

DECLÍNIO DA EUROPA

Joaquim Aguiar

É da natureza de um sistema em declínio que perca capacidade de iniciativa e que formule as suas respostas a factores de mudança, numa atitude mais defensiva, mais orientada para a preservação da configuração estruturada nas condições do passado do que mobilizada para a exploração das oportunidades abertas na perspectiva do futuro. Quando a mudança se torna inevitável, é resolvida de um modo incremental, justapondo o que é novo ao que já se conhece, esperando que configuração do passado absorva a novidade sem precisar de reformulações profundas. Quando a pressão da mudança gera contextos de crise, porque a configuração do passado já não se ajusta às novas condições, os que operam num sistema em declínio ficam presos na perplexidade que resulta do contraste entre as narrativas que foram formuladas no passado, no tempo em que a natureza desse sistema era a de vitalidade e de expansão, e as evidências que são reveladas nos novos contextos concretos, para as quais não há nenhuma narrativa consistente. Nestes ambientes de perplexidade gerados por forças de mudança que não são controladas, um sistema em declínio tem uma memória que não é compatível com a realidade e isso origina atitudes de rejeição ou de denegação, onde mesmo quando se regista a evidência é para não lhe atribuir relevância ou para não lhe reconhecer o estatuto do que obriga a reformular referenciais de avaliação, procedimentos, dispositivos instalados e até quadros institucionais. Um sistema em declínio observa o que é novo numa perspectiva de presente-passado, acumulando desvios em relação ao esperado até que encontra um ponto de descontinuidade, uma emergência do real que vai estilhaçar a narrativa orientadora ou o programa constituinte desse sistema.

Um sistema em declínio não é um sistema estático, parado no tempo. Tem flutuações e mudanças, mas são episódios dentro de um acontecimento único que é a trajectória da perda de variedade interna e da incapacidade de aproveitamento das oportunidades para reconstruir vitalidade, potencial de expansão e projecção de poder. A sua relação com a inovação é ambígua, porque mesmo quando a produz ou quando a reconhece produzida por outros sistemas, a sua exploração é feita com o objectivo de a incorporar na configuração do passado, sendo os seus benefícios aplicados na recuperação do que eram os

equilíbrios funcionais que persistem na memória. Quando essas inovações geram contextos de instabilidade, essa crise é interpretada como um desvio temporário à normalidade, e todos os recursos são canalizados para repor as condições do passado, não são utilizados para abrir novos campos de possibilidades. Em geral, um sistema em declínio apresenta a propriedade dos rendimentos decrescentes, onde cada nova aplicação de recursos tem dividendos inferiores aos que obteve antes para uma aplicação equivalente de recursos.

No quadro destes critérios do que é um sistema em declínio, a análise do que tem sido a evolução da Europa através do que têm sido as suas formas institucionais de concretização do seu projecto da Europa Unida, desde a década de trinta até à primeira década do século XXI, revela um atraso sistemático do que é realizado em relação tanto ao que são as oportunidades abertas, como em relação ao que são as ameaças colocadas às sociedades europeias. Este desfasamento tem como consequência que nem as oportunidades são exploradas em termos de crescimento e de projecção do poder, nem as ameaças são efectivamente neutralizadas e contidas.

AS FASES DA EUROPA

A trajetória histórica da Europa desenvolveu-se entre o mito do Império, sempre desejado e nunca atingido, e a realidade pragmática dos estados nacionais, numa estruturação empírica de divisões do espaço europeu que foi criando entidades com viabilidade mas que, no mesmo processo em que gerava essas entidades viáveis, impossibilitava a realização do mito do Império. A história da Europa é condicionada por esta oscilação

entre a formação dos estados nacionais por incorporação de espaços de poderes fragmentados, mas sem poder passar para o nível superior da integração imperial. Sempre que a Europa se aproximou desse nível superior de estruturação política, fragmentou-se em guerras que não deixam

A TRAJECTÓRIA HISTÓRICA DA EUROPA
DESENVOLVEU-SE ENTRE O MITO DO IMPÉRIO,
SEMPRE DESEJADO E NUNCA ATINGIDO,
E A REALIDADE PRAGMÁTICA
DOS ESTADOS NACIONAIS.

um vencedor estabilizado. De um modo muito diverso desta maldição do Império, a evolução da Europa mostrou repetidas vezes a possibilidade de estruturação de estados nacionais dominantes apropriando o estatuto de centros de hegemonia, com projecção de poder na escala mundial, mas apenas na base de um específico Estado nacional.

