

DA MOEDA ÚNICA À UNIÃO POLÍTICA ?

Rui Henrique Alves
Faculdade de Economia do Porto
Setembro 2000

Resumo

No presente artigo, tenta mostrar-se que a moeda única deve ser vista necessariamente sob um duplo prisma, enquanto reflexo máximo da integração económica na Europa e enquanto catalizador decisivo da necessidade de uma maior velocidade no processo de integração política.

Assim, por um lado, atende-se à moeda única enquanto ponto de chegada culminante do processo de integração económica na Europa, fazendo-se uma breve análise do caminho percorrido e das lições que encerra, bem como uma apreciação da real importância económica da moeda única europeia e das suas implicações sobre a organização económica e política da União.

Por outro lado, atende-se à moeda única enquanto ponto de partida para um novo fôlego da construção política europeia, evidenciando o modo como algumas das questões levantadas pelo advento do euro, em conjunto com outros problemas emergentes ou actuais na União, parecem impelir a uma transformação essencial da sua organização política, a ocorrer a médio prazo e tendendo ao aparecimento de um sistema de tipo federal, ainda que, forçosamente, com características originais.

PALAVRAS-CHAVE: Europa, União Económica e Monetária, Política Económica, União Política, Intergovernamentalismo, Federalismo, Federalismo Fiscal

*“O presente Tratado assinala uma nova etapa no processo de criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos da Europa, em que **as decisões serão tomadas de uma forma tão aberta quanto possível e ao nível mais próximo possível dos cidadãos.**”*

(Art. 1º, Título I, Tratado de Amesterdão)

*“What I want is a **United States of Europe**”*

(Helmut Khol, 1992)

*“In the long run, the single currency has to become **the expression of a united political entity more complete** than the present one”*

(Tommaso Padoa-Schioppa, 1999)

*“Il peut donc apparaître que **nous avons désormais**, dans la communauté de destin européenne, **le ferment et le ciment**, sinon **d’une nation européenne**, au moins **d’une Unité méta-nationale**, non seulement confédérative, mais même fédérative, qui aurait son identité, son unité, son vouloir-vivre en dépit et à cause de toutes les diversités ethniques et nationales qu’elle contiendrait.”*

(Edgar Morin, 1998)

*“What emerges (...) is the very real possibility that the European countries have already embarked on the road that will lead to the complete economic and political union envisaged by such pionners as Jean Monnet. **Perhaps the appropriate question is no longer «whether» but «when.»**”*

(Burda e Wyplosz, 1993)

Índice

<i>Introdução</i>	7
-------------------------	---

I - A Moeda Única como Ponto de Chegada

1. O caminho percorrido até à moeda única: os passos e as lições	9
2. A importância da moeda única: vantagens e custos	12
3. O impacto na organização económica	14
4. O impacto na organização política	15
5. Em conclusão: a "União Política" como uma reflexão essencial	17

II - A Moeda Única como Ponto de Partida

1. Os desafios da União Europeia no futuro próximo

1.1. A questão da resposta aos efeitos da globalização	19
1.2. As questões do emprego, da competitividade e da sociedade da informação	21
1.3. A questão do alargamento	23
1.4. As questões da estratégia europeia e da participação dos cidadãos .	24
1.5. Uma primeira resposta	25

2. As respostas ao nível político e económico

2.1. O intergovernamentalismo: método privilegiado até ao presente	26
2.2. O federalismo: conceitos, princípios e inverdades	29
2.3. União Europeia e federalismo: o presente	35
2.4. Em conclusão: a necessidade de evolução para um modelo federal .	37
2.5. Federalismo "político" e federalismo "económico"	39

<i>Anexo I</i>	45
----------------------	----

<i>Referências bibliográficas</i>	47
---	----

Introdução

Ao nível do processo de integração económica na Europa, a concretização da União Económica e Monetária, com o concomitante aparecimento de uma moeda única no espaço integrado, afigura-se o ponto de chegada de um longo percurso, iniciado com a queda das barreiras pautais e prosseguido, durante várias décadas, com sucessivos avanços e recuos por entre a diversidade das conjunturas económicas internacionais, com a construção definitiva do Mercado Único e o aparecimento de políticas comuns colaterais.

Sobre tal aspecto repousa a primeira parte do presente *paper*, dedicada a uma breve reflexão sobre o caminho percorrido, a importância da moeda única e os seus reflexos na organização económica e política da Europa. Em particular, evidencia-se, a par das inegáveis vantagens económicas da moeda única e do seu significado histórico, a existência de alguns custos nada despididos derivados da sua introdução, bem como de um profundo desequilíbrio entre duas das vertentes essenciais da integração europeia, confrontando um pilar económico forte e praticamente concluído e um pilar político débil e de evolução futura incerta.

Perante este quadro, parece emergir a necessidade de olhar a moeda única sob um outro prisma, complementar mas frequentemente ignorado. De facto, a moeda única parece corresponder necessariamente também a um ponto de partida, impelindo ao reforço do processo de integração política, desejado desde os alvares da Comunidade e cujos avanços têm sido ténues e sempre marcados pela polémica, gerando o desequilíbrio já referido.

Neste âmbito e tendo em conta, designadamente, as opiniões e os escritos de importantes políticos e de reputados académicos, a segunda parte do presente *paper* corresponde a uma digressão em torno da necessidade e do reflexo dessa outra visão sobre a moeda única. Assim, equacionam-se os desafios políticos colocados pelo aparecimento da moeda única, em conjunto com novos desafios - económicos, sociais e políticos - enfrentados pela União Europeia (globalização, sociedade de informação,

emprego e alargamento), evidenciando a necessidade de uma profunda transformação institucional e de construção política.

A este propósito, procede-se a uma digressão em torno dos princípios, formas e instrumentos do federalismo, bem como a um análise da articulação entre o federalismo "político" e o federalismo "fiscal", evidenciando algumas inverdades que têm estado frequentemente associadas à discussão europeia do tema - quase "tabu" - do federalismo e observando o modo como a evolução para esse modelo de organização (eventualmente, num formato "original" europeu) poderá constituir a solução indispensável para um novo fôlego da União Europeia, a solução essencial para a preservação da unidade da Europa num quadro de respeito pela autonomia dos valores nacionais e a solução necessária para o eficiente funcionamento da União após o alargamento.

I - A Moeda Única como Ponto de Chegada

1. O caminho percorrido até à moeda única: os passos e as lições

Tendo por pano de fundo o objectivo de promoção de um espaço de estabilidade política e militar, o processo de integração económica na Europa teve os seus primeiros marcos decisivos na criação da Comunidade Económica do Carvão e do Aço (CECA) e, nos finais da década de 50, da Comunidade Económica Europeia (CEE).

Ao longo da década seguinte, foram concretizados os primeiros grandes avanços do processo, com a activação da primeira política comum de relevo - a Política Agrícola Comum - e a conclusão da União Aduaneira, com o levantamento das barreiras pautais à circulação de bens dentro da área integrada e o estabelecimento de uma pauta aduaneira comum perante países terceiros.

A rápida concretização dos objectivos iniciais gerou, aliás, uma situação de forte optimismo quanto à evolução futura, rumo a patamares superiores de integração, cujo ponto culminante terá sido a consagração, pela primeira vez, de um plano para a consecussão de uma União Económica e Monetária (UEM) por volta de 1980.

A alteração dramática da conjuntura económica internacional, na sequência da derrocada do sistema cambial de Bretton Woods e da emergência do primeiro choque petrolífero, não permitiu a concretização das perspectivas risonhas do final dos anos 60. Assistiu-se, então, a uma fase de menor sucesso no processo de integração europeia, com os países a reagirem, naturalmente, de forma divergente perante as dificuldades, num período que ficou conhecido como o do "europessimismo".

Tal não significou, contudo, a inexistência de avanços, aliás com a relevância inerente ao facto de demonstrarem a vontade de ir além do económico, complementando a integração económica com a intervenção igualmente nas esferas sociais e regionais. Assim, é neste período que surgem as primeiras medidas no âmbito de novas políticas comuns, como sejam a Política Regional e a Política Social, devendo ainda destacar-se, pela importância que assumiu nas décadas seguintes, a criação de um mecanismo europeu de estabilização cambial, o Sistema Monetário Europeu (SME).

A partir da segunda metade da década de 80, ultrapassada a fase adversa da conjuntura internacional e criadas as condições políticas - nomeadamente com o aparecimento de líderes fortes na França e na Alemanha e a nomeação de Jacques Delors para Presidente da Comissão Europeia -, verifica-se uma séria reanimação do ideal comunitário.

A tomada de consciência dos efeitos da não eliminação completa das barreiras à livre circulação de bens, serviços e factores, traduzidos numa clara perda de eficiência e competitividade das empresas europeias face às concorrentes americanas e japonesas, e da manutenção de alguma instabilidade cambial na Europa, traduzidos em maiores custos de transacção e dificuldades na formulação eficiente de expectativas, conduziu à abertura do caminho para o avanço rumo a patamares superiores de integração económica.

É neste contexto que se vê surgirem os projectos de conclusão do Mercado Único, com a eliminação de todas as barreiras - físicas, técnicas e fiscais - à livre circulação de bens, serviços e factores, e (novamente) de concretização de uma UEM, com a fixação irrevogável das taxas de câmbio e a criação de uma moeda única, inicialmente denominada de Ecu e posteriormente de euro.

O Mercado Único foi concluído em 1 de Janeiro de 1993, embora com algumas deficiências (ao nível da manutenção de algumas barreiras à livre circulação de trabalhadores e da harmonização fiscal, um processo com avanços ainda muito lentos, os quais são mesmo incipientes na área da tributação directa), enquanto o euro se assumiu como a moeda comum de onze países a partir de 1 de Janeiro de 1999, após um longo caminho cheio de dificuldades - que chegaram quase a pôr em causa a sua conclusão -, marcando o ponto culminante do processo de integração económica na União Europeia (UE)¹.

Independentemente de outras considerações, que adiante serão aduzidas, uma primeira análise ao longo percurso iniciado com a criação da CEE e culminado na emergência da moeda única permite antever algumas lições, que poderão (e deverão) jogar um papel importante em termos da evolução futura da UE:

¹ Para mais detalhes sobre a evolução história da integração europeia e, em particular, as políticas comuns, veja-se, por ex., Porto (1997).

