

3.

Conjuntura internacional



Os contornos da crise económica
A diversidade de situações e de relações
Instituições e realidades sociais



3.1.1 • As incertezas da Europa • Os contornos da crise económica

A crise no espaço europeu

Luís Amado

A REABERTURA DO DEBATE sobre o futuro da Europa, no mundo global e interdependente em que vivemos, e sobre o futuro de Portugal na Europa, é uma das consequências da crise, pelo seu impacto na vida dos portugueses, mas acima de tudo, pela natureza das decisões que nos continuarão a ser exigidas.

A crise europeia foi precipitada pela “crise da globalização”, entendida como a crise de um processo que modelou a economia e o sistema internacional nas últimas duas décadas e que, por sua vez, teve início na crise financeira que se espalhou pelo mundo a partir de 2007-2008, como uma epidemia, a partir do coração do sistema financeiro ocidental, lançando o pânico na economia mundial e provocando a “grande recessão” de 2009, cujas ondas de choque ainda se fazem sentir.

Da “crise da globalização” à “crise do Ocidente”

No início do mais recente processo de “globalização” estiveram as políticas de Reagan e de Thatcher no Ocidente, e as reformas introduzidas por Deng Xiaoping na economia chinesa, no início da década de oitenta. O debate sobre o Estado e o seu papel no funcionamento da economia esteve no centro destas duas revoluções que evoluíram durante toda a década de oitenta, em estranha cumplicidade mas em sentido diferente. No primeiro caso, reduzindo consideravelmente a função estratégica e reguladora do Estado, mas no caso da China, ao contrário das expectativas do Ocidente, preservando até hoje, o seu papel central e o... do partido comunista chinês.

Tanto a revolução neoliberal de Reagan e Thatcher, como o “capitalismo leninista” de Deng Xiaoping, contribuíram para a implosão da União Soviética (US), para o fim da guerra fria (GF) e para a profunda transformação que a economia mundial conheceu nas últimas décadas.

Sem as ideias liberais, sem a abertura das economias mais desenvolvidas, sem a inovação financeira e a liberdade de circulação de capitais quase ilimitada, associadas ao desenvolvimento da internet e do telemóvel, não teria sido possível a integração, em menos de 20 anos, de mais de metade da população mundial, nos circuitos da economia global. Deste modo, não deixa de constituir uma ironia da história, que depois da vitória na GF e do triunfo liberal, o ocidente assista impotente e em sobressalto ao seu próprio declínio, ao fim da sua hegemonia, na economia e no sistema financeiro mundial, e se afirme a influência cada vez maior da China, arrastando consigo, o desenvolvimento de vastas regiões da Ásia, da África e da América Latina.

A crise que estamos a viver hoje é, de certo modo, a crise deste processo e das suas dinâmicas, que

nos confrontam hoje com novos e preocupantes desequilíbrios e problemas.

Desde logo, o problema da redistribuição da riqueza. Assistimos por um lado, nos últimos 20 anos, a uma impressionante redução da pobreza à escala mundial, mas, simultaneamente, verificou-se um aumento significativo das desigualdades sociais, da diferença entre os recursos dos mais ricos e os recursos dos mais pobres, em particular nas sociedades mais desenvolvidas. Por outro lado uma nova pobreza aparece inesperadamente, como resultado das dificuldades extraordinárias com que esta crise confronta alguns sectores sociais, em particular as classes médias, até agora com acesso a crédito fácil e com o futuro “garantido” e “seguro” por um Estado Social, que também por esta via, do crédito fácil, pelo acesso a poupanças mundiais, se ia financiando. A “dívida” é outro dos problemas que adquiriu com a crise, uma inesperada relevância no ocidente, nos Estados Unidos (EUA) e na Europa, e em particular na periferia europeia. Por um lado, pelo impacto que tem nas expectativas de crescimento para essas economias, fortemente castigadas pela austeridade, imposta por programas de ajustamento dolorosos e prolongados. Por outro lado, pelos efeitos políticos dessa austeridade, agravando as tensões e a conflitualidade social e política, pondo em causa, aqui e ali, os valores de estabilidade e de governabilidade, que garantiram a consolidação da democracia de “bem-estar” nas sociedades ocidentais, ao longo das últimas décadas.

“
[O] equilíbrio fundamental entre a liberdade individual e a responsabilidade social, entre os interesses privados e os valores comunitários e sociais, perdeu-se bruscamente na volúpia predadora dos mercados [...]”

Se se evitou uma depressão na economia mundial, depois da grande recessão de 2009, através de uma intervenção massiva e coordenada dos Estados, pelo recurso à dívida pública, é de esperar que a austeridade correctiva, imposta de forma simultânea e coordenada às mesmas economias, tenha o efeito contrário, não sendo pois de estranhar, nem a recessão europeia nem a revisão em baixa do crescimento da economia mundial. Se na Europa o debate se centra na necessidade de equilíbrio entre austeridade e estímulo ao crescimento económico, no processo de ajustamento em curso na

zona euro, e no papel do Banco Central Europeu (BCE), nos EUA, o debate questiona a persistência de fraco crescimento económico e elevado desemprego, apesar da agressividade da política monetária adoptada pelo FED. Mas esse debate não pode ignorar nas situações das duas economias, europeia e americana, as disfunções dos sistemas políticos respectivos e os problemas estruturais que dificultam o seu ajustamento às condições da globalização, factores de crise de *per si* relevantes.

Um outro problema, estrutural, que sentimos hoje mais do que nunca, é o problema da desindustrialização, provocado pela rápida deslocalização da produção industrial, da Europa e dos EUA, para as novas economias emergentes. Não parece possível recuperar os níveis de crescimento e emprego necessários nessas economias, sem mais desenvolvimento industrial, o que dependerá simultaneamente, de um novo ciclo de inovação tecnológica por um lado, e da renegociação das condições de troca que resultaram dos generosos acordos económicos e comerciais, do período que se seguiu ao fim da GF, por outro. Nem as “guerras” cambiais em curso, nem a tentação proteccionista, são solução para o problema do desemprego galopante nas economias ocidentais. Só a necessária revisão dos contratos sociais que, no ocidente, garantiram o modelo de bem-estar em que vivemos ao longo das últimas décadas, processo que está em curso, na Europa e nos EUA, e a inevitável renegociação das condições de troca e regras de relacionamento entre as principais economias do mundo, podem em conjunto relançar o crescimento e o emprego nas economias do ocidente. Precisamos urgentemente de novos acordos comerciais inter-regionais, perante a importância crescente das políticas monetárias e fiscais, por si só, poderem gerar criação de riqueza.

Neste processo negocial não podemos ignorar a importância da questão ecológica, e das garantias para a sustentabilidade do desenvolvimento da economia global. Sabemos que a entrada muito rápida na “economia de consumo”, de centenas de milhões de novos consumidores, representou uma brutal pressão sobre os recursos naturais, em particular sobre os recursos energéticos, as matérias-primas e os bens alimentares.

Por fim, temos os problemas suscitados pela crise do próprio sistema económico dominante, do capitalismo, a crise dentro da crise. A expansão rápida das forças de mercado e a afirmação universal do modelo de economia liberal, perante a falência das experiências do “socialismo real”, interrompeu um período de contenção, de equilíbrio e moderação que o capitalismo exibiu ao longo do período da GF, apesar das crises cíclicas. Esse equilíbrio fundamental entre a liberdade individual e a responsabilidade social, entre os

interesses privados e os valores comunitários e sociais, perdeu-se bruscamente na volúpia predadora dos mercados, sem regulação e sem controlo adequados. Foi no fundo, a sua “exuberância” irracional, que acabou por provocar o colapso do sistema financeiro americano, arrastando todo o sistema financeiro e a economia mundial para uma crise sem paralelo de que ainda não saímos.

Da crise do euro à crise do projecto europeu

A estabilização do sistema financeiro continua a ser a principal preocupação dos dirigentes mundiais na resposta à crise, o que está ainda longe de estar garantido, e as reformas necessárias para o conseguir, incompletas.

No centro dessa instabilidade está a situação da zona euro, a crise de confiança que a domina, a incerteza quanto ao seu futuro e as tensões geopolíticas que despertou na Europa.

Aconteça o que acontecer ao euro, entramos definitivamente numa nova fase do projecto europeu, que passará, mais cedo ou mais tarde, pela revisão dos Tratados, ou por um novo Tratado, com todo o imponderável desse processo.

O cenário de implosão do euro teria consequências terríveis para todo o sistema financeiro e para a economia mundial. Por isso, é difícil conceber uma nova ordem e um novo equilíbrio geopolítico sem um polo ocidental de referência, e este não existirá sem a estabilidade da Europa que passa necessariamente pela União Europeia (UE), um “projecto de civilização”, nas palavras de Habermas, que mobilizou gerações sucessivas de europeus ao longo de várias décadas.

Como foi reconhecido por alguns dos principais dirigentes europeus, salvar o euro tornou-se um imperativo para a própria sobrevivência do projecto europeu, sobretudo a partir do resgate da Grécia, em Maio de 2010, quando a perspectiva redutora de identificar a crise, com os problemas fiscais e orçamentais da periferia, iludindo a sua dimensão sistémica e estrutural, abalou fortemente a confiança no euro.

Mas só a partir do Conselho de Junho de 2012 e depois da controversa decisão do BCE, em Setembro, assumindo-se como “credor de último recurso”, na fronteira das suas competências, e com a ratificação pela França e pela Alemanha, do Tratado que aprova o chamado “pacto fiscal e orçamental”, se começaram a criar as condições, políticas e institucionais, que permitiram restabelecer, de forma mais definitiva, a confiança na moeda comum. A partir de então a UE entrou num período de grandes e importantes decisões, tendo por objectivo a refundação do euro, e a consequente redefinição do projecto europeu.

Maastricht procurou responder à desintegração da US cumprindo dois objectivos essenciais: acomodar a Alemanha reunificada na realidade do projecto europeu e criar condições, para o alargamento da UE a Leste, contribuindo para a estabilização da Europa central e oriental.

O euro foi a moeda de troca da reunificação. Foi uma “condição” que lhe foi “imposta” e que a Alemanha aceitou nas condições que por sua vez

“impôs”. São essas condições que, de alguma forma, estão hoje em causa, e é por isso, que a Alemanha não pode deixar de ter uma palavra decisiva na solução da crise, assumindo as suas responsabilidades de liderança. É evidente que o faz, exigindo mais garantias, face às novas responsabilidades que também lhe são exigidas. Outro problema, porventura mais complexo, é o da aceitação da liderança alemã pelos seus aliados, designadamente a França. Mas não nos iludamos, ou o euro acaba, pelo menos na sua configuração actual, ou a zona euro se transforma num “núcleo federador”, (digo deliberadamente, federador e não federal), em torno do qual se deverá organizar um “círculo de integração” da UE, hoje a 27, e um “círculo de alargamento” que poderá ser pensado e gerido de forma mais flexível e ambiciosa.

Nesta perspectiva, o projecto europeu tal como o vivemos até hoje, segundo um conceito de integração em que todos os elementos se inseriam num mesmo conjunto, à mesma “velocidade” e ao mesmo ritmo, dentro das mesmas instituições, acabou. O que coloca novas e difíceis questões com que vamos ter de lidar nos próximos tempos. Desde logo, os problemas difíceis da interacção entre os diferentes círculos, com toda a engenharia institucional e política, que acentuarão ainda mais a complexidade do sistema político europeu, já hoje extremamente sofisticado e pesado. Em segundo lugar o problema da legitimidade democrática das instituições e dos órgãos de decisão europeus. Para lá da desconfiança latente na relação entre os mercados e os governos, ou da tensão crescente entre tecnocratas e políticos, o que será difícil de gerir nos próximos tempos, temos a natural desconfiança dos cidadãos em relação às elites partidárias que nos conduziram à situação inesperada em que nos encontramos. Se é certo que o “elitismo” que animou o projecto europeu até hoje, não deixará de ser posto em causa, a questão é saber se haverá outro *modus faciendi*, nesta caótica situação em que estamos, que nos possa salvar do abismo. O instituto referendário, a que por instinto democrático, um ou outro governante queira recorrer, resistirá à “pressão dos mercados”, em sociedades fortemente endividadas como as nossas? O que se passou em Atenas, por exemplo, com Papandreou, é um sinal preocupante de como as categorias da representação e da legitimação políticas são tão facilmente postas em causa, pelo “estado de emergência” que domina hoje a democracia na Europa. E, no entanto, não será aceitável, que as importantes decisões políticas que nos próximos tempos teremos todos que tomar, possam ser assumidas sem uma clara manifestação dos povos e dos cidadãos europeus. Por fim, a questão britânica não será menos relevante. A presente dinâmica de aceleração do processo de integração que a crise impõe, coloca o Reino Unido numa posição desconfortável, sobretudo tendo em consideração o papel essencial que jogou na liderança do projecto europeu nos últimos vinte anos, quer nas várias etapas do alargamento, quer nas formas de aprofundamento e no relacionamento externo da União, nos planos estratégico, político e, acima de tudo, comercial. Este papel que

o Reino Unido exerceu, está definitivamente posto em causa com o processo de refundação do Euro. Também por isso, as bases de um novo compromisso, entre o “núcleo federador” e o “círculo de integração”, serão de enorme delicadeza e complexidade política, institucional e técnica, e a sua negociação e ratificação um difícil e conturbado processo, perante grandes tensões internas e sob a guilhotina permanente dos “mercados”.

Sem um novo impulso voluntarista, desta vez necessariamente apoiado por um amplo debate público sobre o futuro da Europa e sobre o futuro da Europa no mundo, a última utopia do século XX, a “utopia europeia”, no dizer de Eduardo Lourenço, acabaria como todas as outras utopias do século, numa tragédia para a Europa e para o Mundo. ■

A EUROPA E O FUTURO DE PORTUGAL

As opções com que Portugal se confronta são extremamente delicadas, na situação em que nos encontramos, sem acesso aos mercados que nos permitam financiar normalmente a economia e o Estado. Dependentes da assistência internacional, vinculados a um exigente programa de assistência até 2014, que se pode prolongar, a margem de manobra do país é muito limitada. Por outro lado, a grande instabilidade de toda a zona euro dificulta ainda mais a nossa situação e condiciona fortemente a execução do nosso próprio programa.

Nesta perspectiva é essencial dar atenção a algumas questões essenciais ao longo de 2013, se quisermos voltar com sucesso à situação de um país “normal”, sem intervenção e condicionamento externo como aquele que se verifica hoje. Em primeiro lugar vamos ter que garantir a estabilidade política e governativa sem as quais será mais difícil, senão impossível, retomar o regular financiamento do país, em condições de mercado, e evitar a insolvência. Esta é uma responsabilidade de todos os actores e instituições políticas, desde logo dos partidos da coligação que tem a tarefa de assegurar a acção governativa nos termos do mandato eleitoral que receberam em 2011.

Em segundo lugar é preciso uma política que reponha os equilíbrios macroeconómicos fundamentais, o que exige ao mesmo tempo, medidas de austeridade e rigor, medidas de estímulo ao crescimento económico e reformas estruturais. Uma difícil e complexa mistura de políticas de curto e longo prazo, que actuem do lado da procura e da oferta.

Em terceiro lugar, impõe-se uma gestão muito atenta politicamente da questão social, com o país em estado de emergência, com níveis de desemprego extremos, com padrões de desigualdade social muito elevados numa sociedade em crise, por isso muito mais sensível aos problemas da justiça e da distribuição dos sacrifícios.

O aumento da conflitualidade social e política poderá alimentar as correntes antieuropeias. A saída da zona Euro é uma opção que poderá atrair cada vez mais apoios, face à dureza do processo de ajustamento e que teria consequências dramáticas, económicas, sociais e estratégicas. Mas é bom que não nos enganemos, sobre as enormes dificuldades que nos esperam se quisermos resistir e manter a nossa posição na zona euro e no “núcleo federador” da UE.



3.1.2 • As incertezas da Europa • Os contornos da crise económica

A crise da dívida soberana: uma reflexão a meio da ponte (I)

**Manuel Farto
Henrique Morais**

A CRISE DAS DÍVIDAS SOBERANAS resulta de um número considerável de factores que se foram desenvolvendo ao longo de mais de uma década e onde se incluem a globalização e liberalização financeira, as práticas de alto risco nos mercados de crédito encorajadas pelas condições de crédito fácil e barato (2002-2008), os desequilíbrios do comércio internacional e a existência e desenvolvimento de bolhas especulativas no imobiliário. A crise financeira global de 2007 e a assumpção de dívidas e socialização de perdas por parte dos governos para apoio a bancos em perigo e outros interesses privados e as políticas orçamentais expansionistas, pouco preventivas, implementadas para combater a recessão global de 2008, constituem, a nosso ver, as causas próximas da crise que enfrentamos.

No início de 2010 a tensão nos mercados da dívida eleva-se consideravelmente em relação a alguns países de dívida elevada e défices internos e externos importantes, obrigando alguns europeus, entre os quais se contam os quatro países frequentemente denominados por “países da coesão”, a solicitar ajuda externa. Entra-se então num dos mais conturbados períodos da história financeira da Europa e à maior crise do euro desde a sua fundação, antecipando, para alguns analistas, o fracasso da nova moeda.

A partir de meados de 2012 assiste-se à reversão deste movimento devido à alteração das políticas macroeconómicas, à obtenção de alguns resultados nos esforços de consolidação orçamental e nas reformas estruturais e à intervenção mais decidida dos *leaders* europeus altamente preocupados com as consequências, eventualmente desastrosas, que o alastrar do contágio a países de dimensão considerável como a Espanha e a Itália fazia prever. A zona euro estabilizou-se do ponto de vista da confiança internacional em relação a dívida soberana, iniciando as taxas de juro um

	PIB (variação) 2007-2013 (%)	PIB per capita (perda %)	Desemprego (aumento) (pp.)
Grécia	-21,7	-22,4	17,1
Antigua e Barbuda	-19,6	-21,4	-
Itália	-7,4	-10,4	5,0
Portugal	-7,1	-7,7	8,1
Croácia	-6,5	-5,8	3,9
Espanha	-5,5	-8,8	16,8
Eslovénia	-5,5	-6,1	4,1
Irlanda	-5,2	-9,2	9,9
St. Kitts e Nevis	-4,6	-22,4	17,1
Grenada	-4,0	-21,4	-
Estónia	-3,6	-3,4	4,4
Hungria	-3,4	-2,2	2,8
Dinamarca	-3,0	-5,5	1,5
Jamaica	-2,7	-4,9	3,2
St. Vincent e Grenadines	-2,0	-2,6	-
Reino Unido	-1,7	-5,6	2,7
Islândia	-1,5	-7,2	4,7
Barbados	-1,4	-2,8	2,6
Finlândia	-1,1	-3,9	0,9
Bahamas	-0,4	-6,9	1,6

Taxa de variação da queda do produto, aumento do desemprego e PIB per capita.

Fonte: *World Economic Outlook* do Fundo Monetário Internacional.

movimento que foi diminuindo os riscos de contágio. No final de 2012 dos 17 Estados-membros da zona euro, cinco tinham pedido ajuda externa. Sendo certo que a crise se estendeu bem para além das fronteiras da moeda única torna-se indispensável precisar a sua extensão.

A extensão da crise

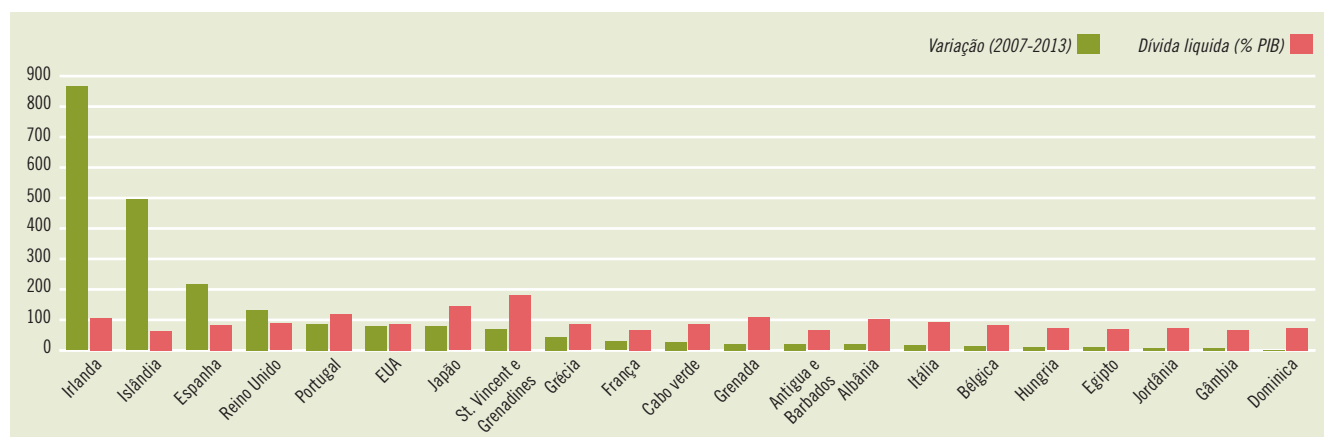
Não sendo questionável o carácter internacional da presente crise, devemos sublinhar o facto de o seu impacto ser muito diferenciado entre os diversos países, atingindo com particular incidência os países mais desenvolvidos.

Em 2013, de entre 98 países para os quais o Fundo Monetário Internacional nos apresenta informação, podemos constatar que o grupo

dos *grandes devedores* (rácio da dívida superior a 60% do PIB) era constituído por 26 países dos quais cinco viram a sua dívida reduzir-se no decurso do período entre 2007 e 2013, ao mesmo tempo que o subgrupo de países desenvolvidos regista um maior agravamento das suas dívidas (da França com 44% à Irlanda com 867%). Os restantes observaram um agravamento significativo mas não dramático com valores muito inferiores.

O gráfico *Dívida pública* apresenta a dívida e a sua variação para os 21 países que viram as suas dívidas agravadas, dos quais a maioria é constituída pelos países desenvolvidos.

A desigualdade nos impactos da crise manifesta-se igualmente noutras variáveis designadamente



Dívida pública. Fonte: *World Economic Outlook* do Fundo Monetário Internacional.

na taxa de crescimento do produto. Dos 187 países considerados no *World Economic Outlook* (WEO) do Fundo Monetário Internacional (FMI) de Outubro de 2012 apenas 32 países tiveram no período 2007-2013 uma taxa de crescimento inferior a 2% do PIB a preços constantes, 8 tiveram igual ou superior a zero e 24 tiveram um decréscimo real do produto.

Por outro lado, de 182 países, 143 melhoraram o seu rendimento *per capita* no período referido, tendo os restantes obtido um resultado negativo no período, dos quais 22 tiveram uma quebra do produto *per capita* superior a 5% e mais de metade (20) são países europeus.

“
Não sendo questionável o carácter internacional da presente crise, devemos sublinhar o facto de o seu impacto ser muito diferenciado entre os diversos países, atingindo com particular incidência os países mais desenvolvidos.
 ”

A tabela *Taxa de variação da queda do produto, aumento do desemprego e PIB per capita* apresenta três variáveis reais importantes para os 20 países cuja taxa de variação do produto é negativa. Dois grupos emergem imediatamente, 13 países europeus desenvolvidos e seis micro-países dependentes do turismo e de actividades financeiras *offshore*. Os países mais atingidos pela crise são claramente os países do euro (oito) aos quais de juntam em situação menos grave a Islândia, o Reino Unido e Dinamarca, Croácia e Hungria. Os Estados Unidos da América que se seguiriam na lista viram o seu PIB *per capita* estagnar neste mesmo período.