Ainda antes de se ter consolidado a forma normal do Estado nacional, as cidades italianas de Veneza e de Génova, os espaços de dominação de Portugal e Espanha, depois os Países Baixos, foram exemplos de centros hegemónicos com projecção de poder na escala mundial mas sem que houvesse, nem mesmo com Felipe II, a possibilidade de unificação de um império europeu a partir desses centros de dominação mundial. A tentativa napoleónica de organização imperial saldou-se num fracasso, mas o império britânico consolidou-se justamente porque não teve a ambição de se estruturar na escala

européia. A Europa dos estados podia expandir-se na forma de impérios coloniais, podia incluir centros de dominação mundial, mas a unificação imperial europeia estava fora do campo de possibilidades.

A razão para esta proibição da configuração imperial na Europa tem uma identificação simples. É o sucesso do Estado nacional como factor de integração e incorporação dos espaços locais, nas condições de mobilidade existentes até ao século XX, que explica que o que é possível e eficaz na escala local seja impossível na escala alargada de toda a Europa. As diferenciações introduzidas por cada Estado europeu bem sucedido, organizando e regulando actividades e protecções com viabilidade e sustentabilidade, reforçam o poder dentro de cada espaço delimitado por fronteiras nacionais, mas provocam a resistência desses interesses organizados na escala nacional quando se coloca a possibilidade de integração e incorporação numa entidade política de escala superior. É mais frequente e mais fácil a organização da defesa contra a incorporação noutros estados mais evoluídos e mais poderosos, ou a cisão de um Estado para originar outros estados, do que a incorporação imperial na escala europeia. É o sucesso da invenção europeia do dispositivo do Estado nacional que explica, ao mesmo tempo, a forma da expansão dos impérios coloniais (uma estruturação vertical ou longitudinal, na qual a incorporação é realizada fora da Europa) e a impossibilidade de unificação de um império europeu (que implicaria uma estruturação horizontal, obrigando a neutralizar as diferenciações que se formaram dentro do espaço europeu).

A Europa do mito do Império foi, como é natural quando se procura realizar o que não passa de um mito, a Europa dos confrontos. Na escala menor, foram conflitos de fronteiras disputados com a finalidade de alargar áreas de influência por anexação ou foram operações de secessão para criação de novos estados. Na escala maior, foram disputas pela conquista da hegemonia mundial, onde a unificação de um império europeu era o pretexto para a constituição de uma base com dimensão suficiente para sustentar a ambição de dominar o mundo. Na escala superior da dimensão cultural e da produção de ideologias, o último grande confronto alimentado pelo mito imperial na Europa disputou-se entre o projecto da revolução conservadora e o projecto da revolução socialista, cada um dos quais tendo como objectivo último a configuração de um império mundial.

A segunda metade do século XX confirmou a inconsequência destes projectos. Nenhum deles conseguiu criar a dimensão suficiente para sustentar a trajectória que conduziria à realização do mito, nem sequer teve a capacidade para antecipar o que seriam as consequências da passagem do padrão de modernização das economias nacionais administradas para as economias globalizadas competitivas. Pelo contrário, é a perda de potencial de projecção de poder dos estados nacionais europeus que, conduzindo aos processos de descolonização, libertou regiões antes dominadas pelos estados europeus que passam a conduzir as suas próprias trajectórias, pondo em causa o estatuto de superioridade que tinha sido conquistado pelas potências europeias na sua fase histórica de vitalidade, de vantagem competitiva, de rendimentos crescentes e de vontade de expansão.