1. A estratégia seguida é caracterizada pela sucessão de "pequenos passos" (aliás, conforme era aconselhado por um dos pais fundadores, Jean Monnet), por um percurso de continuidade, onde cada "inovação" parece ser a consequência óbvia da anterior (por exemplo, a moeda única a aparecer como forma de completar os efeitos positivos do mercado único), com frequência não distinguido claramente pelos cidadãos, os quais acabam por se confrontar com as situações finais, sem poder de escolha. Apresentando a vantagem óbvia de não suscitar rupturas temporais decisivas, e com isso tornando mais fácil a evolução, aporta a relevante desvantagem de alguma falta de transparência.
2. Ao longo do processo, é clara a existência de um primado da economia sobre a política, ao invés de um equilíbrio desejável entre os dois pilares, ou, melhor ainda, de um primado da política sobre a economia. Apresentando a vantagem óbvia da maior facilidade, pois que é mais simples a transferência de soberania económica que a transferência de soberania política (sobretudo quando em presença de espaços tão diversos em termos geográficos, históricos e culturais), gera desequilíbrios importantes entre os pilares do processo, numa situação que pode provocar (como se observará adiante) bloqueamentos em termos de evolução futura.
3. A dinâmica do processo de integração tem sido frequentemente marcada pelos humores da conjuntura económica internacional, evidenciando que ainda não se encontra suficientemente estabelecida uma inequívoca solidariedade entre os países participantes, a qual permita, a cada instante, colocar os interesses globais acima dos interesses particulares (e, sobretudo, eleitoralistas) em cada Estado-membro.
4. A falta de solidariedade, reflexo natural das debilidades do processo de integração política, comprova-se particularmente mediante a observação das frequentes "habilidades nacionais" em torno do cumprimento de certos objectivos (por exemplo, dos critérios de convergência de Maastricht²), com a criatividade nacional a sobrepor-se ao que seriam os interesses comunitários.

2. A importância da moeda única: vantagens e custos

Do ponto de vista estritamente económico, o aparecimento da moeda única aporta inegáveis vantagens ao espaço europeu integrado. Conforme diversos autores têm salientado, na esteira, aliás, do Relatório Emerson (1990), a unificação monetária significa a eliminação da última barreira relevante à livre circulação de bens, serviços e factores, nesse sentido permitindo a conclusão eficiente do Mercado Interno e ampliando os ganhos decorrentes do processo anterior da sua criação.

Reduzindo os custos de transacção e eliminando a incerteza cambial intra-zona, a moeda única incrementa as condições de eficiência micro e macroeconómicas, criando um clima mais favorável ao aumento (em quantidade e em qualidade) do investimento e, dessa forma, contribuindo para a elevação da produtividade e da competitividade europeias. Em simultâneo, promove-se a estabilidade do nível geral de preços, objectivo primordial da actuação do Banco Central Europeu (BCE), incita-se à disciplina orçamental, como condição essencial para a existência de estabilidade monetária, e incentiva-se o saneamento das contas públicas, elemento decisivo para a participação no projecto a médio e longo prazo.

Como é óbvio, a criação da moeda única não se faz sem custos. Também do ponto de vista estritamente económico, os mais relevantes prendem-se com a redução da flexibilidade da política económica e com a possibilidade de emergência de desequilíbrio de objectivos macroeconómicos.

O primeiro aspecto reporta à perda do instrumento de política monetária e cambial (cuja utilização, em todo o caso, se afigurava já anteriormente como restrita), ficando os Estados apenas com os instrumentos de política fiscal e orçamental para atender a situações de crise conjuntural, sendo que mesmo o seu uso acaba por ser fortemente restringido face aos critérios de participação na UEM e à necessidade de assegurar uma situação de equilíbrio (ou de superávite) orçamental no médio prazo como consequência do acordo traduzido no Pacto de Estabilidade e Crescimento (1996). Os maiores problemas daqui decorrentes seriam, segundo alguns autores, mais significativamente sentidos em países com menores níveis de desenvolvimento económico - onde o

² Ver, por ex., Loureiro (1999).

investimento público deveria ser mobilizado para efeitos de convergência real³ - e maiores divergências em termos de estrutura económica face à média comunitária - onde a perda da taxa de câmbio enquanto elemento de intervenção macroeconómica assume custos mais importantes⁴.

O segundo aspecto refere-se à provável assunção de um peso mais relevante no combate à inflação que à consecussão de outros objectos macroeconómicos importantes, nomeadamente no campo do emprego. A experiência dos últimos anos mostra, aliás, a relevância desta crítica, a que se associam economistas menos ligados à ortodoxia monetarista predominante neste debate, evidenciando como, ao contrário do combate à subida generalizada de preços claramente assumido pelo BCE, tem havido poucas medidas concretas para atender àquele que vem sendo o problema real mais relevante da União, a subsistência de elevadas taxas de desemprego num conjunto significativo de países^{5 6}.

Extravazando o quadro meramente economicista, a verdade é que a concretização da moeda única parece representar o maior passo em termos de cedência de soberania desde a criação da CEECA e da CEE e de construção de um projecto coerente e sustentado de união.

A importância histórica do euro surge, pois, bem reforçada quando se conjuga o quadro político com o cenário do custo-benefício macroeconómico. Mas, quando se considera igualmente o quadro político, surge aquela que parece ser a razão da maior fragilidade da moeda única europeia: a existência de uma entidade única monetária sem a contrapartida de uma entidade política única, a singularidade "*di una moneta senza Stato*", como refere Padoa-Schioppa (1999). A esse aspecto se voltará mais adiante.

³ Cfr., por ex., Lopes (1993).

⁴ Ver, por ex., Gros e Thygesen (1992).

⁵ Segundo os dados mais recentes, divulgados pelo Eurostat, a taxa de desemprego na zona euro mantinha-se, em Julho do presente ano, acima dos 9%.

⁶ Naturalmente não se poderá ignorar que a resolução do problema do desemprego, sendo essencialmente estrutural, terá de passar por medidas de carácter estrutural (e.g. fomento da mobilidade), pelo que os

3. O impacto na organização económica

A unificação monetária na Europa determina igualmente fortes transformações no quadro da definição e da execução da política económica. A exemplo do referido para o binómio inflação-desemprego, também aqui se assiste a um desequilíbrio de soluções entre a condução da política monetária e cambial e o quadro de intervenção via política fiscal e orçamental⁷.

Assim, enquanto se verifica, necessariamente, a unificação da política monetária e cambial em termos da sua concepção, a qual é deixada nas mãos de uma nova instituição comum e independente (o BCE), e a sua federalização em termos de execução (cuja competência é partilhada entre o BCE e os Bancos Centrais Nacionais, formando o Sistema Europeu de Bancos Centrais - SEBC), o mesmo não se passa relativamente às políticas fiscais e orçamentais, que continuam nas mãos das autoridades nacionais, ainda que restringidas pelas apertadas regras de convergência fiscal (art. 104º do Tratado de Amesterdão), pela necessidade de obtenção de uma situação de equilíbrio a médio prazo (Pacto de Estabilidade e Crescimento) e pela ideia de que *"a política económica é uma questão de interesse comum, devendo ser coordenada no Conselho"* (art. 99º do Tratado de Amesterdão).

É sob este contexto que vêm sendo expressas sucessivas críticas ao enquadramento económico-institucional da UEM⁸.

Desde logo, pela incipiência, excessiva burocracia e falta de transparência que parecem associar-se ao processo de coordenação das políticas não monetárias. De facto, se as regras impostas nos Tratado de Maastricht e de Amesterdão configuram uma situação excessivamente burocratizada, sem quaisquer sanções nem obrigações, a prática posterior veio demonstrar que ainda se está longe de uma efectiva e eficiente coordenação com vista à obtenção de objectivos comuns na área não monetária⁹, mesmo

custos derivados da constituição da UEM, embora relevantes (pelo menos no curto prazo), não devem ser exagerados.

⁷ A qual poderá estar, aliás, na base dos desequilíbrios em torno de objectivos macroeconómicos.

⁸ Para maior desenvolvimento deste ponto, veja-se, por ex., Alves (2000).

⁹ Recordem-se, apenas a título de exemplo, as sucessivas discussões, de algum modo ainda estéreis em termos de resultados práticos, em torno da questão do emprego e que adiante serão referenciadas.

se entretanto foi criado um fórum destinado especialmente a esse efeito (o "Euro 11"), ainda não institucionalizado.

Depois, porque, na falta de uma maior unidade política e de uma instituição que, de algum modo, seja (em simultâneo) o parceiro e o contraponto do BCE, se vislumbra uma dificuldade significativa na adopção de um *policy mix* óptimo para a União Europeia. Efectivamente, a situação actual, caracterizada pela federalização monetária sem contrapartida ao nível orçamental, configura a possibilidade de emergência de contradições difíceis de sanar entre a política monetária e cambial única e as políticas orçamentais nacionais, ainda que, sobre todo o edifício da UEM, paire o objectivo fundamental da estabilidade dos preços.

Finalmente, porque a UEM é constituída num quadro de inexistência de um orçamento comunitário forte, ao invés do que sucede na maioria das "federações" ou "uniões" com moeda única, situação que, associada às restrições ao uso das políticas orçamentais num quadro de perda dos instrumentos monetário e cambial, diminui a capacidade de resposta perante choques económicos assimétricos. Na impossibilidade (pelo menos a curto prazo) de alargamento relevante do orçamento comunitário¹⁰, seria útil, segundo alguns autores¹¹, a criação de um *insurance fund*, com alguma capacidade de promoção da estabilidade macroeconómica e sem elevação significativa dos custos orçamentais comuns.

4. O impacto na organização política

Os aspectos críticos referenciados no ponto anterior, a que poderia associar-se ainda o "eterno" problema da harmonização fiscal¹², não são mais que uma evidência adicional, trazida do campo estritamente económica, das questões levantadas pelo aparecimento de uma moeda única - concretização última do processo de integração económica - sem a existência anterior (ou pelo menos simultânea) de uma união política mais completa. Citando Louis (2000), "*The EMU is born before the existence of a political union. For the first time, political and monetary powers have been dissociated. [...] This is, without doubt, an element of weakness of the European construction.*"

¹⁰ "*The idea of a federal budget of a substantial amount does not seem to be a realistic perspective*", segundo Fitoussi (1999).

¹¹ Cfr., por ex., Italianer e Pisani-Ferry (1994), De Grauwe (1994) e Fini (1999).

Tal situação estará, em nossa opinião, na base da depreciação sucessiva que o euro vem sofrendo relativamente às principais divisas internacionais (fig. 1¹³)¹⁴, ao contrário do que se esperava, colocando algo em causa a estabilidade do nível geral de preços¹⁵, abrindo dúvidas quanto à credibilidade da própria moeda e obrigando, junto com outros factores, à intervenção do BCE no sentido da elevação das taxas de juro, a qual pode dificultar um maior grau de crescimento económico na UE.

O facto de o aparecimento da moeda única - e das subsequentes transformações económicas - não ter sido antecedido, ou, pelo menos, acompanhado por mudanças relevantes na ordem político-institucional da UE, abrindo espaço a questões essenciais como as anteriormente referidas, não é, contudo, o único aspecto importante determinado pela clara falta de vontade e de liderança políticas nos anos recentes no espaço europeu.

Os efeitos do adiamento sucessivo de uma reforma institucional necessária, tornada ainda mais premente pelas novas questões levantadas pelo advento da moeda única, e de uma discussão clara quanto ao modelo político para a Europa vislumbram-se igualmente em outras áreas.