A crise internacional que presentemente enfrentamos é, antes de mais, uma crise do euro, contagiando a Europa e os países desenvolvidos com repercussões noutros territórios mais sensíveis.

Este contágio, mais do que uma possibilidade, já amplamente discutida no WEO de Outubro de 2012, é hoje uma realidade que se manifesta designadamente nas revisões em baixa das previsões da actividade económica de vários países levada a cabo por várias instituições internacionais entre as quais o FMI (Janeiro de 2013), embora apenas para a área do euro se preveja uma recessão.

A análise da evolução da crise com base no movimento da dívida e dos défices orçamentais permite precisar as causas próximas e identificar algumas das suas particularidades.

A dívida soberana e a evolução da crise

A evolução da crise pode ser observada através da dinâmica da dívida e do défice orçamental tomando como base os limites de Mastrich e a consideração dos 100% como um limiar crítico para a sustentabilidade como referência. A combinação do rácio da dívida em percentagem do PIB (d) com o saldo corrente em percentagem do PIB (so) permite a caracterização da situação dos países do seguinte modo:

- insustentável ($d > 100$ e $so > 3$);
- crítica ($d > 100$ e $so < 3$ e $d > 60$ e $so > 3$);
- preocupante ($d > 60$ e $so < 3$ e $d < 60$ e $so > 3$);
- confortável ($d < 60$ e $so < 3$).

Partindo desta caracterização geral podemos observar o evoluir da crise em 26 países desenvolvidos (classificação do FMI), mais afectados pela presente crise, tomando como referência o quadro *Rácio da dívida*.

Do ponto de vista da dívida pública a situação inicial (2007) pode caracterizar-se, em geral, para estes 26 países como absolutamente confortável. De facto 20 dos 26 países estão na zona de conforto, apenas quatro (Bélgica, Israel, Itália e Japão) se situam numa situação que exige precaução devido à dimensão da dívida mas tendencialmente controlada por uma situação orçamental confortável e apenas dois países se encontram numa situação um pouco mais delicada. Portugal em 2007 apenas ligeiramente ultrapassava os limites (60% para a dívida e 3% para o saldo orçamental) enquanto a Grécia já nessa época enfrentava um claro problema de insustentabilidade da dívida (superior a 100%).

Em 2008 surgem os primeiros efeitos da crise financeira internacional com nove países a registarem défices superiores a 3%, três dos quais (Israel, França e Japão), por terem dívidas elevadas, a juntarem-se a Portugal na zona crítica.

Em 2009 faz-se sentir com toda a força as consequências da socialização dos custos da crise, do aumento dos juros e das medidas expansionistas para combater a crise o que leva 17 países a ultrapassarem o limite para o défice. O Japão entra na zona de insustentabilidade e quatro novos países (Bélgica, Itália, Reino Unido e EUA) juntam-se aos que se encontravam na zona crítica.

Em 2010 prossegue este movimento, alcança-se o topo da crise, com 17 países a ultrapassarem o limite do défice e a Irlanda e Islândia a juntarem-se ao grupo de países da zona crítica agora com nove (apenas dois em 2007).

O ano de 2011 marca uma reorientação no sentido da austeridade, acentuando os fenómenos pró-cíclicos. O número de países com défices para além do limite reduz-se para 12 com a Itália, Islândia e Bélgica a saírem da zona crítica para a zona de precaução, reforçando-se igualmente a zona de conforto.

Em 2012 acentua-se este movimento de correcção com apenas oito países a ultrapassar o limite do défice ao mesmo tempo que se observa a degradação da situação noutros países como resultados de dinâmicas negativas estabelecidas. Assim, reduz-se substancialmente a zona crítica com a saída da França, Islândia e Israel apesar da entrada nesta zona da Espanha com o progressivo agravamento da sua dívida, anteriormente muito baixa. Ao mesmo tempo que Portugal e Irlanda países já sob intervenção devido ao aumento da dívida passam a situar-se numa região de insustentabilidade.

Em 2013 prossegue a orientação no sentido de austeridade com apenas seis países a ultrapassarem os limites do défice com três na zona de insustentabilidade (com a saída da Irlanda devido ao controle orçamental já estabelecido) aí permanecendo a Grécia, Japão e Portugal, e mantendo-se na zona crítica apenas a Espanha e os EUA, saindo o Reino Unido.

A situação a que chegamos em 2013 caracteriza-se por um aumento geral da dívida soberana. A esmagadora maioria dos países desenvolvidos viu a sua dívida aumentar ou aparecer e muito poucos passaram ao lado da crise, embora a Finlândia e Noruega tenham aumentado as suas reservas e a Suíça reduzido a sua dívida de maneira muito significativa.

Neste percurso foi visível tanto a lentidão como a incoerência da política económica com orientações muito diferenciadas em curtos períodos o que contribuiu para o aumento da desconfiança tanto em relação à capacidade dos países em cumprirem os seus compromissos como na política económica em proceder aos ajustamentos que se impunham. Esta desconfiança assumiu níveis e consequências particularmente graves nalguns países membros da zona euro. ■

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Rácio da dívida > 100, saldo orçamental > 3	1	1	2	2	2	4	3
Rácio da dívida > 100, saldo orçamental < 3	0	0	0	0	0	0	0
Rácio da dívida > 60, saldo orçamental > 3	1	4	7	9	6	3	2
Rácio da dívida > 60, saldo orçamental < 3	4	2	0	0	3	5	7
Rácio da dívida < 60, saldo orçamental > 3	0	4	8	6	4	1	1
Rácio da dívida < 60, saldo orçamental < 3	20	15	9	9	11	13	13

Rácio da dívida e saldo orçamental, 2007-2013. Fonte: *World Economic Outlook* do Fundo Monetário Internacional.



3.1.3 • As incertezas da Europa • Os contornos da crise económica

A crise da dívida soberana: uma reflexão a meio da ponte (II)

Manuel Farto
Henrique Morais

OS PAÍSES DA COESÃO (Portugal, Grécia, Irlanda e Espanha) encontram-se entre os que mais sofreram com a crise internacional, observando um crescimento notável e insustentável das suas dívidas.

Até meados da década a economia da Grécia cresceu a ritmos elevados embora com défices estruturais igualmente elevados e uma dívida que chegava em 2007 a um nível explosivo. Com a crise internacional a Grécia começa a enfrentar dificuldades crescentes para fazer face aos compromissos e ao financiamento dos défices persistentes. Em 23 de Abril de 2010 solicita o apoio internacional, disponibilizando a UE e o FMI uma tranche inicial de 45 mil milhões de euros ao qual se seguiu a desclassificação de *rating* pela agência *Standard & Poor's* para a categoria de *lixo* (perdas esperadas de 30% a 35%). Em 1 de Maio o governo anuncia um programa de austeridade para garantir um empréstimo de 110 mil milhões de euros, criando um ambiente de contestação geral. Em Outubro de 2011 um segundo resgate tem lugar no valor de 130 mil milhões de euros com reestruturação da dívida e o compromisso de novas medidas de austeridade que reduziram o défice primário para 2,4% em 2011 (10,6% em 2009), a falência de mais de uma centena de milhar de empresas e o crescimento da taxa de desemprego para mais de 26%. Apesar disso, em Novembro de 2012 novo pacote de austeridade de 18,8 mil milhões de euros, que inclui a reforma do mercado de trabalho e um programa fiscal para 2013-2016, é aprovado pelo parlamento grego como contrapartida do desbloqueamento de uma nova tranche, acrescida de um adicional de 10 mil milhões de euros e novas facilidades, designadamente a redução de juros e o alongamento de maturidades. A causa profunda da crise é clara: excesso de despesa face às condições produtivas do país. A crise irlandesa apresenta características muito próprias, resultando da socialização dos custos para garantir a sobrevivência dos seis principais bancos que se tinham envolvido totalmente no financiamento da bolha imobiliária que explodira. Em 9 de Setembro de 2008 o governo garante os depósitos e outros activos financeiros avaliados em 100 mil milhões de euros. O colapso da economia fez passar o desemprego de 4% para 14% em 2010 e a um défice colossal (32%). Incapaz de fazer face a tantas perdas, o governo irlandês pediu o resgate em 29 de Novembro de 2010 no valor de 85 mil milhões de euros, dos quais 34 mil milhões de euros para suporte do sector financeiro, acompanhado de fortes medidas de austeridade que não impediram que a agência *Moody's* revisse em baixa o *rating* da república para *lixo*. Em Julho de 2012 a UE e o FMI decidiram moderar as condições de financiamento (verdadeiramente punitivas) baixando a taxa de juro de 6% do resgate

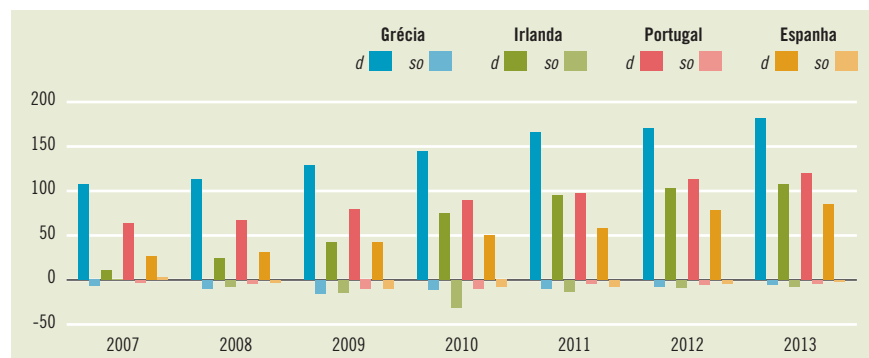
para valores entre 3,5% e 4% e alongar o empréstimo para 15 anos. Sucodem-se novas facilidades em relação à taxa de juro com o apoio do Mecanismo Europeu de Estabilidade Financeira, que permitiu um regresso aos mercados de longo prazo com a colocação de 5 mil milhões de euros com taxas de 5,9% a 5 anos e 6,1% a 8 anos. A causa profunda da crise encontra-se portanto numa especulação exuberante levada a cabo pelo sistema bancário irlandês, comprometendo toda a nação.

“ Os países do Sul da Europa dificilmente poderão ultrapassar os desequilíbrios das suas economias [...] sem um apoio importante e consistente das políticas económicas europeias. ”

A crise financeira internacional encontrou a economia portuguesa debilitada depois de uma década de crescimento anémico apoiado em actividades não transaccionáveis financiadas por fundos estruturais e pelo endividamento interno e sobretudo externo. A resposta à recessão de 2009 provocada pela crise financeira traduziu-se num colossal aumento do défice orçamental gerando apenas um crescimento anémico, provocando a maior desconfiança internacional quanto à capacidade financeira do país em assumir as suas responsabilidades. No verão de 2010 aumenta a pressão com os juros a crescerem para níveis incomportáveis que se fixaram no máximo de 17,3% após a qualificação da *dívida portuguesa de lixo* por parte das agências de *rating*. Na primeira metade de 2011, Portugal negocia o resgate de 78 mil milhões de euros com a UE/FMI para estabilizar as finanças públicas, assente num programa de austeridade e de reformas estruturais o qual produz uma enorme queda da actividade económica (-3% em 2012) e enorme desemprego (16% em 2012). Em situação de pro-

funda recessão e com um défice ainda elevado (5% em 2012), Portugal regressa aos mercados de longo prazo em 23 de Janeiro de 2013 colocando 2,5 mil milhões de euros a 5 anos com uma taxa inferior a 5%. A causa profunda da crise portuguesa situa-se numa crónica insuficiência produtiva e exportadora para fazer face aos anseios de consumo e de qualidade de vida das populações. A Espanha acomodou, durante um largo período, uma despesa pública elevada sem acumulação de dívida através de impostos sobre o rendimento, em grande parte resultante de ganhos associados a bolha imobiliária. Quando esta explodiu o governo foi obrigado a financiar o resgate do sistema bancário espanhol. Em Maio de 2012 o Bankia recebeu 19 mil milhões de euros e em Setembro as necessidades foram avaliadas em 77 mil milhões de euros. Os resgates da banca, os défices elevados e ausência de crescimento, geraram desconfiança internacional traduzida na subida dos juros em todas as maturidades (7% a 10 anos em Junho de 2012) e a notação da Espanha, obrigando a um pacote de austeridades e à revisão da constituição para impor limites ao endividamento tanto nacional como regional. Sob pressão as autoridades comprometeram-se a reduzir o défice para 5,4% em 2012 (11,2% do PIB em 2009) através de medidas de austeridade que geraram uma redução do PIB em 1,7% e o aumento do desemprego para níveis extraordinários (26%). Em Setembro de 2012 perante as pressões sobre a dívida de Espanha e de Itália e do perigo sistémico que representava, o BCE anuncia um “unlimited bond-buying plan” o que baixou de imediato a pressão, tendo a Espanha em Dezembro emitido dívida a 10 anos a uma taxa de 5,4%. A causa profunda da crise de Espanha situa-se num crescimento económico fortemente assente numa colossal bolha imobiliária que teria fatalmente que encontrar um fim.

Para além da gravidade que o problema da dívida assume nestes quatro países, a crise arrastou-os para uma péssima situação em termos de economia real. Os desequilíbrios orçamentais, aqui



Rácio da dívida (d) e saldo orçamental (so). Fonte: *World Economic Outlook* do Fundo Monetário Internacional.

captados pelo saldo primário, são manifestamente piores no caso da Irlanda e Espanha e apenas ligeiramente melhores no caso da Grécia e Portugal, permanecendo ainda longe do equilíbrio desejado. O verdadeiro ajustamento fez-se em relação ao desequilíbrio externo com todos os países a reduzir dramaticamente a despesa interna. Aos custos em consumo incidindo sobre o bem-estar das populações junta-se a queda do produto e do investimento. Com excepção da Irlanda, em relação a qual se espera um crescimento económico modesto, as restantes economias estarão em recessão em 2013 com um acento muito particular na Grécia. Em relação ao investimento, cuja retoma é indispensável para o progresso económico e social, permanece a níveis muito baixos, dando indicação negativa quanto ao comportamento do desemprego seguramente o lado mais dramático desta crise nestes países: a criação de um enorme exército de desempregados. É muito difícil imaginar o regresso a valores “normais” em matéria de desemprego a não ser através de êxodo comparável ao que ocorreu na Irlanda e Portugal em tempos idos. No caso destes dois países já está a cumprir-se essa tradição, sobretudo com Portugal que possui em muitos países estrangeiros condições de acolhimento e orientação pela presença nesses locais de população ainda significativamente ligada a Portugal. Para além de todas estas dificuldades que os países enfrentam na economia real, subsiste o problema adicional do peso da dívida sobre os orçamentos dos Estados. O valor anual do serviço da dívida continuará a elevar-se nos próximos anos, como se pode ver pelo respectivo gráfico, acentuando as dificuldades destes países na consolidação das contas públicas e exigindo em consequência políticas mais restritivas em relação ao saldo primário, que deverá ter valores persistentemente positivos e elevados o que, por sua vez, influencia negativamente o crescimento económico indispensável para reduzir juros e amortizar uma parte da dívida, de modo a trazer o serviço da dívida para níveis aceitáveis. Este é certamente um problema comum aos vários países muito difícil de resolver.

Crise e retoma: uma reflexão

A crise fortemente centrada na zona euro alargou-se em profundidade e extensão alongando-se no tempo. Este alongamento e a demora na retoma, muito para além das previsões dos economistas, interpela-nos, exigindo uma explicação. Desde o início, foi evidente a gravidade da crise bancária, envolvendo medidas extraordinárias para salvar bancos insolventes mas as consequências das medidas anticíclicas de 2009 e 2010 que transformaram uma crise bancária numa crise de dívida soberana, foram largamente subestimadas. A resposta a esta situação exigiu uma reversão total da política anterior no sentido de uma austeridade violenta por via de pactos associados aos resgates, reforçada por uma situação de desconfiança generalizada nos mercados de dívida soberana. Este movimento de vai e vem ajudou a minar ainda mais a confiança, contribuindo para o aprofundamento e alongamento da crise e dificultando o restabelecimento do crescimento

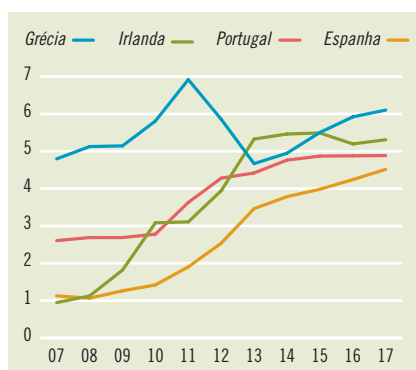
	Grécia		Irlanda		Portugal		Espanha	
	2007	2013	2007	2013	2007	2013	2007	2013
PIB	3,00	-4,00	5,45	1,39	2,37	-1,02	3,48	-1,32
Investimento	25,69	12,66	26,18	9,60	22,83	15,51	30,98	18,78
Desemprego	8,29	25,37	4,56	14,41	7,99	16,04	8,28	25,10
Saldo primário	-2,01	-0,01	1,01	-2,20	-0,61	-0,06	3,03	-2,21
Saldo corrente	-14,64	-2,91	-5,36	2,71	-10,10	-1,70	-10,00	-0,15

Variáveis macroeconómicas. Fonte: *World Economic Outlook* (WEO) do Fundo Monetário Internacional (FMI).

económico. Por analogia com a grande depressão, que durou uma década, teríamos uma fraca resposta da política económica, agravada pelo movimento de vai e vem referido.

Note-se no entanto que, como vimos, esta crise internacional é largamente assimétrica. Desde os países emergentes e alguns países desenvolvidos onde apenas se registaram abrandamentos da actividade económica, mais ou menos significativos, o Japão, onde a recessão foi mais curta e tudo indica que a retoma já se observou em 2012 com um crescimento de 2%, e os países da coesão, onde se registaram danos enormes da capacidade produtiva, as diferenças são notáveis. Parece indiscutível que o núcleo do problema reside na área do euro que continuará em recessão em 2013 o que nos aproxima de uma segunda analogia com a grande depressão em relação às razões da profundidade e alongamento da recessão: o regime de padrão ouro, encarando o euro como um quase padrão ouro do ponto de vista de cada país em particular, que dificulta a saída da crise pela exportação por impossibilidade de desvalorizar uma moeda inexistente. Só a redução colossal das importações permite os ajustamentos externos desejados e isso conduz a redução mais profunda da actividade económica como consequências brutais no investimento e desemprego, alongando um estado de confiança depressivo. A menor eficácia da terapia aplicada pela política económica estaria assim explicada no fundamental.

A ser válida esta interpretação há razão para uma profunda reflexão muito para além dos ajustamentos em curso nestas economias. A continuação de uma política de moeda forte por parte da zona euro exigiria uma dinâmica de crescimento da competitividade forte e continuada, dificilmente acompanhada por alguns dos países. Em particular, dos cinco países (que inclui o Chipre) intervencionados, apenas a Irlanda poderia tender a acompanhar um tal movimento, sendo muito difícil de prever idêntica possibilidade



Serviço da dívida, 2007-2017 (% do PIB). Fonte: WEO do FMI.

por parte dos países do Sul. Julgamos ter razões para pensar que os quatro países restantes (se juntarmos a Itália dada a estagnação que verifica há mais de uma década), tenderão a formar um imenso *mezzogiorno*, divergindo progressivamente dos restantes países, em particular os do Norte europeu, permanecendo a França como um país de charneira com dificuldades crescentes para acompanhar os países do norte.

Esta afirmação não resulta de uma simples previsão mas da convicção de que numa zona monetária não existe nenhum mecanismo automático que regule a afectação de recursos entre o sector transaccionável e não transaccionável ao nível regional, pelo que um crescimento equilibrado é uma mera possibilidade difícil de manter. Num país, ou região, menos desenvolvido, tendem a gerar-se, por razões políticas e de comportamentos miméticos em relação às regiões mais ricas, uma pressão constante sobre o sector transaccionável que só pode desenvolver-se sem provocar desequilíbrio externo se, simultaneamente, as proporções entre os sectores forem as convenientes e as produtividades progredirem em simultâneo. Caso contrário, o progresso nos primeiros só poderá realizar-se através de um desequilíbrio que apela ao financiamento externo, o qual, cedo ou tarde, imporá a sua lei. O reequilíbrio far-se-á periodicamente através da crise. Nestas condições, a dimensão e a produtividade do sector transaccionável marca o passo ao progresso da economia e do bem-estar das populações.

A análise anterior tem uma consequência notável. Os países do Sul da Europa dificilmente poderão ultrapassar os desequilíbrios das suas economias e enveredarem por uma via de crescimento económico e progresso social sem um apoio importante e consistente das políticas económicas europeias. Uma reorientação das políticas europeias no sentido de uma maior flexibilidade, tanto em matéria monetária como orçamental, que permitam conceber e financiar programas de ajustamento estrutural e de crescimento, necessariamente numa óptica de longo prazo, parece indispensável. Neste sentido, as políticas existentes, incluindo as de coesão, parecem-nos claramente insuficientes para apoiar estes países na necessária reorientação da estrutura produtiva para a produção de bens transaccionáveis e na reorganização da administração pública, tornando-a sustentável e eficiente.

A persistência de um ajustamento exclusivamente pelo lado da austeridade, assente em programas de curto prazo que tendem a gerar uma espiral recessiva esgotar-se-á fatalmente no desemprego, empobrecimento e desespero, acabando por minar a vontade dos povos em dar continuidade a soluções políticas enquadradas numa Europa integrada. ■

3.1.4 • As incertezas da Europa • Os contornos da crise económica

Europa, energia e geoeconomia: infraestruturas prioritárias e novas soluções

José Félix Ribeiro

EM 2010 A COMISSÃO EUROPEIA avançou com a proposta de um conjunto de corredores e interconexões europeias na área da energia, que culmina um processo de definição gradual de uma estratégia geoeconómica para garantir maior segurança energética e sustentabilidade. Os elementos chave dessa estratégia são os seguintes:

- Criar uma rede integrada de infraestruturas de transporte de eletricidade e de gás natural no espaço europeu, rompendo com as fronteiras nacionais que impedem a diversificação de abastecimento no Mercado Único e dificultam a adoção de soluções mais eficientes para o abastecimento energético;
- Aumentar substancialmente a parte das energias renováveis no abastecimento de eletricidade na Europa;
- Dependere menos do Golfo Pérsico, sem aumentar a dependência da Rússia, recorrendo a fontes tradicionais – ao Norte África (Argélia, Líbia e Egipto) e à África Ocidental (Nigéria, Angola, etc.) – e acedendo pela primeira vez e em larga escala à bacia do Cáspio;
- Aceder à bacia do Cáspio sem reforçar a dependência das infraestruturas de transporte energético da Rússia (nem todos os países partilham deste objetivo) – o papel chave da Turquia e competindo com a China no abastecimento a partir da Ásia Central (Turquemenistão).

As infraestruturas prioritárias na energia

Os projetos prioritários para a infraestrutura energética europeia que permitirão concretizar essa estratégia geoeconómica para a energia foram os seguintes:

1. Instalação de dois polos de produção em larga escala de eletricidade com base em energias

renováveis, assegurando a sua ligação à rede elétrica do centro europeu. Um dos polos seria baseado na rede de energia eólica *offshore* no Mar do Norte – para a instalação de *wind farms*, possivelmente organizadas em *clusters*, localizadas no *offshore* pouco profundo do Mar do Norte que poderão atingir no conjunto uma capacidade de 38,2 GW.

