

A Alemanha — características de base de um actor-chave da cena europeia

Como ponto de partida para iniciar uma reflexão sobre a posição da Alemanha perante os «futuros europeus» considera-se conveniente apresentar, de forma sintética, algumas das características (e problemas associados) da Alemanha, como «actor europeu», quer ao nível das questões de segurança e defesa, quer da economia.

Segurança e defesa

- A Alemanha é uma potência não nuclear, e, permanecendo como tal, tem a sua segurança vinculada, em última instância, a uma aliança com uma potência nuclear (via integração na Organização do Tratado do Atlântico Norte); estando igualmente interessada na: redução de tensões com a maior potência nuclear na Europa - a Rússia e no combate à proliferação nuclear; adicionalmente a Alemanha prosseguiu o objectivo de ver o seu território liberto de armas nucleares baseadas em terra;
- a reunificação alemã consubstanciou o desaparecimento das barreiras estratégicas e geopolíticas que separavam a Europa Ocidental da Europa Central e Oriental, levando à «formatação» de um Estado que ocupa a posição geopolítica central na Europa, até então dividida; esse Estado existe nas fronteiras exteriores das duas Alemanhas herdadas do final da II Guerra Mundial, aceitando assim a integração de territórios-chave da ex-Prússia, quer na Polónia, quer na Rússia; Estado que tem assim, naturalmente, grande sensibilidade à questão de eventuais mudanças de fronteiras na Europa Central e Oriental;
- o Estado alemão passou a ocupar a posição central na Europa, no mesmo período em que a Rússia foi remetida mais para o interior da massa continental euro-asiática, deixando de constituir uma ameaça convencional para a Alemanha (pelo menos nos termos tradicionais) e legando um enorme espaço geopolítico por organizar, situado entre as suas fronteiras ocidentais e as fronteiras orientais da Alemanha, e entre o Báltico e os Balcãs;
- nesse espaço geopolítico foram criados, a seguir à I Guerra Mundial, Estados multiétnicos com o objectivo de desarticular a influência germano-húngara na Europa Central e Balcânica, Estados esses — Jugoslávia e Checoslováquia — que se desintegraram no início dos anos noventa; tendo, pois, a norte, a leste e a sudeste da Alemanha emergido um espaço politicamente ainda mais fragmentado e em busca de uma nova inserção estratégica e geopolítica; para a Alemanha esta questão tornou-se central para a sua segurança, e para a extensão da sua influência;
- a Alemanha tem abordado a questão da organização desse espaço, e do próprio alargamento da sua influência, «através» da noção de alargamento, a parte desse espaço, das instituições que organizaram a segurança e a economia da Europa Ocidental no pós-II Guerra Mundial —

ou seja a Aliança Atlântica (NATO) e a União Europeia (UE);

- a organização da influência alemã através, nomeadamente, do alargamento da NATO, coloca como difícil uma relação privilegiada paralela da Alemanha com a Turquia, por receio de uma dupla frente de tensões com a Rússia, nomeadamente se esta optar por uma postura claramente «antiturca» na tentativa de organização das suas relações privilegiadas na sua «fronteira meridional»; mas a Turquia é um aliado chave dos Estados Unidos da América (EUA) para três regiões geopolíticas (Balcãs, Cáucaso/Ásia Central e Golfo);
- a Alemanha tem dificuldades em «utilizar» um possível alargamento da UE à Turquia — como modo de reforçar os laços com esse aliado chave dos EUA; sem agravar drasticamente as tensões com a Rússia — devido à permanência do contencioso greco-turco, no contexto da presença da Grécia como Estado-membro da UE; e, por sua vez, os riscos de um conflito greco-turco, em consequência de uma eventual interacção «explosiva» das questões balcânicas, de Chipre e dos problemas territoriais no Mar Egeu, poderiam colocar em risco o próprio processo de consolidação e alargamento da NATO;
- a Alemanha, tendo visto reduzir a ameaça militar convencional, e tendo deixado de ser um «Estado da linha da frente», permanece com tropas de Estados aliados no seu território, transformando-se no núcleo central das forças multinacionais da NATO; ao mesmo tempo que tem vindo gradualmente a reduzir as limitações, por razões políticas internas, ao seu envolvimento militar externo, fora da área da Aliança; num novo contexto externo que lhe pode permitir uma maior afirmação internacional própria, num enquadramento europeu e/ou mundial (via Nações Unidas); e,
- a Alemanha, menos dependente do petróleo do Golfo, porque se pode abastecer no Mar do Norte e da Noruega e na Rússia (e futuramente no Cáucaso/Ásia Central) e, possivelmente, menos vulnerável a uma eventual proliferação de armas balísticas e de destruição maciça no mundo árabe, pode ser tentada a concentrar-se na organização da segurança na sua esfera de influência europeia, no leste e sudeste; se se concretizasse esta inclinação, tal tenderia a provocar tensões com os EUA - já que a presença militar norte-americana na Europa, e na Alemanha, fará sentido se puder ser usada flexivelmente para dissuadir e intervir nas periferias de interesse vital para os EUA - e criaria uma fractura estratégica no seio da, UE (em relação aos Estados mais implicados com as questões da segurança no Mediterrâneo e no mundo árabe).

Economia

- A Alemanha materializa um «modelo de capitalismo» estruturado em torno de um sistema financeiro baseado no crédito e com fraca expressão relativa dos mercados de capitais; de uma, grande estabilidade na estrutura de propriedade dos principais conglomerados

(partilhada entre os bancos e outras instituições financeiras, famílias e sector público); uma regulação salarial de tipo corporativo, com extensos poderes para os sindicatos; um sistema de protecção social abrangente e generoso; um sistema de pensões com vários «pilares» mas claramente dominado por um pilar público em regime de repartição (fortemente vulnerável às evoluções demográficas);

Alemanha - Modelo de Capitalismo

De entre os principais traços distintivos do «Modelo de Capitalismo» da Alemanha, por alguns autores designado como «Modelo Renano», podem referir-se os seguintes:

- um sistema financeiro baseado no crédito, dominado pela banca universal, com significativa componente pública (veja-se os *Länder*) e cooperativa, pouco concentrada e concorrencial; os grandes bancos apresentam-se com frequência associados a grupos seguradores; em conjunto com os investidores institucionais, os bancos eram, tradicionalmente, os principais emissores e subscritores do mercado de obrigações; os mercados de acções estão tradicionalmente subdesenvolvidos, com poucas firmas cotadas e uma pequena parte do capital efectivamente transaccionado; os investidores institucionais dispunham de um enquadramento regulamentar que os leva a privilegiar a aquisição de títulos alemães, incluindo obrigações do Estado, em detrimento de uma maior internacionalização das suas operações;
- o financiamento da indústria é basicamente assegurado pelo fundos próprios, e, no caso das grandes empresas, pelas reservas constituídas em função dos regimes ocupacionais de pensões; bem como pelos créditos bancários (com destaque especial nas PME); existindo tradicionalmente um fraco recurso à emissão de acções;
- o sistema financeiro alemão, enquanto sistema baseado no crédito, apresenta algumas características comuns a este tipo de sistemas no que respeita ao seu impacto na especialização (ver estudo da OCDE sobre *National Systems for Financing Innovation*), entre elas, uma tendência ao sobreinvestimento, centrado na prioridade ao investimento para melhorar a produtividade dos sectores existentes; uma capacidade de favorecer diversificações para sectores estreitamente relacionados com os de partida; uma maior dificuldade em facilitar a saída de capitais de sectores ou empresas cujos negócios se tenham tornado pouco atractivos; uma dificuldade em apoiar a entrada em novos campos de actividade, nomeadamente sob a forma de apoio a «start-ups»; por sua vez a estabilidade na estrutura do capital accionista pode agravar tendências burocráticas, nomeadamente nas grandes empresas; tudo se conjugando para dificultar rápido ajustamento estrutural e diversificação produtiva;
- uma estrutura empresarial dual caracterizada, por um lado, pelo peso das PME, com uma longa tradição de especialização em produtos sofisticados ou de alta qualidade, fabricados com frequência à medida dos clientes, explorando muitas vezes nichos de mercado a nível internacional; em paralelo com a existência nos sectores de mais forte especialização da economia alemã, e com maior intensidade de capital e/ou tecnologia de empresas de grande dimensão, algumas delas liderando conglomerados industriais diversificados, ou revestindo

uma forma multidivisional o que esconde uma verdadeira natureza conglomeral (como acontece com empresas do sector automóvel, de material eléctrico e electrónico, da engenharia pesada e da mecânica); com importante papel da «clusterização» nalgumas áreas de actividade;

