiva de segurança o método comunitário faria sentido nesta área, mesmo se a proposta fosse motivada pelo interesse específico de uma organização para expandir as suas competências (por ex: a Comissão). É necessário implementar uma entidade independente, não o Ecofin, que estabeleça se o caso de «segurança» é premente ou se o segurado é responsável pelo «acidente» e tem que pagar a conta.

A Comissão propôs anteriormente que os países membros da UEM devem procurar estabelecer um objectivo fiscal agregado quando coordenam as suas políticas fiscais. Sem sucesso nesta frente, no entanto, em linha com a perspectiva de disciplinamento, o PEC tem como objectivo o controle do deficit orçamental país a país e não existe um mecanismo que assegure que a soma destes défices orçamentais estão em linha com uma política monetária única. Em contraste, a perspectiva de segurança, em concordância com velhas e novas política macroeconómicas, apoia a prossecução de um objectivo fiscal agregado, considerando-o fundamental para a sustentabilidade de um conjunto de políticas no âmbito da união monetária.

Mesmo antes da unificação monetária europeia ter começado a sério, a Comissão pediu um estudo sobre a viabilidade de um mecanismo de estabilização comunitário. A proposta de Alexander Italianer e seus colaboradores é simples mas eficaz. Pagamentos por transferência seriam activados quando a taxa de desemprego de um dado país aumentasse para níveis superiores à média da UEM, excluindo esse país. São calculadas estimativas relativas ao nível de segurança ou estabilidade que poderia ser atingido, tendo como ponto de comparação o sistema de transferências e de imposto federal nos EUA, mas com um custo muito mais baixo, requerendo apenas 0,2% do PIB da UEM. A perspectiva de segurança apoia a ideia de um mecanismo de estabilização específico. Seria assim um substituto para uma federação fiscal complexa e desenvolvida, que esta perspectiva considera essencial num contexto macroeconómico. No entanto, o mecanismo de estabilização comunitário é politicamente mais apropriado, desempenhando também a mesma função, nomeadamente, analisar o risco existente para o rendimento e geração de emprego no desenvolvimento de um ambiente político na UEM.

Agora que as reformas de coordenação política no quadro de Maastricht parecem iminentes, a perspectiva de segurança também propõe o repensar do critério de entrada, tendo em conta o futuro alargamento da UEM. Deste ponto de vista, reformas estruturais como a independência do banco central a nível nacional, fazem muito sentido porque previnem selecções adversas: só os países que implementando estas reformas estruturais demonstrarem prontidão e vontade para respeitar os requisitos da futura coordenação política, podem aderir à UEM. A consolidação do sector financeiro pode ser considerado outro importante critério de adesão dos países da Europa de Leste. Em oposição, os critérios de performance do Tratado de Maastricht, como convergência da inflação e das taxas de juro de longo prazo, não fazem muito sentido já que serão realizados com a entrada na UEM. Assim, este critério não pode discernir entre bons e maus riscos em nome de uma organização segura que a UEM é suposto ser.

Em suma, uma perspectiva de segurança para a coordenação política na UEM não procuraria cortar autonomia aos governos, mas sim facilitar que estes atingissem um patamar de estabilidade de forma mais efectiva. Deste ponto de vista, as antigas e recentes propostas da Comissão proporcionam-nos uma perspectiva de reforma coerente. Podem também promover tanto a segurança como a disciplina do mecanismo em questão. Se implementadas, estas propostas podem contribuir em muito para uma coordenação política na UEM, economicamente mais construtiva e politicamente mais legítima.