O outro polo apoiar-se-ia na mega produção de eletricidade solar e eólica no Sudoeste Europeu e no Norte de África e as suas interconexões com a rede europeia – produção que poderá atingir a capacidade de 10GW, das quais 40% eólica e 60% solar (ex: solar térmico por concentração).

“ [...] os EUA estabeleceram uma nova fronteira na utilização de recursos energéticos não convencionais, com o início da exploração em larga escala de *shale gas* [...] ”

Este segundo objectivo supõe ampliar as interconexões de eletricidade da Península Ibérica com a França, atualmente diminutas e que fazem da Península uma quase “ilha elétrica” no Continente europeu, bem como as do Magrebe com a Europa do Sul.

2. Conexões da rede elétrica da Europa do Centro/Leste e do Sudeste aos novos polos de geração de eletricidade. Desta forma seria permitido às redes existentes – a começar pelas redes da

Alemanha – adaptarem-se às fortes alterações de fluxos que resultam da nova capacidade eólica *onsore* e *offshore* e das novas centrais térmicas em instalação no Norte-Nordeste da Alemanha reunificada, relevante quando a procura de eletricidade está a crescer principalmente no Sul e Sudoeste da Alemanha; por sua vez a Europa do Sudeste não só tem uma rede regional pouco desenvolvida como impreparada para receber a eletricidade que o potencial hidroelétrico pode permitir produzir, sendo desejável criar as interconexões com a Europa Central.

3. Finalização do plano de interconexões de eletricidade e gás natural no quadro do mercado báltico de energia. Este plano reúne a Dinamarca, Alemanha, Polónia, Lituânia, Letónia, Estónia, Finlândia e Suécia e representa o mais avançado projeto de integração macrorregional na Europa.

4. Implementação do Corredor Sul de abastecimento de gás natural à Europa, com origem na bacia energética do Cáspio (Cáucaso e Ásia Central) e, eventualmente da bacia energética do Golfo Pérsico. Este corredor integra um conjunto de projetos de gasodutos que partindo da bacia energética do Cáspio – Azerbaijão e Turquemenistão – e percorrendo um percurso entre a Rússia e o Irão através da Turquia chegam à Europa Central, à Itália e Balcãs (incluindo o referido projeto Nabucco, hoje competindo com outros projetos neste Corredor (de que são exemplos o *Trans Adriatic Pipeline* (TAP) e o Interconector Turquia-Grecia-Itália (ITGI), concorrendo diretamente com o projeto proposto pela Rússia – o *South Stream*).

5. Desenvolvimento do projecto de gás natural, com duas novas interconexões Norte-Sul.



Corredor Sul de abastecimento de gás natural à Europa. Fonte: Sofia News Agency – Novinite.com (disponível em: http://www.novinite.com/view_news.php?id=143347).



Corredores e interconexões energéticas prioritárias na Europa. Fonte: *Energy Infrastructure Priorities, European Commission 2010.*

- Na Europa de Oeste: trata-se de implementar uma interconexão que liga a Península Ibérica com os seus múltiplos terminais de *Liquefied Natural Gas* e as ligações por gasoduto à Argélia e Líbia com o Noroeste da Europa permitindo a esta aceder quer aos recursos da Noruega e da Rússia, quer do Mediterrâneo e das bacia energéticas do Atlântico; esta ligação para o gás natural é também complementar da prevista para eletricidade solar e eólica atrás referidas, fornecendo o *backup* necessário à ampliação da geração por fontes renováveis e intermitentes

- Na Europa de Leste: trata-se de implementar uma interconexão para o transporte de gás natural entre a área do Mar Báltico incluindo Polónia, servida pelo corredor proveniente da Rússia com os mares Adriático e Egeu e, mais longe ainda, com o Mar Negro incluindo os seguintes Estados-membros (Polónia, República Checa, Eslováquia, Hungria, Roménia e, possivelmente, a Áustria onde termina o gasoduto Nabucco (integrado no Corredor Sul) e aproveitando o gasoduto Mar Báltico/Mar Negro já existente.

Segurança do abastecimento energético na União Europeia

As opções de abastecimento de gás natural feitas pela União Europeia, centradas no acesso à bacia do Cáspio, com independência das infraestrutu-

ras de transporte da Rússia (exemplificadas no projeto Nabucco), devem ser postas em confronto com três mudanças ocorridas em anos recentes que abrem perspectivas para um abastecimento de gás natural e petróleo internos ao espaço geopolítico euroatlântico.

1. A revolução do *shale gas*. Graças a inovações tecnológicas (*horizontal drilling* e *hydraulic fracturing*), os EUA estabeleceram uma nova fronteira na utilização de recursos energéticos não convencionais, com o início da exploração em larga escala de *shale gas*, que não só lhes vai permitir serem autossuficientes nas próximas décadas no menos poluente dos combustíveis fósseis, como, também o pode tornar exportador. Os EUA passarão assim a ocupar uma posição central na segurança energética dos seus aliados, a partir do seu próprio território – o que já não acontecia há mais de cinco décadas. Só que agora num combustível fóssil mais importante do que o petróleo para as economias mais desenvolvidas: o gás natural.

2. A vaga de descobertas de jazigos de petróleo nas bacias energéticas do Atlântico, no *offshore* e em formas não convencionais. Desde 2003 os gastos com Exploração e Produção a nível mundial iniciaram um novo ciclo de investimento com um vigor impressionante, incentivado por preços do petróleo muito mais elevados, pela necessida-

de “desesperada” das grandes companhias privadas de petróleo substituírem reservas já gastas e pela reentrada do Iraque como campo de investimento mais aberto ao exterior. Este novo ciclo ganhou as dimensões de um *boom* em 2010 e 2011, anos em que a indústria petrolífera investiu mais de um trilhão de dólares na prospeção e desenvolvimento de novos jazigos. Estes resultados apontam também para uma mudança muito significativa na geografia da oferta futura de petróleo e na sua geopolítica, fazendo do Espaço Atlântico a região com o mais rápido crescimento na produção de petróleo – incluindo os EUA, Canadá, Brasil, Angola e também a Venezuela.

3. As descobertas de gás natural no Mediterrâneo Oriental. Desde 2009 ocorreram uma série de descobertas de grandes campos de gás natural no *offshore*, primeiro em Israel e depois em Chipre, acrescentando-se às que já se conheciam no litoral do Egito; ao mesmo tempo que se acumulava informação sobre a possibilidade de existirem grandes jazigos de petróleo e de gás no *offshore* da Grécia, no Mar Jónico. No seu conjunto poderiam abrir um novo corredor meridional de abastecimento à Europa – sem recurso à passagem pela Rússia e sem a dependência dos gasodutos vindos do Cáspio valorizando as relações com Israel e com o eixo Grécia/Chipre (tão atingido pela crise da dívida soberana na zona euro). ■

3.1.5 • As incertezas da Europa • Os contornos da crise económica

Energia e tecnologias: a estratégia da Europa e os desafios para Portugal

José Félix Ribeiro

O SISTEMA ENERGÉTICO MUNDIAL encontra-se hoje sob cinco grandes pressões estruturais que podem vir a condicionar a sua evolução no longo prazo e a determinar as dinâmicas tecnológicas:

- Crescimento da procura de energia, determinado pelo crescimento das economias asiáticas, envolvidas em quatro processos – industrialização, eletrificação, urbanização e motorização – que têm conduzido a um aumento rápido e sustentado dos consumos energéticos, quando no seu território continental não contam com a abundância de fontes de produção de petróleo e gás natural convencionais, que lhes permitisse ser menos dependentes das importações energéticas;

- Restrições na oferta de novas fontes de petróleo e gás natural “convencionais” – quer por razões geológicas, quer por razões geopolíticas (dificuldade de acesso a regiões com elevado potencial por confirmar), situação que desencadeou uma corrida às fontes não convencionais – *ultra deep offshore, shale gas, tight oil*, areias e xistos betuminosos etc.;

- Alterações climáticas cujo agravamento exige esforços de mitigação, centrados na redução das emissões de CO₂, compatíveis com as necessidades de crescimento das economias emergentes e em desenvolvimento;

- Receio da proliferação de armas de destruição maciça que podem ser obtidas a partir do domínio do ciclo do combustível nuclear que abre o caminho às atuais tecnologias de produção de eletricidade nuclear;

- Uma nova forma de funcionamento das sociedades, assente em redes informáticas que exigem uma oferta de eletricidade de qualidade total, colocando exigências às redes energéticas muito superior à que caracterizou as sociedades da época industrial, desaconselhando redes terrestres extensas e centralizadas levando à busca de soluções mais descentralizadas de produção da eletricidade e/ou de soluções de redes mais “inteligentes” em Terra e mais centralizadas no Espaço.

Estas cinco exigências criam uma necessidade imperiosa de mudança de paradigma energético e de busca das tecnologias que permitissem chegar a um sistema energético que fosse muito menos dependente da queima de hidrocarbonetos, que fosse suscetível de sustentar o crescimento das economias emergentes e que não incorresse no risco de alimentar a proliferação nuclear.

Por sua vez, se nos recordarmos que a maior concentração de reservas mundiais de petróleo e gás natural se situa num vasto “corredor” entre o Golfo Pérsico e o Mar Cáspio onde se acumulam “geradores” de turbulências geopolíticas sem solução no curto prazo, que acabarão por se traduzir no descontrolo do mercado do petróleo – preços e garantias de abastecimento – mais rapidamente do que hoje se supõe, vai tornar-se imperiosa a busca desse Novo Paradigma Energético.

Ora os sistemas energéticos apresentam uma grande inércia na sua evolução e a mutação tec-

nológica na área da energia em direção a um novo paradigma tem que atravessar uma fase temporal extensa de produção de Variedade (entendida como multiplicação de soluções e de combinações de tecnologias) antes que seja o momento de Seleção e de Difusão generalizada de apenas um pequeno grupo de soluções tecnológicas de utilização múltipla nas quais se concentrem os esforços incrementais posteriores (em vez destes se distribuírem por uma multiplicidade de soluções).

Os critérios fundamentais que levarão à seleção das “carteiras de tecnologias” que consubstanciarão esse Novo Paradigma poderão vir a ser:

- O custo de capital, levando à consolidação dos *clusters* tecnológicos que permitam obter no “ciclo” completo da sua utilização, uma menor intensidade capitalista; o que resulta do facto do período que se vai atravessar até 2050 ser de redução na taxa de poupança das economias desenvolvidas devido ao envelhecimento da população e de três acréscimos na procura de poupanças para o investimento a nível mundial: a emergência de economias, a experimentação de novas tecnologias, os custos de adaptação aos impactos das mudanças climáticas; e a esta luz as energias renováveis em maior difusão atual são também intensivas em capital, não só por elas próprias (em resultado antes de mais da sua baixa densidade energética) mas por exigirem investimentos complementares em centrais que permitam compensar a intermitência dessas energias;

Iniciativa industrial	Foco	Custo estimado
Iniciativa em energia solar	Tornar mais competitivas as tecnologias fotovoltaicas (PV) e de concentração solar para a produção de eletricidade (CSP).	16 mil milhões de euros em dez anos
Iniciativa industrial em captação, transporte e armazenamento de CO ₂	Desenvolver e demonstrar as soluções mais promissoras das tecnologias de CCS (<i>Carbon Capture and Sequestration</i>) que apresentem elevado potencial para reduzir o impacto da continuação da queima de combustíveis fósseis no clima e no ambiente do planeta.	13 mil milhões de euros em dez anos
Iniciativa industrial em bioenergia	Ultrapassar barreiras tecnológicas económicas que travam o desenvolvimento de tecnologias energéticas assentes na biomassa, procurando obter reduções de 60% nas emissões de gases com efeitos de estufa para biocombustíveis e biolíquidos, de acordo com os critérios de sustentabilidade.	9 mil milhões de euros em dez anos
Iniciativa da energia nuclear sustentável	Demonstrar a sustentabilidade de longo prazo da energia nuclear, focalizando-se na conceção e construção de reatores de demonstração de tecnologias nucleares de IV geração baseadas em neutrões rápidos e em ciclos fechados de combustível nuclear. Destacam-se três tipos de reatores: reatores rápidos arrefecidos a sódio, reatores arrefecidos a chumbo ou a gás (LFR e GFR).	7 a 10 mil milhões de euros em dez anos
Iniciativa em energia eólica	Tornar a energia eólica mais competitiva na produção de eletricidade, de generalizar a exploração da energia eólica offshore e em águas profundas e de facilitar a integração da energia eólica na rede.	6 mil milhões de euros em dez anos
Iniciativa industrial em redes elétricas	Desenvolver, demonstrar e validar à escala real as tecnologias, processos e integração de sistemas que permitam realizar transmissão e distribuição de até 35% da eletricidade gerada a partir de fontes renováveis, dispersas ou concentradas até 2020 e tornar geração de eletricidade completa descarbonizada em 2050.	2 mil milhões de euros
Iniciativa tecnológica industrial conjunta em células de combustível e hidrogénio	Acelerar o desenvolvimento das tecnologias que permitam a oferta comercial de hidrogénio e das células de combustível para permitir à indústria tomar as decisões de comercialização na escala necessária à difusão de massa no horizonte 2015-2020.	1 milhar de milhões de euros em cinco anos
Iniciativa das cidades inteligentes	Aumentar a eficiência energética e amplificar a utilização de energias renováveis nas grandes cidades.	Sem indicação de custos

As opções do *European Strategic Energy Technology Plan (SET – Plan)* de 2010. Fonte: Comissão Europeia.

• A escassez de reservas acessíveis e de elevada qualidade de minérios fundamentais para o processo de crescimento – minérios ferrosos e não ferrosos –, e minérios para alta tecnologia (vd. terras raras) – escassez que desaconselha as tecnologias que sendo marginais na oferta total de energia primária sejam intensivas na utilização de uns ou outros destes recursos minerais, ou até de ambos; refira-se que deste ponto de vista as energias renováveis em mais rápida difusão – energia eólica – são não só muito consumidoras de metais para as infraestruturas que suportam os geradores, como o são igualmente no consumo de terras raras para melhoria das *performances* magnéticas destes geradores.

As apostas europeias

Em termos tecnológicos a União Europeia definiu um objetivo de descarbonização da Economia para 2050 que envolve avanços tecnológicos num extenso leque de tecnologias, em que é dada prioridade: i) às energias renováveis e bioenergia; ii) à transformação das redes de eletricidade e aos avanços no armazenamento da energia, compatíveis com o crescimento da utilização das energias renováveis; iii) e à redução do impacto climático da utilização dos combustíveis fósseis mas sem deixar de referir um espaço eventual para uma IV geração de centrais nucleares se estas se mostrarem económica e ambientalmente viáveis.

Em 2010 foi apresentado pela Comissão Europeia o *European Strategic Energy Technology Plan* (SET – Plan) que se organiza em torno de oito *European Industry Initiatives* (EII), sob direção da indústria e com o objetivo de reforçar a I&D e a Demonstração de tecnologias energéticas que possam contribuir para o objetivo central de preparar a descarbonização da economia europeia. Estas Iniciativas dirigem-se a sectores para os quais a colaboração ao nível da União Europeia acrescenta valor e para tecnologias em que barreiras, escala de investimento e risco podem, em princípio, ser melhor respondidas coletivamente. Posteriormente, no documento de orientação *Energy 2020*, foram acrescentados mais quatro projetos tecnológicos de grande dimensão dos quais destacamos:

- Um projeto destinado a permitir à Europa adquirir a liderança mundial nas tecnologias de armazenamento de energia (para fins estacionários e para veículos), cobrindo soluções com recurso à hidroeletricidade, ao ar comprimido, às baterias e a outras tecnologias inovadoras, tais como as do hidrogénio;
- Um projeto destinado ao desenvolvimento de *smart grids* permitindo ligar o conjunto das redes elétricas ao eólico *offshore* do Mar do Norte; aos campos solares da Europa do Sul e do Norte de África aos consumidores individuais, tornando as redes elétricas mais inteligentes, eficientes e fiáveis.

A decisão posterior da Alemanha desativar as suas centrais nucleares e ampliar ainda mais a sua aposta nas energias renováveis permi-

te clarificar quais as prioridades de três dos Estados da União Europeia – Alemanha, França e Reino Unido. Que descreveríamos do seguinte modo:

Alemanha: energias renováveis – eólico *offshore* no Mar do Norte e solar na Europa do Sul e Norte de África; utilização mais limpa do carvão (e daí o interesse na captação e armazenamento de CO₂); e *smart grids*.

França: energia nuclear e bioenergia (ligada à importância da agricultura na economia francesa).

Reino Unido: energia nuclear; energias renováveis – eólico *offshore*; *smart grids*.

E Portugal?

Em Portugal toda a atenção hoje em torno das tecnologias energéticas se concentra na exploração das atuais soluções de produção de eletricidade com base no vento e no solar, em captação terrestre. Como partimos tarde para a investigação nessas áreas tecnológicas vamos no essencial ser local de experimentação de soluções concebidas por outros. Nesta perspectiva poderá eventualmente fazer sentido em termos de I&D participar, com parceiros internacionais, no desenvolvimento de uma ou duas soluções para energia com base no mar.

Se Portugal mantiver a aposta no gás natural como combustível chave na transição para a descarbonização da produção de eletricidade, deveríamos acompanhar a evolução tecnológica que permita aumentar eficiência de transformação energética e reduzir a emissão de CO₂ nas formas centralizadas de produção de eletricidade (incluindo eventualmente a instalação em território português de uma unidade de Captação, Transporte e Armazenamento de CO₂).

“
[...] mais rapidamente do que hoje se supõe vai tornar-se imperiosa a busca desse Novo Paradigma Energético.
”

Mas poderíamos ir mais longe e concentrar esforços de I&D nas tecnologias de transformação electroquímica da energia primária contida nos hidrocarbonetos, e nomeadamente no gás natural – como são as células de combustível – que fariam a sua emergência como base para a produção descentralizada de eletricidade e calor e para a mobilidade elétrica; procurando ao mesmo tempo participar no desenvolvimento de novos processos químicos de transformação dos hidrocarbonetos que permitissem obter materiais mais ricos em carbono (vd. nano tubos de carbono) e fluidos energéticos mais ricos em hidrogénio;

E se quiséssemos convergir com o interesse pelas energias renováveis manifestado pela Europa, poderíamos tentar participar num projeto

europeu – ou norte americano – de exploração da energia solar sob a forma de soluções fotovoltaicas a instalar em plataformas no Espaço exterior, com transmissão *wireless* para terra (sendo que transmissão *wireless* de eletricidade permitiria ultrapassar parcialmente a atual dependência do cobre e do alumínio para a construção de redes elétricas). ■



3.1.6 • As incertezas da Europa • Os contornos da crise económica

A deriva do euro: o balanço

**Manuel Farto
Henrique Morais**

A MOEDA ÚNICA EUROPEIA é ainda jovem mas a sua curta existência de treze anos está marcada por encontros e desencontros que podem ser sintetizados em três grandes fases: i) um começo auspicioso, marcado pela sua afirmação não apenas em termos de valor, em especial em relação ao dólar norte-americano, como também como moeda de reserva e de troca internacional; ii) uma segunda fase, coincidindo com o abrandamento do crescimento económico na área do euro em que se começou a perceber a existência na área do euro uma moeda forte associada a uma economia fraca e, finalmente, iii) a fase actual, marcada pelos movimentos especulativos que parecem querer testar não só a solidez da moeda mas também a própria sobrevivência do projecto europeu.

Vamos nas próximas linhas descrever sucintamente cada uma destas fases.

Um começo auspicioso

Em bom rigor os primeiros três anos do euro, desde 1999 até meados do quarto trimestre de 2000, não foram particularmente brilhantes. Pelo contrário, assistiu-se a uma progressiva depreciação da moeda única europeia em relação ao dólar dos EUA, perante os receios de alguns de que a criação de uma moeda que legitimamente poderia vir a colocar em risco o papel internacional do dólar só viria exponenciar a instabilidade monetária que o fim de Bretton-Woods, em 1971, e o egoísmo monetarista dos EUA haviam propiciado¹.

Outros, ainda mais cépticos, viam nos pilares da política monetária do Banco Central Europeu (BCE) (e na ênfase do Tratado ao crescimento sustentável e não inflacionista) sérios obstáculos a uma efectiva afirmação não só do euro, mas do próprio processo de construção da Europa, temores que eram reforçados pela inexistência de harmonização orçamental e fiscal, de flexibilidade no mercado de trabalho intra-europeu e mesmo de coerência e equilíbrio nos discursos dos responsáveis europeus.

Acontece que a partir de finais de 2000 o euro se revigorou, encetando um processo de sete anos de vigorosa apreciação que o haveria de cotar num máximo histórico de 1,599 em Julho de 2008.

Observadores menos atentos veriam neste movimento o espelho de uma consistente afirmação da moeda única europeia.

E, na verdade, é indiscutível que o papel internacional do euro se fortaleceu ao longo dos seus primeiros anos, designadamente enquanto moeda de reserva internacional, i.e., como activo das autoridades monetárias: em 1999, o euro representava apenas 20% das reservas cambiais mundiais (a preços constantes) e, em 2002, o seu peso já atingia 27,2%, quando no mesmo período o dólar norte-americano passava de 67% para 62,1%.

“ [...] a Europa do euro foi uma presa fácil de uma globalização que deixava à evidência a fragilidade de um modelo social (o europeu) para quem não bastava ser provavelmente o mais evoluído da história da humanidade. ”

Outros indicadores são reveladores do crescimento de importância da moeda única: no mercado da dívida, o euro não representava mais de 25% do total mundial em 1999 e, em 2005, atinge quase 1/3, curiosamente e a contrário do que sucedeu nas reservas cambiais, sem que se sentisse uma diminuição do peso da dívida emitida em dólares norte-americanos; nos empréstimos de instituições fora da área do euro a devedores também não residentes na área do euro, com um máximo de 30,4% em 2004, face a valores que não ultrapassavam os 16% três anos antes;

e, finalmente, nos depósitos de não residentes na área do euro em instituições também de fora da área do euro, com um máximo de 26,1% em 2004.

Tudo isto foi acompanhado por um idêntico movimento de acréscimo do peso do euro no comércio internacional e era, a partir de finais de 2000, afinal o corolário de algum abrandamento dos receios anteriormente expostos a propósito do euro e da consolidação do modelo de construção da Europa.

Mas, independentemente de na maioria dos indicadores apresentados se ter assistido a uma certa inversão da tendência inicial de maior protagonismo do euro a partir de meados da década, as verdadeiras motivações por detrás desta força da moeda europeia eram, infelizmente de um certo ponto de vista, outras...

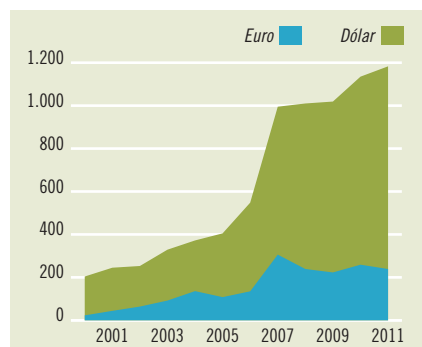
Temos uma moeda sem economia

Os dados são inequívocos: nos dez anos entre 2000 e 2010, o Produto Interno Bruto (PIB) na área do euro cresceu, em média anual e em termos reais, 1,4%. Nos EUA, o crescimento médio anual atingiu 1,8%, nas economias avançadas, 1,9%, no Mundo 3,7% e nas economias emergentes 6,2%.