- uma estrutura de propriedade em que o capital das empresas dos sectores mais intensivos em capital e/ou tecnologia é detido por um número limitado de accionistas estáveis – bancos (e os seus fundos de investimento), outras empresas, através de participações cruzadas, e famílias, com um forte índice de concentração da propriedade; os bancos estão tradicionalmente envolvidos na gestão corrente de empresas, exercem uma função de controlo e são eles (e não o Estado), que intervêm para fazer face a crises graves de empresas suas clientes, com o envolvimento dos sindicatos na procura de soluções; esta estrutura de capital e este tipo de relações de longo prazo entre bancos e indústria tem constituído uma forte barreira proteccionista à entrada de interesses estrangeiros nas grandes empresas alemãs;
- uma dinâmica de inovação centrada na diversificação conglomeral, com uma tradição paralela de programas públicos de investigação e desenvolvimento e de mercados públicos utilizados, uns e outros, para apoio à entrada ou consolidação em sectores tecnologicamente intensivos; o investimento internacional, nomeadamente norte-americano, representa também um factor na dinâmica de inovação, embora com muito menor significado (e por vezes levando a alianças com os conglomerados alemães);
- uma relação salarial de tipo corporativo, dominada pela contratação colectiva entre sindicatos e organizações patronais, que entre si estabelecem os salários, as condições de trabalho e as regalias sociais, sem intervenção do Estado, e num quadro altamente centralizado; a contratação é, assim, definida não a nível de empresa mas dos múltiplos sectores de actividade abrangidos pelas grandes federações sindicais, e não estava tradicionalmente prevista qualquer modulação regional;
- ainda no quadro da regulação salarial, a economia alemã leva mais longe que as outras economias industrializadas a participação dos trabalhadores e dos sindicatos na administração das empresas, através de mecanismos de co-gestão que incluem a sua presença, com metade dos votos, nos conselhos de supervisão (o segundo nível da administração das empresas alemãs, onde também têm assento os principais accionistas) e o seu controlo sobre os conselhos de trabalhadores, que devem ser consultados sobre as questões mais relevantes da vida das empresas; este envolvimento dos sindicatos, permitindo-lhes ter conhecimento detalhado da situação das indústrias e das empresas pode funcionar como estímulo ao realismo das reivindicações; a relativa estabilidade no emprego e o envolvimento dos sindicatos na administração das empresas estimula um forte investimento empresarial na qualificação profissional, contribuindo para a formação de capital humano, embora num contexto de rigidez de carreiras, definidas no âmbito da contratação colectiva;
- um sistema público de protecção social, baseado na segurança social, dos mais extensos e generosos entre os Estados industrializados - incluindo subsídios de desemprego, assistência desemprego (estendendo, em certos casos, a cobertura do subsídio anterior), subsídio por doença; subsídios por invalidez, reformas antecipadas, apoio às famílias; dirigido ao cuidado das crianças, subsídios de habitação (em certos casos), rendimento mínimo garantido; aos quais se veio acrescentar um novo serviço de apoio domiciliário à população idosa; e,
- um sistema de pensões baseado no princípio da repartição, com um pilar público

dominante (assegurando cerca de 85 por cento das pensões), um pilar ocupacional complementar, da responsabilidade das empresas, que abrange cerca de metade dos assalariados do sector privado, funcionando em regime de capitalização (assegurando actualmente ainda só 5 por cento das pensões) e um pilar individual de seguros de vida privados; a gestão do pilar ocupacional cabe às empresas com o capital pensões detidas no interior destas, sob a forma de reservas contabilísticas e sem recurso a fundos de pensões, que têm fraco desenvolvimento na economia alemã.

Notas

- No que respeita ao sistema financeiro foram nos últimos dois anos publicados três «pacotes» sucessivos de reformas destinados, por um lado, a transformar e dinamizar os mercados de capitais alemães, em termos que reforcem futuramente o papel de Francoforte como praça financeira central da futura «zona Euro», e, por outro, a tentar desenvolver o capital de risco, os fundos de pensões, etc.;
 - refira-se que, tomado no seu conjunto, o aparelho social da economia alemã, que tem vindo a ser ampliado ao longo das décadas, e nomeadamente a partir dos anos setenta, tem sido objecto de sucessivas tentativas, algumas bem sucedidas, de redução dos seus custos de funcionamento, nomeadamente nos últimos anos, em preparação para o cumprimento dos critérios de Maastricht, para a Terceira Fase da UEM; e,
 - no que respeita ao sector público, tem vindo a proceder-se, lentamente, à progressiva privatização de algumas grandes empresas de serviço geral (telecomunicações, transporte aéreo, etc.).
-

- a Alemanha liderará o processo europeu de envelhecimento populacional, processo acompanhado pelo amadurecimento da população activa, ao mesmo tempo que, devido à redução ainda mais pronunciada das taxas de mortalidade, as maiores taxas de crescimento por grupos etários irão verificar-se nos adultos com mais de 80 anos; (e sendo que a dimensão da imigração terá uma importância decisiva nas proporções que venha a atingir a redução efectiva da população e a intensidade do envelhecimento da mesma); estas tendências demográficas irão afectar os custos do sistema de segurança social, do sistema público de pensões e do sistema público de saúde;
- a economia alemã está presente nos mercados internacionais ainda basicamente como exportadora de produtos industriais e importadora de serviços, energia e matérias-primas, apresentando um peso do investimento internacional relativamente reduzido, em comparação com Estados como a Grã-Bretanha, a Holanda, a Suíça, e, mais recentemente, o Japão; mas em anos recentes assistiu-se a uma vaga de multinacionalização, dirigida em especial aos Estados anglo-saxónicos (EUA e Grã-Bretanha), mas também abrangendo a Europa de Leste, a América Latina e outras áreas económicas «emergentes»;
- a economia alemã continua hoje fortemente especializada nas indústrias em torno das quais se operou o milagre económico do pós-II Guerra Mundial — mecânica, electromecânica, automóvel, engenharia pesada, química (que tem conseguido articular com as aplicações da

electrónica a alguns desses sectores); esses sectores deparam-se, na generalidade dos casos, com procuras em crescimento lento na Europa, exigem, para sobreviver na concorrência com os EUA e Japão, uma reestruturação e um redimensionamento de mão-de-obra, e terão que procurar as oportunidades de crescimento e maior rentabilidade em mercados externos à Europa e/ou através da internacionalização da sua base produtiva;

- em termos geográficos, e durante as últimas décadas, a economia alemã tem vindo a recentrar-se na Europa e suas periferias, no triplo aspecto de que os mercados europeus são de longe o principal destino das exportações alemãs; o petróleo e o gás consumidos provêm, numa parte substancial, do Mar do Norte e, em menor escala, da ex-União Soviética; os alimentos importados são, na sua maior parte, originários de outros Estados da UE ou de antigas possessões coloniais europeias; deste ponto de vista a Alemanha pode ambicionar concretizar um processo de «continentalização», através da União Europeia; mas, ao mesmo tempo, necessita de manter fortes relações comerciais com os mercados da Ásia e com os EUA, para compensar a dependência dos mercados da Europa Ocidental, que apresentam fraco dinamismo para muitos dos produtos em que a Alemanha está especializada;

- a Alemanha pode estar muito bem colocada para responder à dinâmica da industrialização e infra-estruturação de Estados em desenvolvimento ou à modernização industrial dos Estados em transição para a economia de mercado, com os seus bancos mais internacionalizados a fornecer soluções de financiamento à exportação para esses mercados; mas a conquista duradoura, pela Alemanha, de posições nos mercados norte-americano e asiático, por parte dos sectores tradicionalmente fortes da sua economia, bem como a consolidação de quotas no mercado na Europa de Leste, vai exigir um aumento sustentado do investimento internacional alemão para localizações que assegurem a melhor combinação «proximidade dos mercados/custos de produção»; tal vai traduzir-se, paralelamente, numa defesa da abertura do mercado da UE aos produtos das «economias emergentes» (com interrogações no que respeita à liberalização do comércio internacional de produtos agrícolas);