Desde logo, na falta de uma voz única e poderosa em termos das questões externas (bastando, a este propósito, recordar as debilidades europeias perante situações como a da(s) guerra(s) nos Balcãs ou do largo êxodo de albaneses), obrigando a Europa a colocar-se, com alguma frequência, numa posição de seguidismo face aos Estados Unidos. Depois, na origem de diversos problemas económicos e políticos no interior da União, dos mais caricatos (cujo exemplo paradigmático é o episódio da nomeação do primeiro presidente do BCE) aos mais sérios em termos de unidade (cujos exemplos

¹² Veja-se, por ex., Tsoulakis (1993) e Alves (2000).

¹³ Ver Anexo I.

¹⁴ Naturalmente, existem outros factores que contribuem para esta situação, em particular as divergências de taxa de crescimento entre a União Europeia e os Estados Unidos e a juventude da moeda única europeia (ainda sem "história" e a necessitar de ganhar credibilidade). A nossa opinião, contudo, aponta para uma supremacia da questão política enquanto factor explicativo da depreciação excessiva do euro - de facto, como pode a moeda tornar-se "credível" quando, quase em simultâneo, se ouve Schroeder a defender as virtualidades da depreciação e altos responsáveis políticos franceses a defender uma moeda valorizada ?

¹⁵ Ainda que de forma não demasiado significativa, pelo facto de a zona euro, como um todo, se constituir numa economia grande e pouco aberta ao exterior.

mais significativos podem ser encontrados nas reacções divergentes a propostas de embargos a países terceiros ou na desproporcionada - e mesmo pouco democrática - reacção à coligação governamental na Áustria após as últimas eleições). Finalmente, na observância de uma falta de rumo estratégico para a Europa, colocada entre o jogo de interesses nacionais contraditórios e a necessidade de atendimento a interesses comunitários de peso, com os primeiros a colocarem-se com frequência, neste quadro de falta de unidade política, na frente destes últimos.

5. Em conclusão: a "União Política" como uma reflexão essencial

É sob este quadro complexo que se chega à conclusão desta primeira parte, plasmada na colocação da que parece emergir como a reflexão essencial para a evolução futura da UE e que surgirá como o elemento de referência para toda a segunda parte do presente estudo.

Assim, os elementos referenciados parecem apontar para um cenário em que a moeda única não possa ser vista senão como o ponto culminante de uma fase do processo, em que a integração se verificou essencialmente ao nível económico, sem uma contrapartida clara ao nível político.

Dito de outro modo, que se torna essencial reflectir sobre a necessidade de novos avanços, equilibrando as duas faces de um único caminho, não só para ultrapassar algumas questões já levantadas, como também para responder cabalmente a novos desafios (designadamente os levantados pelos efeitos da globalização, pela necessidade de um novo paradigma competitivo na sociedade de informação e pela urgência de avanços no *dossier* do alargamento), sob pena de acentuação de debilidades e fragilidades do edifício comum europeu.

II- A Moeda Única como Ponto de Partida

Perante o quadro acima traçado, parece emergir, pois, a necessidade de olhar a moeda única sob um outro prisma, complementar mas frequentemente ignorado. De facto, a moeda única parece corresponder necessariamente também a um ponto de partida, impelindo ao reforço do processo de integração política, desejado desde os alvares da Comunidade e cujos avanços têm sido ténues e sempre marcados pela polémica, gerando o desequilíbrio entre os pilares económico e político da integração europeia.

A necessidade e os reflexos dessa outra visão sobre a moeda única devem ser equacionados juntando aos desafios políticos colocados pelo aparecimento da moeda única (na sua maioria já mencionados) a consciencialização da existência de novos desafios - económicos, sociais e políticos - enfrentados pela União Europeia (globalização, sociedade de informação, emprego e alargamento), cuja resposta eficiente parece depender, mais e mais, de uma profunda transformação institucional e de construção política.

1. Os desafios da União Europeia no futuro próximo

1.1. A questão da resposta aos efeitos da globalização

O reforço e a complexificação das relações económicas internacionais, segundo alguns autores a níveis nunca antes observados¹⁶, quer nas componentes reais, quer nas componentes financeiras, vêm determinando alterações sensíveis ao modo de observar e analisar as questões da Economia Inter-Nacional, multiplicando-se as referências e as discussões em torno dos conceitos e efeitos de uma globalização ou mundialização das economias¹⁷.

A globalização tem aportado a necessidade de uma alteração significativa dos quadros de análise teóricos tradicionais e relançado o “velho” debate em torno do sentido e forma(s) de intervenção do Estado tradicional (ou de “Estados *versus* Mercados”, como referem, por exemplo, Boyer e Drache (1996)), cuja soberania interna (e,

¹⁶ Ver, por ex., Drache (1996), Petrella (1996) ou Sachwald (1995), enquanto que, para uma opinião mais moderada, se pode consultar, por ex., Bairoch (1996).

eventualmente, externa) e margem de manobra parecem vir reduzidas com a mundialização dos fenómenos económicos.

Neste debate, emerge um conjunto relevante de questões que condicionam necessariamente a visão futura sobre a organização político-institucional da UE e sobre os modos de intervenção económica.

Desde logo, e assumindo-se como primordial, a questão da manutenção (ou não) de relevância para o Estado-nação tradicional, para a qual a diversidade de respostas que vão surgindo é quase surpreendente, indo desde a consideração do desaparecimento do Estado-nação no quadro da globalização¹⁸, à ideia da sua substituição por entidades regionais¹⁹ ou à manutenção de um papel ainda relevante para o Estado-nação²⁰.

Em conjugação estreita com o problema anterior, é possível retomar o sempre presente debate dos papéis do Estado e do Mercado, podendo questionar-se a subsistência de possíveis quadros de intervenção para o Estado e as suas características face aos novos quadros, desafios e problemas levantados pela própria globalização²¹: um elemento dispensável²², um simples criador de um ambiente propício à inovação e à competitividade das empresas nacionais²³, um interventor restringido às situações de falhas de mercado (externalidades, bens públicos, etc.) ou um agente económico muito mais activo, que visa disciplinar o mercado e os deficientes resultados do seu livre funcionamento (*performances* macroeconómicas insuficientes, criação de desigualdades e problemas sociais, perda de valores sociais e culturais, etc.)²⁴.

Indo um pouco mais longe, e articulando mais directamente com a realidade europeia, é possível, neste novo cenário, perceber na multiplicação e complexificação dos processos

¹⁷ Expressão utilizada por inúmeros autores recentes - por ex., Porter (1990) ou Ohmae (1996) - mas que surge já (pelo menos implícita) em obras mais antigas, como, a título de exemplo, Byé (1965) ou Michalet (1976).

¹⁸ Por ex., Reich (1992) ou Guéhenno (1995), este com uma perspectiva ainda mais radical, com o fim do Estado-nação a ser acompanhado pelo fim da democracia e da política.

¹⁹ Por ex., Ohmae (1996) ou O'Dowd e Wilson (1996).

²⁰ Por ex., Michalet (1976), Boyer e Drache (1996) ou Bienenfeld (1996).

²¹ Sobre os desafios e problemas levantados pela globalização, veja-se, por ex., Sassen (1998) ou Mander e Goldsmith (1996), com perspectivas bastante pessimistas em ambas as obras.

²² Por ex., Reich (1992).

²³ Por ex. Porter (1990) ou Sachwald (1995).

²⁴ Por ex., Boyer (1996).

de integração “regional” uma possível resposta aos movimentos e às questões levantadas pela mundialização (como referem, por ex., Sweet e Sandholtz (1998), para o caso da UE).

As questões essenciais culminam, então, no saber se (e como) “novas” entidades supranacionais podem melhor fazer face aos “mercados”, se (e como) “novas” entidades supranacionais podem exercer ou complementar o papel tradicionalmente reservado ao Estado-nação, se (e como) existem reais possibilidades de uma evolução rumo a governos supranacionais e a situações de “multi-cidadania”.

Este é um quadro de debate ainda algo incipiente na UE, escondido pelo “papão” da perda de soberania política e económica. Mas, face nomeadamente a alguns efeitos perversos da globalização e às questões já colocadas a propósito de eventuais debilidades da moeda única, é também um quadro a que não é mais possível fugir no caso de se pretender discutir seriamente a evolução do processo de construção europeia.

1.2. As questões do emprego, competitividade e sociedade da informação

Um dos problemas reais mais relevantes da actualidade na UE é o da criação e da qualidade do emprego. Desde logo, pelo enorme número de desempregados que ainda subsiste num largo número de países, apesar das melhorias registadas com uma conjuntura económica mais favorável em anos recentes. Tal situação é susceptível de conduzir a problemas sociais de gravidade, colocando em questão o próprio projecto europeu. Depois, pelas condições deficientes de qualidade de emprego, associadas largamente a situações de forte precariedade, observadas em países como Portugal, que, se não atempadamente combatidas, poderiam gerar tensões sociais de cariz semelhante às anteriormente referidas.

A verdade é que, apesar do reconhecimento da gravidade do problema (que conduziu até à criação de um novo capítulo no Tratado da União exclusivamente destinado ao “emprego”) e de sucessivas discussões e projectos, os resultados têm sido relativamente escassos.

Tendo sido colocados de lado os projectos dinamizadores apresentados por Jacques Delors enquanto Presidente da Comissão Europeia (nomeadamente as redes transeuropeias, financiadas pelo lançamento de empréstimos obrigacionistas a nível comunitário) e na sequência dos resultados meramente retóricos das Cimeiras seguintes ao Tratado de Amesterdão, veio a ser organizada, já no presente ano de 2000, uma Cimeira destinada ao tratamento da questão do Emprego.

Ocorrida em Lisboa, rapidamente foi possível observar a continuação de enormes dificuldades de entendimento quanto às soluções de combate ao problema, as quais radicam, com frequência, nas visões divergentes sobre o funcionamento desejável das economias. É nesse contexto que se compreende, por exemplo, que a maioria das conclusões e das medidas concretas assumidas se hajam referido a projectos no domínio da "sociedade da informação" e não ao tópico supostamente principal da Cimeira.

As fortes divergências referidas, a excessiva burocracia patente nos mecanismos de decisão a propósito do emprego e a manutenção de dificuldades na criação de emprego com qualidade, juntam-se, neste quadro, aos motivos já elencados para justificar o aparecimento de uma nova organização político-económica das relações na UE. Só com uma transformação política e institucional profunda parece ser possível lidar eficientemente também com este problema.

Um outro domínio no qual o empurrão decisivo parece só poder suceder com uma transformação política inequívoca é o do enquadramento europeu na chamada sociedade de informação, assumido, na Cimeira de Lisboa, como o meio para tornar a União a área económica mais competitiva, a nível mundial, num prazo de 10 anos.

De facto, no actual quadro institucional e decisional, aquilo que se encontram são sobretudo soluções tradicionalistas aplicadas à lógica de uma área nova. A multiplicação de boas vontades, traduzida na adopção (eventualmente retórica) de um conjunto vasto de medidas, faz-se num cenário ainda marcado pela falta de estímulo ao espírito empreendedor, por uma deficiente interligação universidades-empresas, pela liderança de pesadas estruturas empresariais, pela tentativa de “resolução por decreto” (no “velho” estilo do paternalismo estadual...), exactamente ao invés do que foi

ocorrendo nos Estados Unidos, onde a "Nova Economia" encontra a maior fonte de sucesso.