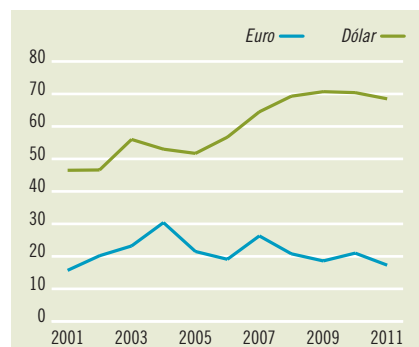
Não sendo a força (pelo menos em valor) da moeda única expressão de uma economia pujante, ficará por saber se era mais a expressão dos desequilíbrios estruturais da economia norte-americana, de que falaremos adiante, ou o resultado de um interesse específico das autoridades da grande potência, sobre quem pendiam incertezas económicas e financeiras de monta.

Provavelmente nunca se chegarão a conhecer as verdadeiras motivações destes oito anos (entre 2000 e 2008).

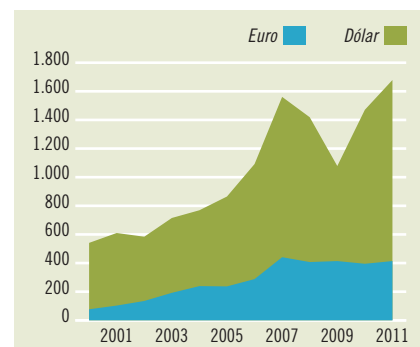
Mas talvez valha a pena pensar no que, dependendo estritamente da intervenção dos Estados-membros da União Económica e Monetária, correu menos bem e que, por isso, possa significar uma lição para o futuro.



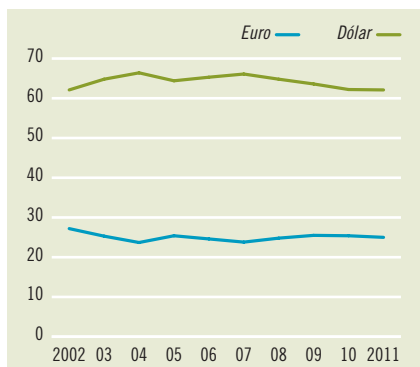
Empréstimos: taxa de câmbio corrente (em mil milhões de dólares). Fonte: BCE.



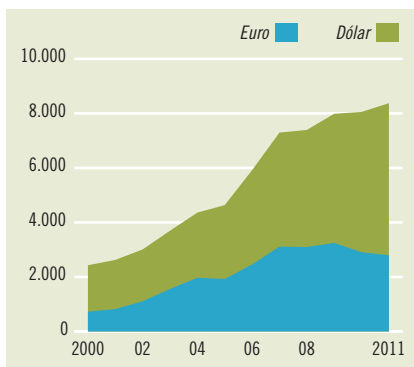
Empréstimos: taxa de câmbio constante (peso no total, em %). Fonte: BCE.



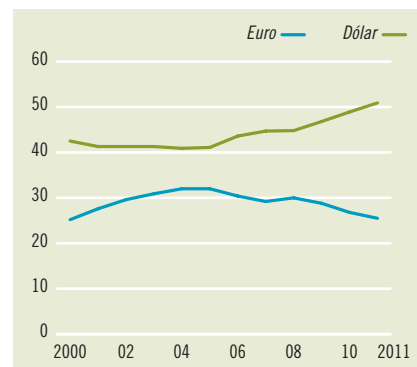
Depósitos: taxa de câmbio corrente (em mil milhões de dólares). Fonte: BCE.



Reservas cambiais: taxas de câmbio constantes (peso no total, em %). Fonte: BCE.



Mercados da dívida: stock de dívida a taxas de câmbio correntes (mil milhões de dólares). Fonte: BCE.



Mercados de dívida: stock de dívida a taxas de câmbio constantes (em %). Fonte: BCE.

Espartilhada pelo absoluto rigor da estabilidade de preços e por um tratado que não dava (dá) ao BCE qualquer margem em matéria de intervenções de emergência capazes de criar moeda e evitar uma recessão generalizada, a Europa do euro foi uma presa fácil de uma globalização que deixava à evidência a fragilidade de um modelo social (o europeu) para quem não bastava ser provavelmente o mais evoluído da história da humanidade.

Neste contexto, o que surgiria não poderia espantar os analistas mais atentos e seria simplesmente uma inevitabilidade de um projecto europeu que começava seriamente a ser posto em causa.

Os ataques especulativos

Começamos pelos conceitos, tantas vezes confundidos nesta época em que vivemos de informação rápida e raras vezes estruturada: um ataque especulativo é uma situação em que alguém (“os mercados”) pressiona intensionalmente um determinado activo visando obter ganhos face, entre outros, à debilidade momentânea desse activo e à força de meios de comunicação que sistematicamente divulgam notícias menos favoráveis sobre o mesmo.

Quer isto dizer, por outras palavras, que a convicção de que determinado activo, por razões económicas e financeiras, ou mesmo políticas e sociais, está sobrevalorizado e por isso deve perder valor a prazo não configura um ataque especulativo contra esse activo, antes representa uma reacção racional dos investidores.

Foi exactamente o caso do primeiro grande momento de crise que ocorreu no tempo do euro, concretamente em 2007 com a crise financeira que se instalou na Europa e nas economias avan-

çadas em geral. Os investidores avaliaram então muito negativamente as notícias que em crescendo iam apontando para as amplas fragilidades do sector financeiro (e, em particular, da banca), penalizaram massivamente as cotações dos principais bancos mundiais e, num caso ou outro, terão mesmo precipitado a falência de alguns deles. Nada disto eram ataques especulativos, era simplesmente a reacção do mercado a um conjunto de fragilidades (e erros) do sector financeiro.

É aliás curiosa a forma, a nosso ver correcta e incisiva, como os Estados-membros da área do euro e o Banco Central Europeu souberam reagir com vigor perante o que em tempos chamámos de “ventos adversos que vinham do Atlântico (o *subprime* norte-americano)”, mas que como também dissemos alastraram à Europa.

Ora, apenas três anos após este primeiro teste de monta ao euro e à coesão da Europa, surge um segundo momento de crise, desta vez muito circunscrito à própria área do euro e, em particular, aos seus membros mais frágeis e vulneráveis.

Põe-se, pois, a questão de saber até que ponto os desenvolvimentos que ocorreram desde 2000, em particular após as intervenções das agências de *rating*, primeiro na Grécia, depois em Portugal², configuraram ou não acções especulativas contra o euro.

Facto número um: não é verdade que o euro tenha sido sujeito no período em causa a um processo de depreciação forte e continuado, tanto em termos efectivos, como em relação ao seu principal concorrente na primazia internacional (evidentemente o dólar dos EUA): entre Janeiro de 2010 e Dezembro de 2012, o euro deprecia-se aproximadamente 8% face ao dólar e, em termos efectivos, sofreu uma depreciação de cerca de 11%.

Aliás, excepto para quem estivesse empenhado (ou verdadeiramente esperasse) uma hecatombe da área do euro, não seria de esperar efectivamente grandes depreciações da moeda única, muito menos face a uma nação (os EUA) que, em 2011, tinha um défice orçamental de 10,1% do PIB (na área do euro o défice é de 4,1%) e um défice da balança corrente de 3,1% do PIB – na área do euro havia um excedente de 0,4% do PIB. Facto número dois: o desencontro de contas na Grécia (com a denúncia pelo governo socialista dos malabarismos algébricos do governo conservador a que sucedeu em Outubro de 2009) abriu a caixa de pandora da desconfiança dos mercados

em relação às contas dos países do Sul da Europa e, pior, criou o clima indicado para todos aqueles que pretendessem minar a construção europeia por dentro, i.e., atacando os mais frágeis.

Facto número três: como mencionámos num artigo anterior³ o corte do *rating* de 27 de Abril de 2010, que foi o tiro de ensaio para um conjunto de acontecimentos posteriores que nos conduziu à presente situação, foi justificado pela *Standard and Poor's* (S&P) com base em três argumentos, i.e., a previsão de um crescimento económico fraco para Portugal nos próximos anos, o nível relativamente elevado da dívida pública e a insuficiente consolidação das finanças públicas no país.

Ora, como também então referimos, nada disto era novo face ao conhecido em finais de 2009 e, desde essa data, tinha ocorrido a aprovação do Pacto de Estabilidade e Crescimento para Portugal pela Comissão Europeia e o reiterar pelos responsáveis europeus, dos Estados-membros do euro ao próprio BCE, de que a situação portuguesa não podia ser comparável à da Grécia.

Em resumo, a decisão da S&P era estranha e, ainda que não queiramos evidentemente pôr em causa o seu rigor e independência, criou o clima adequado aos acontecimentos que vieram a marcar os meses seguintes. Num ápice, o Estado português via-se confrontado com um acréscimo brutal do custo a pagar por novas emissões de dívida pública e reforçava-se a necessidade de mais medidas estruturais, de necessidade indiscutível mas com efeitos penalizadores na já débil confiança das famílias, atoladas nos dilemas do desemprego, da instabilidade do emprego ou da contracção salarial.

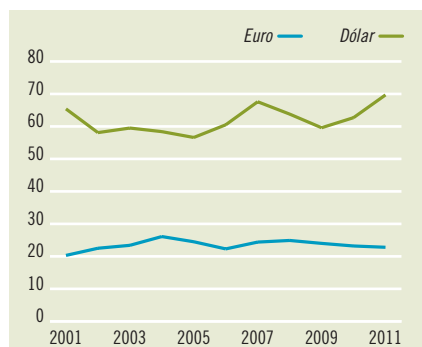
Pouco tempo depois chegaria a Troika. ■

Notas

¹ O acordo estabelecido no pós-2.ª Guerra Mundial no âmbito do sistema monetário internacional (que ficou conhecido por Acordo de Bretton-Woods) definia um centro (o dólar dos EUA, única moeda convertível em ouro) e uma periferia, constituída pelas restantes moedas nacionais, das quais se esperava alguma estabilidade mas que podiam, de forma discreta e não contínua, oscilar de valor, naturalmente em função dos interesses económicos próprios.

² A *Standard and Poor's* procedeu a um primeiro corte de *rating* de Portugal em 27 de Abril de 2010, colocando nessa altura o nosso *rating* em A-, abaixo do Botswana e da Líbia (A) e no mesmo patamar da Tunísia e da Estónia.

³ “Ataques Especulativos e a solidez da zona euro”, escrito em Setembro de 2010 e publicado no Janus – Anuário de Relações Internacionais, 2011-2012.



Depósitos: taxa de câmbio constante (peso no total, em %). Fonte: BCE.



3.1.7 • As incertezas da Europa • Os contornos da crise económica

A deriva do euro: o futuro

**Manuel Farto
Henrique Morais**

NOS ÚLTIMOS MESES¹ as nuvens mais negras que pairam sobre a área do euro parecem ter recuado ligeiramente, sobretudo porque parece agora claro para todos que ninguém, nem mesmo a Alemanha, está interessado na saída da moeda única de nenhum dos países que integram o euro. Além disso, o Banco Central Europeu teve novamente um papel decisivo no retorno de alguma tranquilidade aos mercados, em especial após o anúncio, em Setembro, do programa de compra de títulos de dívida pública que ficou conhecido por *Outright Monetary Transaction* (OMT). Este programa prevê a compra ilimitada de títulos de dívida pública dos países que o solicitarem, mediante condições específicas, e embora seja claro para todos que não será a solução para a globalidade dos problemas que afectam a área do euro, tratou-se de uma medida muito forte no sentido de restabelecer alguma confiança aos mercados. Aliás, as próprias agências de *rating* parecem estar a acomodar alguma melhoria, como é exemplo a recente melhoria do *rating* soberano da Grécia de SD (*default* selectivo) para B- (com perspectiva estável), afirmando precisamente a forte determinação da área do euro em manter a Grécia na moeda única.

“
Na ausência de um verdadeiro sistema monetário internacional, global e integrado, [...] a afirmação e consolidação de uma jovem mas [...] poderosa moeda terá de ser realizada através de medidas estruturais que evitem a especulação contra o euro [...]”

Mas o caminho para a estabilização da área do euro está apenas no seu início...

Uma moeda mais forte?

É difícil sustentar que a crise da área do euro se deve exclusivamente a um, ou mesmo dois ou três, factores específicos. Antes se tratou de uma consequência normal de um conjunto de desajustamentos em matéria de política económica, articulados com indecisões políticas, equívocos diplomáticos e de discurso e, também, a falta de sorte associada a quem está no lugar errado e à hora errada – afinal a área do euro sofre o seu primeiro grande teste num contexto de uma crise financeira importada do outro lado do Atlântico que provavelmente terá sido a mais intensa e devastadora desde 1929.

No entanto, vislumbramos um evidente equívoco na forma como o mercado cambial tem vindo a actuar em relação ao euro ou, talvez mais precisamente, nos termos em que a área do euro (não) tem reagido ao funcionamento do mercado cambial.

É sabido que desde a implosão do Sistema Bretton-Woods nos anos 70 poucos se importaram verdadeiramente com as consequências de décadas de um “não sistema”. Assim, num movimento que acabou por ser exponenciado pela globalização, assistiu-se à consolidação de dois subsistemas: um mecanismo de câmbios flexíveis em que encontramos as principais moedas internacionais, designadamente o euro e o dólar e, por outro lado, um regime de *currency board* de países emergentes que utilizam a sua moeda como “arma de competitividade” nos mercados internacionais de bens e serviços.

A área do euro foi, pois, encurralada entre o mercado cambial, que colocou rapidamente o euro bem acima do valor que, face ao dólar, poderia assegurar alguma competitividade à área do euro, e um conjunto de novos actores internacionais que beneficiam de um acrescido *know-how*, de mão-de-obra mais barata e de uma vantagem artificialmente criada pela moeda.

Pior, a ausência de uma coordenação de políticas intra-europeias veio expor de forma dramática a absoluta divergência dos Estados-membros da área do euro: enquanto uns souberam reagir (prevenir?) aos efeitos cambiais perversos dinamizando desvalorizações competitivas através da contenção salarial (notavelmente o caso da Alemanha), outros, mais a Sul, continuaram despropriadamente a aumentar os salários, ignorando que mais tarde pagariam um elevado preço por esse equívoco.²

E NO IMEDIATO PARA ONDE VAI O EURO?

Apontam-se em geral cinco factores como centrais na previsão cambial: o nível relativo da inflação e das taxas de juro dos países em causa, a prevalência de efeitos especulativos mais relevantes (o que os anglosaxónicos denominam de *carry trades*), a dimensão infra-estrutural de cada moeda, a posição dos países no comércio e no investimento internacionais e, por último, o chamado risco político.

O risco político é normalmente mais importante para prever o comportamento de moedas menos centrais no sistema monetário internacional, embora conjuntamente possa ser igualmente relevante para moedas mais centrais, em momentos em que algo de substancialmente importante possa estar a ocorrer. Por exemplo, uma mais intensa especulação em torno do futuro da moeda única europeia será certamente factor a ter em conta na trajectória do euro.

O comércio e o investimento internacionais posicionarão um país e a sua moeda num comportamento proporcional aos saldos em causa: balanças correntes excedentárias e investimento internacional líquido positivo andarão de braço dado, *ceteris paribus*, com moedas mais fortalecidas.

A dimensão infra-estrutural é algo que dificilmente a teoria económico-financeira poderá explicar na íntegra. Talvez o melhor exemplo seja o norte-americano, em que apesar dos défices, mesmo quando a economia recua, o dólar mantém um especial “apelo” para os investidores, posicionando-se ao longo de décadas como a moeda de referência para o mercado, nas suas múltiplas áreas – investimento, comércio, activo de reserva, activo de emissão de dívida.

Os dois restantes factores, *last but not least*, são provavelmente aqueles que mais decisivamente condicionam a evolução de moedas como o euro ou o dólar. A ideia é simples: países com taxas de juro mais baixas verão a sua moeda valorizar no horizonte temporal dessas taxas, justamente numa magnitude próxima da diferença das taxas de juro face ao outro país. No fundo, a taxa de câmbio funciona como mecanismo de compensação automática do menor rendimento obtido numa aplicação em determinada moeda. Ora, quando olhamos, por exemplo, para os níveis actuais das taxas de juro a 12 meses, verificamos que a Euribor ronda os 0,60%, enquanto a Libor do dólar atinge 0,77%, fazendo prever uma (ligeira) apreciação do euro face ao dólar.

Todavia, sobretudo em momentos em que o mercado mostre especial voracidade pela especulação, a tendência poderá inverter-se, ou seja, os especuladores procurarão financiamentos em países onde as taxas de juro estejam mais baixas, para aplicarem nos países onde o nível dessas taxas de juro seja mais elevado. Em conclusão, os diferenciais pouco expressivos das taxas de juro entre a área do euro e os EUA não deixam prever que os dois factores por norma mais relevantes desempenhem um papel decisivo na evolução do euro face ao dólar durante o corrente ano, ou pelo menos que induzam movimentos de magnitude assinalável.

Perante uma Europa do euro com uma balança corrente relativamente equilibrada (os EUA têm, pelo contrário, um défice brutal) e um efeito infra-estrutural que manifestamente beneficia o dólar, parece-nos que o factor decisivo para a evolução do euro será o risco político.

Ora, a incerteza em torno do projecto europeu aconselha a que a previsão aponte para uma depreciação do euro.

A indústria europeia certamente agradece.



Taxa de câmbio efectiva real do euro. Fonte: Banco Central Europeu.

Aqui chegados, e na ausência de uma maior consolidação do projecto europeu que nos arraste para alguma espécie de federalismo mais ou menos mitigado, dificilmente se consegue perceber como poderão os países mais frágeis da área do euro acomodar a manutenção de uma moeda relativamente valorizada. Pelo contrário, uma moeda mais fraca, sobretudo em relação ao dólar norte-americano, parece ser agora, mais do que uma necessidade, uma autêntica bóia de salvação para a moeda europeia, pelo menos na forma que a conhecemos actualmente.

Como evitar a especulação contra o euro

Na ausência de um verdadeiro sistema monetário internacional, global e integrado, e num mundo que oscila frequentemente entre excessos de intervencionismo reactivos e o mais absoluto dos neoliberalismos, a afirmação e consolidação de uma jovem mas, pelo universo que representa, poderosa moeda terá de ser realizada através de medidas estruturais que evitem a especulação contra o euro, seja de que tipo for, ou contra algumas das suas economias.

Teremos, pois, de começar por nos entendermos quanto ao destino que queremos para a Europa. Seria interessante questionar cada um dos líderes dos países que integram o euro sobre a forma como vêm a União Europeia daqui a dez anos. Suspeitamos que esses líderes muito provavelmente demorariam largos minutos até conseguirem esboçar uma ideia sobre o assunto. Os mercados exploram estas indecisões, estas faltas de rumo e neste momento a palavra que, no nos

so entender, melhor caracteriza os governantes europeus é *indecisão*.

Por outro lado, é cada mais claro que a Europa não vai resistir a um agravamento das desigualdades entre Estados-membros. O aumento significativo do desemprego nos países do Sul rapidamente transformará a emigração para os países do Centro da Europa num fenómeno susceptível de criar um clima de antagonismo entre Estados que, a concretizar-se marcará certamente o fim da União.

Evitar o agravamento das desigualdades, porque essencial, passa por uma alteração da política económica europeia que atenuem os ajustamentos e a austeridade e promova o crescimento. É insustentável a teimosia alemã em avançar com medidas de “consolidação” orçamental numa economia que devia precisamente posicionar-se como o motor do crescimento na área do euro, permitindo assim algum alívio aos países em maiores dificuldades através das suas exportações.

Embora um dos vértices deste triângulo, o sistema monetário internacional, não dependa exclusivamente da Europa, os dois restantes (firmeza na ideia europeia e políticas económicas viradas mais para o crescimento e menos para a consolidação orçamental a todo o custo) estão perfeitamente ao alcance das autoridades europeias e nacionais.

Conclusão

Vivemos tempos difíceis e incertos.

O que começou por ser uma crise financeira nalguns países do G20 transformou-se rapidamente numa profunda crise económica na Europa do

Sul e ameaça empurrar o Mundo para a recessão. Pior, na Grécia, em Portugal, em Espanha assiste-se à degradação constante de modelos sociais de décadas, ao fortíssimo aumento do desemprego, à descrença e ao desespero de largo espectro populacional.

A Europa aproxima-se perigosamente do precipício e, cada dia que passa, mais difícil será reencontrar o caminho da prosperidade e da paz.

Sim, porque no limite é de *paz* que estamos a falar. ■



Evolução do euro face ao dólar. Fonte: Banco de Portugal.

Notas

¹ Este texto foi ultimado em finais de Dezembro de 2012.

² Até porque a União Económica foi para muitos dos países do Sul sinónimo de desenvolvimento de redes de infraestruturas mas também de eliminação de uma parte substancial do aparelho produtivo, especialmente a nível dos bens transaccionáveis.



3.1.8 • As incertezas da Europa • Os contornos da crise económica

Das origens da Europa comunitária a uma política industrial para a UE

Jorge Pegado Liz

EM RECENTE COMUNICAÇÃO, a Comissão Europeia (CE), no que se pode considerar uma viragem histórica na sua visão do sector industrial europeu, reconheceu que, “numa conjuntura de persistência dos problemas financeiros, mais do que nunca a Europa precisa que a economia real esteja na base da retoma do crescimento económico e do emprego.” E daí concluir, embora com notável atraso, que “a Europa precisa de inverter a trajetória de declínio do papel da sua indústria para enfrentar os desafios do século XXI. Esta é a única forma de produzir um crescimento sustentável, gerar empregos de elevado valor e dar resposta aos desafios societários que se nos colocam. Para tal, é necessário uma visão global centrada no investimento e na inovação, mas também na mobilização de todos os instrumentos disponíveis a nível da União Europeia (UE) para fomentar a competitividade das empresas europeias, nomeadamente o mercado único, a política comercial, a política para as PME, a política da concorrência, a política ambiental e a política de investigação.” (COM 2012).

Na realidade, desde os primórdios da Comunidade Económica Europeia e até antes do Tratado de Roma, já esta constatação tinha sido, insistentemente e persistentemente feita, ao longo dos anos, por alguns dos “Países da Europa” e pelos membros do Conselho Consultivo da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), embora nem sempre devidamente escutados.