- a Alemanha está vitalmente interessada no desenvolvimento económico e estabilização social dos Estados da Europa Central e Oriental, mas os próprios limites impostos pelos custos da reunificação, do envelhecimento da população e da reestruturação do seu aparelho produtivo limitam a sua capacidade para organizar, por si, o espaço económico da Europa de Leste e necessita, para tais objectivos, do quadro fornecido pela UE, no mínimo como espaço económico, dispondo de instrumentos de apoio ao desenvolvimento das regiões mais atrasadas;

- a Alemanha, estando muito dependente dos mercados da UE, e sendo um produtor «caro», está vitalmente interessada em impedir que se criem dinâmicas de desvalorizações competitivas no espaço europeu; sendo que a

estabilidade cambial na Europa Ocidental tem sido um objectivo prosseguido pela Alemanha, ao longo do período de flutuação das moedas, a nível internacional;

- a Alemanha continuam a suportar, através de fundos públicos, os elevados custos da sua reunificação, num contexto em que os Estados federados mais ricos pressionarão o Governo Federal a assumir uma parte mais substancial desses custos, em detrimento das transferências «horizontais» dos Estados ricos para os Estados localizados na ex-RDA; pressionando paralelamente para que o Governo Federal reduza a proporção da sua contribuição para o financiamento da UE; e,
- a adaptação a um novo quadro de concorrência internacional na indústria, e a deslocação das oportunidades de crescimento e criação de emprego para o terciário e para novos sectores industriais, vão colocar exigências muito grandes aos sindicatos (aceitação de moderação e diferenciação, salarial, maior flexibilidade nos horários, menor rigidez na definição de funções, etc.) e ao Estado (reforma do sistema de pensões e de segurança social, para diminuir os custos indirectos do trabalho e o peso suportado pelo Orçamento, privatizações, desregulamentação, redução de subsídios a sectores em declínio, etc.), obrigando a alterar vários aspectos do seu «Modelo de Capitalismo».

A Alemanha, as «Fronteiras da Europa» e a «Zona de Turbulências»

Considerando-se as «Fronteiras da Europa» como as «fronteiras» que resultariam dos alargamentos da União Europeia e da NATO, formulou-se uma hipótese sobre quais poderão ser essas «fronteiras», do ponto de vista do Estado que ocupa a posição central na UE - ou seja a Alemanha. A hipótese que foi retida é *a de que* se pode afirmar que para a Alemanha as «Fronteiras da Europa» estarão, no essencial, alcançadas, se se verificarem três condições:

- três dos Estados da Europa Central Polónia, República Checa e Hungria - virem a integrar as duas organizações chave para a segurança e o desenvolvimento económico da Alemanha - a NATO e a UE — sendo que o alargamento da NATO deveria ser possível sem hostilizar frontalmente a Rússia, e contribuindo ambos os alargamentos para reforçar a influência alemã naquelas duas organizações; os três Estados Bálticos - Estónia, Letónia e Lituânia - virem a estar integrados na UE, mas não na NATO (embora pudessem ser indirectamente «protegidos» por ela);
- a Alemanha «reconheceria» o estatuto actual do enclave de Calininegrado como território russo, ao qual deveriam *ser* garantidos acessos ao resto da Rússia, podendo conceber-se, paralelamente, uma deslocação colectiva dos descendentes de alemães vivendo no território da ex-União Soviética para um local perto do Mar Báltico e de S. Petersburgo; e,
- a Croácia tornar-se no principal Estado aliado do Ocidente no espaço da ex-Jugoslávia, mesmo que ficando fora da NATO e, temporariamente, fora da UE; «oferecendo» à Alemanha um acesso reforçado ao Mar Adriático.

Esta possível delimitação de «Fronteiras da Europa» que atribuímos, por hipótese, à Alemanha, deixa praticamente de fora uma vasta região que abrange o que poderemos designar - inspirando-nos em conceitos

desenvolvidos por Barry Buzan - como três «Complexos de Segurança Regionais» distintos, mas inter-relacionados, nomeadamente, pela presença da Rússia e da rivalidade russo-turca em todos eles - o complexo do Mar Negro, o complexo dos Balcãs e o complexo do Cáucaso, onde se acumulam dos maiores e mais perigosos focos de instabilidade para a Europa, tomada como um todo. Esses «Complexos de Segurança Regionais» são estruturados por padrões de rivalidade ou «amizade» que têm a sua origem em razões histórico-civilizacionais, em conflitos de fronteiras e minorias, alguns deles explosivos, ou ainda em disputas pelo controlo de territórios ou passagens de grande valor estratégico. Pode pois afirmar-se que todos os conflitos principais que ameaçam a estabilidade europeia, na sua periferia leste e sudeste, se situam fora das «Fronteiras da Europa» tal como foram definidas no início, a partir de uma leitura dos possíveis interesses da Alemanha. E não podem, por razões óbvias, ser tratados por via de alargamentos ainda mais extensos quer da UE, quer da NATO.

A Alemanha e os futuros europeus — um ponto de partida

Um quadro para analisar os futuros europeus

A análise dos «futuros possíveis» para a Europa — contexto em que se pretende colocar a posição da Alemanha como o actor-chave europeu — parte da concepção de que existem duas forças motrizes que determinarão esses futuros, cada uma das quais pode assumir várias configurações:

- uma força que se reporta à dinâmica da integração económica e de inserção no processo de globalização, e que se centra actualmente em três questões — o futuro da União Económica e Monetária (UEM); o futuro das reformas estruturais, a realizar a nível dos Estados-membros, mas com evidentes implicações no funcionamento da economia europeia e da sua competitividade, e que se prendem com a evolução dos «Modelos de Capitalismo» em competição no seio da Europa (nomeadamente o anglo-saxónico, o germânico — ou renano, como alguns autores o referem — e o francês); e o futuro das políticas comuns na UE e do seu financiamento (nível e repartição entre Estados-membros); e,
- uma outra força que se reporta à dinâmica de cooperação nas áreas que se prendem com as questões de segurança, entendidas em sentido lato, e que se centram actualmente em três questões — o futuro da NATO e a sua articulação com uma eventual política comum de defesa; a Política Externa e de Segurança Comum (PESC); a segurança interna, no sentido de cooperação na área do combate ao crime organizado, narcotráfico, terrorismo e controlos da fronteira externa da UE (em ligação com a política de vistos e asilo).

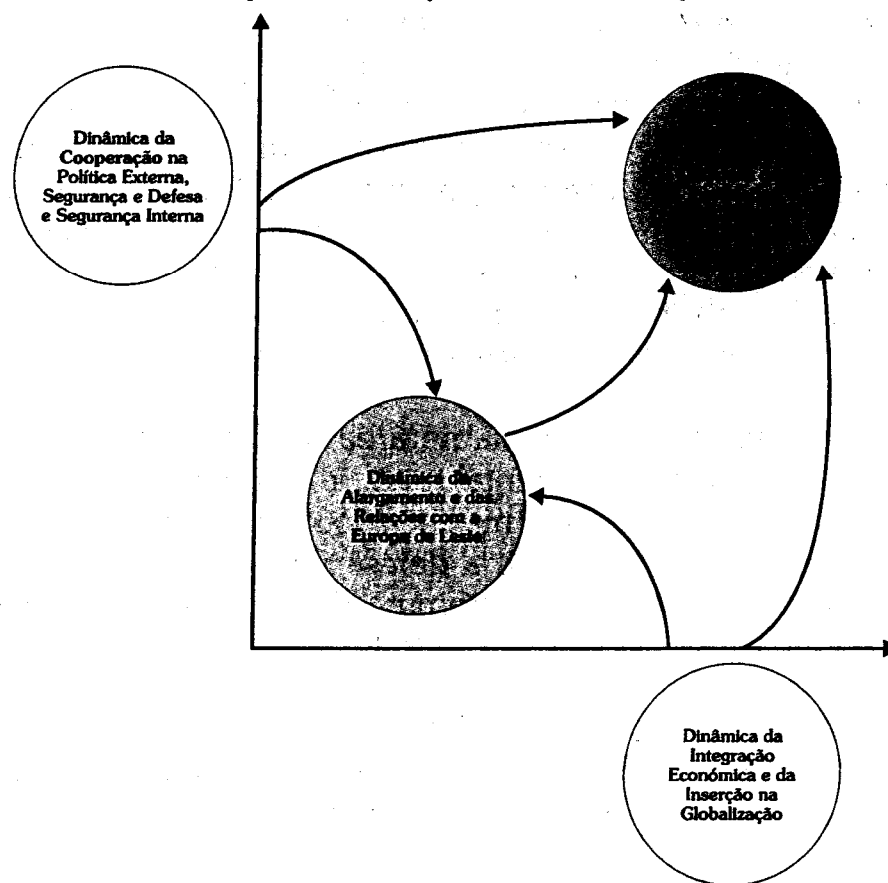
E duas variáveis derivadas que também podem assumir várias configurações plausíveis:

- a variável alargamento da UE, em termos de dimensão e de calendário e das formas complementares de relacionamento com os Estados da Europa Central e Oriental e do Mediterrâneo Oriental que, porventura, não venham a aderir a médio prazo à UE; e,
- a variável instituições da UE, em termos da natureza constitucional ou baseada num tratado; das competências dos vários órgãos; da evolução dos mecanismos de decisão, etc.

A interacção entre as forças motrizes determina: a trama base dos «Futuros Possíveis» (ou cenários), bem como os limites em que se pode mover o comportamento das variáveis derivadas e, por sua vez, entre as variáveis derivadas há uma interacção que pode levar a um segundo nível de especificação desses «Futuros Possíveis»; sendo que, por razões específicas (a «questão de Chipre»), a variável derivada «alargamento» pode influir em «feed-back» sobre as configurações da força motriz «cooperação na segurança».

A Figura 1 ilustra este quadro de análise:

Figura 1 Estrutura de base para a construção de cenários europeus



A Alemanha — identificação de objectivos principais e alvos associados de um actor-chave europeu

Tendo em consideração o quadro que se acabou de referir, procurou-se, de forma muito sintética, identificar os *objectivos principais* (vitais) da Alemanha em cada eixo considerado.

No eixo «cooperação na segurança», os *objectivos principais* poderiam resumir-se como sendo:

- redução dos arsenais nucleares a nível mundial e defesa contra a proliferação nuclear; eventual disponibilidade de sectores da elite política alemã para participarem, com os EUA, em sistemas de defesa antimísseis «de teatro», caso a não proliferação seja impossível de obter;
- reforço do papel da Organização das Nações Unidas (ONU), sua reforma e reforço da posição da Alemanha no seu seio, com a reivindicação de um lugar de membro permanente no Conselho de Segurança (objectivo prosseguido com diferentes graus de empenho no seio da elite política alemã); abertura à entrada de Estados do «Sul» representativos regionalmente, desde que defensores de uma postura de não proliferação nuclear;
- flexibilização, «europeização» e alargamento da NATO, com Pacto NATO-Rússia em paralelo; preparando a NATO para, com uma mesma estrutura de forças, assegurar as tarefas distintas de «defesa colectiva» e «gestão de crises»; sem pôr em causa o princípio de integração de forças; tornando possível a utilização de meios operacionais da Aliança ao serviço de missões de responsabilidade europeia; alargando a NATO aos Estados da Europa Central vizinhos da Alemanha (embora haja diferentes posições na elite política alemã quanto à precedência dos dois alargamentos — o da NATO e o da UE);
- reforço da cooperação europeia na área da defesa e reforço da relação UE/União da Europa Ocidental (UEO), de preferência no sentido da «fusão» das duas organizações, mas sem pôr em causa o carácter central da NATO para a segurança e a defesa europeias;
- forte empenho na abordagem comum dos problemas de «segurança interna» (criminalidade, terrorismo, etc.) e na rápida operacionalização da EUROPOL; e,
- fortalecimento do Acordo de Schengen e defesa de uma postura comum da UE na área das migrações, vistos e direitos de asilo, apontando sectores políticos alemães para uma eventual «comunitarização» do III Pilar da UE.

No eixo «integração económica», os *objectivos principais* poderiam resumir-se como sendo:

- estabilidade cambial no Mercado Único, incluindo moeda única, com

«Pacto de Estabilidade», com a Terceira Fase da UEM arrancando, de preferência, com *um* número limitado de Estados-membros, com um registo credível *de* partilha das preferências alemãs (prioridades ao combate à inflação e ao rigor orçamental) e sem que a UEM implique transferências financeiras inter Estados adicionais;

- defesa de reformas estruturais a nível europeu, que acompanhem a cooperação na área monetária, mas com salvaguarda de aspectos chave do «Modelo Renano» (posição *da* «corrente principal» actual no seio da elite política alemã);
- consolidação do Sistema Multilateral *de* Comércio e reforço da Organização Mundial de Comércio (OMC), com disponibilidade para a colaboração com *os* EUA nesta organização (limitações eventuais em torno do comércio agrícola);
- aumento da influência alemã (indirectamente, por via europeia) no Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial;
- política comercial da UE dirigida aos Estados «emergentes», opondo-se a qualquer tentativa *dos* EUA de constituírem grandes zonas de livre troca no Pacífico e *na* América Latina; procura de autonomia na celebração de acordos de investimento com alguns Estados emergentes (podendo posteriormente serem seguidos por acordos «UE»); e,
- oposição à ampliação das políticas comuns, mas apoio *ao* reforço da política na área do ambiente e da segurança nuclear; defesa de uma colaboração europeia reforçada nas indústrias da defesa e na aeronáutica, mas fora do contexto da UE (consórcio Airbus e Agência Europeia de Armamentos).

No que se refere ao alargamento, instituições e financiamento da UE:

- alargamento da UE, sem aumento drástico das despesas e sem precipitar o calendário de revisão da Política Agrícola *Comum*, ou radicalizar o seu conteúdo (apontando estas exigências para um «pequeno alargamento» inicial);
- flexibilização do funcionamento da UE, com «cooperações reforçadas», mas num quadro institucional único; essas cooperações poderão incidir nos II e III Pilar, caso haja dificuldades de obter soluções consensuais para o reforço da cooperação europeia nos respectivos domínios;
- generalização das maiorias qualificadas (com limites impostos pelos *Länder*) e maior peso dos «grandes Estados» nas decisões no seio da UE, em parte como contrapartida ao aumento do peso dos «pequenos e médios Estados» que o alargamento a ex-membros da EFTA e aos Estados da Europa de Leste provoca;
- revisão do conteúdo de algumas políticas comuns – como a Política Regional (com maior ênfase ao desemprego); e,
- controlo sobre o orçamento da UE e redução do peso relativo da contribuição alemã, sendo esta última questão concebida, simultaneamente, como um objectivo a atingir e como um meio para

aumentar o poder contratual alemão relativamente a outras questões da UE.

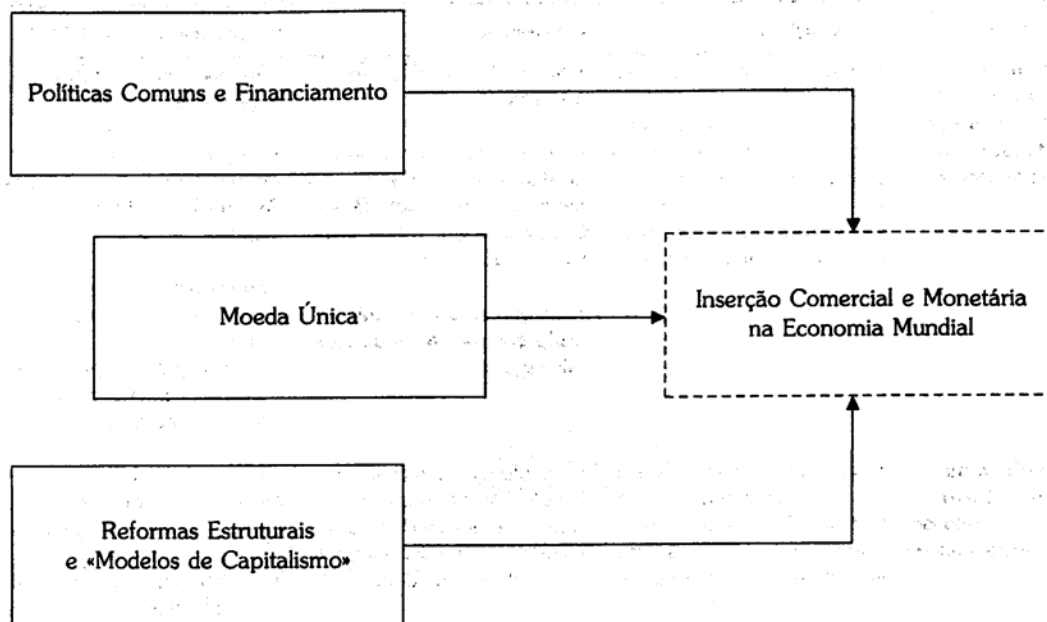
Uma reflexão sobre cenários europeus

A metodologia para a construção de cenários europeus consubstancia-se em cinco passos realizados na seguinte sequência:

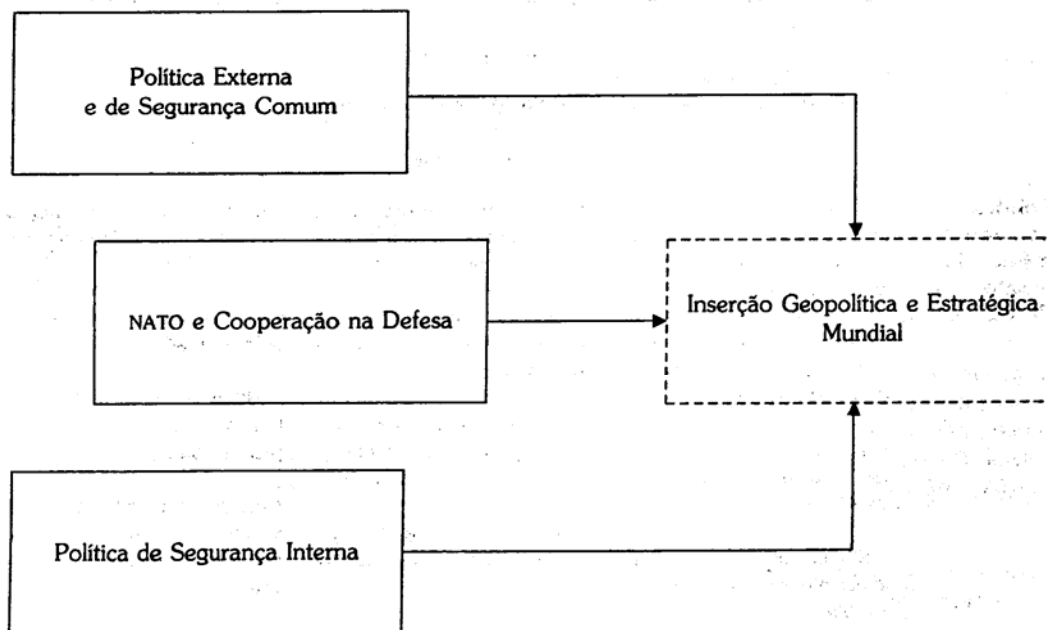
- identificar para cada um dos eixos – «integração económica» e «cooperação na segurança» – as componentes (ou questões) consideradas chave para o contributo desse eixo para os cenários, tendo-se seleccionado três componentes em cada um como já se referiu atrás;
- seleccionar, para cada componente dos dois eixos, três configurações possíveis (ao reduzir-se a três opções em cada componente, para facilitar posteriormente a combinatória, está-se não só a reduzir o campo dos possíveis, como a não considerar a hipótese destas configurações poderem ter horizontes temporais diferentes);
- escolher, no interior de cada eixo, as combinações mais plausíveis entre as configurações existentes para cada componente, constituindo cada uma destas combinatórias um subcenário do eixo respectivo;
- análise da combinatória mais consistente entre os subcenários retidos para cada eixo, por forma a chegar a um número não excessivo de «tramas de base» dos cenários globais, assegurando, no entanto, duas soluções mais contrastantes e pelo menos duas soluções intermédias; e,
- acrescentar, para cada «trama de base» assim obtida, as soluções mais consistentes quanto à dinâmica do alargamento e à dinâmica institucional, por forma a obter, finalmente, os cenários.

Figura 2 Cenários europeus – componentes principais dos eixos «integração económica» e «cooperação na segurança»

Eixo «Integração Económica»



Eixo «Cooperação na Segurança»



Um quadro de configurações possíveis para as componentes principais dos eixos «integração económica» e «cooperação na segurança»

Eixo «integração económica»

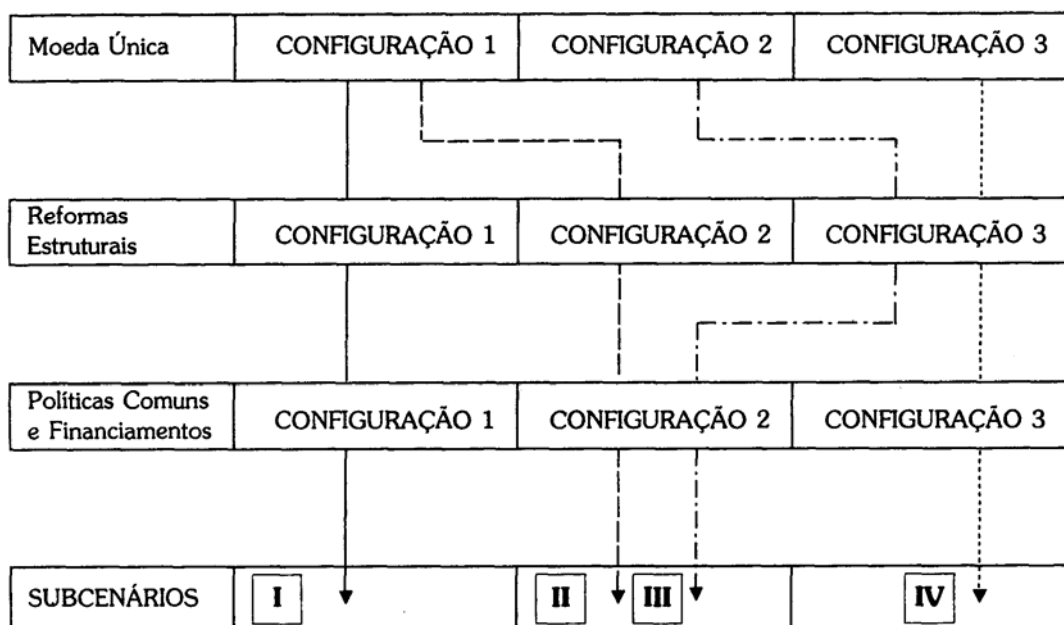
Vertentes	Configuração 1	Configuração 2	Configuração 3
Moeda Única e coordenação de políticas económicas	<ul style="list-style-type: none"> • Moeda Única consolidada; • Euro com funções internacionais variáveis, conforme as combinações finais; e, • integração rápida dos mercados de capitais europeus. 	<ul style="list-style-type: none"> • Moeda Única: crise após o arranque; • recuperação da concepção de «Hard ECU», como moeda comum, a gerir pelo Banco Central Europeu (BCE), como via de saída da crise; e, • integração a ritmo diferenciado dos mercados de capitais europeus. 	<ul style="list-style-type: none"> • Moeda Única: adiamento, crise inicial e abandono; • regresso a uma «zona marco» alargada, com Estados da Europa Ocidental e de Leste; e, • competição «virtuosa» entre moedas nacionais, facilitada pela combinação da liberdade de circulação de capitais com o desenvolvimento rápido da «moeda electrónica».
Reformas estruturais e «modelo de capitalismo»	<ul style="list-style-type: none"> • evolução «paralela» nas economias do continente no sentido de reformas parciais do «modelo renano», como modelo dominante, alguma flexibilidade no trabalho; • menores impostos sobre trabalho e capital; • mais eco-impostos; • maior dinamismo dos mercados accionistas; e, • menor desequilíbrio entre os três «pilares» da segurança social. 	<ul style="list-style-type: none"> • evolução paralela nos Estados de influência germânica para um modelo «saxónico-holandês» com maior flexibilidade no trabalho; • reforço dos mercados de capitais; • segurança social com elemento de capitalização dominante, no pilar público e privado; • capital risco para PM; e, • efeito gradual de arrastamento sobre o resto da Europa Continental. 	<ul style="list-style-type: none"> • evolução fortemente divergente das reformas estruturais nas economias continentais; • existência paralela de Estados optando por soluções radicais de reforma e outros paralisados pela falta de consenso interno; e, • dificuldade na coordenação <i>formal e institucional</i> de políticas macroeconómicas.
Políticas comuns e financiamento da UE	<ul style="list-style-type: none"> • federalismo orçamental, coordenação das políticas nacionais e aumento das competências orçamentais da UE; • harmonização fiscal avançada e introdução coordenada de «eco-impostos»; • reforma da PAC, com ajudas directas aos agricultores mantidas no quadro da UE; e, • reforço das políticas comuns, ambiente, regional, redes, tecnologia. 	<ul style="list-style-type: none"> • manutenção de orçamento da UE mínimo, sem novos recursos próprios; • harmonização fiscal centrada em impostos sobre capital e sociedades; • reforma da PAC, nacionalização parcial das ajudas directas aos agricultores; e, • reforço de apenas duas políticas comuns, ambiente e regional. 	<ul style="list-style-type: none"> • manutenção de orçamento da UE mínimo, sem novos recursos próprios; • aproximação fiscal forçada pelo mercado; • UE baseada no Mercado Único, com PAC revista em profundidade; e, • cooperações reforçadas entre grupos de Estados, no modelo de <i>Agências</i>, para outras áreas.