Também por aqui parece fazer-se sentir a necessidade de uma nova estratégia político-económica que permita a liderança europeia e que, em simultâneo, corresponda ao desaparecimento das divergências entre as declarações públicas e as vontades privadas de muitos responsáveis políticos europeus, as quais não são, aliás, exclusivo deste campo de actuação²⁵.

1.3. A questão do alargamento

Assumindo-se como um elemento essencial à paz e estabilidade na Europa, nomeadamente por força das próprias expectativas que foram induzidas nas populações residentes aquando dos incentivos à queda dos regimes totalitários que aí vigoravam, o alargamento constitui-se hoje como um passo necessário para a construção europeia.

Enfrentando, contudo, uma complexa teia de jogos políticos e económicos divergentes, nomeadamente por força da competição acrescida que se desenvolverá e que afectará bastante um grupo de países em que se inclui Portugal, bem como por força da necessidade de reorientação de ajudas ou de elevação da dimensão do orçamento comunitário para fazer face às novas questões de coesão económica e social, o alargamento é, igualmente, um dos problemas económicos mais sensíveis para o futuro da construção europeia.

Acresce a tudo isto a existência de relevantes implicações políticas derivadas do processo de alargamento, que passam por uma possível recentragem do poder (com uma viragem para Centro-Leste, acentuando ainda mais o peso da Alemanha), bem como pela resolução de três questões essenciais: em primeiro lugar, a acomodação pelos novos países dos valores que sempre caracterizaram a face do processo europeu, nomeadamente a aceitação plena da democracia e a defesa dos direitos humanos; depois, o eficiente enquadramento de novas questões étnicas e culturais, permitindo a estabilidade e unidade no quadro de uma diversidade alargada; por último, a

²⁵ Basta, por ex., confrontar, ao nível das questões orçamentais, a manutenção de “habilidades” contabilísticas (*vontades privadas*) com a credibilidade no combate aos problemas e do próprio processo de integração (*declarações públicas*).

necessidade de promover uma reforma institucional que impeça possíveis bloqueamentos no processo de decisão tomado a uma escala de mais de duas dezenas de países.

Conseguir manter a diversidade de hábitos, tradições e culturas, sem colocar em causa a unidade europeia em tópicos essenciais (como a defesa, a segurança, a justiça, etc.), parece exigir um novo quadro de organização política que assuma exactamente como objectivo a preservação da "unidade na diversidade". Conseguir manter um processo decisional eficiente parece exigir um novo quadro de organização institucional.

Em ambos os aspectos, uma conclusão parece sobressair, a da impossibilidade de acomodar as transformações necessárias - e que têm reflexos sobre a consolidação futura do percurso já trilhado pela União, onde se inclui com maior relevo a moeda única - sem o aprofundamento da União Política.

1.4. As questões da estratégia europeia e da participação dos cidadãos

Como últimas peças da panóplia de desafios urgentes e complexos que hoje se colocam à União Europeia, jogando igualmente no sentido de clamar por um aprofundamento político da integração, surgem as questões da (falta de) dinâmica estratégica europeia e da (falta de) participação dos cidadãos num processo que lhes diz directamente respeito.

No que respeita ao primeiro aspecto, são hoje claros os efeitos perversos da estratégia dos "pequenos passos", traduzidos no excesso de burocracia e tecnocracia e no alargamento da centralização do processo de decisão. Por outro lado, é também visível uma perda de "élan" do comboio europeu em anos recentes, possivelmente associado a uma alteração sensível nos mecanismos institucionais. A este nível, assistiu-se a um reforço sucessivo do papel do Conselho Europeu - que, recorde-se, nasceu de uma forma *ad hoc*, ao invés dos demais órgãos de poder na União -, com secundarização do Parlamento Europeu e da Comissão Europeia no período pós-Delors, e num contexto em que parecem ter deixado de existir (ao invés do passado) líderes políticos fortes com uma visão predominantemente europeia.

Ainda que não estando na sua génese, a falta de uma estratégia clara e dinâmica tem contribuído certamente para o adiamento ou o recrudescimento de problemas políticos, económicos e sociais, de que se destacam, entre outros, a emergência de fenómenos populistas, nacionalismos exacerbados e acções xenófobas, claramente instabilizadores do processo de construção europeia.

De igual modo, o processo de tomada de decisão, muitas vezes afastado dos cidadãos, tem promovido o desencanto e o alheamento de muitos perante a construção europeia, motivando o desconhecimento e a falta de participação, naquilo que é, claramente, um dos défices mais significativos de um processo que visa exactamente a criação de um ideal europeu e de uma cidadania europeia.

Note-se, por fim, que o alheamento dos cidadãos se associa igualmente à inexistência de alternativas credíveis, ao desencanto patente perante Blocos Centrais que se sucedem no poder sem alteração de políticas, ao descrédito gerado por situações pantanosas de corrupção²⁶, ao primado do pensamento único economicista sobre a política e a sociedade, conduzindo, finalmente, ao aparecimento e crescimento de movimentos extremistas e anarquistas e a interrogações sérias sobre o futuro da democracia²⁷.

1.5. Uma primeira resposta

Os factos apresentados e os argumentos aduzidos até este momento permitem sugerir que as questões levantadas pelo advento do euro, em conjunto com outros problemas emergentes ou actuais na União, parecem impelir a uma transformação essencial da organização política da União, a ocorrer no médio prazo.

Efectivamente, se parece haver razões suficientes para admitir que ainda não se verificou o esgotamento do modelo do Estado-nação, não é menos verdade que parecem existir igualmente fortes motivos para supor que o mesmo tem de ser redefinido e que o “combate” aos aspectos negativos decorrentes de uma globalização desregulada, bem

²⁶ Naturalmente que este alheamento se associa também a outros factores cruciais, de cariz não necessariamente negativo, como seja, a título de exemplo, a própria diminuição do peso do Estado na economia, pelo menos em alguns países da União.

²⁷ Guéhenno (1995) é um dos autores que vai mais longe neste domínio, ao comentar: “*if there is no longer a city, if there is no longer a nation, can there still be politics ? (...) the disappearance of the nation carries with it the death of politics*”.

como a problemas políticos, económicos e sociais que colocam em causa a estabilidade das metas até aqui alcançadas, exige uma nova articulação dos poderes públicos, com definição de competências próprias e adequadas entre os níveis centrais e sub-centrais de poder.

Em particular, parece poder sugerir-se a necessidade de uma internacionalização de algumas das funções económicas tradicionais do Estado-nação²⁸, o que, ao nível da União Europeia significaria, desde logo, uma real necessidade e possibilidade de uma nova forma de governação. A sua concretização, em nosso entender e conforme se desenvolverá nos pontos seguintes, deverá passar por uma transformação institucional rumo a um sistema de tipo federal - talvez o único a permitir a preservação da "unidade na diversidade" europeia -, ainda que o mesmo possa apresentar-se (a exemplo da evolução do processo de integração no passado) com características únicas e originais, quando em confronto com outros modelos existentes.

2. As respostas ao nível político e económico

2.1. O intergovernamentalismo: método privilegiado até ao presente

O processo de decisão à escala europeia tem sido claramente marcado (salvo em alguns domínios, de que o actual modelo de definição e execução da política monetária é porventura o melhor exemplo) por uma perspectiva de cooperação e coordenação entre os diversos países.

Longe da ideia da articulação entre um governo central e diversos governos nacionais e regionais, conforme seria próprio de um esquema de funcionamento federal, as grandes decisões (e mesmo as menos importantes) têm vindo a ser tomadas no quadro de acordos intergovernamentais e num cenário em que o Conselho ganha cada vez maior poder de decisão, em detrimento de outros órgãos, nomeadamente da Comissão Europeia.

De facto, aquele órgão que alguns vislumbravam como a antecâmara de um verdadeiro "governo" europeu tem vindo a perder importância desde a saída de Jacques Delors, ao

²⁸ Cfr., por ex., Streeck (1996).

mesmo tempo que decisões essenciais (e não só) são cada vez mais cometidas aos Chefes de Estado e de Governo, no âmbito do (inicialmente inexistente nos Tratados) Conselho Europeu.

Havendo objectivamente algumas vantagens num processo de decisão essencialmente intergovernamental, em particular pela necessidade de encontrar consensos e pela aparência de menores custos de transferência de soberania, a verdade é que tal método conduz a uma série de resultados inconvenientes, alguns dos quais já anteriormente mencionados e de que ressaltam:

1. Desde logo, a possibilidade de os consensos serem feitos sacrificando os melhores resultados, para além de tornarem claramente mais morosos os processos de decisão e arrastando, pois, a tomada de medidas face a problemas concretos; este problema, com alguma gravidade numa Europa a Quinze, tenderia a avolumar-se numa União alargada, criando provavelmente bloqueios capazes de produzir forte instabilidade nos alicerces europeus;
2. Em segundo lugar, e embora parecendo à partida algo contraditório, o método intergovernamental tende a favorecer claramente as intenções dos maiores países, aqueles que maior pressão podem exercer - a diversos níveis - sobre os restantes, agravando para estes a questão da transferência de soberania;
3. Por último, e ignorando outros elementos que poderiam ainda ser chamados à colação, o método intergovernamental corresponde, na prática, a um maior distanciamento das decisões face aos cidadãos e possivelmente a um menor controlo democrático, relativamente, por exemplo, ao que seria possível com uma estrutura descentralizada de decisão, em que os diversos Parlamentos - Europeu, nacionais e subnacionais - tivessem maior poder sancionatório sobre os Executivos.

É no contexto da verificação deste tipo de problemas, bem como da articulação dos jogos de poder intra-comunitário, que é possível compreender melhor as dificuldades da

reforma institucional supostamente em curso (ou pelo menos em análise, devendo decorrer da actual Conferência Inter-Governamental).

No âmbito da discussão, facilmente se vislumbram três tipos interligados de confrontos: de perspectiva, de modelos e de instituições.

No primeiro caso, é possível considerar as divergências fundamentais entre um núcleo de países grandes (com a França e a Alemanha na liderança), para quem o essencial da reforma pode (e deve) passar por um reforço dos mecanismos de maioria qualificada e por uma alteração sensível na ponderação dos votos no Conselho, e um grupo de países de menor dimensão, que vêem tais mudanças com particular apreensão e receio de evolução para uma situação de domínio institucional *de jure* (e não só *de facto*) por parte dos "grandes".

No segundo caso, e como reflexo do anterior, a polémica perpassa pela multiplicidade de possíveis escolhas: entre a criação de um "governo europeu" e o reforço da coordenação inter-governamental; entre a assunção de um modelo de "Europa Única" e a consagração de uma ampla variedade no quadro de uma "Europa *a la carte*"; entre uma maior dose de centralismo e o reforço da subsidiariedade, etc.

No último caso, a discussão passa pela luta de poder entre o Parlamento, o Conselho e a Comissão Europeia, com o primeiro mais interessado numa federalização da Europa (veja-se o seu relatório mais recente sobre o assunto), o segundo no reforço (por agora concretizado no método adoptado na Cimeira de Lisboa) do intergovernamentalismo, a terceira provavelmente na evolução para uma fórmula de "governo europeu" com mais centralismo.