A indústria europeia no pós-guerra e a remota CECA

Dos escombros da 2.ª Guerra Mundial e no esforço da reconstrução e da refundação dos Estados beligerantes da Europa Central, apoiados pelo Plano Marshall, nasceu a ideia de uma CECA. Forçoso é recordar que um dos motivos económicos determinantes do conflito fora o domínio de uma região fronteiriça entre a Alemanha e a França, onde se situavam as principais jazidas das matérias-primas essenciais para a indústria da altura – o carvão e o aço. Ou seja, foi a pacificação da utilização de tais matérias-primas na indústria europeia que esteve nas origens da Declaração Schuman de 9 de Maio de 1950 e da mensagem subjacente à ideia de tornar comum a produção industrial, como base para o desenvolvimento económico “primeira etapa da federação europeia, indispensável para a manutenção da paz”. Do Tratado de Paris que instituiu a CECA, constava expressamente o objectivo imediato da realização de um mercado comum do carvão e do aço, mas tinha-se a perfeita noção de que se estavam a fundar “os primeiros alicerces de uma comunidade mais ampla e mais profunda entre povos há muito divididos por conflitos sangren-

tos e a lançar as bases de instituições capazes de orientar um destino doravante compartilhado”. Com um horizonte temporal definido de 50 anos, que findou em Julho de 2002, e não obstante o seu carácter sectorial, a CECA teve uma influência essencial nos importantes desenvolvimentos económicos e políticos registados na Europa nesse período, assegurando um desenvolvimento equilibrado da produção e da distribuição dos recursos. Face à crise destes sectores nos anos 70 e 80, a CECA conseguiu organizar uma resposta articulada que esteve na origem das reestruturações e reconversões industriais necessárias, com particular atenção para os aspectos relativos à protecção dos direitos dos trabalhadores, na linha do modelo social europeu. Foi à CECA que se ficou a dever o modo de organização original que caracteriza hoje a UE, pela criação de um sistema regulamentar próprio, ancorado em instituições. Sessenta anos volvidos, o que resta da herança da CECA?

A decisão tomada pelas instituições comunitárias de, em 2002, criar a Comissão Consultiva para as Mutações Industriais (CCMI), no seio do Comité Económico e Social Europeu (CESE), como sucessora do Conselho Consultivo da CECA, foi a resposta a essa interrogação.

Com uma composição paritária de 48 membros eleitos do CESE e de outros tantos delegados directamente nomeados pelos *stakeholders* (organizações de empresas industriais, de trabalhadores das indústrias e de consumidores – legítimos sucessores dos membros do Conselho Consultivo da CECA e alguns ainda seus antigos membros!), a CCMI tem perpetuado o modelo de diálogo institucional e de debate dos diferentes actores da indústria europeia, basicamente orientada para as situações concretas de mutações industriais nos diferentes sectores, com uma aproximação essencialmente pragmática e voltada para os casos concretos.

Nestes últimos 20 anos assistiu-se a uma profunda transformação do próprio conceito de “indústria” e tal reflectiu-se no escopo das actividades da CCMI. Não se estranhará, por isso, que temas como o diálogo social e a participação dos trabalhadores, o papel dos parques tecnológicos nas transformações industriais nos novos Estados-membros, o desenvolvimento e a competitividade sustentável e as tentativas na redução da emissão de gases, o impacto da territorialidade na aplicação dos impostos nas transformações industriais, vão de par com assuntos como as indústrias culturais e criativas, o papel das cooperativas, as mudanças na indústria bancária por força das novas regras de controlo financeiro, ou ainda iniciativas mais recentes, a reflectir a actual crise económica, como as reestruturações e a antecipa-

ção para a mudança, a indústria das publicações, o sector dos serviços à pessoa, a modernização das ajudas de estado aos sectores chave da economia, os desafios na engenharia europeia numa economia global em mudança, a redução da obsolescência programada dos produtos e o impacto das mutações demográficas e da transformação das pirâmides etárias na indústria.

Isto sem esquecer, para além dos contributos de ordem geral para a definição de uma política industrial europeia como motor do crescimento e do emprego, no âmbito da estratégia 2020, a observação e o escrutínio periódicos de alguns sectores clássicos da indústria, como os têxteis técnicos e o vestuário, o cimento, a defesa, a aeronáutica, a construção e a reparação naval, as matérias-primas, a madeira e o mobiliário, as minas, as máquinas agrícolas, a construção civil, a metalomecânica, os automóveis, a indústria espacial, etc.

Uma encruzilhada decisiva

O 10.º aniversário da CCMI foi a oportunidade para uma reflexão aprofundada do papel da indústria na Europa, no quadro da Estratégia 2020, do seu contributo essencial para o crescimento e o emprego e das perspectivas da sua evolução futura, com base em intervenções dos principais representantes dos diferentes *stakeholders*, mas igualmente de representantes das instituições comunitárias e de peritos, técnicos e académicos.

É, com efeito, preciso ter presente que desde a década de 1980 a indústria europeia tem vindo a perder peso relativo na economia, por força de um “esquecimento” do seu papel e da importância decisiva para fazer face aos desafios e às fraquezas de um sistema económico fundamentalmente ancorado nos serviços imateriais e na especulação financeira.

E os dados apenas pioraram recentemente. A CE reviu em baixa as perspectivas do investimento, em especial em equipamento na primeira década de 2000. O emprego na indústria caiu mais de 18% desde 2000 e mais de 10% desde o início da crise. Os índices do crescimento da produtividade na indústria caíram de 2,6% nos primeiros cinco anos da década para 1,9% na segunda parte, em claro contraciclo com o que se passa nos países emergentes. E as tendências não melhoraram no primeiro trimestre de 2012, com forte contracção em sectores como a construção civil ou o mercado dos bens de consumo, para tal contribuindo os aumentos de preços das matérias-primas e da energia e as dificuldades de acesso ao crédito.

Foi, assim, que chegamos à presente encruzilhada, para cuja aproximação, aliás, a CCMI, desde a sua constituição, tem vindo a alertar os responsáveis nacionais e comunitários, nos seus diversos pareceres e recomendações.

Estamos conscientes, hoje, de que a crise que nos afecta a todos, enquanto europeus, não é exclusivamente financeira, como alguns simplistamente ou intencionalmente pretendem fazer crer, mas antes de natureza económica, social, ambiental e cultural.

Experimentamos, a vários níveis, nacional e comunitário, toda uma série de *deficits*, não apenas fiscais e de contradições, não apenas financeiras, no nosso sistema de representação democrática e de decisão política. Onde a incapacidade, a incompetência e a ignorância, quando não a rematada má-fé, têm campeado.

Apercebemo-nos, tarde, das faltas na regulação, das dificuldades, quando não da incúria, na efectiva e isenta aplicação das leis, das clamorosas falhas no funcionamento eficaz da justiça.

E estamos a dar-nos conta de uma crise profunda de valores humanos, sociais, morais e políticos.

Que política industrial para a UE?

Desde logo é preciso recentrar a política industrial no âmago de todas as políticas que visam o crescimento e o emprego, e, a partir daí, uma nova via de confiança e de esperança para o progresso, o bem-estar e a qualidade de vida a que, desde o Tratado de Roma, a UE aspira para os seus povos. Uma política que não renegue os sectores clássicos e tradicionais – e é aí que não poderemos esquecer a nossa dívida para com a CEEA e o seu contributo essencial para a Paz e o Progresso – mas uma política que deve apostar decisivamente na inovação, na investigação e no desenvolvimento, na utilização de novas matérias e de materiais reciclados, e das nanotecnologias, do digital na informação e na comunicação, para os aplicar aos novos desafios que nos confrontam num mundo cada vez mais global e de desenfreada e imparável concorrência. Uma política que conduza a uma indústria europeia rejuvenescida, mais robusta e mais competitiva, capaz de criar mais e melhores empregos, atenta às mutações climáticas mas também à preservação das matérias-primas mais escassas e às fontes de energia, e que não prejudique os ecossistemas.

Uma política que utilize a fundo as tecnologias verdes e se concentre mais sobre o potencial dos sub-sectores da ecoindústria.

Uma política, enfim, capaz de melhor realizar o mercado único e de promover a internacionalização das empresas europeias, sobretudo das PME a quem falta a confiança nelas mesmas e a auto-estima, mas também os mecanismos de apoio necessários para saírem do seu *habitat* e ousarem o mundo.

Mas simultaneamente uma série de medidas e de iniciativas de curto prazo capazes de promover o crescimento, e de relançar um clima de confiança propício ao investimento do sector privado em novas tecnologias e na inovação.

Penso, designadamente, em iniciativas, algumas já em curso de execução ou de planeamento, como o desenvolvimento de *standards* para bens e serviços, uma protecção mais adequada dos direitos de propriedade intelectual e industrial, um claro apoio público para o investimento em novas tecnologias em particular para as PME,

o refinamento da regulação do mercado interno, diminuindo drasticamente a burocracia (“better regulation, smart regulation”) e adoptando regimes opcionais de contratação que superem as dificuldades da harmonização, o incentivo à internacionalização das empresas e à sua competitividade no mercado global, a adopção de sistemas expeditos mas justos de resolução de conflitos.

Uma nova «revolução industrial»?

Não tenho a certeza de que se possa falar, apropriadamente, de uma nova revolução industrial, pelo menos no sentido literal que a expressão tem na história da Europa do século XIX, mas do que estou convicto é que, de há 30 anos a esta parte, aconteceu uma modificação importante e significativa dos actores nos mercados, novas tecnologias emergiram e existem cada vez mais trabalhadores melhor formados e mais bem preparados. Precisamos, por isso, de uma política proactiva que aposte na antecipação, na mudança e nas reestruturações, tendo sempre presente que o mais importante, o que vem em primeiro lugar, são as pessoas.

Uma política participativa em que os interesses de todos os *stakeholders* sejam tomados em consideração, mas principalmente em que a voz dos consumidores e dos cidadãos tenha um papel decisivo. Essa a razão porque me é particularmente cara a recente consulta lançada pela Comissão – «Enabling consumers to spur industrial innovation» – e que só peca por tardia, mas se espera que se torne emblemática de uma nova forma de fazer as políticas. Mas também os resultados da consulta que a Comissão concluiu sobre uma política industrial motor do crescimento sustentável e do emprego, que deverá estar no centro de uma Estratégia 2020 reformada e revista para ter em conta as transformações económicas e sociais entretanto ocorridas.

E, finalmente, a recentíssima comunicação da Comissão sobre “Reforçar a indústria europeia em prol do crescimento e da recuperação económica” e que, como referido, parece representar uma viragem na óptica da Comissão relativamente ao papel da indústria no actual contexto político, económico e social.

Paradigmáticas nestas transformações são algumas opções fundamentais. Desde logo, a substituição gradual dos hidrocarbonos como a principal fonte de energia; depois, novas técnicas de produção baseadas nas tecnologias digitais, novos materiais, energias renováveis, reciclagem e reutilização de materiais, novos processos de fabrico com repercussões directas em vários sectores como a manufactura, os serviços, a energia, os transportes, a construção e os produtos químicos. Alguns exemplos: as nanotecnologias podem tornar as fontes de energia renováveis menos dispendiosas e mais eficientes; a produção em massa de carros movidos a electricidade com custos e performance comparáveis com os movidos a petróleo mas com zero emissões de gás; edifícios inteligentes podem consumir menos energia e ser, eles mesmos, produtores de energia; a indústria do espaço pode transformar as nossas redes de transportes; a tecnologia digital, a criatividade

e o *design* – de que são exemplo as recentes impressoras a três dimensões – podem revolucionar a produção de bens e a prestação de serviços. Lugar de destaque merecem as chamadas “tecnologias verdes” ou ecotecnologias. Já hoje o mercado de bens e serviços ligados ao ambiente representa mil milhares de milhões de euros por ano e estima-se que possa duplicar ou triplicar até 2020. É responsável por 3 milhões de empregos directos e corresponde a 1/3 de quota do mercado global. É, assim, uma grande oportunidade para as empresas europeias em subsectores como a reciclagem ou em domínios como a inovação aplicada à produção de matérias-primas em que a Europa não é autossuficiente, como é o caso do índium usado nos fotovoltaicos e nos ecrãs planos, o antimónio, o cobalto ou a grafite, razão que está na origem do lançamento, pela CE, em Fevereiro de 2012, de um Partenariado Europeu para a Inovação sobre matérias-primas. De facto estima-se em 100 milhares de milhões de euros o valor dos recursos minerais da Europa não explorados à profundidade de 500 a 1.000 metros.

Uma atenção muito particular deve ser dada ao indispensável apoio financeiro a este esforço de reindustrialização da Europa, sendo que, para além da reorientação da Banca, haverá que concitar coordenadamente todos os possíveis instrumentos e programas financeiros neste desiderato.

“
[...] aconteceu uma modificação
[...] significativa dos actores nos
mercados, novas tecnologias
emergiram e existem cada vez
mais trabalhadores melhor
formados [...]”

Refiro-me, em especial, ao Programa Quadro para a Competitividade e a Inovação (CIP) com a possibilidade de financiar mais de 315.000 PME num montante de 30 mil milhões de euros; o programa JEREMIE (*Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises*) com mais de 3 mil milhões de euros; o programa “Progress Micro finance” no domínio do microcrédito (empréstimos até 25.000 euros) ou o esquema de financiamentos do Banco Europeu de Investimento que abrangeu 120.000 PME em 2011, com 13 mil milhões de euros. No âmbito da programação 2014-2020 é indispensável o reforço dos financiamentos dedicados à indústria, e só no âmbito do Programa COSME está previsto um apoio suplementar de 1,4 mil milhões de euros para as PME.

Acontece, de facto, que a crise instalada teve como uma das suas mais preocupantes consequências, a restrição no acesso das empresas produtoras a capital de risco. É urgente reformular as condições de acesso ao crédito, em especial para as PME, e reforçar o funcionamento dos mercados de capital de risco. Para tal será necessária uma melhor coordenação e reforço da efectividade de variados instrumentos financeiros existentes e a criação de outros. ■



3.1.9 • As incertezas da Europa • Os contornos da crise económica

A experiência europeia de federalismo financeiro

António Carlos dos Santos

A EUROPA SEMPRE TEVE DEFENSORES do federalismo político em regra inspirado em Hamilton (1755-1804). Houve mesmo um projeto de Constituição Europeia com características federais (o projeto Spinelli, 1953). Mais recentemente, o vocábulo federalismo (*the F word*), tal como a expressão harmonização fiscal, esteve proscrito do léxico político da Comunidade (Económica) Europeia, hoje União Europeia (UE). Com a crise económica e financeira assiste-se a um ressurgir do tema, sob a ótica do chamado federalismo financeiro (fiscal federalism). Que impacto tem na União?

Federalismo político e financeiro

Atualmente é comum falar-se de federalismo a propósito de uma técnica organizativa aplicável fora do contexto dos Estados Federados, sempre que existam problemas de repartição de competências no mesmo território entre entidades políticas que se situam em níveis distintos de decisão, tais como organizações internacionais, organizações supranacionais ou organizações estatais unitárias, desde que compostas por regiões dotadas de forte autonomia (caso das Comunidades Autónomas de Espanha). Na realidade, estamos aqui mais perto da chamada governança multiníveis do que de um verdadeiro federalismo político.

É o que ocorre com o chamado federalismo financeiro que pressupõe a existência de jurisdições diversas no mesmo território situadas em níveis distintos de decisão quanto à distribuição de receitas e despesas (exemplo: UE, Estados-membros (EM), unitários ou compostos, regiões, autarquias locais). O seu objetivo é o de regular a concorrência institucional entre essas mesmas jurisdições. Para que esta concorrência vertical não seja danosa (para o todo ou para os elementos integrantes do todo) criam-se regras jurídicas de repartição de competências entre os diversos níveis de jurisdição e formas de supervisão e controlo do nível superior de decisão para os níveis descendentes.

Quando as jurisdições se encontram no mesmo plano fala-se de concorrência institucional horizontal. Para que a concorrência não seja danosa há que prever mecanismos de compensação pelo lado de despesa (formas de perequação, fundos estruturais, controlo dos auxílios públicos) ou técnicas de harmonização, coordenação ou cooperação fiscal pelo lado da receita.

A teoria do federalismo financeiro nasce com OATES (1972) como resposta às teorias da concorrência fiscal entre jurisdições delineada por TIEBOUT (1956) com fundamento na mobilidade geográfica dos cidadãos (o célebre “votar com os pés”). A partir de então, surgiu um grande debate quanto à questão de saber como repartir, de forma ótima, os poderes de decisão relativamente à criação e arrecadação de receitas tributá-

rias e à provisão de bens e serviços públicos entre jurisdições situadas a níveis diferentes ou idênticos de decisão. Estes níveis foram inicialmente encarados no quadro de um Estado com estrutura federal ou unitária mas dotada de formas de descentralização financeira no plano regional ou local, para mais tarde contemplar níveis de decisão inseridos num plano supranacional como ocorre com a UE e suas relações com os EM.

“
Estamos perante formas *sui generis* e incompletas de federalismo que se afastam das instituídas em Estados federais típicos.”

Esse debate tem sido alimentado por diversas escolas de pensamento económico e político, com relevo para a escola clássica das finanças públicas e para a escola da escolha pública. As teorias do federalismo financeiro, na busca da repartição ótima de poderes e recursos, dão grande atenção a fenómenos como o das externalidades interestaduais ou interregionais, o das formas de perequação e o da concorrência fiscal. Tais teorias defendem ora um quadro mais centralizador (que combata a concorrência institucional entre entidades situadas no mesmo nível de governação) ou mais descentralizador (que, pelo contrário, se mostre favorável à concorrência entre tais níveis, nomeadamente à concorrência fiscal, ao “mercado dos impostos”).

Contudo, não têm influenciado decisivamente as experiências concretas de federalismo financeiro. Na prática, estas surgem e estruturam-se de forma empírica, muito mais a partir de acontecimentos históricos conjunturais e de fatores políticos, jurídicos e culturais do que a partir dos modelos propostos por escolas de pensamento. Daí que as experiências concretas de federalismo financeiro sejam muito diversas entre si, tanto ou mais que as de federalismo político. Uma eventual (mas não previsível) evolução da UE para um Estado federal pressupõe a clarificação das formas paralelas de federalismo (financeiro, monetário, jurídico, militar, etc.). As teorias do federalismo financeiro poderão ter então um papel mais relevante.

A técnica federal no quadro da União

A técnica federal está presente, em embrião ou de forma mais intensa, em várias áreas de ação da UE, tendo essencialmente por objetivo evitar, por distintas formas, problemas de concorrência vertical entre níveis distintos de governação ou perturbações dos EM. Pode assim falar-se, por exemplo, de um federalismo monetário em relação à área do euro, superando a concorrência entre moedas paralelas. Pode igualmente falar-se de um (quase) federalismo jurídico e judiciário em relação ao conjunto dos EM, de um federalismo de média intensidade em relação à tributação indireta, com a harmonização fiscal do IVA (desconhecida em muitos Estados federais) ou de um federalismo de crescente intensidade relativo à supervisão orçamental dos EM da área do euro. A vigilância dos Orçamentos dos EM e das despesas prende-se com a UEM e os seus mecanismos

TRATADO INTERGOVERNAMENTAL SOBRE ESTABILIDADE, COORDENAÇÃO E GOVERNAÇÃO NA UNIÃO ECONÓMICA E MONETÁRIA – ARTIGO 3.º

1. Para além das suas obrigações por força do direito da União Europeia e sem prejuízo das mesmas, as Partes Contratantes aplicam as regras que constam do presente número:

- a) A situação orçamental das administrações públicas de uma Parte Contratante é equilibrada ou excedentária; b) Considera-se que é respeitada a regra prevista na alínea a) se o saldo estrutural anual das administrações públicas tiver atingido o objetivo de médio prazo específico desse país, tal como definido no Pacto de Estabilidade e Crescimento revisto, com um limite de défice estrutural de 0,5 % do produto interno bruto a preços de mercado. As Partes Contratantes asseguram uma rápida convergência em direção aos respetivos objetivos de médio prazo. O prazo para essa convergência será proposto pela Comissão Europeia tendo em conta os riscos para a sustentabilidade específicos do país. Os progressos realizados para atingir o objetivo de médio prazo e o cumprimento do mesmo são apreciados com base numa avaliação global que tenha como referência o saldo estrutural, incluindo uma análise da despesa líquida de medidas discricionárias em matéria de receitas, em linha com o Pacto de Estabilidade e Crescimento revisto; c) As Partes Contratantes podem desviar-se temporariamente do respetivo objetivo de médio prazo ou da respetiva trajetória de ajustamento apenas em circunstâncias excecionais, tal como definido no n.º 3, alínea b); d) Sempre que a relação entre a dívida pública e o produto interno bruto a preços de mercado for significativamente inferior a 60 % e os riscos para a sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas forem reduzidos, o limite para o objetivo de médio prazo fixado na alínea b) pode atingir um défice estrutural de, no máximo, 1,0 % do produto interno bruto a preços de mercado; e) Se for constatado um desvio significativo do objetivo de médio prazo ou da respetiva trajetória de ajustamento, é automaticamente acionado um mecanismo de correção. Esse mecanismo compreende a obrigação de a Parte Contratante em causa aplicar medidas para corrigir o desvio dentro de um determinado prazo.

mais importantes constam hoje do Tratado sobre a Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária (que não é um tratado da União Europeia – ver caixa) e do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC).

Estamos perante formas *sui generis* e incompletas de federalismo que se afastam das instituídas em Estados federais típicos. Assim o Banco Central Europeu não possui competências idênticas às dos Bancos Centrais das Federações. Continua a discutir-se a questão da mutualização da dívida dos EM. Embora nos últimos anos tenha crescido a atribuição de verbas através de fundos estruturais ou do fundo de coesão (ver gráfico *Estrutura das despesas*), estamos longe da situação dos Estados federais. O IVA deixa largas margens de intervenção aos EM, em especial quanto a taxas (parcialmente harmonizadas) e procedimentos. Acresce que o Orçamento da UE é minimalista,

DIPLOMAS RELATIVOS À SUPERVISÃO ORÇAMENTAL E ECONÓMICA NA ZONA EURO

Legislação em vigor

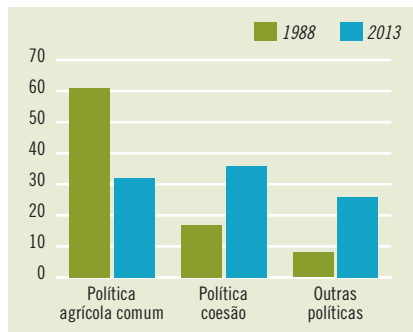
- Regulamento n.º 1173/2011, do Parlamento (PE) e do Conselho (CS), de 16.11, que estabelece um regime de sanções adicionais para reforço de um exercício eficaz da supervisão orçamental;
- Regulamento n.º 1174/2011, do PE/CS, de 16.11, relativos a medidas de execução destinadas a corrigir os desequilíbrios macroeconómicos excessivos;
- Regulamentos n.º 1175/2011, do PE/CS, de 16.11, relativo ao reforço da supervisão da situação orçamental e coordenação das políticas económicas (“semestre europeu”);
- Regulamento n.º 1176/2011, do CS, de 16.11, sobre a prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos;
- Regulamento n.º 1177/2011, de 16.11, relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento dos défices excessivos (“semestre europeu”);
- Diretiva 2011/85/EU, do CS, de 8.11, que estabelece os requisitos aplicáveis aos quadros orçamentais dos Estados-Membros.

Propostas legislativas em discussão

- Proposta de regulamento da Comissão relativo ao reforço da supervisão económica e orçamental dos EM afectados ou ameaçados por graves dificuldades no que diz respeito à sua estabilidade financeira na área do euro [COM(2011)819];
- Proposta de regulamento da Comissão que estabelece disposições comuns para o acompanhamento e a avaliação dos projetos de planos orçamentais e para correção do défice excessivos dos estados-membros da área do euro [COM(2011)821].