Eixo «cooperação na segurança»

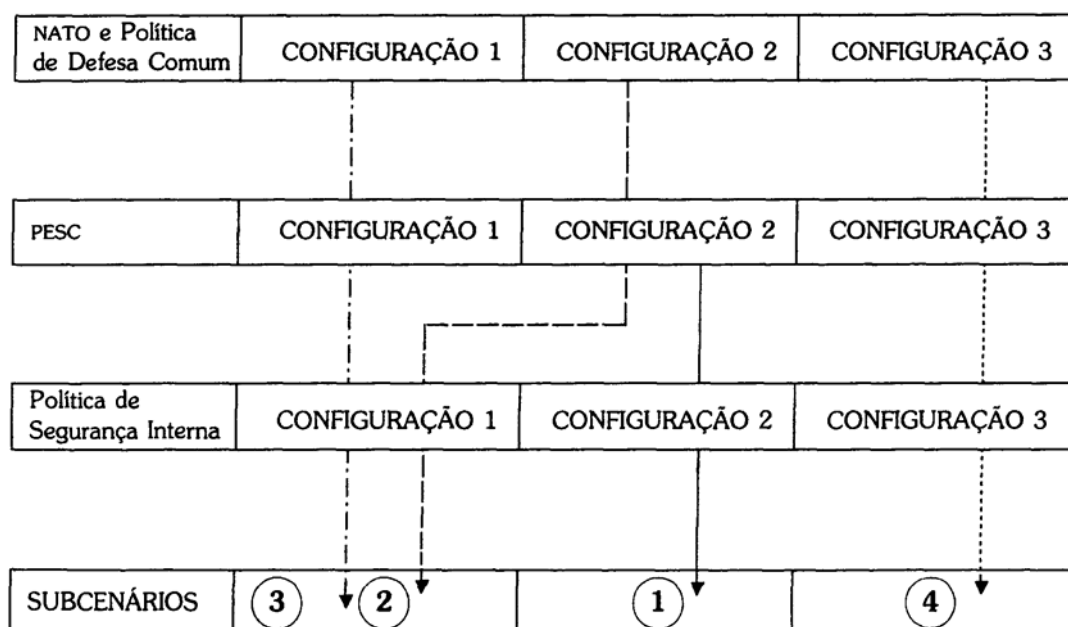
Vertentes	Configuração 1	Configuração 2	Configuração 3
NATO e política de defesa comum	<ul style="list-style-type: none"> • consolidação, europeização, reforma e alargamento da NATO, com manutenção ao nível actual da presença militar dos EUA; • UEO prolongada, como fórum de cooperação europeia no seio da NATO; e, • cooperação europeia nas indústrias da defesa (Agência Europeia) e projectos comuns com EUA. 	<ul style="list-style-type: none"> • europeização, reforma e mini-alargamento da NATO, com redução substancial da presença militar dos EUA; • forte investimento na UEO em termos de capacidades operacionais e de meios para actuações regionais (caso do C3I e logística); • relação UE/UEO reforçada, (caso das «missões de Petersberg»); e, • forte cooperação europeia nas indústrias de defesa e espacial (ao nível militar). 	<ul style="list-style-type: none"> • crise e enfraquecimento da NATO; • «nova UEO», com maiores meios à sua disposição, mas reunindo um grupo mais reduzido de Estados, tendo papel chave as forças nucleares francesas; e, • integração das indústrias de defesa e das aquisições de equipamentos militares daquele grupo de Estados,
Política Externa e de Segurança Comum	<ul style="list-style-type: none"> • reforço e reforma da ONU e entrada da Alemanha como membro permanente do Conselho de Segurança; • PESC envolvendo questões regionais e globais, mas subordinada, na prática, à ONU, «directório» informal da PESC (França, Reino Unido e Alemanha); e, • PESC articulada com cooperação económica para apoio a «comunidades económicas associadas da UE». 	<ul style="list-style-type: none"> • atraso na reforma e consolidação da ONU; • reforço da PESC em termos de mecanismo de decisão e de meios, mas para actuação em crises regionais; e, • PESC fortemente coordenada com política de cooperação económica, mas tendo, a este nível, ambições globais. 	<ul style="list-style-type: none"> • atraso na reforma e consolidação da ONU; • fraca operacionalidade da PESC; e, • cooperação reforçada na actuação externa entre um grupo mais restrito de Estados da UE, na área regional europeia, e em regiões próximas, mas de valia global (Cáucaso, Mar Negro, Golfo).
Políticas de segurança interna	<ul style="list-style-type: none"> • manutenção do Acordo de Schengen, com novos membros; • consolidação da EUROPOL, como agência autónoma das instituições da UE; e, • forte cooperação com os EUA (no contexto da ONU e/ou outros) no combate ao terrorismo, crime e narcotráfico. 	<ul style="list-style-type: none"> • comunitarização» do III Pilar, com reforço das políticas comuns; • consolidação da EUROPOL, no quadro das instituições da UE; e, • importância da solidariedade no seio da UE face a correntes migratórias e/ou de refugiados. 	<ul style="list-style-type: none"> • retrocesso no processo de Schengen, enquanto processo da UE face a crises de refugiados e migrações; • cooperação reforçada nos domínios de segurança interna entre um grupo mais restrito de Estados; com políticas «duras» em relação a migrações; e, • agência do tipo EUROPOL, mas com composição mais restrita.

Seleção dos agrupamentos de configurações

Eixo «integração económica»



Eixo «cooperação na segurança»



Tendo sido assim escolhidas as configurações em cada eixo, segue-se a combinação de configurações dos dois eixos, ilustrada na Figura 3, em que se distinguem três situações:

- combinações inconsistentes ou pouco consistentes - expressões utilizadas aqui apenas no sentido mais simples de existência de fortes tensões entre os «princípios directores» das respectivas configurações, não se tendo procedido à análise mais determinante do «jogo de actores» principais, como teste à plausibilidade das diversas combinações, ou «tramas de cenário» — tal se considerou ser o caso das combinações I.1, I.2, I.4, III.4, IV.1, IV.2, IV. 4;
- combinações possíveis — expressão utilizada no sentido de não existirem tensões tão fortes entre os «princípios directores», como no caso anterior, abrindo assim, em certas circunstâncias do enquadramento internacional e da evolução das políticas internas nos principais actores, para a possibilidade de se concretizarem; tal se considerou ser o caso das combinações II.1, II.4, II.2; e,
- combinações fortes — expressão utilizada no sentido de haver forte compatibilidade entre os «princípios directores» de cada uma delas; tal se considerou ser o caso das combinações I.3, II.2, II.3, III.4 e IV.3.