Em boa verdade, estes confrontos não são mais que uma ponta visível do *iceberg*²⁹, do problema fundamental respeitante à discussão séria, clara e transparente de qual o modelo de organização política e económica mais adequado para a Europa, face aos desafios que actualmente se lhe colocam.

²⁹ O mesmo se poderia afirmar de alguns acontecimentos que lhes estão conectados, desde a proposta de criação de uma "Carta de Direitos Fundamentais" às propostas de constituição de um "Directório" ou às recentes declarações do Ministro dos Negócios Estrangeiros alemão, Joschka Fischer (2000), relançando o modelo de uma Federação de Estados.

Pelas deficiências apontadas ao actual sistema, pela ineficiência que o mesmo parece revelar no quadro de uma resposta cabal aos desafios elencados e face aos princípios orientadores do federalismo (que, a seguir, se expõem), parece-nos ser legítimo apontar como decisiva a evolução para um modelo federal de organização política e económica na União Europeia, com uma componente fortemente descentralizada ao nível da tomada de decisão.

1.2. O federalismo: conceitos, princípios e inverdades

1.2.1. Federalismo: o(s) conceito(s)

Não existe uma definição única nem consensual de "federalismo", até porque, conforme refere Schmitt (1999), se trata de um conceito em evolução permanente³⁰ e com distinta concretização prática em função da diversidade de coordenadas de tempo e espaço³¹.

Em todo o caso, é possível encontrar um ponto essencial comum nas abordagens aos modelos de organização federal, o de terem como característica predominante a garantia da "unidade na diversidade"³². Nesse contexto, é possível situar uma federação no quadro de uma articulação de características próprias de sistemas centralizados (cujo extremo é o Estado unitário) com características próprias de sistemas largamente orientados para a diversidade (cujo extremo seria a anarquia), enquadrando-se, como o evidencia a fig. 2 ³³, algures entre o Estado descentralizado (mais unidade e menos diversidade) e a confederação (mais diversidade e menos unidade).

A federação distingue-se do Estado descentralizado. Numa federação, existe uma *constituição própria* para cada Estado-membro (Estado federado), a qual não pode, naturalmente, colidir com a *constituição federal*. Além disso, os Estados-membros participam no poder legislativo, executivo e judicial, segundo uma distribuição de competências normalmente definida na constituição federal. Já o Estado descentralizado tem o estatuto de "região autónoma", o qual é definido pelo Estado central, a cuja tutela

³⁰ "Le fédéralisme, en tant que recherche constante d'un équilibre efficace entre centralisation et décentralisation, est en évolution permanente et (...) certains de ses aspects sont toujours d'actualité."

³¹ A este propósito, bastaria observar, a exemplo do que faz o mesmo autor, a diversidade de organizações nas federações mais frequentemente citadas e estudadas - Estados Unidos, Alemanha e Suíça.

³² Cfr., por ex., Héraud (1995), Kinsky (1999) e Schmitt (1999).

³³ Ver Anexo I.

se submete, sendo que, com maior ou menor amplitude, este último pode declarar nulas todas as decisões tidas como não conformes ao interesse geral.

A federação distingue-se ainda claramente da confederação. A federação é fundada sobre uma constituição que garante a igualdade de todos os Estados-membros. Já a confederação deixa intacta a soberania dos Estados-membros, havendo estruturas institucionais supranacionais “fracas”, numa situação que conduz frequentemente à anarquia e bloqueio e/ou à hegemonia do mais forte (como alguns académicos e políticos referem ser os casos das posições dos Estados Unidos na NATO ou da Alemanha na UE), abrindo espaço a uma maior fragilização das posições dos países mais pequenos.³⁴

1.2.2. Federalismo: os princípios ³⁵

A) A autonomia

Numa estrutura federal, as colectividades componentes (Estados, regiões, municípios,..., filiais, associadas, ...) são autónomas, tendo um poder constituinte. A expressão desse poder surge ao longo de um caminho (nem sempre fácil de percorrer³⁶) formado pelo conjunto dos poderes abaixo discriminados:

- 1) auto-affirmação: cada colectividade tem o poder de se declarar existente e de deter forma jurídica;
- 2) auto-definição: cada colectividade tem o poder de definir os seus próprios limites;
- 3) auto-determinação: cada colectividade tem o poder de escolha da “colectividade composta” de que se deseja ser parte;

³⁴ Para um maior desenvolvimento relativo aos critérios de distinção entre uma federação e uma confederação, consulte-se, por ex., Schmitt (1999). Este autor mostra, em particular, como a aplicação dos critérios, embora simples em teoria, é algo complexa, notando que, finalmente, a chave da distinção se encontra na *vontade* de estabelecer entre os Estados-membros laços tão sólidos que permitam classificar a construção de uma *nova nação* ou, pelos menos, de um *novo Estado*, acrescentando ainda que “*Le passage de la confédération à la fédération consiste en une capacité à mobiliser les forces vives d’un pays en faveur d’une union, tout en respectant la souveraineté propre de chaque partie constituante*”.

³⁵ Neste ponto, segue-se de perto a “classificação” proposta por Héraud (1995).

³⁶ Sobretudo por força de obstáculos políticos de respeito que vão surgindo entre o primeiro e o último dos poderes elencados.

- 4) auto-organização: cada colectividade tem o poder de se dotar de um estatuto próprio (numa situação que permite a distinção clara entre o *Estado federado* e o *Estado descentralizado*);
- 5) auto-gestão.

B) A Subsidiariedade

Devendo ser mais propriamente definido como o princípio da "exacta adequação", refere-se à atribuição a cada nível de poder das competências necessárias à resolução dos problemas que aparecem a esse nível, sendo que o o poder "central" não deverá intervir senão quando tal se mostre mais eficaz que a acção (individual ou conjunta) das colectividades componentes.

Trata-se, como se torna óbvio, de uma das questões políticas mais difíceis e relevantes - a repartição multi-nível de poderes e atribuições - e de cujo sucesso depende o êxito e a estabilidade do sistema federal. Trata-se igualmente do princípio que, em primeira linha, impõe limites à autonomia e que, em simultâneo com o anterior, garante que federalismo não signifique maior centralismo.

C) A Participação

De acordo com este princípio, as colectividades componentes devem participar na tomada de decisões da comunidade englobante, mediante duas formas: por um lado, a participação individual, isto é, dos cidadãos que formam a comunidade englobante; por outro lado, a participação orgânica, isto é, das próprias colectividades componentes.

Um bom exemplo desta segunda forma decorre da relevância que os órgãos representantes (de algum modo) dos interesses das colectividades componentes assumem ao nível legislativo em três das principais federações a nível mundial. Tais são os casos do Senado, nos Estados Unidos da América, com dois representantes eleitos por Estado, do *Bundesrat*, na Alemanha, composto por membros dos governos dos *Länder*, e do *Conseil des États*, na Suíça, com representantes dos cantões e semi-cantões.

Conforme refere Schmitt (1999), esta forma de participação poderá ser vista, de uma certa forma, "*comme l'extension des droits de participation des États membres en guise de compensation à la perte - inévitable - de leurs compétences dans un environnement de plus en plus «globalisateur»*".

D) A Cooperação

Trata-se, neste caso, do meio essencial para a resolução dos problemas e conflitos, nomeadamente no âmbito da aplicação prática da divisão de poderes e competências entre os Estados-membros e entre estes e o poder "central".

Pode assumir duas formas: por um lado, a cooperação vertical, referindo-se a acordos estabelecidos entre a "federação" e os seus membros; por outro lado, a cooperação horizontal, reportando-se a acordos estabelecidos entre os próprios membros. Esta última forma, que se tem desenvolvido bastante em tempos recentes nas federações mais importantes a nível mundial, é frequentemente denominada também de "federalismo cooperativo", podendo ser vista como mais um modo de obstar a alguma tendência centralista do poder na "federação", bem como de oposição às tendências à centralização decorrentes dos fenómenos da globalização/mundialização.

E) A Garantia

Como princípio fundamental da estabilidade do sistema, observa-se a existência de sanções em caso de violação das regras estabelecidas, por parte das comunidades componentes, sendo que o primeiro dos mecanismos sancionatórios corresponde, necessariamente, à decisão jurídica, tomada por uma instituição federal e respeitada obrigatoriamente por todas as colectividades componentes. A eficácia deste princípio exige, aliás, a existência de uma força coerciva, de uma autoridade, a nível da entidade federal que disponha da capacidade *de la contrainte légitime*.

1.2.3. Federalismo: algumas inverdades

Tendo em conta os princípios acima referidos, é possível e relevante mostrar como, pelo menos do ponto de vista teórico³⁷, algumas das "acusações" frequentemente feitas aos defensores do modelo federal para a União Europeia não colhem, apenas contribuindo

para ensombrar ou tentar manter em situação de "tabu" um debate necessário em torno da organização político-institucional desta.

Desde logo, é possível observar que *federalismo não é centralismo*, antes pelo contrário. Conforme se referiu, a existência do princípio da autonomia, em conjugação com a exacta adequação das atribuições aos níveis de poder onde as necessidades se observam, permite uma "descentralização" correcta dos poderes. A associação de federalismo a centralismo corresponde, pois, a uma inverdade, ainda que possa ter resultado da forma como o processo de integração europeia se tem desenvolvido, mediante a já mencionada estratégia dos "pequenos passos", frequentemente sem a percepção dos cidadãos (que se confrontam com o "facto consumado"), que, inúmeras vezes, forçou a uma transferência de competências para um suposto "poder central" não eleito e nem sempre passível do necessário controlo democrático.

Em segundo lugar e decorrendo directamente das considerações anteriores, pode igualmente afirmar-se que **federalismo não significa elevação da tecnocracia e da burocracia**, associando-se tal confusão aos resultados e efeitos da referida estratégia dos "pequenos passos"...

Em terceiro lugar, o correcto funcionamento dos mecanismos de participação permite assegurar que **federalismo não implica a perda total da soberania nacional nem a submissão dos pequenos aos grandes Estados...** Sendo certo que qualquer passo adicional num processo de integração corresponde, de algum modo, a modificações ao nível da soberania, não é menos certo que o actual modelo (e outros modelos de cariz inter-governamental ou de aparição de diferentes níveis de integração) parece(m) apresentar mais condicionantes à autonomia dos pequenos Estados, correspondendo mais ao caminho para a uniformidade que ao meio de preservação da diversidade.

Finalmente, é possível refutar a ideia de **só haver um modelo de federalismo**. Um rápido relance sobre os princípios bastaria para isso. Mas também um outro olhar, para a aplicação prática dos mesmos nas principais federações existentes, permite comprovar que, se a característica básica do federalismo é a consecução da unidade no contexto da preservação da diversidade, não existe um modelo, mas antes uma variedade de

³⁷ Em termos concretos, tudo depende da correcta aplicação dos princípios...

modelos, cada qual assente nos contornos próprios do tempo em causa e do espaço geográfico envolvido.