Propostas legislativas anunciadas

- Mecanismo de comunicação prévia dos planos de emissão de dívida;
- Programas de parceria económica que especifiquem reformas estruturais para os EM sujeitos a um procedimento relativo aos défices excessivos;
- Programas de coordenação dos principais planos de reforma das políticas económicas nacionais.



Estrutura das despesas 1988-2013 (em %).
Fonte: Comissão Europeia.

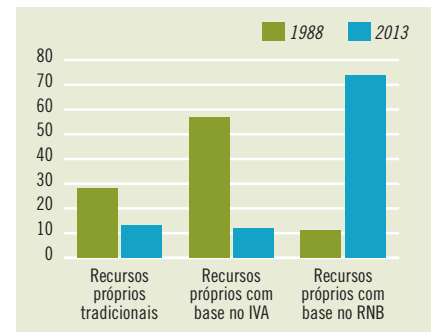
sobretudo se atentarmos na desproporção entre os recursos próprios e as crescentes competências que, desde o Tratado de Maastricht, àquela são atribuídas.

Como facilmente se deduz, a união monetária e a união jurídica em rede (relação entre o Tribunal de Justiça e os tribunais nacionais) são pressupostos importantes de um federalismo financeiro, expressão que abarca essencialmente a questão da cobrança de receitas, do endividamento e da despesa das entidades federadas.

Reforço do federalismo financeiro?

Um dos caminhos que atualmente muito se discute, a propósito da saída da crise na União Europeia, é a do reforço do federalismo financeiro. No lado da despesa, definidas que sejam as Perspetivas Financeiras para 2014-2020, e das quais não se espera um reforço dos mecanismos de redistribuição financeira da União para os EM e Regiões, é sobretudo a ótica do controlo da despesa dos EM pela Comissão que prevalece, como modo de assegurar o cumprimento das regras relativas ao PEC e das políticas de austeridade assumidas pela UE. Os fundos estruturais e o fundo de coesão não respondem aos desafios do alargamento e da crise económica, tornando mais problemática a coesão social e territorial.

No lado da receita, a regra é (continua a ser) a concorrência fiscal. A necessidade de unanimidade de decisão nesta área, a inexistência de competência fiscal original da UE e o princípio da subsidiariedade estão na base do primado da concorrência. A harmonização fiscal, realizada por diretivas, decorre da necessidade de os direitos fiscais nacionais não distorcerem as regras da concorrência interempresarial e quase se limita à tributação indireta (IVA e, com menor intensidade, impostos especiais de consumo). Na tributação direta existe apenas uma harmonização pontual. A coordenação opera, em regra, através de formas de *soft law* (recomendações, códigos de conduta como o da fiscalidade direta das empresas, orientações, linhas de enquadramento, etc.) e a cooperação dá-se mais no plano administrativo que legislativo (fiscalizações conjuntas, apoio na cobrança, etc.). Em cima da mesa está, porém, uma proposta de diretiva sobre a matéria comum consolidada em sede de impostos sobre as sociedades que, se aprovada (mesmo que seja ao abrigo das regras da cooperação reforçada) implicará um reforço da harmonização e, conseqüentemente, do federalismo fiscal. As receitas da UE são em 99% constituídas por



Estrutura das receitas 1988-2013 (em %).
Fonte: Comissão Europeia.

recursos próprios de três tipos, nenhum deles configurando um verdadeiro imposto europeu que forneça significativas receitas à União e que crie a figura do contribuinte europeu (ver gráfico *Estrutura das receitas*): os recursos próprios tradicionais, em especial os direitos aduaneiros e direitos niveladores agrícolas, receitas que tendem a decrescer, o recurso com base no IVA, constituído por uma percentagem uniforme aplicada à base harmonizada do IVA de cada EM e que representa atualmente cerca de 14 mil milhões de euros e o recurso com base no rendimento nacional bruto (RNB), calculado em função de uma percentagem uniforme aplicada ao RNB de cada EM, hoje o recurso próprio mais importante, atingindo os 92,7 mil milhões de euros. Apesar do acréscimo de competências da UE, os recursos próprios não podem exceder 1,23% do rendimento nacional bruto da UE, fixando-se em regra em 1%, bem longe do que ocorre com o orçamento dos Estados federais. O contributo para o Orçamento por parte dos EM é regressivo: por um lado, o recurso IVA (mesmo depois das alterações que sofreu) penaliza os países mais pobres e que têm por fonte importante de rendimento o turismo (efeito Marbella); por outro, o contributo para o Orçamento por parte dos EM contribuintes líquidos (Reino Unido, Alemanha, Suécia, Áustria, Holanda) é objeto de compensações de vários tipos (vg. o chamado cheque britânico que leva a que a diferença entre o que o Reino Unido paga e recebe seja compensada em 66%) que reduzem muito o impacto dos mecanismos de solidariedade financeira.

Neste quadro, o reforço do federalismo financeiro, quer na ótica da despesa, quer na ótica da receita está longe de se verificar. O que existe é, como se disse, o reforço do controlo tecnoburocrático do poder orçamental democrático dos Estados-membros. ■

Referências

- ANDERSEN, G. — *Una introducción comparada al federalismo fiscal*. Madrid: Marcial Pons, 2010.
- AAVV — *Reformar o Orçamento, Mudar a Europa*. Lisboa: ISEG/ Comissão Europeia, 2009.
- MIGNOLET, M. (éd.) — *Le fédéralisme fiscal, Leçons de la théorie économique et expérience de 4 États fédéraux*. Bruxelles: de boeck, 2005.
- OATES, Wallace E. — *Fiscal federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
- SANTOS, A. Carlos dos — *L'Union européenne et la régulation de la concurrence fiscale*. Bruxelles/Paris: Bruylant/ L.G.D.J., 2009.
- TIEBOUT, Charles — "A Pure Theory of Local Expenditures". *Journal of Political Economy*, n.º 64, pp. 416-424, 1956.

3.2.1 • As incertezas da Europa • A diversidade de situações e de relações

Crise em Espanha: o pior ainda não passou

Judite França

A DÚVIDA PERMANECE e está para durar: tornar-se-á Espanha no quarto país da zona euro a requerer um resgate financeiro? Já teve ajuda para o setor financeiro – o seu principal problema –, recebendo 100 mil milhões de euros para intervir nos bancos em apuros.

Mas outros problemas persistem numa Espanha apanhada pela crise internacional – de onde se destacam as elevadas taxas de desemprego, quase 5 milhões de espanhóis não têm emprego –, em que o tipo de contágio espanhol se assemelha ao caso irlandês, ancorado nos problemas do setor bancário, acabando por destapar os vícios de um mercado imobiliário que se transformou numa bolha especulativa, em que o crédito bancário corria solto.

Que não haja dúvidas: com a taxa de desemprego mais alta dos países industrializados, sob a aspeira da recessão económica (-1,4% em 2012), que se mantém este ano, obrigada a pedir ajuda para o sistema financeiro, Espanha vive uma grave crise, já considerada a pior crise em mais de quatro décadas.

Para ajustar o país à recessão, e obrigado pela Europa a controlar o défice, o governo de Espanha aumentou a idade da reforma, cortou salários na função pública e aumentou impostos, e agora o actual primeiro-ministro vê-se a braços com um escândalo de desvios de verbas, que prejudica a imagem de Madrid, e que já levou os socialistas a pedir a demissão de Mariano Rajoy. Desde que o escândalo encheu as páginas da imprensa espanhola, os custos de financiamento do país voltaram a aumentar, com os investidores a castigarem o governo pela polémica que envolve o primeiro-ministro.

O *rating* da dívida espanhola de longo prazo mantém-se em BBB¹, a dois níveis da temida categoria especulativa, que corresponde a «lixo». Isto porque as agências de notação acreditam que o país continuará a ter acesso ao mercado e, claro, em última instância, pode pedir ajuda europeia.

Resgate à banca

Espanha teve um tratamento peculiar, sobretudo se compararmos com o caso irlandês: também aqui a banca arrastou a economia do país e nem por isso a Irlanda escapou a um plano de intervenção abrangente.

Depois de muita resistência do governo de Madrid, em junho do ano passado a ajuda acabou por chegar à medida dos pedidos espanhóis: ao contrário da Irlanda, a falência de Espanha faria mais moça à Europa, arrastaria Itália e provocaria o tão indesejável efeito dominó entre os Estados-membros.

Um mês antes, o grupo espanhol BFA-Bankia, já nacionalizado, pediu ao Estado uma ajuda públi-

ca de 19 mil milhões de euros, naquilo que é já o resgate mais caro da história da banca espanhola. Esse valor, soma-se aos 4,5 milhões de euros já injetados no Bankia, elevando assim para 23,5 milhões de euros² as necessidades de capital.

No plano de resgate à banca, os 100 mil milhões de euros foram canalizados através do Fundo Europeu de Estabilidade Financeira (FEEF), sob condições. Essa foi uma das vantagens de Espanha: é que o país, confrontado com períodos de recessão, altas taxas de desemprego, uma crise no setor imobiliário e no setor financeiro, tinha já iniciado um programa de cortes orçamentais e de aumento de impostos o que deixou o Fundo Monetário Internacional com a garantia de que o país estaria já a fazer o seu plano de ajustamento, sem necessidade de escrever um memorando em castelhano.

Claro que uma verba desta grandeza, maior do que todo o plano de resgate a Portugal, está condicionado a reformas no setor financeiro e será acompanhado pelo FMI, mas os «homens de negro» não desembarcaram no aeroporto de Barajas como fazem na Portela a cada três meses.

Espanha arrastada para o precipício chamado desemprego

A crescer 4% em 2006, é difícil perceber como Espanha chegou aqui: seis anos depois, mais de um em cada cinco espanhóis, 21% da população³, era classificado como pobre, segundo o Instituto Nacional de Estatística.

Para perceber estes últimos anos, é preciso recuar na história só para culpar a economia mundial, o sistema bancário e voltar ao momento da falência do Lehman Brothers⁴, para perceber como a crise sobrevoou o Atlântico e atacou a Europa. E como o contágio do *subprime* deixou à mostra um sistema financeiro com vícios de origem.

Certo é que essa malformação, esse sistema, intrincado a nível mundial, provocou danos irreparáveis na Europa e em Espanha.

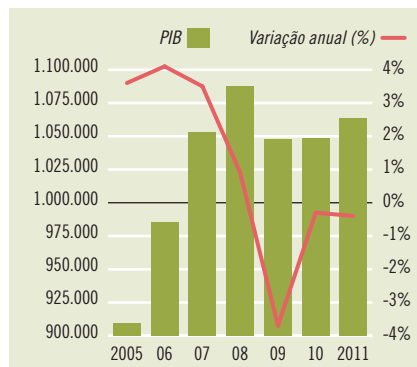
Aliás, Espanha, como outros países, foi afetado, deixando expostos os excessos que o país foi cometendo, por sua culpa apenas. Excessos que se pagam caro: sobretudo na banca, no crédito fácil que endividou as famílias espanholas em busca do sonho da casa própria e até da casa de férias.

Depois de uma fase de elevadas taxas de crescimento (ver gráfico *Taxas anuais*), o país foi atraído para a recessão ou para níveis de crescimento muito baixos, trucidando postos de trabalho⁵.

“Depois de muita resistência do governo de Madrid, [...] a ajuda acabou por chegar à medida dos pedidos espanhóis: ao contrário da Irlanda, a falência de Espanha faria mais moça à Europa, arrastaria Itália e provocaria o tão indesejável efeito dominó entre os Estados-membros.”

Olhando de perto para o PIB dos últimos anos, Espanha entrou em recessão no segundo trimestre de 2008 e continuou a declinar ao longo de 2009, afundando para uma contração de 3,7%. 2010 foi um ano de ligeira recessão, passando em 2011, para um ténue crescimento, que não foi além dos 0,4%, pouco antes da crise da dívida soberana se ter instalado para ficar⁶.

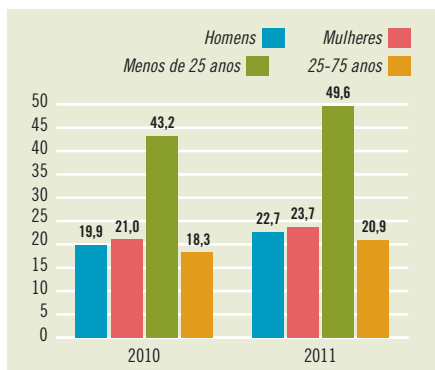
Em 2012, voltou ao vermelho, tendo fechado o ano a perder 1,4%⁷, com a certeza das previsões apontarem 2013 como outro ano de recessão, a que se junta uma conjuntura europeia que dificulta a recuperação e níveis de desemprego



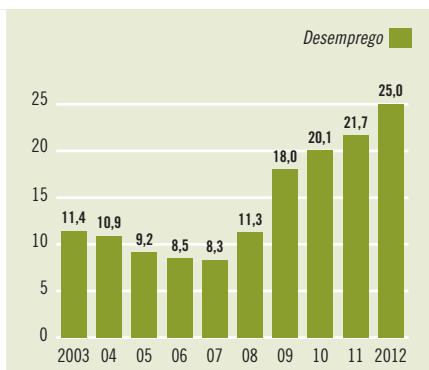
Evolução anual do PIB (em euros).
Fonte: Instituto Nacional de Estatísticas.



Taxas anuais, 2008-2012 (em %).
Fonte: Instituto Nacional de Estatísticas.



O desemprego em Espanha por grupos e anos (em %). Fonte: Eurostat.



nunca antes imaginados. Estes números são do mesmo país que até há seis anos criava 500 mil empregos por ano e que em uma década de crescimento atraiu 5 milhões de imigrantes, que em 2007 passaram a representar 10% da população⁸. É preciso conhecer os números do desemprego para perceber o que se passa em Espanha, onde a crise destruiu mais de 2 mil postos de trabalho por dia durante o ano passado⁹, completando o quinto ano consecutivo de destruição de emprego.

É fácil perceber que com o *boom* na construção civil¹⁰, a mão-de-obra intensiva no setor e a baixa qualificação conviveram bem durante os anos de crescimento; com o país a sofrer uma forte recessão em 2009, o desemprego disparou para 18% e foi piorando. 2009 foi aliás o pior ano de destruição de emprego: perderam-se mais de 1,2 milhões¹¹ de postos de trabalho. No ano passado, foram destruídos 850 mil empregos. Espanha tem mais de 4,98 milhões de desempregados¹², com os mais jovens impedidos de ingressar no mercado de trabalho. Os jovens com menos de 25 anos representam, aliás, mais de metade dos que não têm trabalho, o que faz pensar que esta crise está a esmagar uma geração inteira.

A explosão da bolha imobiliária

Espanha tem, como outros tiveram no passado, uma crise imobiliária que arrasta a economia. Perante uma crise no mercado imobiliário espanhol, vale a pena olhar para o caso sueco, cuja bolha imobiliária rebentou em 1990.

Entre 1986 e 1990, período de expansão, o rendimento disponível das famílias cresceu, com a ajuda de taxas de juro reais reduzidas (-1,6% entre 86 e 90)¹³, com a facilidade na obtenção de financiamento e um regime de subsídios muito favorável ao mercado de habitação. Acompanhar este período, a desregulamentação das instituições financeiras e uma gestão de risco inadequada causaram o caldo que iria entornar-se a partir de 1990, altura em que a correção dos preços de habitação foi rápida. As taxas de juro reais dispararam (15,2% entre 91 e 93), o mercado sentiu a redução do financiamento, levando à redução da liquidez de financiamento no mercado; contração da economia (diminuição do PIB e aumento do desemprego), falência de algumas instituições bancárias (principalmente devido a crédito imobiliário comercial).

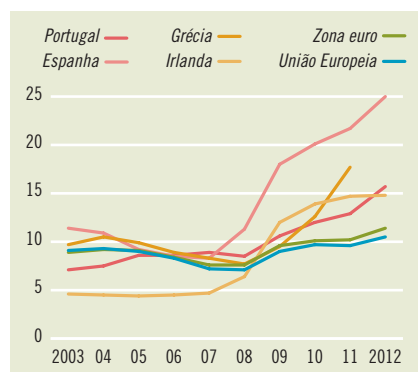
Se transpusermos este exemplo para o caso espanhol, facilmente percebemos o que afeta o setor da construção e a economia espanhola.

É verdade que a forte expansão do setor da construção fez com que o PIB crescesse mais de 60% em apenas 15 anos. Entre 1994 e 2007, os imóveis tiveram uma valorização de mais 170%¹⁴ e o investimento em construção aumentou a sua participação no PIB de 15% em 1998 para 22% em 2007 – mais de 70%¹⁵ deste aumento deve-se ao investimento em habitação, ao qual não é alheio o peso do sector do turismo e a aquisição de segunda habitação para residentes e não nacionais. Mas se em 12 anos, o peso do investimento residencial em relação ao PIB atingiu o seu máximo (2007), bastaram quatro anos para destruir esse crescimento¹⁶.

O drama espanhol e os entraves europeus

Se juntarmos à crise financeira mundial, a crise imobiliária em Espanha, a falta de perspectiva de crescimento, e finalmente a falta de resposta pronta por parte das instituições europeias para as dificuldades encontradas em vários países, em que se propagam os efeitos da crise – assente em dívidas elevadas e mercados com apetência para maltratar os países periféricos – percebe-se que houve uma alteração no financiamento, com Espanha a ocupar uma posição vulnerável perante os mercados.

Noutros países europeus, a origem do problema estava intimamente ligado com a dúvida sobre a sustentabilidade das finanças públicas, mas quando os mercados perceberam a deterioração



Desemprego na Europa (em %). Fonte: Eurostat.

das perspetivas de crescimento e os fracassos na configuração institucional da zona euro para enfrentar o momento, a crise transformou-se no «drama» da dívida soberana.

Sem mecanismos estabilizadores suficientemente poderosos, como têm os Estados Unidos, os países europeus ficaram à mercê dos mercados, que os atacaram sem piedade e ainda continuam a fazê-lo. O tesouro espanhol suportou no início de fevereiro os custos mais elevados no primeiro leilão de obrigações desde que estalou o escândalo sobre o alegado financiamento irregular no partido de Mariano Rajoy.

Na presença da crise, e não podendo mexer na moeda para melhorar a sua competitividade e exportações, Espanha ficou de mãos atadas. São os mercados que se tornam os disciplinadores das opções políticas, com o país obrigado a cortes orçamentais que potenciam ainda mais a recessão. Sem conseguir debelar o flagelo das elevadas taxas de desemprego, confrontado com as debilidades do sistema financeiro contaminado pelos créditos à habitação e pelos exageros de um setor da construção, que antes fora a bonança do crescimento económico e que agora é a representação da tormenta que o país atravessa, Espanha poderá estar condenada ao resgate, a pisar gelo muito fino. ■

Notas

- ¹ Reuters, dia 8 de fevereiro de 2012.
- ² Financial Times, 25 de Maio de 2012.
- ³ Instituto Nacional de Estadística de España.
- ⁴ «España: El camino para salir de la crisis», Jordi Cabré – Deming Collaboration.
- ⁵ Paro y empleo temporal durante la crisis: Una comparación entre Francia y España, Samuel Bentolila, Pierre Cahuc, Juan J. Dolado y Thomas Le Barbanchon.
- ⁶ Boletín Económico, Enero 2013, informe trimestral de la economía española.
- ⁷ Instituto Nacional de Estadística de España.
- ⁸ Datos do Eurostat.
- ⁹ Jornal «El País», dia 3 de Janeiro de 2013.
- ¹⁰ «La crisis de la economía española. Análisis económico de la gran recesión», El papel de la construcción en el auge y la caída de los precios de la vivienda en España, Carlos Garriga.
- ¹¹ Cadena Ser, dia 10 de Fevereiro de 2013.
- ¹² Servicio Público de Empleo Estatal.
- ¹³ Fonte: SCB - Estadísticas Suecas, dados compilados por Joaquim Montezuma Carvalho, ISEG.
- ¹⁴ «Claves de la Crisis Económica Española e Retos para Crecer en la UEM», n.º 1201, Eloísa Ortega y Juan Peñalosa, Banco de España.
- ¹⁵ «Claves de la Crisis Económica Española e Retos para Crecer en la UEM», n.º 1201, Eloísa Ortega y Juan Peñalosa, Banco de España.
- ¹⁶ «Claves de la Crisis Económica Española e Retos para Crecer en la UEM», n.º 1201, Eloísa Ortega y Juan Peñalosa, Banco de España.



3.2.2 • As incertezas da Europa • A diversidade de situações e de relações

A potência do meio

Carlos Gaspar

NO FIM DA II GUERRA MUNDIAL, a Grã-Bretanha já não era uma das principais potências mundiais, mas não tinha deixado de ser grande: na frase de Alexander Cadogan, os “três grandes” eram “dois e meio”. Em 1945, as suas responsabilidades internacionais incluíam manter a unidade do Império e da *Commonwealth*, restaurar a Europa em ruínas e consolidar a “*special relationship*” com os Estados Unidos. Porém, já nessa altura não era evidente definir as prioridades entre as suas obrigações, nem como tornar esse tríptico num círculo virtuoso.

A transição imperial

Em 1942, E. H. Carr defendeu que a Grã-Bretanha, depois da vitória, devia federar a Europa, cujos Estados não podiam sobreviver sem uma aliança permanente com uma grande potência, nem fora de um quadro de integração regional. Winston Churchill partilhava essa visão, quando defendeu, nas cimeiras da II Grande Guerra, a formação de três blocos regionais – a Rússia e o seu império, os Estados Unidos e o Hemisfério Ocidental, e a Europa, incluindo a Grã-Bretanha. Em 1945, Ernest Bevin foi no mesmo sentido com a doutrina dos “três Monroes”, em que a Grã-Bretanha devia consolidar a sua “esfera de influência” europeia perante a emergência dos Estados Unidos e da União Soviética.

A realização dessa estratégia foi prejudicada pela recusa francesa de uma aliança bilateral, pela ruptura com a União Soviética e pela bipolarização do sistema internacional. De Gaulle não aceitou as propostas britânicas porque entendia que essa aliança condicionava a França nas suas relações com a União Soviética e os Estados Unidos. Em consequência, o Tratado de Dunkerque só pôde ser concluído depois da demissão do General, em Março de 1947, quando a divisão entre as Nações Unidas já era irreversível e a escalada na competição estratégica entre as duas superpotências tinha anulado a possibilidade da Grã-Bretanha organizar a Europa como uma “Terceira Força”. O momento de viragem ocorreu em Janeiro de 1947, quando o Secretário do Foreign Office reconheceu perante o seu homólogo norte-americano que a Grã-Bretanha, imersa nas crises da Palestina e da Índia, deixara de ter os recursos necessários para salvar a Grécia da ameaça comunista e transferiu as suas responsabilidades para os Estados Unidos. Nos meses seguintes, a “Doutrina Truman” e o “Plano Marshall” serviram para confirmar tanto a divisão da Europa, como a crescente dependência estratégica da Grã-Bretanha e da Europa Ocidental.

Ernest Bevin queria mais e propôs a criação de um “*Atlantic Approaches Pact*”, uma aliança de defesa que garantia a presença militar permanen-

te dos Estados Unidos na Alemanha e na Europa. A condição norte-americana era a unidade europeia e, em Março de 1948, a Grã-Bretanha formou a União Ocidental, com a França e os três países do Benelux. Em Abril de 1949, os Estados Unidos, o Canadá e os cinco membros da União Ocidental, assinaram o Pacto do Atlântico Norte, juntamente com a Itália, a Noruega, Portugal, a Dinamarca e a Islândia.