Um aspecto essencial subjacente aos resultados ilustrados pela Figura 3 é o de se terem considerado inconsistentes as combinações de configurações no eixo «integração económica» que suponham fraca intensidade das reformas estruturais e reforço das políticas comuns «civis», com um investimento muito significativo nas capacidades próprias de defesa europeia, no eixo «cooperação na segurança», num contexto de rigor orçamental exigido institucionalmente pela Moeda Única ou imposto, a prazo, pelos custos associados ao envelhecimento da população (no caso das soluções em que o projecto da Moeda Única fracassaria). Registe-se ainda que:

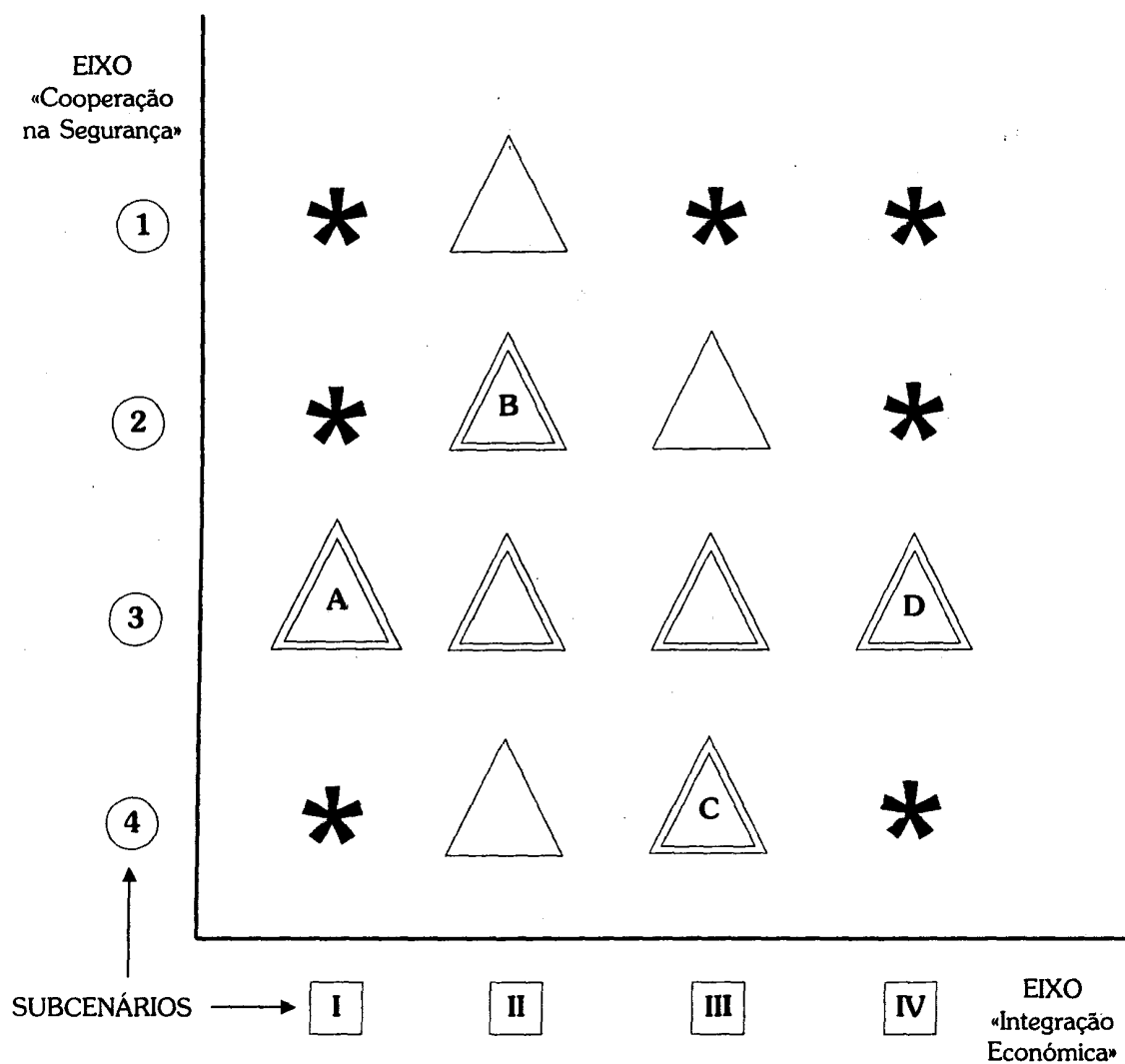
- no eixo «integração económica» a configuração 2 é a que pertence a maior número de combinações possíveis ou fortes; e,
- no eixo «cooperação na segurança» a configuração 3 é a que pertence a maior número de combinações possíveis ou fortes.

Ou seja são estas duas configurações que se combinam mais facilmente com as do outro eixo, introduzindo a maior flexibilidade para as evoluções possíveis que envolvam os dois eixos.

De entre as cinco combinações fortes escolheram-se quatro para desenvolver cenários globais – assegurando uma adequada dispersão (não existência, na maioria dos casos escolhidos, de duas combinações partilhando uma mesma configuração, em qualquer dos eixos). Obtiveram-se assim duas «tramas de base» de cenários com forte contrastação e duas outras intermédias, mas com diferenças

pronunciadas. Foram elas as combinações que originam as «tramas de base» dos cenários A, B, C e D.

Figura 3 Identificação de «tramas base» para cenários, por combinação das configurações (subcenários) dos eixos «integração económica» e «cooperação na segurança»



LEGENDA

- * - Combinações Inconsistentes
- △ - Combinações Possíveis
- △ - Combinações Fortes
- A, B, C, D - Combinações Seleccionadas

Cenário A

Moeda Única

- Moeda Única concretizada, mas sem Reino Unido para além de 2002;
- integração lenta e parcelar dos mercados de capitais europeus; e,
- Euro com funções internacionais sobretudo «regionais», não constituindo um competidor para o dólar, devido a uma certa instabilidade resultante das dificuldades no cumprimento do «Pacto de Estabilidade e Crescimento» por parte de Estados para quem as reformas parciais do modelo renano não seriam suficientes e/ou para quem a entrada no Euro não assentou em bases sustentáveis.

Reformas estruturais e «modelos de capitalismo»

- evolução paralela nas economias do continente no sentido de reformas parciais do modelo renano, como modelo dominante; e,
- introdução de alguma flexibilidade no trabalho, menores impostos sobre trabalho e capital, mais eco-impostos, maior dinamismo dos mercados accionistas, menor desequilíbrio entre o peso relativo dos três pilares dos sistemas de pensões.

Políticas comuns e financiamento

- «federalismo orçamental» – coordenação das políticas nacionais, embora difícil, e aumento de competências orçamentais da UE;
- harmonização fiscal avançada e introdução coordenada de eco-impostos, parcialmente canalizados para a UE;
- reforma da PAC, com ajudas aos agricultores mantidas no quadro comunitário, mas reduzidas e com limites temporais, em consequência das negociações no quadro da OMC; e,
- expansão das políticas comuns, mas com prudência, centrando-se no ambiente, regional e redes transeuropeias.

NATO e política de defesa comum

- consolidação, europeização, reforma e alargamento da NATO, com manutenção ao nível actual da presença militar dos EUA;
- UEO prolongada, como fórum de cooperação europeia no seio da NATO; e,
- cooperação europeia nas indústrias da defesa (Agência Europeia) e projectos comuns com os EUA.

Política Externa e de Segurança Comum

- reforço e reforma da ONU e entrada da Alemanha como membro permanente do Conselho de Segurança;
- PESC envolvendo questões regionais e globais, mas subordinada, na prática, à ONU, com um «directório» informal (França, Reino Unido e Alemanha); e,
- PESC articulada com cooperação económica para apoio a «comunidades económicas associadas da UE».

Políticas de segurança interna

- manutenção do Acordo de Schengen, com novos membros;
- consolidação da EUROPOL, como agência autónoma das instituições da UE; e,
- forte cooperação com os EUA (no contexto da ONU e/ou outros) no combate ao terrorismo, crime e narcotráfico.