Assim, fácil é de observar que enquanto os Estados Unidos correspondem à ilustração de um sistema onde a separação de poderes está perfeitamente definida - *“cada poder é, ao mesmo tempo, independente, superior e inferior aos outros, graças a um organizado conjunto de controlos e contrapesos (checks and balances)”* (Schmitt (1999))³⁸, já a Alemanha se revela um sistema federal onde os Estados-membros (Lander) manifestam vigorosamente a sua existência e a sua autonomia, não se apoiando numa grande tradição histórica, e a Suíça se apresenta com um sistema fruto da história e do pragmatismo, no qual *“on pratique de toute éternité le fédéralisme”* e onde assume particular relevância a participação individual (ao ponto de poder ser apelidada de o “país dos referendos”).

1.3. União Europeia e federalismo: o presente

Tendo ainda em conta os princípios orientadores do federalismo, é possível observar como existem já hoje alguns elementos claramente federais no modo de organização e decisão da União Europeia, mas que, em simultâneo, o seu modelo se encontra ainda longe do de uma federação³⁹.

Entre os elementos existentes que parecem aproximar a União Europeia de um modelo federalista, contam-se:

- A situação no âmbito da integração monetária, na qual as instituições e o processo de decisão são claramente federalistas, conforme foi brevemente descrito na primeira parte deste artigo;
- A existência de um Tribunal de Justiça Europeu cujas decisões se impõem aos Estados-membros, assim como o Direito Comunitário assume primazia em relação ao Direito Nacional, numa situação que aproxima a União à existência de um princípio da garantia;

³⁸ De acordo com o mesmo Schmitt (1999), a uma clara "ilustração das teorias de Montesquieu".

- A existência de algo de parecido com um “bicameralismo” ao nível do procedimento legislativo, com alguma partilha de poder entre o Conselho (representando os governos dos Estados-membros e aproximando-se à participação orgânica) e o Parlamento Europeu (representando os cidadãos e aproximando-se à participação individual), ainda que em situação de nítido desequilíbrio em favor do primeiro;
- O facto de vários Estados-membros anteriormente muito centralizados se terem transformado em Estados federais - sendo a Bélgica o exemplo mais claro, numa situação em que só a adopção do modelo federal permite a subsistência da unidade do Estado - ou se terem “aproximado” algo desse modelo pela via da descentralização e da regionalização - encontrando-se a Espanha, a Itália, ou, mais recentemente, o Reino Unido nessa situação.

O modelo organizacional da União Europeia encontra-se, contudo, ainda longe do de um modelo federal, sendo isso particularmente claro quando se observa, por exemplo, que:

- Não existe ainda uma Constituição europeia, onde, para além dos valores e objectivos essenciais da União, se encontrasse expressa a repartição de poderes entre o "centro", os Estados-membros e as sub-unidades destes, sendo, aliás, que o seu aparecimento nos tempos mais próximos é bastante duvidoso;
- O poder legislativo do Parlamento Europeu, em termos práticos, pouco mais é que inexistente, sendo que as decisões da Cimeira de Lisboa relativamente à tomada de decisão comunitária apontam ainda para um maior reforço do pendor intergovernamental;
- Em muitas matérias relevantes, das quais sobressai a Política Externa e de Segurança Comum (PESC), predomina claramente uma situação de (simples) cooperação, apesar do aparecimento da figura do Senhor PESC, das ideias de constituição de uma força militar de intervenção rápida ou da discussão da

³⁹ Para maior desenvolvimento, consulte-se, por ex., Kinsky (1999) e Moravczik e Nicolaidis (1998).

necessidade - cada vez mais sentida - da existência de uma única voz no contexto externo à União;

- O tema tem-se mantido quase como “tabu”, sendo certo que o federalismo tem progredido, embora da “pior forma”, isto é, através de passos tímidos e “escondidos” do cidadão vulgar e, com frequência, no sentido do reforço de poderes centrais não escrutinados de forma directamente democrática.

1.4. Em conclusão: a necessidade de evolução para um modelo federal

Em termos de modelo de organização política e institucional, a União Europeia colhe, na actualidade, elementos próprios do federalismo, mantendo, contudo, outros característicos de sistemas confederais, com um predomínio cada vez mais reforçado dos métodos de decisão intergovernamental.

O modelo em vigor parece, todavia, insatisfatório face aos problemas e questões com que a União Europeia se defronta hoje ou se confrontará num futuro próximo.

A estabilidade da UEM (ou, dito de outro modo, o reforço dos resultados já conseguidos), a criação de um ambiente propício ao crescimento da competitividade na Europa, a resposta cabal aos desafios da sociedade de informação, a resolução dos problemas de desemprego e qualidade de emprego, a possibilidade de efectivar - em tempo útil - o alargamento, a necessidade de recuperação do empenhamento dos cidadãos para a causa da construção comum europeia e a própria existência de uma estratégia para a Europa exigem uma resposta que, em simultâneo, assegure uma maior unidade - que permita a tão desejada "uma voz" -, sem colocar em causa a preservação da identidade nacional e dos valores culturais próprios da enorme diversidade de povos que, em alguns anos, estarão juntos no "navio" europeu.

Face, por um lado, à impotência que o modelo actual demonstra ao lidar com aquelas questões, conforme se procurou evidenciar ao longo do artigo, e à situação de bloqueio a que conduziu relativamente a certos problemas primordiais (com o caso da reforma institucional necessária e prévia ao alargamento a ser o mais evidente) e, por outro lado, aos princípios orientadores do federalismo e ao sucesso da sua implementação em sociedades desenvolvidas e com forte diversidade cultural, linguística, étnica, etc. (com os casos mais reveladores a corresponderem aos Estados Unidos, à Suíça e à Alemanha), **parece tornar-se necessária uma evolução do sistema político-institucional da União Europeia rumo a uma via assumidamente federal**, o que corresponderia, de algum modo, ao regresso às ideias dos pioneiros da causa europeia⁴⁰.

Sendo claro que a situação da União Europeia, nomeadamente por razões históricas, é particularmente distinta da observada naqueles "casos de sucesso", verificando-se a impossibilidade política (e a não desejabilidade) de alterar o cenário de existência de Estados-nação com um papel ainda relevante⁴¹, e compreendendo-se que o sucesso de um novo modelo passará necessariamente por uma adequada e fortemente descentralizada atribuição de poderes e competências⁴², **o federalismo à escala europeia assumirá certamente uma forma "original", porventura na linha da ideia de uma Federação de Estados-nação**, conceito em tempos proposto por Jacques Delors e, de algum modo, retomado há pouco tempo, por Joschka Fischer.

Face aos factos e argumentos apresentados, *essa parece ser a a solução necessária para um eficiente funcionamento de uma União com três dezenas de países, a solução essencial para a preservação da unidade da Europa num quadro respeitador da autonomia de valores nacionais e a solução indispensável para um novo impulso da União Europeia.*

⁴⁰ Citando Fischer (2000), "As perguntas sucedem-se, mas a resposta é muito simples: a transição de uma união de estados para a plena parlamentarização como Federação Europeia, algo que Robert Schuman já pedia há 50 anos. E isso não quer dizer nada menos do que um Parlamento europeu e um Governo europeu que realmente exerçam o poder legislativo e executivo no seio da Federação. Esta Federação terá de basear-se num tratado constituinte."

⁴¹ Citando, novamente, Fischer (2000), "O conceito de Estado federal europeu, substituindo os velhos estados-nação e as suas democracias por um novo poder soberano, revela-se uma construção artificial que ignora as realidades estabelecidas na Europa. Completar a integração europeia só é concebível se se fizer com base numa partilha de soberania entre a Europa e o estado-nação."

⁴² De acordo com Fisher (2000), haverá que proceder a "uma clara definição das competências da união e dos estados-nação, ficando no domínio da federação o núcleo de soberanias e de matérias que têm absolutamente de ser reguladas a nível europeu, com tudo o resto a ficar na responsabilidade dos Estados-nação."

É neste quadro que importará retomar, com serenidade e sem tabus, a discussão do federalismo na Europa, nomeadamente da forma como a transição poderá ser feita, como as competências deverão ser atribuídas, como se processará a criação de um verdadeiro governo e de um verdadeiro parlamento europeus e a sua articulação com os poderes nacionais e sub-nacionais, etc.⁴³ Tendo igualmente como pano de fundo que o federalismo nunca será uma milagrosa panaceia para todos os males da Integração Europeia - conforme refere Constantinescu (1998), "*il faut ne pas confondre fédéralisme et angélisme: le fédéralisme ne vise pas a fournir un modèle de société parfaite*" -, antes correspondendo àquela que, no momento, parece ser a forma mais adequada a permitir lidar com as novas questões e desafios.

1.5. Federalismo "político" e federalismo "económico"

Como refere Oates (1999), o significado em Economia do termo "federalismo" é algo distinto do sentido-padrão com que é usado ao nível da Ciência Política. Nesta disciplina, conforme já se observou, refere-se a um sistema político, dotado de uma Constituição que garante algum grau de autonomia e poder aos vários níveis de jurisdição. Já ao nível de quase todas as economias, os sectores públicos são sempre "mais ou menos" federais, no sentido de haver distintos níveis de governo a fornecer serviços públicos e a exercer de facto algum poder de decisão, sendo o objecto do "federalismo fiscal" o conjunto de questões relativas à estrutura vertical do sector público, ou, dito de outro modo, à intervenção do Estado na economia, a vários níveis.

Tal não invalida - antes pelo contrário - a ideia de que, caso se avance para um processo de integração política rumo a uma estrutura federal, a própria organização da economia e, em particular, a definição e execução das políticas estaduais deva sofrer igualmente fortes transformações, tendendo, elas também, a adequarem-se às "regras" do federalismo, neste caso do "federalismo fiscal".

A este nível, pode verificar-se que os consensos são genericamente mais vastos que no domínio do "federalismo político", ainda que haja pontos de polémica e de discussão. Mais ainda, parece poder considerar-se, no quadro dos argumentos desenvolvidos, que

as principais conclusões da teoria, no âmbito do "federalismo fiscal", seriam compatíveis com a ideia política de uma Federação amplamente descentralizada e composta pelos "antigos" Estados-nação.

Neste contexto, valerá a pena, a terminar este artigo, visitar os principais ensinamentos teóricos da área em causa⁴⁴, os quais podem ser considerados em quatro níveis distintos, correspondendo a cada uma das funções geralmente atribuídas ao Estado, e verificar como parece, efectivamente, existir compatibilidade e adequação à ideia anteriormente apresentada para a organização política no caso europeu.

2.5.1. Fornecimento de bens e serviços públicos

Ao nível da afectação dos recursos, é claramente apontado o caminho da descentralização. De acordo com o teorema da descentralização de Oates (1972), se existirem várias formas de bens públicos que possam ser consumidos conjuntamente e disponibilizados de modo uniforme, então devem ser fornecidos ao nível a que as preferências dos consumidores sejam relativamente homogéneas.