A Aliança Atlântica foi o principal *apport* da Grã-Bretanha para a reconstrução europeia e, por sua vez, a garantia estratégica norte-americana tornou possível a estratégia francesa de reconciliação alemã. Mas, ironicamente, os parceiros dos Estados Unidos na nova etapa eram a França e a República Federal. Ao contrário de Dean Acheson, Ernest Bevin não teve conhecimento prévio da Declaração de Robert Schuman, em Maio de 1950.

A França, a Alemanha, a Itália e os países do Benelux criaram a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) sem a Grã-Bretanha e, em 1952, estabeleceram a Comunidade Europeia de Defesa (CED), com o apoio dos Estados Unidos e do seu principal aliado. A ideia inicial da França era fazer um Exército europeu para evitar a reconstituição do Exército alemão, mas as divisões internas forçaram-na a desistir do seu próprio projecto. Em 1954, o fim da CED pôs em causa a continuidade tanto do projecto comunitário, como da aliança atlântica.

Anthony Eden salvou ambos quando fez entrar a Alemanha e a Itália na União da Europa Ocidental (UEO) e, por essa via, definiu os termos do acesso da República Federal à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN): todos os membros da “Europa dos Seis” passaram a ser membros da OTAN e definiu-se uma “divisão do trabalho” estável, em que a Aliança Atlântica se tornou a principal responsável pela defesa europeia.

O preço da vitória

Jean Monnet dizia nunca ter percebido por que razão a Grã-Bretanha não tinha aderido às Comunidades Europeias e concluiu que “o preço da vitória era a ilusão de que podia manter o seu estatuto sem mudar nada”.

Mas, em 1956, a crise do Suez forçou a viragem. A imediata resposta britânica foi restaurar a “*special relationship*” com os Estados Unidos, mas a francesa (e alemã) foi concluir o Tratado de Roma. Depois, o recuo estratégico da Grã-Bretanha, a descolonização e a criação da Comunidade Económica Europeia (CEE) forçaram o Primeiro Ministro Harold Macmillan a rever a sua estratégia. Em 1959, a Grã-Bretanha formou a Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA) com os países escandinavos, a Austria e Portugal,

para criar uma alternativa à “*Little Europe*”. Mas, em 1962, entre a pressão dos Estados Unidos e o sucesso da CEE, pediu a adesão às Comunidades Europeias (CE), seguida pelos restantes membros da “Europa dos Sete”. Em Janeiro de 1963, De Gaulle vetou a entrada da Grã-Bretanha, que acusou de ser um “Cavalo de Tróia” dos Estados Unidos: as Comunidades Europeias não podiam ser uma extensão da Aliança Atlântica. O isolamento britânico era completo. Dean Acheson concluiu que a Grã-Bretanha “*had lost an empire and has not yet found a role*”, enquanto Harold Macmillan escrevia no seu diário: “*All our policies, at home and abroad, are in ruins*”.

Dez anos mais tarde, depois da demissão do General, a Grã-Bretanha entrou nas Comunidades Europeias. O Livro Branco sobre a Grã-Bretanha e a Europa considerava que “num mundo mais multipolar, uma Europa unida teria os meios para recuperar a posição internacional perdida por uma Europa dividida” e, nesse contexto, a adesão era imperativa: se a Grã-Bretanha não entrasse teria, “na mesma geração, renunciado ao império e rejeitado um futuro europeu”.

Durante um breve intervalo, Georges Pompidou e Willy Brandt ensaiaram com Edward Heath uma forma de trilateralismo, em que a concertação das principais potências se tornou o centro da construção europeia. Mas essa tentativa não sobreviveu ao regresso do “eixo” franco-alemão com Giscard d’Estaing e Helmut Schmidt, em 1974, nem à eleição de Harold Wilson. Os limites da adesão britânica ficaram claros quando, em Março de 1979, a Grã-Bretanha foi o único membro das Comunidades Europeias que não aderiu ao Mecanismo das Taxas de Câmbio do Sistema Monetário Europeu. Eleita nesse ano, Margaret Thatcher e a crise provocada pela renegociação da contribuição britânica para o orçamento comunitário – “*We want our money!*” – confirmaram que a Grã-Bretanha nunca seria um “Estado-membro” como os outros.

A potência do meio

A Grã-Bretanha aderiu às Comunidades Europeias, em boa parte, para consolidar a sua “*special relationship*” com os Estados Unidos e para escorar a sua posição como a “potência do meio”, garante europeu da unidade transatlântica.

Esse estatuto foi posto à prova no fim da Guerra Fria. Margaret Thatcher opôs-se à estratégia norte-americana de unificação da Alemanha, enquanto François Mitterrand, o seu parceiro no momento da queda do muro de Berlim, acabou por escolher a aliança continental, que abriu caminho para a União Europeia. Os riscos de um duplo isolamento foram ultrapassados pelos seus sucessores. A negociação do Tratado de Maastricht foi con-

cluída por John Major, que apoiou a criação de uma União Europeia (UE) sem vocação federal, nem defesa comum, bem como o projecto da União Económica e Monetária (UEM), na condição de ficar de fora. O Primeiro-Ministro conservador considerava “uma catástrofe” criar a moeda única “sem a convergência das economias nacionais”, mas a cláusula de *opting-out* definia uma nova orientação: a Grã-Bretanha queria pertencer ao “*charmed circle*” da decisão europeia e demonstrar o seu empenho na construção europeia, mesmo quando não tinha condições para seguir as políticas de integração mais avançadas.

Em 1997, Tony Blair foi o primeiro trabalhista a fazer campanha em nome da Europa e, embora partilhasse a preferência norte-americana dos seus predecessores, defendeu sempre que não havia nenhuma diferença entre ser europeísta e atlantista. Desde a sua primeira eleição, quis compensar a impossibilidade de entrar na moeda única, com novas iniciativas. Em 1998, a Declaração de St. Malo, aprovada na cimeira entre o Primeiro-Ministro e Jacques Chirac, abriu caminho para a criação da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) e criou uma nova dimensão na construção europeia. Paralelamente, a Grã-Bretanha continuou a apoiar a Alemanha na sua estratégia de dupla integração das novas democracias pós-comunistas na UE e na OTAN. Ao mesmo tempo, com a Espanha, a Itália e Portugal, o Primeiro-Ministro lançou a “Agenda de Lisboa”. Blair era contra o “*European superstate*”, mas queria contribuir para a emergência de um “*European superpower*”.

O “11 de Setembro” e a invasão do Iraque forçaram Blair a escolher a aliança norte-americana e a enfrentar a Alemanha e a França na crise que dividiu os aliados em 2003. Mas, logo a seguir,

Chirac propôs a Blair voltar ao trilateralismo, para restaurar a concertação estratégica no momento em que se ia completar o duplo alargamento da OTAN e da UE. Com Gehrard Schroeder, a nova *troika* europeia concluiu o Tratado Constitucional, mas a concertação tripartida durou pouco tempo. O momento de ruptura foi a escolha do novo Presidente da Comissão Europeia, em 2004, quando Blair não aceitou a escolha alemã e impôs o seu candidato, José Durão Barroso. No ano seguinte, os eleitores franceses que votaram contra o Tratado Constitucional salvaram Blair dos riscos de um *referendum*, mas abriram uma nova crise europeia.

Os dilemas da crise

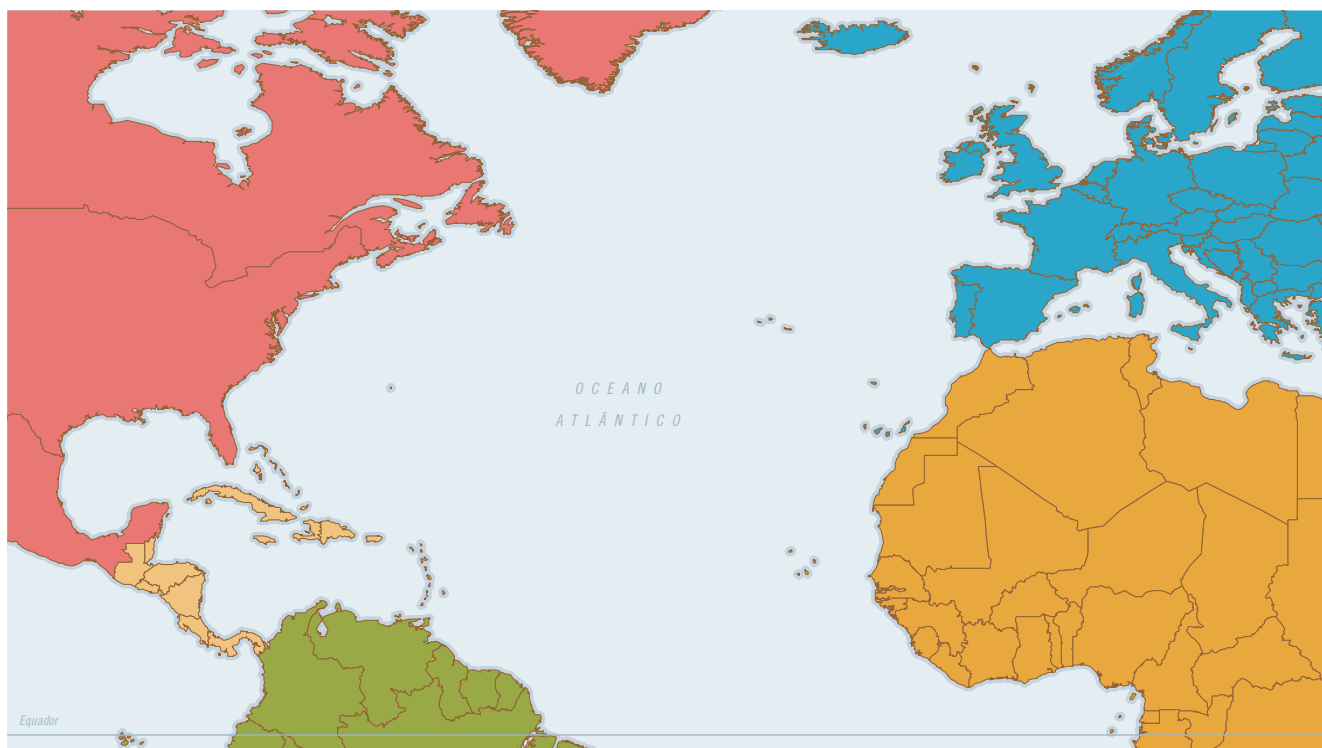
No fim dos três mandatos de Blair, a Grã-Bretanha tinha recuperado a sua posição única e era não só o aliado indispensável dos Estados Unidos, como tinha passado a estar no centro da União Europeia. Porém, os seus sucessores não conseguiram defender esse legado, sobretudo depois da crise financeira de Setembro de 2008.

Eleito em 2010, o novo Primeiro-Ministro conservador não só quis separar a Grã-Bretanha da “crise das dívidas soberanas” e evitar que a economia britânica fosse demasiado prejudicada pela crise do Euro, como retirou os *Tories* do Partido Popular Europeu e, em Dezembro de 2011, vetou o “Tratado Orçamental”. Nesse processo, James Cameron separou-se de Angela Merkel, que preferia que todos aderissem ao novo tratado e ficou isolado numa “minoridade de dois”, uma vez que só a Grã-Bretanha e a República Checa se recusaram a assinar. Ironicamente, tal como a França, a Grã-Bretanha parece ser a favor de um “governo económico” exclusivo da Eurozona e da institucionalização de uma “Europa a duas velocidades”.

Contra a política dos seus predecessores, Cameron aceitou retirar a Grã-Bretanha do centro da decisão europeia e deixar a Alemanha sozinha com a França.

“
A Grã-Bretanha aderiu às Comunidades Europeias, em boa parte, para consolidar a sua “special relationship” com os Estados Unidos e para escorar a sua posição como a “potência do meio”, garante europeu da unidade transatlântica.
”

O dilema britânico é claro. Por um lado, o Primeiro-Ministro conservador não pode aceitar nenhuma transferência adicional de poderes para a UE e, por outro lado, a integração crescente da Eurozona e arredores marginaliza cada vez mais a Grã-Bretanha. Nesse contexto, as propostas para uma consulta sobre a Europa tornaram-se irresistíveis e Cameron aceitou convocar um *referendum* europeu depois das próximas eleições gerais. Essa perspectiva torna provável uma prévia revisão do estatuto da Grã-Bretanha na União Europeia que possa evitar uma ruptura definitiva. A frase de Churchill continua a ser verdadeira: os britânicos “*are with Europe but not of Europe*”. Mas é verdadeira nos dois sentidos: a Grã-Bretanha não pode ficar presa à Europa continental, mas a “potência do meio” só pode realizar a sua vocação num quadro de continuidade fundamental da UE e da Aliança Atlântica. ■



Atlântico Norte. Fonte: OBSERVARE.

3.2.3 • As incertezas da Europa • A diversidade de situações e de relações

A crise grega e o (des)equilíbrio da dívida pública

Pedro Pinto

A CRISE DA DÍVIDA NA GRÉCIA É, sem dúvida, o lado exponencial de uma tendência que ganhou forma nos últimos anos, acentuada pela crise financeira de 2008: o endividamento a níveis sem precedentes das principais economias mundiais, como não se via desde a Segunda Guerra Mundial. Japão, Estados Unidos e vários países europeus foram-se entrelaçando numa espiral perigosa feita de crescimento económico fraco e anémico, défices orçamentais persistentes, mercados financeiros vulneráveis e pesados fardos para o futuro, decorrentes de um envelhecimento populacional sobrecarregado por inevitáveis despesas de saúde.

A descida dos *ratings* por parte das agências especializadas acabou por empurrar economias mais fragilizadas como a Grécia – onde a procura interna foi insuflada artificialmente por uma política de crédito barato – até uma situação insustentável e de imperioso resgate.

Com excepção do Japão, cuja dívida é maioritariamente interna e agravada pela necessidade de recuperação de infra-estruturas após o terramoto de 2011, a Grécia lidera um pelotão de países europeus com um rácio de dívida pública superior à totalidade do PIB.

Com uma história salpicada por duas experiências de *default* – 1888 e 1932 – a crise helénica, pela dimensão e instabilidade que tem fomentado no seio das economias do Euro, é também aquela que mais atenção tem exigido.

Em permanente resgate

Cinco anos consecutivos de recessão económica; uma taxa de desemprego de 26%; mais de trinta por cento da população a viver abaixo do limiar da pobreza. Eis o quadro geral de uma economia asfixiada pela própria voragem do crédito.

A falência imposta pela recusa dos mercados em rolar empréstimos a taxas comportáveis obrigou a União Europeia e o Fundo Monetário Internacional a colocarem em Atenas um valor recorde de 240 mil milhões de euros. O maior resgate da história!

Paralelamente, a crise grega foi ainda amortecida com sucessivos “hair-cuts” – perdões de dívida que nos privados superaram os 2/3, com a assunção por parte da União Europeia de que a Grécia é incapaz de cumprir a totalidade das suas obrigações.

Uma realidade de tal forma intuída que, finalmente, em Novembro do ano passado, e após diversos avanços e recuos, os ministros da Zona Euro acordaram reescalonar a carteira oficial de dívida grega – agora também com os Estados a assumirem perdas directas – com o objectivo de conferir algum rácio de sustentabilidade à Grécia.

O assumir de um *stock* impagável o que, aliado a uma miríade de medidas aliviam o fardo financeiro de Atenas: em 2020, o corte total das responsabilidades pode representar menos 20 pontos percentuais do total da dívida em comparação com o PIB.

“ [...] o derradeiro plano europeu escora uma certa perenidade da Zona Euro, cujas angústias de desagregação estão agora mais distantes [...] ”

Isto, claro, se a Grécia não voltar a falhar as sucessivas promessas de pagamento. O que não se afigura improvável. Os cortes de 7% exigidos em toda a despesa do Estado levantam fundadas dúvidas: a economia está exangue e à beira da revolta social. Mesmo se o governo de Antonis Samaras viu adiado por mais dois anos a imposição de um

excedente primário de 4,5% do PIB, ou seja, excluindo o pagamento do serviço da dívida. Mesmo se o novo acordo inclui uma descida em 100 pontos base nos juros cobrados pelos empréstimos de resgate já concedidos, o diferimento de uma década no seu pagamento e uma duplicação das maturidades de 15 para 30 anos. Ainda assim, mais do que impedir a economia de Atenas de continuar a afundar, o derradeiro plano europeu escora uma certa perenidade da Zona Euro, cujas angústias de desagregação estão agora mais distantes e bem menos apoquentadas por uma verdadeira tragédia grega.

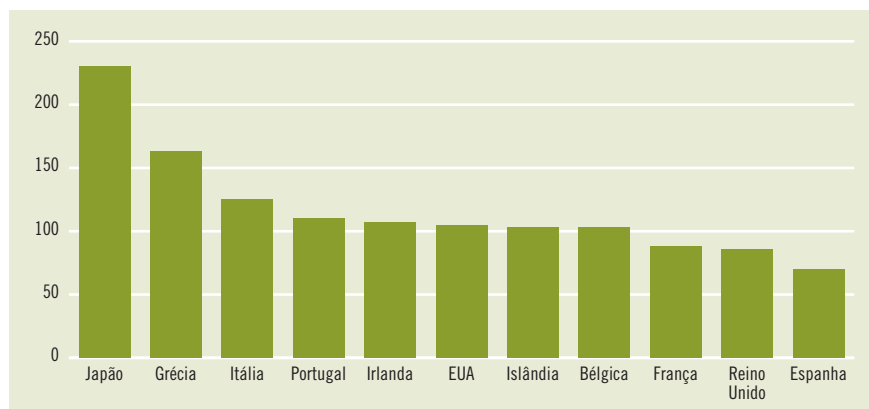
Manual de crise para um recordista europeu

Com o eclodir da crise financeira e a falência do Lehman Brothers, a partir de 2008 a Grécia enfrenta uma escalada de dívidas quanto à sustentabilidade da sua dívida pública.

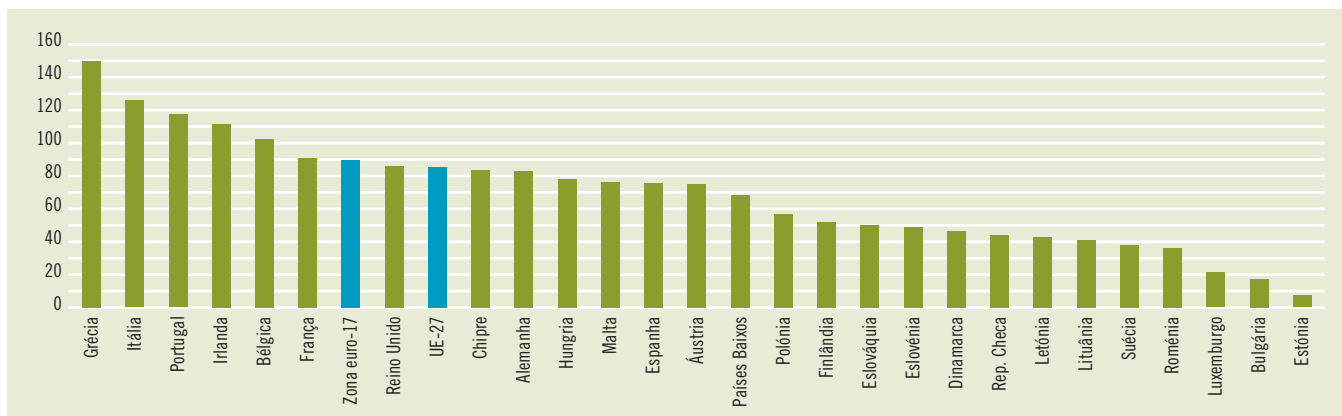
Tornam-se prementes as insuficiências da sua economia, presa na armadilha de mais de uma década de crescimento anémico, excessivo desequilíbrio externo, crédito barato, défices persis-



Défice e dívida pública da Grécia. Fonte: Ministério das Finanças da Grécia.



Dívida pública em percentagem do PIB, em 2011. Fonte: Abbas e cálculos FMI.



Dívida pública em percentagem do PIB, 2012. Fonte: Eurostat.

tentes – numa praxis contabilista nada ortodoxa, com o reconhecimento público de estatísticas manipuladas com o objectivo de iludir investidores, credores e eleitores.

A par destas tendências estruturantes, o Estado enredou-se num singular desvario organizacional: a despesa com os funcionários públicos praticamente dobrou desde a adesão ao Euro, alimentada por uma duplicação média de salários e um vigoroso aumento do número de trabalhadores estatais.

Depois, uma crescente evasão fiscal tornou ainda menos sustentável qualquer ideia de equilíbrio, pelo que restou o avolumar da dívida pública, derradeira solução para manter o oxigénio numa economia que gastava muito mais do que produzia. Uma ilusão mascarada por juros baixos e pela convicção de que, uma vez na moeda única, esse crédito nunca teria fim.

Os mercados ditaram o contrário. E muito rapidamente. Em comparação com o *spread* da Alemanha, os títulos a 10 anos começaram a subir, sobretudo a partir do momento em que a Grécia ultrapassou a Irlanda no rácio Dívida Pública/PIB e assumiu, particularmente no contexto europeu, um estigma sem precedentes.

Uma espiral de desconfiança acompanhada pelo aumento vertiginoso do preço dos *credit default swaps*, os seguros destinados a proteger quem detinha títulos emitidos pelo estado grego. E que serviam de resguardo em caso de incumprimento.

Daí até ao resgate foi um pequeno passo, com os mercados a recusarem emprestar mais dinheiro a Atenas, atendendo aos maus fundamentos da sua economia.

Em comparação com os seus congéneres europeias, a Grécia apresenta o maior nível de dívida pública de todos os países da União, logo seguida da Itália, Portugal e Irlanda. Um valor que excede os 150% do PIB, mais de sete vezes superior ao rácio apresentado pelo Luxemburgo, três vezes mais do que a Finlândia, quase o dobro da média da União e mais de uma vez e meia a média da Zona Euro.

Sem surpresa, a economia grega foi também a mais castigada desde o início da crise e a imposição de um resgate: em retração há cinco anos consecutivos, o seu produto interno caiu em mais de 1/5, com o desemprego a atingir proporções inesperadas para um país da Zona Euro. Grosso modo, um em cada quatro gregos não tem emprego e entre os jovens a taxa de desemprego ultrapassa os 40%. São valores sem precedentes no ecossistema da União e uma realidade que apenas rivaliza com o desastre social que emerge da economia espanhola.

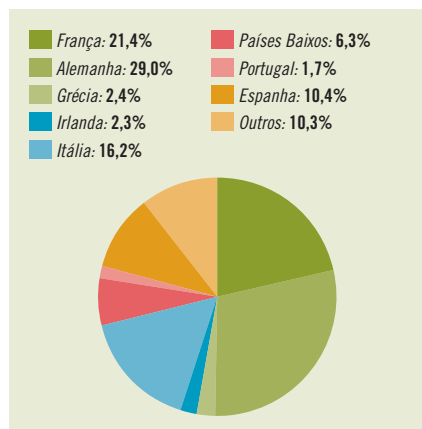
Às preocupações de uma viabilidade internacional sobrepõem-se os dramas de uma sociedade em acelerado esboramento. Sintomático, porque este é o mesmo Estado que ainda há pouco menos de uma década celebrava euforicamente a vitória num campeonato da Europa e a organização de uns Jogos Olímpicos. Isto, claro, para além de maciços investimentos em material de defesa, quase todo ele encomendado à Alemanha e sob pretexto de uma perigosa ameaça turca.