A segunda metade do século XX já não tem na Europa confrontos estimulados pelo mito do império europeu. Entre as duas metades do século, os dois episódios da guerra civil europeia, a que foi atribuído o estatuto de guerras mundiais (no segundo caso, com o Japão a querer constituir, sem sucesso, um império colonial equivalente aos impérios coloniais europeus), estabelecem a diferença entre o passado (que continuava a ser a imagem de referência para os europeus) e o futuro (que já é construído por poderes exteriores à Europa). Os estados europeus da conquista, da expansão e da competição pela hegemonia mundial evoluíram para a forma do Estado-providência, orientados para o objectivo da neutralização do risco e da garantia de segurança, concentraram as suas atenções e as expectativas dos eleitorados na instalação de dispositivos de políticas sociais e na criação de dependências dos sistemas distributivos. Esta foi a resposta política que os europeus encontraram para neutralizar a instabilidade criada pelas emoções revolucionárias da primeira metade do século XX. Estes foram os últimos ecos das grandes aspirações nascidas com a Revolução Francesa, quando ainda pareceu possível a uma potência europeia, a Alemanha da revolução conservadora, e a uma potência semi-europeia, a União Soviética da revolução socialista, unificar imperialmente a Europa e constituir o centro hegemónico mundial (por mil anos na versão nazi, para sempre na versão soviética).

A Europa da segunda metade do século XX oferece um eco irónico aos discursos emocionados dos revolucionários. Esta Europa resignada trocou as ilusões do idealismo revolucionário pela esperança de que seria possível resolver os diferendos do passado transformando o mito do Império europeu pela construção negociada da Europa Unida, assegurando a paz interna através do dispositivo do Estado-providência, que duraria eternamente na base de um financiamento assegurado pelas transferências entre gerações – sempre mais numerosas, sempre mais produtivas, sempre mais inovadoras e conservando o estatuto de superioridade mundial das sociedades europeias. Esta Europa resignada era também uma Europa feliz, sem as divisões das guerras religiosas e sem as ameaças revolucionárias das «classes perigosas», também elas apaziguadas pelos benefícios e pelas segurança dos dispositivos das políticas sociais e das transferências distributivas.

AS FASES DA INTEGRAÇÃO EUROPEIA

É neste quadro que se insere o projecto da integração da Europa Unida. Sendo um velho sonho dos progressistas e dos cosmopolitas, sendo uma antiga ameaça para os conservadores e nacionalistas, a Europa Unida ganha um novo sentido de necessidade na vizinhança da II Guerra Mundial. Já não a poderia evitar, mas era essa evolução catastrófica que reforçava a sua validade como projecto para acabar com as guerras entre europeus. Se fosse possível estabelecer relações de comunidade entre os estados europeus, associando-os em projectos conjuntos que reforçassem as suas interdependências, seria menos provável que se voltasse a um contexto de confronto. A oportunidade para o lançamento do projecto seria a fase de reconstrução do pós-guerra, para que não se repe-

tissem os erros e desequilíbrios do pós-guerra anterior, com o Tratado de Versalhes, que satisfizesse os vencedores mas humilhou os vencidos, fazendo deles vítimas ressentidas, dispostas a recomeçar o combate. O modelo tradicional europeu de evitar a guerra através da gestão do equilíbrio de poderes seria, no quadro do projecto da Europa Unida, substituído pela construção de uma rede de dependências, onde o custo do confronto fosse superior ao que poderia ser o benefício para quem desencadeasse a ofensiva. E a dimensão onde mais facilmente se poderia obter resultados relevantes seria na economia, aproveitando a fase da reconstrução para estabelecer uma nova rede de cooperação entre sistemas económicos e entre empresas.

Em termos dos indicadores objectivos, esta fase do projecto da Europa Unida foi bem sucedida. Depois de terem sido neutralizados os factores da conflitualidade religiosa, também terão sido neutralizados os factores que geravam a necessidade de constituição de espaços vitais que serviriam de base ao lançamento dos projectos imperiais ou das disputas pela hegemonia mundial. No entanto, não é possível esclarecer até que ponto este desenvolvimento foi o resultado da moderação introduzida pela configuração da Europa Unida ou foi apenas o efeito natural da perda de poder relativo dos estados europeus no contexto mundial. Se não houve episódios de guerra entre estados europeus durante a segunda metade do século XX, não se pode desligar esta evidência do facto de este espaço geopolítico ter sido colocado na posição de alvo potencial dentro do confronto superior entre os Estados Unidos e a União Soviética, um contexto estratégico onde nenhuma potência europeia estava em condições de influenciar as decisões dos protagonistas estratégicos principais. Apesar da intensidade desta ameaça, nem mesmo nessas circunstâncias especiais, que revelavam a inferioridade das potências europeias, foi possível organizar um dispositivo efectivo de defesa comum, persistindo o triângulo instável definido entre a França, a Alemanha e a Grã-Bretanha, sem possibilidade de conciliação de interesses ou de resolução das desconfianças mútuas. Se a ideia de Europa Unida avançou no campo cultural e na configuração das expectativas das sociedades em relação ao futuro, a necessidade de diferenciação dos responsáveis políticos nacionais continuou a impedir uma efectiva conjugação de recursos numa escala continental.