Tal indica que a descentralização ao nível do fornecimento de bens e serviços públicos pode trazer ganhos de eficiência quando as preferências regionais diferem. Por outro lado, a descentralização permite aplicar regras de custo-benefício aos serviços públicos, o que é difícil de efectivar aos níveis mais elevados de decisão, na medida em que a discriminação regional de taxas é geralmente proibida pelas constituições federais. Por último, esta descentralização facilita o processo de decisão política, porquanto, ao ser tomada a um nível mais próximo dos eleitores e contribuintes, deve ser mais sensível à procura⁴⁵ e produzir maiores ganhos de bem-estar.

De acordo com o teorema, apenas deveria ser centralizado o fornecimento de bens públicos de natureza geral e supranacional. A defesa seria um exemplo típico, enquanto os domínios dos transportes, comunicações, protecção ambiental ou investigação tecnológica representariam outros casos em que a centralização poderia produzir benefícios supranacionais. Outros casos onde a literatura aponta para a possibilidade de

⁴³ Algumas pistas interessantes sobre estes aspectos podem encontrar-se, por ex., em Schneider (1995) e em Hesse e Wright (1996).

⁴⁴ Para mais desenvolvimentos, pode consultar-se Oates (1999) e Spahn (1994).

vantagens ao nível da centralização do fornecimento de bens e serviços públicos - e ainda que haja evidências empíricas que tendem a contrariar essa ideia - referem-se às situações de existência de rendimentos crescentes à escala na sua produção ou de verificação de efeitos de *spill-over* entre níveis de jurisdição inferiores no interior da federação.

Considerando ou não estes dois últimos casos, parece comprovar-se a adequação de uma repartição de competências ao nível do fornecimento de bens e serviços de acordo com o teorema em causa, no caso de se pretender a tal unidade europeia com preservação da diversidade: apenas domínios de intervenção com efeitos claramente gerais ou supranacionais deverão ficar sob a alçada do "governo central", enquanto todos os outros deverão ser atribuídos aos níveis de poder o mais próximo possível dos cidadãos.

2.5.2. Redistribuição

No que respeita ao desempenho desta função no âmbito de uma federação, grande parte da análise produzida encontra-se ligada ao modelo de Tiebout (1956). Neste, a neutralidade geográfica da tributação surge como motivo forte para a centralização da função de redistribuição. De facto, o modelo mostra que, em situação de forte mobilidade dos indivíduos, estes “votam com os pés”, isto é, tendem a escolher como jurisdição de residência aquela que providencia um *fiscal package* mais próximo das suas preferências. Assim sendo, só a centralização desta função contribuiria para evitar os efeitos perversos de externalidades fiscais produzidas pela migração de pessoas.

Apesar daquele resultado, na prática muitas federações continuam a adoptar políticas redistributivas a partir de níveis inferiores de governo, seja por razões altruísticas, seja por causa de situações de reduzida mobilidade dos indivíduos, neste caso numa situação que corresponderia à da própria União Europeia, face à subsistência de importantes diferenças culturais e linguísticas.

⁴⁵ Cf. Corner e Sandler (1986).

Note-se adicionalmente que, em tempos mais recentes, alguns teóricos⁴⁶ vieram referir que o objectivo das políticas de redistribuição regional é mais amplo que o sugerido nas teorias tradicionais. Tal situação seria particularmente relevante ao nível da União Europeia, onde a política de redistribuição deveria permanecer ao nível nacional, em particular no que respeita à redistribuição individual, subsistindo, em todo o caso, algum espaço para a redistribuição inter-regional via transferências do orçamento comunitário.

Neste contexto, as políticas de redistribuição poderiam, no âmbito da federação, ser objecto de uma tarefa partilhada por diferentes níveis de governo, com os objectivos de maior harmonização de rendimentos a serem conseguidos quer através da coordenação de políticas quer mediante transferências inter-regionais compensatórias.

2.5.3. Estabilização macroeconómica

No que respeita a esta função, as teorias tradicionais tendem a considerá-la como sendo da competência do "governo central", apresentando variados argumentos⁴⁷, os quais têm sido confrontados com algumas críticas nos anos mais recentes, nomeadamente por via de algum cepticismo quanto à utilidade das políticas macroeconómicas de estabilização, nutrido pelos teóricos monetaristas e das áreas de *supply-side*, e pela relevância que a literatura tem vindo a atribuir aos estabilizadores automáticos inseridos no próprio aparelho fiscal federal.

No caso da União Europeia, dada a reduzida importância do seu orçamento e as fracas perspectivas de alargamento significativo nos próximos anos, parece, contudo, certo que, independentemente das preferências teóricas, as reacções de estabilização, por via da mobilização da política orçamental, terão de provir dos governos nacionais, ainda que eventualmente coordenados a algum nível supranacional (no caso de um choque externo comum) ou auxiliados por um mecanismo central limitado de absorção de choques (no caso de um choque assimétrico).

A este último nível, refira-se, aliás, que vêm surgindo propostas de esquemas de estabilização a nível central, destinados à absorção apenas de efeitos de choques assimétricos, evitando em larga escala eventuais problemas de *moral hazard* e

⁴⁶ Cf., por ex., King (1984).

contornando a necessidade de um importante reforço do orçamento central, ao envolverem um custo relativamente reduzido⁴⁸.

Refira-se, finalmente, que, qualquer que venha a ser a decisão, no quadro de uma eventual federação europeia, sobre o nível de poder ao qual deverão ser atribuídas competências para a estabilização macroeconómica, o surgimento de um orçamento comunitário com maior peso parece um elemento incontornável para o sucesso da própria federação. Desde logo, porque permite maiores garantias no caso de necessidade de combate aos efeitos de choques comuns ou específicos - mesmo se, como se observou, alguns autores consideram fraca a possibilidade de se o fazer com as políticas macroeconómicas e outros admitem que a intervenção no caso de um choque específico e temporário deva ser estritamente da competência dos governos nacionais. Depois, e porventura mais relevante, porque, face à dificuldade que o *dossier* orçamental sempre tem revelado à hora da tomada de decisões, o reforço de um orçamento comum surgiria sempre como um elemento de credibilização do processo de integração política.

2.5.4. Tributação

Os critérios tradicionais de repartição de competências ao nível da tributação encontram-se bem sistematizados por Musgrave (1983). De acordo com este autor, os seguintes impostos seriam atribuídos ao "governo central": impostos com taxas bastante progressivas, por causa de efeitos perversos da migração; impostos com bases de tributação bastante móveis (ex: impostos sobre os rendimentos de capitais), face a possíveis efeitos de distorção nas decisões de localização; e impostos cuja base esteja distribuída de forma assimétrica entre as regiões (ex: recursos naturais), por motivo de desigualdades geográficas. Por sua vez, as autoridades sub-centrais teriam competência nas áreas relativas aos impostos com base de tributação relativamente imóvel entre regiões e aos impostos relacionados com benefícios regionais específicos.

Estes critérios tradicionais têm sido objecto de desafio em anos recentes. Em primeiro lugar, tem sido questionada a ideia da existência de efeitos perversos em termos de incentivos à migração decorrentes da tributação progressiva a nível sub-federal. Em segundo lugar, é facilmente comprovável que, nas diversas federações de Estados

⁴⁷ Para uma revisão desses argumentos, consulte-se, por ex., Alves (2000).

existentes na actualidade, são variados os modos de repartição de competências e receitas ao nível da tributação fiscal⁴⁹. Por último, sendo certo que a descentralização pode conduzir a desequilíbrios fiscais verticais, estes podem ser corrigidos de vários modos (exs: mecanismos de transferências⁵⁰; situações de partilha de rendimentos⁵¹; etc.).

Este é mais um dos domínios em que a União Europeia será confrontada a fazer uma opção⁵², no caso de se escolher o rumo para a Federação de Estados-nação. Eventualmente será até o mais difícil, do ponto de vista da organização económica, pela importância, em termos de soberania e poder político de intervenção, que está associada à competência para a cobrança de impostos e utilização das suas receitas. Mas, por isso mesmo, também os avanços a este nível, a exemplo do que se referenciou para o fortalecimento do orçamento comunitário, darão sinais seguros sobre a credibilidade do caminho que se pretender trilhar.

⁴⁸ Um dos mais interessantes foi apresentado por Italianer e Pisani-Ferry (1994).

⁴⁹ A título de exemplo, veja-se que enquanto a tributação indirecta tende a ser descentralizada nos Estados Unidos, na Europa o Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) é tipicamente um imposto central.

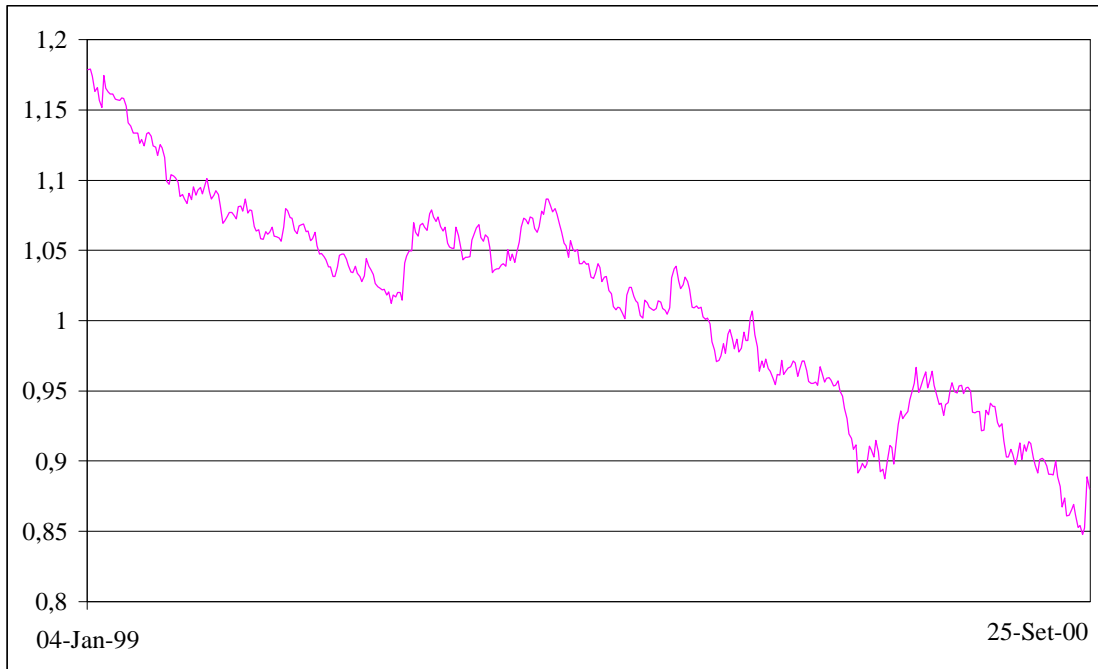
⁵⁰ Por exemplo, na Austrália, as receitas fiscais são normalmente colectadas pelo governo central e depois redistribuídas pelos vários Estados.

⁵¹ Por exemplo, na Alemanha, os impostos são colectados de forma conjunta, sendo depois objecto de repartição proporcional entre os vários níveis de governo.