Alargamento e inserção da Europa Central e Oriental

- «grande alargamento» – Polónia, Hungria, República Checa, Eslováquia, Eslovénia, Roménia e três Estados Bálticos; e,
- criação de uma comunidade dos Balcãs e do Mar Negro associada da UE (papel crucial da Turquia).

Instituições

- reforço institucional do « pilar comunitário ».

Cenário B

Moeda Única

- Moeda Única consolidada e com participação do Reino Unido, arrastando a Suécia e a Dinamarca;
- Euro com funções internacionais superiores à soma das principais moedas nacionais actuais;
- e,
- integração rápida dos mercados de capitais europeus.

Reformas estruturais e «modelos de capitalismo»

- evolução paralela nos Estados de influência germânica para um modelo «saxónico-holandês» com maior flexibilidade de trabalho, grande reforço dos mercados de capitais, sistema de pensões com elemento de capitalização dominante, no pilar público e privado; capital de risco para as PME; tendo esta evolução efeito de arrastamento sobre a Europa Continental.

Políticas comuns e financiamento

- manutenção de um orçamento comunitário mínimo, e sem novos recursos próprios;
- harmonização fiscal centrada nos impostos sobre rendimentos de capital e das sociedades;
- reforma da PAC com nacionalização parcial das ajudas directas aos agricultores; e,
- reforço de duas políticas comuns – ambiente e regional.

NATO e política de defesa comum

- «europeização», reforma e mini-alargamento da NATO, com redução substancial da presença militar dos EUA;
- forte investimento da UEO, em termos de capacidades operacionais e de meios para actuações regionais (C3I e logística); relação UE/UEO reforçada (mantida durante uma fase inicial na esfera das «missões de Petersberg» (manutenção de paz, missões humanitárias e forças em missões de implementação de paz); e,
- forte cooperação europeia nas indústrias da defesa e espacial (militar).

Política Externa e de Segurança Comum

- atraso na reforma e consolidação da ONU, e na entrada da Alemanha para membro permanente do Conselho de Segurança;
- reforço da PESC – em termos de mecanismo de decisão e de meios, mas para intervenção em crises regionais «periféricas»; e,
- PESC fortemente coordenada com política de cooperação económica, essa com ambições globais; reforço e reforma da ONU e entrada da Alemanha como membro permanente do Conselho de Segurança.

Políticas de segurança interna

- manutenção do Acordo de Schengen, com novos membros;
- consolidação da EUROPOL, como agência autónoma das instituições da UE; e,
- forte cooperação com os EUA (no contexto da ONU e/ou outros) no combate ao terrorismo, crime e narcotráfico.

Alargamento e inserção da Europa Central e Oriental

- «mini-alargamento» extensivo à Polónia, Hungria, República Checa, Eslováquia e Eslovénia; e,
- criação de uma comunidade económica dos Balcãs e do Mar Negro (papel destacado da Turquia, Roménia e Ucrânia).

Instituições

- consolidação intermédia do « pilar comunitário », maior articulação com « pilar PESC ».

Cenário C

Moeda Única

- Moeda Única – crise após o arranque, com transformação posterior do processo e recuperação da concepção de «Hard ECU», como Moeda Comum, a gerir pelo BCE, como via de saída da crise; e,
- integração acelerada, mas desigual, dos mercados de capitais europeus.

Reformas estruturais e «Modelos de Capitalismo»

- evolução divergente das reformas estruturais nas economias continentais;
- existência paralela de Estados optando por soluções radicais de reforma e outros paralisados pela falta de consenso interno; e,
- dificuldade na coordenação institucional das políticas macroeconómicas, mas papel disciplinador dos mecanismos do «Hard ECU».

Políticas comuns e financiamento

- manutenção de um orçamento da UE mínimo, e sem novos recursos próprios;
- harmonização fiscal centrada nos impostos sobre rendimentos de capital e das sociedades;
- reforma da PAC com nacionalização parcial das ajudas directas aos agricultores; e,
- reforço de duas políticas comuns – ambiente e regional.

NATO e política de defesa comum

- crise e enfraquecimento da NATO;
- «nova» UEO com maiores meios à sua disposição, e reunindo um grupo mais reduzido de Estados; papel relevante das forças nucleares da França; e,
- integração das indústrias de defesa e do espaço e das aquisições de equipamentos militares nesse grupo mais restrito de Estados.

Política Externa e de Segurança Comum

- atraso na reforma e consolidação da ONU, atraso na entrada da Alemanha para membro permanente do Conselho de Segurança; e,
- cooperação reforçada na actuação externa entre um grupo mais restrito de Estados da UE, na área regional europeia, e em regiões próximas, mas de valia global (Cáucaso, Mar Negro, Golfo).

Políticas de segurança interna

- retrocesso no processo de Schengen, enquanto processo da UE, face a crises de refugiados e migrações; e,
- cooperação reforçada nos domínios da segurança interna pelo mesmo grupo de Estados que constituiu a «nova» UEO.

Alargamento e inserção da Europa Central e Oriental

- alargamento à Polónia, Hungria, República Checa, Eslováquia, Eslovénia e Roménia; e,
- comunidade económica do Báltico, associada da UE, incluindo os três Estados Bálticos.

Instituições

- relativo enfraquecimento institucional do «pilar comunitário» e generalização da «flexibilidade» e das «cooperações reforçadas», mesmo decididas fora do quadro institucional da UE.

Cenário D

Moeda Única

- Moeda Única – adiamento/crise inicial e abandono;
- regresso a uma «zona marco» mas mais alargada, incluindo Estados da Europa Ocidental e grande parte dos da Europa de Leste; e,
- competição «virtuosa» entre moedas nacionais, facilitada pela combinação da liberdade de circulação de capitais com o desenvolvimento da «moeda electrónica».

Reformas estruturais e «modelos de capitalismo»

- evolução divergente das reformas estruturais nas economias continentais, com existência paralela de Estados optando por soluções radicais de reforma e outros paralisados por falta de consenso interno; e,
- dificuldade de coordenação institucional de políticas macroeconómicas.

Políticas comuns e financiamento

- manutenção do orçamento da UE a um nível mínimo, sem novos recursos próprios;
- aproximação fiscal forçada pelo mercado;
- UE baseada no Mercado Único, com PAC revista em profundidade e política regional; e,
- cooperações reforçadas entre grupos de Estados, para outras áreas, no modelo de «agências».

NATO e política de defesa comum

- consolidação, «europeização», reforma e alargamento da NATO, com manutenção ao nível actual da presença militar dos EUA;
- UEO prolongada, funcionando como fórum de cooperação europeia no seio da NATO; e,
- cooperação europeia nas indústrias da defesa (Agência Europeia) e projectos comuns com os EUA.

Política Externa e de Segurança Comum

- reforço e reforma da ONU e entrada da Alemanha como membro permanente do Conselho de Segurança;
- PESC envolvendo questões regionais, mas subordinada, na prática, a um «directório» informal da PESC, constituído pelos Estados europeus membros permanentes do Conselho de Segurança (França, Reino Unido e Alemanha); e,
- PESC articulada com cooperação económica para apoio a «comunidades económicas associadas da UE» no Sudeste Europeu e Mar Negro.

Políticas de segurança interna

- manutenção do Acordo de Schengen, com novos membros;
- consolidação da EUROPOL, como Agência autónoma das instituições da UE; e,
- forte cooperação com os EUA (no contexto da ONU e/ou outros) no combate ao terrorismo, crime organizado e narcotráfico.

Alargamento e inserção da Europa Central e Oriental

- alargamento à Europa Central, Roménia e Turquia; e,
- comunidade económica associada dos Balcãs.

Instituições

- erosão institucional do « pilar comunitário », com flexibilidade em diversas áreas.

Nota final — A Alemanha perante os futuros europeus

Se considerarmos os cenários A e B como cenários de continuidade (realização da Moeda Única e conservação da NATO como centro da segurança e defesa europeias) e os cenários C e D como cenários de contingência (envolvendo rupturas, mais ou menos graves, num dos dois aspectos anteriores), pode afirmar-se que as forças políticas actualmente dominantes na Alemanha farão todos os possíveis para se concretizarem os cenários de continuidade, com eventuais ajustamentos.