A maior visibilidade das relações entre as duas superpotências no sistema de relações bipolar ocultou a perda de protagonismo das potências europeias, cuja relevância era mais um efeito de memória do que o resultado de uma projecção de poder com significado na configuração do futuro. A composição do Conselho de Segurança das Nações Unidas reflectia os equilíbrios do fim da guerra que, por sua vez, estavam subordinados aos equilíbrios da relação bipolar. Não houve, durante as três décadas que levaram do fim da guerra ao fim da União Soviética, um efectivo protagonismo estratégico das potências

A MAIOR VISIBILIDADE DAS RELAÇÕES ENTRE AS DUAS SUPERPOTÊNCIAS NO SISTEMA DE RELAÇÕES BIPOLAR OCULTOU A PERDA DE PROTAGONISMO DAS POTÊNCIAS EUROPEIAS.

europeias que, tal como o Japão, se dedicaram mais à gestão dos seus equilíbrios internos e, em especial, ao desenvolvimento do seu projecto de Estado-providência, do que à preparação das configurações futuras do sistema de relações internacionais.

Esta relativa letargia da Europa dos estados, cada um mais virado para as suas questões internas do que para alguma forma de expansão, foi interrompida com o primeiro alargamento à Grécia, a Portugal e a Espanha, que ainda foi um alargamento de protecção democrática (como contributo para consolidar as transições democráticas de sistemas políticos autoritários, reduzindo a sua instabilidade interna com os apoios de fundos comunitários, numa estratégia distributiva que mantivesse activo o projecto da Europa Unida). É para a década de 90 que fica agendado o que deveria ser a mudança qualitativa na escala deste projecto, com a instauração do mercado único e das suas quatro liberdades (de pessoas, de capitais, de produtos e de serviços) que deveria preparar o espaço europeu para o padrão de modernização da globalização competitiva.

Todavia, é também neste ponto crítico que se revela o atraso das decisões estratégicas europeias. O que deveria ser um processo de preparação para uma estratégia competitiva de longo prazo revela-se, com a unificação da Alemanha depois da desagregação da União Soviética, insuficiente para restabelecer os equilíbrios europeus e para sustentar um programa de modernização das economias europeias. Entra-se, então, numa aceleração com a passagem para o sistema de moeda única, a que fica acoplada a exigência do Pacto de Estabilidade e Crescimento para garantir a satisfação dos equilíbrios económi-

cos fundamentais – mas no período em que se torna evidente que os desequilíbrios nesses valores económicos fundamentais gerados pela evolução do Estado-providência impediam que, por razões de política interna, os estados-membros do sistema de moeda única pudessem respeitar essa exigência. Por imprevisão, por

POR IMPREVISÃO, POR IMPRUDÊNCIA
OU SIMPLEMENTE POR EFEITO DE INÉRCIA,
OS PROTAGONISTAS POLÍTICOS EUROPEUS
ESTABELECEM AGENDAS POLÍTICAS QUE FORAM
ULTRAPASSADAS PELA DINÂMICA
DOS ACONTECIMENTOS.

imprudência ou simplesmente por efeito de inércia, os protagonistas políticos europeus estabeleceram agendas políticas que foram ultrapassadas pela dinâmica dos acontecimentos. A passagem para a estratégia do alargamento (misturando a racionalidade dos grandes mercados com a racionalidade da protecção das novas democracias, ou até com a racionalidade da penetração nos espaços islâmicos no caso da Turquia) e para a estratégia do aprofundamento (com a tentativa de organizar a distribuição e os equilíbrios de poderes num tratado constitucional) são procedimentos de fuga para a frente, que não acautelam a sustentabilidade das bases nacionais e que, por isso mesmo, são projectos com um grau de instabilidade que não promove a sua consolidação. Em lugar da construção do futuro, ocultam-se os desequilíbrios vindos do passado, que se acumulam sem que os poderes políticos nacionais se sintam autorizados a reconhecê-los, menos ainda a corrigi-los.