⁵² Note-se que, qualquer que seja a opção, a tributação a nível central será sempre a mais adequada para certos tipos de impostos, nomeadamente aqueles que constituam instrumentos para atingir objectivos de política supranacionais (exemplos na União Europeia: direitos agrícolas; impostos ambientais) e aqueles cuja base seja difícil de definir ao nível regional (exemplo na União Europeia: direitos aduaneiros).

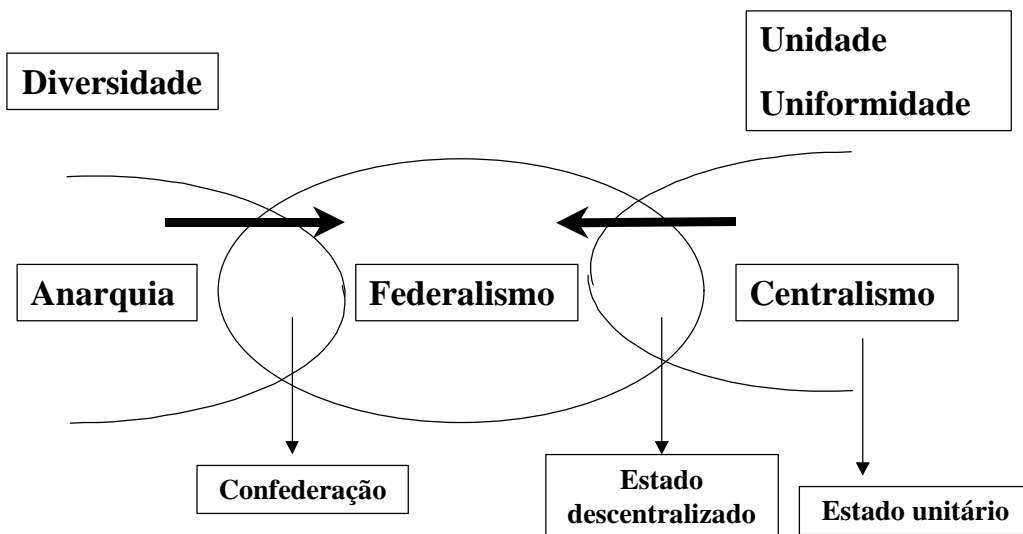
Anexo I

Fig. 1 - Evolução da taxa de câmbio entre o euro e o dólar americano



Fonte: Banco de Portugal (www.bportugal.pt)

Fig. 2 - O federalismo: posicionamento face a outras formas de organização



Referências Bibliográficas

ALVES, Rui Henrique (2000), *Políticas fiscais nacionais e União Económica e Monetária na Europa*, Série Moderna Finança, nº 3, 2ª edição revista, Instituto Mercado de Capitais, BVLP - Bolsa de Valores de Lisboa e Porto.

BAIROCH, Paul (1996), *Mitos e Realidades da Globalização: Um Século de Comércio Externo e Investimento Estrangeiro*, in DRACHE, Daniel e BOYER, Robert, *Estados Contra Mercados: Os Limites da Globalização*, Instituto Piaget.

BIENENFELD, Manfred (1996), *Uma Economia Nacional Forte Será um Alvo Utópico no Final do Século XX ?*, in DRACHE, Daniel e BOYER, Robert, *Estados Contra Mercados: Os Limites da Globalização*, Instituto Piaget.

BOYER, Robert e DRACHE, Daniel (1996), *Estados Contra Mercados: Os Limites da Globalização*, Instituto Piaget.

BURDA, Michael e WYPLOSZ, Charles (1993), *Macroeconomics: a european text*, Oxford University Press, New York.

BYÉ, Maurice (1965), *Relations Économiques Internationales*, 2ª edição, Dalloz, Paris.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1990), *One market, one money* (relatório Emerson), Économie Européenne.

CORNER, R. e SANDLER, T. (1986), *The Theory of Externalities, Public goods and Club Goods*, Cambridge University Press, Cambridge.

CONSTANTINESCU, Vlad (1998), *Introduction aux principes juridiques et politiques du fédéralisme*, resumo do curso apresentado na 38ª Sessão do Collège Universitaire d'Études Federalistes, Aosta.

DE GRAUWE, Paul (1994), *The economics of monetary integration*, 2ª edição revista, Oxford University Press, Oxford.

DRACHE, Daniel (1996), *De Keynes ao K-Mart: Competitividade numa Era Colectiva*, in DRACHE, Daniel e BOYER, Robert, *Estados Contra Mercados: Os Limites da Globalização*, Instituto Piaget.

“EUROPE” / Documents nº 2015/16, 18 Dezembro 1996 (Pacto de Estabilidade e Crescimento).

FINI, Francesco (1999), *Réussir l'Union Économique et Monétaire*, Groupement d'Études et de Recherches “Notre Europe”, Paris.

FISCHER, Joschka (2000), *Da Confederação à Federação - reflexões sobre a finalidade da integração europeia*, cit. pelo jornal “Expresso”, 20 Maio.

FITOUSSI, Jean-Paul (1999), *Rapport sur l'État de l'Union Européenne – 1999*, Fayard et Presses de Sciences Po.

GUÉHENNO, Jean-Marie (1995), *The End of the Nation State*, University of Minnesota Press, Minneapolis.

GROS, Daniel e THYGESEN, Niels (1992), *European monetary integration*, Longman, New York.

HÉRAUD, Guy (1995), *Le fédéralisme*, Presses d'Europe, Nice.

HESSE, Joachim e WRIGHT, Vincent (1996), *Federalizing Europe: The Path to Adjustment*, in HESS, Joachim e WRIGHT, Vincent, *Federalizing Europe: The Costs, Benefits and Preconditions of Federal Political Systems*, Oxford University Press.

- KHOL, Helmut, cit. por TEMPLEMAN *et al.* (1992), *Germany takes charge*, in *Business Week*, 17 Fevereiro.
- KING, David (1984), *Fiscal Tiers: the Economics of Multi-Level Government*, Allen & Unwin, Londres.
- KINSKY, Ferdinand (1999), *L'Union Européenne est-elle fédéraliste ?*, Presses d'Europe, Nice.
- ITALIANER, Alexander e PISANI-FERRY, Jean (1994), *The regional-stabilisation properties of fiscal arrangements*, in MORTENSEN, Jorgen (ed.), *Improving economic and social cohesion in the European Community*, St. Martin's Press, New York, pp. 155-194.
- LOPES, Silva (1993), *Monetary and exchange rate policies: benefits and costs of participation in European monetary integration*, in LOPES, Silva (ed.), *Portugal and EC membership evaluated*, Pinter Publishers, Londres, pp. 91-107.
- LOUIS, Jean-Victor (2000), *The institutional framework of economic policy coordination*, Colóquio "Action Jean Monnet", Bruxelas, 6 e 7 de Julho, *downloaded*.
- LOUREIRO, João (1999), *Euro – perspectiva macroeconómica*, Editorial Vida Económica.
- MANDER, Jerry e GOLDSMITH, Edward (eds.) (1996), *Economia Global, Economia Local – A Controvérsia*, Coleção Economia e Política, 30, Instituto Piaget, Lisboa.
- MICHALET, Charles (1976), *Le Capitalisme Mondial, Économie en Liberté*, Presses Universitaires de France.
- MORAVCZIK, Andrew e NICOLAIDIS, Kalypso (1998), *Federal ideas and constitutional realities in the Treaty of Amsterdam*, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 36, Setembro, pp. 13-38.
- MORIN, Edgar (1998), *Le Destin Commun*, in *Europa Novas Fronteiras*, nº 4 (Dezembro).
- MUSGRAVE, Richard (1983), *Who Should Tax, Where and What ?*, in MCLURE, Charles (ed.), *Tax Assignment in Federal Countries*, Australian National University Press, Canberra.
- O'DOWD, Liam e WILSON, Thomas (1996), *Frontiers of Sovereignty in the New Europe*, in O'DOWD, Liam e WILSON, Thomas, *Borders, Nations and States*, Ashgate Publishing Ltd., Aldershot.
- OHMAE, Kenichi (1996), *The End of The Nation State – The Rise of Regional Economies*, Simon and Schuster Inc., Nova Iorque.
- PADOA-SCHIOPPA, Tommaso (1999), *Moneta, Commercio, Istituzioni: Esperienze e Prospettive della Construzione Europea*, Trieste, 19 Novembro, www.ecb.int.
- PETRELLA, Riccardo (1996), *Globalização e Internacionalização: a Dinâmica da Emergente Ordem Mundial*, in DRACHE, Daniel e BOYER, Robert, *Estados Contra Mercados: Os Limites da Globalização*, Instituto Piaget.
- OATES, Wallace (1999), *An essay on fiscal federalism*, in *Journal of Economic Literature*, vol. 37, nº 3, Setembro, pp. 1120-1149.
- OATES, Wallace (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace, London.
- PORTER, Michael (1990), *A Vantagem Competitiva das Nações*, Editora Campus, Rio de Janeiro.
- PORTO, Manuel (1997), *Teoria da integração e políticas comunitárias*, Livraria Almedina, Coimbra.
- REICH, Robert (1992), *The Work of Nations*, Vintage Books, Nova Iorque.
- SACHWALD, Frédérique (1995), *De L'Internationalisation à la Mondialisation*, Cahiers Français, nº 269.

SASSEN, Saskia (1998), *Globalization and Its Discontents (Essays on the New Mobility of People and Money)*, The New Press, New York.

SCHMITT, Nicolas (1999), *Petit aperçu comparatif du fédéralisme en Suisse, en Allemagne et aux États-Unis*, Cahiers du Collège Universitaire d'Études Fédéralistes, n° 1, Presses d'Europe, Nice.

SCHNEIDER, Friedrich (1995), *The Design of a Minimal European Federal Union: Some Ideas Using the Public Choice Approach*, in PARDO, José Casas e SCHNEIDER, Friedrich (eds.), *Current Issues in Public Choice*, Edward Elgar, Brookfield.

SPAHN, Bernd (1994), *Fiscal Federalism: a Survey of the Literature*, in MORTENSEN, Jorgen (ed.), *Improving Economic and Social Cohesion in the European Community*, St. Martin's Press, New York.

STREECK, Wolfgang (1996), *O Poder Público que Ultrapassa o Estado-Nação*, in DRACHE, Daniel e BOYER, Robert, *Estados Contra Mercados: Os Limites da Globalização*, Instituto Piaget.

SWEET, Alex Stone e SANDHOLTZ, Wayne (1998), *Integration, Supranational Governance and the Institutionalization of the European Polity*, in SWEET, Alex Stone e SANDHOLTZ, Wayne, *European Integration and Supranational Governance*, Oxford University Press.

TIEBOUT, Charles (1956), *A Pure Theory of Local Expenditure*, in *Journal of Political Economy*, n° 64.

TSOULAKIS, Loukas (1993), *The new european economy: the politics and the economics of integration*, Oxford University Press, New York.

VILAÇA, José Luis e GORJÃO-HENRIQUES, Miguel (1998), *Tratado de Amesterdão*, Livraria Almedina, Coimbra.