A QUESTÃO ESTRATÉGICA NA EUROPA

O fracasso do projecto do tratado constitucional apenas veio revelar o que era previsível, em termos da evolução das sociedades europeias e da passagem do projecto genérico da Europa Unida para o projecto específico da União Europeia, desde o início da década de 90. A nova versão da dificuldade da configuração imperial da Europa não estava, como no passado, centrada na competição entre projectos expansionistas europeus, nenhuma das potências europeias aceitando renunciar aos seus objectivos nacionais para estabelecer alguma forma de cooperação continental. O obstáculo actual à concretização do projecto da unificação europeia tem a sua origem nos desequilíbrios internos dos estados europeus e na incapacidade dos respectivos responsáveis políticos para apresentarem aos seus eleitorados, e aos interesses que dependem da continuação desses desequilíbrios, o que são as possibilidades estratégicas reais das sociedades europeias. Não são as instituições europeias que impedem o desenvolvimento do projecto de unificação, são as dificuldades em cada Estado nacional que impedem a consolidação de um projecto comum.

Os estados nacionais europeus, apesar da diferença dos graus de modernização das suas sociedades, estão todos confrontados com duas dificuldades principais que se inter-relacionam. Por um lado, estão bloqueados numa circularidade democrática, onde os candidatos ao poder se sentem constrangidos a proporem o que sabem que o eleitorado deseja ouvir, e onde o eleitorado escolhe entre as opções que lhe são oferecidas em função do objectivo da continuidade, para que não sejam revelados os desequilíbrios que estão a pôr em causa os dispositivos das políticas sociais financiados por despesa pública e as garantias do Estado-providência sustentadas por transferências distributivas e, em especial, por transferências entre gerações. Esta circularidade democrática oculta as consequências das baixas taxas de crescimento das economias europeias e os efeitos da alteração dos equilíbrios demográficos tradicionais, uma ocultação que permite não se reconhecer que a continuidade dos hábitos e expectativas do presente está a gerar a inevitabilidade de se criarem vítimas no futuro. Por outro lado, há a crise do Estado nacional que é induzida pelo efeito da globalização competitiva, que já não permite estabelecer e regular uma ordem interna que seja independente das comparações internacionais de eficiências, que determinam a direcção e a intensidade dos fluxos de capitais e de recursos qualificados.

São estas dificuldades que explicam os fracassos dos projectos de unificação europeia. A superação destas dificuldades, a verdadeira questão estratégica que está colocada no espaço europeu, exige a existência de uma instância de diagnóstico, de avaliação e de regulação que seja independente das circularidades democráticas e das limitações dos poderes dos estados nacionais. Paradoxalmente, é quando o espaço europeu mais precisa de instâncias comunitárias que estas têm mais dificuldade em se afirmar porque se procura subordiná-las ao que está a paralisar os estados nacionais – a legitimação pela via democrática (que se tornou numa relação circular com a ilusão que impede a percep-

ção da realidade) e a constitucionalização de poderes (que não permite o ajustamento rápido às relações no padrão de modernização da globalização competitiva).

O império europeu que não foi possível na fase de expansão da Europa também não será realizado na fase de declínio da Europa. Isso não impediu a expansão quando as sociedades europeias tinham comportamentos de vitalidade, porque a sua competição interna contribuía para alimentar a expansão. Para gerir a maturação e a decadência, porém, a falta das instâncias superiores europeias, na forma de reguladores comunitários, acentuará as crises nacionais e agravará as perplexidades das sociedades que não são informadas sobre o que provoca o seu declínio. O fracasso do projecto de tratado constitucional é um bom contributo para que esta questão estratégica fique colocada no primeiro plano, onde sempre deveria ter estado. **RJ**