Não espanta por isso que, por mais do que uma vez, o Fundo Monetário Internacional se tenha mostrado divergente face às instituições europeias quanto ao real potencial da Grécia conseguir pagar a sua dívida e acertar na trajetória requerida.

Dúvidas crescentes que apontam para um enquadramento mais realista de que um regresso aos mercados e uma vivência sustentável só poderá ser alcançada com um perdão ainda mais profundo do actual *stock* de compromissos. Até porque a ideia de uma dívida pública de 120% do PIB em 2020 foi uma meta definida por políticos. E a maioria das trajetórias económicas não augura menos do que vinte cinco pontos percentuais a mais para essa data. Ou seja, quase uma vez e meia o valor do PIB. No fundo, tal como se apresenta actualmente.

A alternativa é ainda mais arriscada. Um regresso ao Dracma lançaria o Euro num turbilhão de consequências imprevisíveis e abriria as portas a uma catástrofe ainda maior nas terras do antigo Olimpo: os rendimentos cairiam 55%, as taxas de juro chegariam quase aos 40%, o produto desceria mais de 1/5 e o imobiliário, já largamente fustigado por esta crise, passaria a valer metade. Não há um único banco europeu que esteja disposto a aceitar este novo mapa de activos.

A fronteira é ténue e pejada de escolhos: a economia grega continua a encolher, a revolta social aumenta, as reformas são lentas ou inexistentes e o arco político permanece absolutamente frágil. A Grécia é o maior desafio à solidariedade europeia, depois de anos de irresponsabilidade partilhada. ■



Zona euro: produto interno bruto, 2011. Fonte: Statistical Office of the European Communities.

Angústias no Olimpo

O futuro da Grécia na zona euro estará sempre dependente da boa vontade e complacência dos principais países europeus, reféns da imperiosa necessidade de resguardarem a moeda única e evitarem qualquer hipótese de terramoto por via de um contágio virulento, após uma saída desordenada.

O equilíbrio é sobejamente delicado: a Grécia tem abusado na incapacidade de cumprir os sucessivos acordos e, mais importante ainda, persiste numa ausência de qualquer eficácia nas reformas estruturais a que está obrigada.

	2009	2010	2011	2012
Chipre	-1,7	1,0	0,0	1,0
Grécia	-2,3	-4,4	-5,0	-2,0
Irlanda	-7,0	-0,4	0,4	1,5
Itália	-5,2	1,3	0,6	0,3
Portugal	-2,5	1,3	-2,2	-1,8
Espanha	-3,7	-0,1	0,8	1,1
Zona euro	-4,3	1,8	1,6	1,1
União Europeia	-4,2	1,8	1,7	1,4
Mundo	-0,7	5,1	4,0	4,0

Crescimento do PIB. Fonte: FMI, World Economic Outlook.



3.2.4 • As incertezas da Europa • A diversidade de situações e de relações

Islândia: a crise de 2008 e repercussões actuais

Sofia Terlica

A ISLÂNDIA FOI UM DOS PRIMEIROS PAÍSES a ser severamente atingido pela crise do *subprime* em 2007. Este artigo mostra, num primeiro ponto, de que forma a crise se desenrolou em 2008 e, em segundo, alguns aspectos da economia depois da crise. A Islândia é uma economia de dimensão muito pequena, quando comparada com os restantes países europeus. A população é cerca de 319 mil habitantes, o que equivale a uma pequena cidade europeia. Apesar da sua pequena dimensão, desenvolveu um sistema bancário de elevada dimensão em comparação com o PIB e que ficou praticamente na sua totalidade falido em 2008.

A crise de 2008: a origem

No início de Outubro de 2008 faliram os três principais bancos da Islândia: Glitnir Bank, Kaupthing Bank e Landsbanki Íslands. De acordo com a comissão que investigou as causas desta crise financeira, o balanço dos bancos tinha atingido níveis não sustentáveis com a infra-estrutura e capacidade destes bancos. No período 2004 a 2006, o sistema bancário na Islândia beneficiou de um forte crescimento da economia e acesso aos mercados financeiros europeus. Para além do mercado europeu de dívida, os bancos islandeses tinham uma elevada exposição ao mercado norte-americano, por via da titularização dos activos dos seus bancos em CDO (*collateralised debt obligation*). O rápido crescimento dos empréstimos concedidos por estes bancos foi ainda acompanhado por uma elevada exposição aos próprios accionistas. Isto é, os principais clientes dos bancos eram também os seus principais accionistas. Por exemplo, no caso do Glitnir, em Outubro de 2008, os activos do banco em empréstimos a um dos accionistas, e companhias afiliadas, correspondia a 70% do capital próprio do banco. Esta relação significou uma coincidência entre os interesses de alguns accionistas e os dos gestores dos bancos, permitindo a tomada de risco e a di-

minuição da responsabilidade perante terceiros credores, resultando numa elevada concentração do risco. A concentração do risco deveria reflectir-se na qualidade dos rácios de capital, contudo, de acordo com os critérios de Basileia vigentes na altura, estes rácios eram muito elevados sugerindo boa capitalização bancária. Porém, os elevados rácios de capital eram alcançados por produtos derivados sobre as próprias acções, não representando qualquer garantia de capital para os depositantes ou credores.

Simultaneamente, as autoridades islandesas conduziram uma política orçamental pró-cíclica com diminuição de impostos no período de expansão económica. A política monetária foi restritiva na medida em que se registou uma subida da taxa de juro oficial (ver gráfico respectivo), contudo esta restritividade não foi suficiente para compensar o aumento da provisão de liquidez ao sistema financeiro, dada a alavancagem dos bancos em mercados externos.

“
A crise financeira [...] na Islândia, [deveu-se] em grande medida à desproporção entre a dimensão da economia doméstica e do valor gerado pelo sistema bancário.
 ”

No início de 2006, a coroa islandesa encontrava-se mais forte do que o sustentável no longo prazo (de acordo com a análise da comissão que investigou as causas da crise e que coincide com a avaliação do Fundo Monetário Internacional). Neste sentido, o défice corrente foi superior a 16% do PIB e, em 2006, surgiram alguns sinais em como estes desequilíbrios não seria sustentáveis. De facto, a coroa depreciou-se e os *spreads* de CDS (*credit default swaps*) soberanos e dos bancos aumentaram. Mas a situação acabou por acalmar.

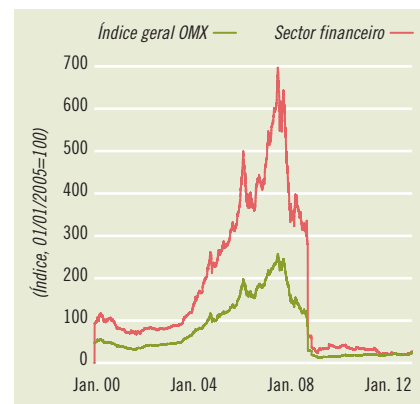
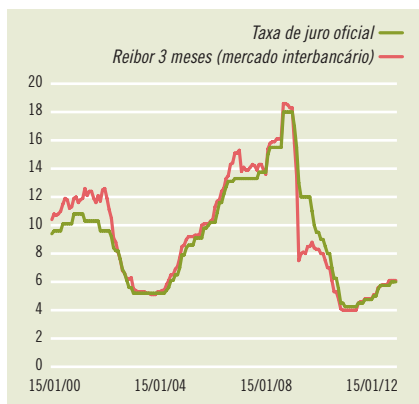
O Verão de 2007 foi marcado pelo espoletar da crise financeira internacional, num contexto de baixas taxas de juro reais, elevada alavancagem dos agentes económicos e índices accionistas valorizados. Com a queda dos preços dos produtos directamente relacionados com o mercado hipotecário de *subprime* nos EUA, os mercados financeiros entraram em ruptura. Os bancos islandeses enfrentaram sérias dificuldades de financiamento, que poderiam ser culmatadas com a captação de mais depósitos. Neste sentido os bancos aumentaram as taxas de juro de remuneração dos depósitos de retalho, procurando

atrair mais depositantes, mas o aumento dos depósitos no mercado de retalho não compensou o movimento de saída de capitais no mercado por grosso. Com as dificuldades de financiamento nos mercados financeiros, os bancos aumentaram o financiamento de curto prazo, essencialmente através de empréstimos colateralizados junto de bancos centrais (para além do banco central islandês, o Banco Central Europeu concedeu mais empréstimos nestas condições).

Neste contexto de dificuldades de financiamento dos bancos, e ao contrário do que seria expectável, os bancos islandeses aumentaram os empréstimos concedidos e aumentaram os empréstimos contraídos com colateral em títulos domésticos. Com o inverno de 2007-2008 e a diminuição dos preços dos activos, diminuiu o valor do colateral disponível para os bancos o que reforçou os problemas de liquidez. Simultaneamente, a diminuição dos preços dos activos implicou a diminuição do valor do seu capital próprio em acções. No final de 2007, a situação de liquidez e de capital dos bancos islandeses era já crítica. Durante 2008, os bancos eram os principais compradores das suas próprias acções, em transacções automáticas, procurando evitar uma situação de fuga de capitais.

Em Maio de 2008, a Islândia recebeu o apoio dos bancos centrais da Dinamarca, Noruega e Suécia com a criação de acordos de *currency swap*, tendo estes bancos insistido no sentido da Islândia reduzir o peso do seu sector bancário. Contudo, as autoridades islandesas não trabalharam nesse sentido e ficaram mais isoladas. Recorde-se também que, na mesma altura, o Banco de Inglaterra tinha rejeitado o pedido de acordo de *currency swap*.

A situação intensificou-se fortemente quando, a 15 de Setembro de 2008 o banco de investimento norte-americano Lehman Brothers faliu. Dez dias depois, o banco Glitnir não tinha condições para fazer o pagamento dos seus empréstimos

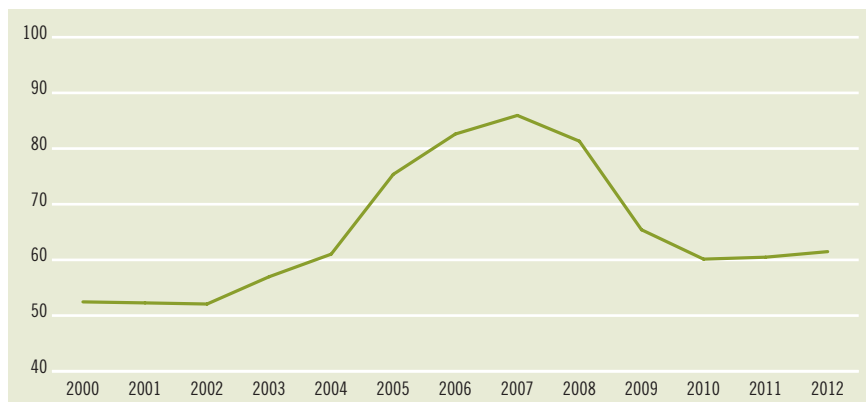




Desemprego e inflação (em %). Fonte: Thomson Reuters.

que iriam vencer no mês seguinte. Por essa razão, o governo islandês concedeu um empréstimo (de 600 mil milhões de euros, o que correspondia a 25% das reservas externas do país) em troca de 75% das acções do banco. Contudo, este empréstimo era ainda insuficiente em relação às necessidades do banco e revelou publicamente que os bancos islandeses não estavam a conseguir financiamento nos mercados. A 1 de Outubro de 2008 a notação de crédito do Glitnir foi reduzida e as dificuldades de financiamento aumentaram. Perante uma dimensão do sistema bancário que ultrapassava a economia doméstica, o governo não tinha capacidade de financiamento. A 7 de Outubro de 2008, depois de declarado o estado de emergência, as autoridades de supervisão assumiram o controlo do Glitnir. Seguiram-se as dificuldades sobre o Kaupthing e o Landsbanki, que enfrentavam semelhantes problemas de financiamento, perda do valor de colateral nos mercados financeiros e exigências de reembolsos de empréstimos e *margin calls*. O banco central fez um empréstimo ao Kaupthing Bank, utilizando uma parte significativa das suas reservas externas, pelo que não tinha fundos suficientes para satisfazer o pedido de financiamento do Landsbanki. O Landsbanki, que no início de Outubro enfrentou drásticas saídas de depósitos na sucursal de Londres, fechou a actividade no dia 6 de Outubro de 2008 e as autoridades de supervisão assumiram o controlo no dia seguinte. O Kaupthing passou a ser administrado pelas autoridades islandesas no dia 9 de Outubro.

A 19 de Novembro de 2008, o FMI aprovou um Acordo de *stand-by* no montante de 2,1 mil mi-



Preços de habitações em termos reais (índice). Fonte: Thomson Reuters.

lhões de dólares e por dois anos. Deste montante, 827 milhões foram disponibilizados de imediato. Neste acordo foram introduzidos controlos no movimento de capitais para prevenir a depreciação da coroa. Destas restrições inclui-se o controlo de todos os movimentos em moeda estrangeira que não correspondessem à compra de bens e serviços. As restrições na entrada de capitais foram removidas no 3.º trimestre de 2009 e iniciou-se uma liberalização gradual de capitais. Em 2009 a Islândia efetuou um pedido de entrada na União Europeia, fundamentando-se na importância de aderir à moeda única como meio de estabilizar a volatilidade cambial e diminuir o impacto de futuras crises financeiras e cambiais no país.

No dia 14 de Outubro de 2008 o índice accionista da Islândia, OMX alargado, desceu 67%. Foi um dos dias com a descida mais abrupta, após o pico de valorização que tinha sido atingido em Julho de 2007 (ver gráfico *Mercado accionista*).

A Islândia depois da crise

Nos últimos anos, entre 2009 e 2011, a Islândia foi dos países da OCDE com menor crescimento da produtividade do trabalho (juntamente com a Grécia), invertendo a tendência de aumento dos anos anteriores. Em termos de nível de produtividade situou-se, em 2011, perto mas abaixo da média dos países da OCDE.

A taxa de desemprego subiu para o pico de 9,3% (registado em Fevereiro de 2010), o que compara com 0,8% no final de 2007. Em 2012, a taxa de desemprego reduziu-se um pouco, para 5,7% (em Dezembro), contudo ainda substancialmen-

te acima do registado antes da crise (ver gráfico *Desemprego e inflação*). A taxa de inflação que atingiu um pico de 21,9% em Janeiro de 2009 (taxa de variação homóloga do índice de preços harmonizado no consumidor), tem vindo a diminuir mas encontra-se substancialmente acima do objectivo de 2,5% do banco central.

A crise na Islândia reflectiu-se na queda da actividade económica (ver gráfico *Taxa de crescimento do PIB real*). A recessão económica iniciou-se em 2008, mas foi mais intensa em 2009 e 2010. Em 2011 e 2012 a actividade económica já deverá ter crescido e, de acordo com o FMI, perspectiva-se que aumente o ritmo de crescimento no médio prazo.

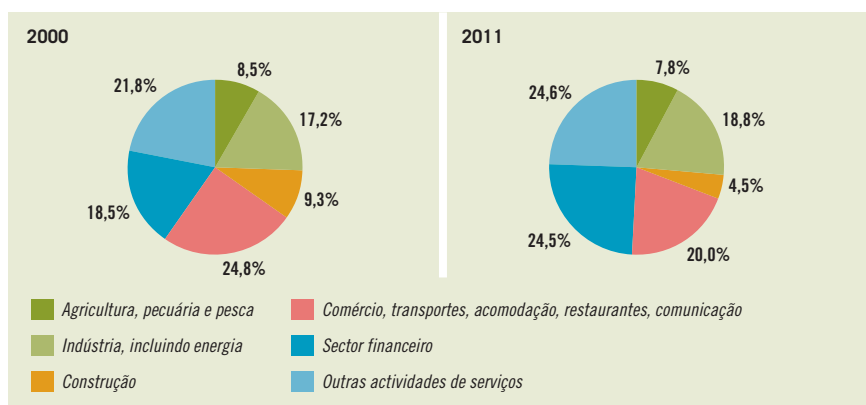
Em termos de composição, a economia da Islândia produz a maior parte do valor acrescentado na área dos serviços. Apesar da crise, o sector financeiro aumentou o seu peso no total do valor acrescentado no período 2000-2011 (ver gráficos *Valor acrescentado*).

Notas conclusivas

A crise financeira de 2007/08 atingiu proporções enormes na Islândia, em grande medida devido à desproporção entre a dimensão da economia doméstica e do valor gerado pelo sistema bancário. Esta crise teve repercussões muito elevadas em termos económicos e sociais, sendo que ainda hoje é uma economia com o desemprego elevado e a taxa de inflação está acima do objectivo do banco central. As autoridades islandesas enfrentam ainda uma dívida pública bruta de cerca de 100% do PIB, que resultou da necessidade de financiar o sistema bancário. ■



Taxa de crescimento do PIB real (em %).
Nota: os valores a partir de 2012 correspondem a projecções.
Fonte: FMI.



Valor acrescentado, 2000-2011. Fonte: OCDE.



3.2.5 • As incertezas da Europa • A diversidade de situações e de relações

Islândia: a protecção dos depósitos em caso de falência do sistema bancário

Sofia Terlica

O CASO DA CRISE BANCÁRIA DA ISLÂNDIA voltou a estar presente na atualidade após a decisão do tribunal da EFTA sobre a activação da garantia de depósitos na sequência da falência do banco Landsbanki. Este artigo apresenta essa decisão do tribunal e discute alguns dos pontos relativos à existência de crises bancárias e esquemas de protecção de depositantes.

Landsbanki e a questão do dever do Estado em assumir perdas dos bancos

Em Outubro de 2006 o banco islandês Landsbanki Íslands abriu sucursais de depósito online no Reino Unido e, em Maio de 2008, na Holanda, sob o nome de Icesave. Esta marca recebeu um número muito elevado de depósitos de investidores públicos e privados. Estas sucursais enquadravam-se na protecção islandesa de depósito e fundo de garantia dos investidores (designado de TIF) e, a partir de Maio de 2008, também se enquadravam nos fundos de garantia de depósito dos respectivos países onde estavam a operar. No dia 6 de Outubro de 2008, as sucursais deixaram de funcionar, impedido o acesso dos investidores aos seus depósitos. No dia seguinte, o Landsbanki na Islândia faliu e a Autoridade de Supervisão Financeira islandesa assumiu a direcção do banco. O Ministro das Finanças Islandês criou novos bancos, de acordo com o enquadramento do Acto de Emergência, que permitiram receber os depósitos provenientes dos bancos falidos. Entre estes novos bancos foi criado o New Landsbanki, estabelecido sob iniciativa governamental, para onde foram transferidos os depósitos existentes no banco da Islândia.

Simultaneamente, na Holanda e no Reino Unido foram iniciados procedimentos jurídicos para congelar activos do Landsbanki nos seus territórios. A Autoridade de Supervisão Financeira Islandesa declarou, a 27 de Outubro de 2008,

a obrigação de pagamento de acordo com os fundos de garantia de depósito aos clientes das sucursais na Holanda e no Reino Unido, apelando contudo para um prolongamento do prazo para efectivar este pagamento. Até final de 2008 todos os clientes receberam a compensação devida, de acordo com os fundos de garantia de depósito do Reino Unido e da Holanda, respectivamente. De facto, o TIF não tinha fundos suficientes para responder às garantias de depósito do Icesave, que eram cerca de 30 vezes a sua dimensão. Em Março de 2009, 93% dos bancos comerciais da Islândia abriu falência.

O processo da ESA e Comissão Europeia contra o Estado Islandês

A questão da não activação do fundo de garantia de depósito islandês para fazer face aos depósitos perdidos do Icesave está a ser tratada judicialmente e, no dia 28 de Janeiro, foi conhecida a decisão do tribunal da EFTA (não vinculativa e independente da decisão do Tribunal Europeu). A acusação neste processo – proposta pela Autoridade de Supervisão da EFTA (ESA) e apoiada pela Comissão Europeia – procurava uma declaração em como a Islândia tinha quebrado a directiva Europeia de 1994 sobre os esquemas de protecção de depósito. Entretanto, e em grande medida devido a este caso, a directiva europeia foi substituída em 2009. A Islândia argumentou que o estado apenas tem de garantir o cumprimento da lei no sentido de criar e supervisionar o esquema de garantia de depósito, mas não tem de fazer pagamentos de compensações em nenhuma situação. Além disso, para o caso de se considerar que o Estado deveria ter intervindo, alega uma situação de emergência, *force majeure*. Nenhum sistema de protecção bancária poderia funcionar em situação de falência total do sistema bancário como aconteceu na Islândia. De facto, a deci-

são do Tribunal revela que na Directiva em vigor apenas se exige que os estados providenciem um nível de protecção mínimo e é deixado ao critério de cada um a forma como os esquemas são organizados. Os Estados, em nenhuma circunstância são (nesta directiva) responsáveis pelos pagamentos dos depósitos, e o custo de financiamento dos esquemas de garantia deverá ser da responsabilidade das instituições de crédito. No caso de insuficiência do fundo, as instituições de crédito activas deverão cobrir a diferença. Com a nova directiva (2009/14) existe maior especificação no sentido de garantir um nível mínimo de cobertura, mas em caso de crise bancária poderá existir uma interpretação diferente. Uma vez que o financiamento dos fundos de garantia de depósito provém dos bancos, a existência de uma garantia por parte do Estado pode gerar situações de risco moral e de exposição dos Estados ao risco financeiro dos bancos. Por esta razão, mantém-se na generalidade dos analistas e na lei a posição de que os Estados não deverão ser prestamistas de última instância dos bancos.

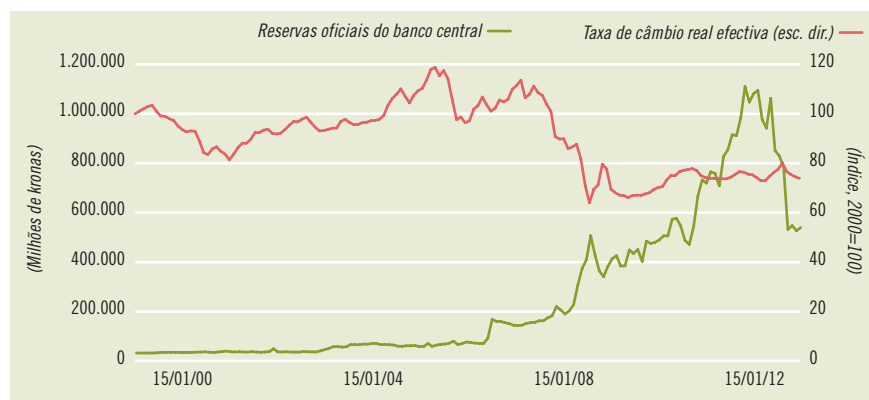
Adicionalmente, a acusação aponta que existiu discriminação no tratamento entre clientes islandeses e estrangeiros. Os clientes do banco islandês tiveram direito à totalidade dos seus depósitos, que foram transferidos para outro banco (ainda que sujeitos à impossibilidade de convertibilidade noutra moeda devido às restrições nos movimentos de capitais). Os clientes das sucursais foram ressarcidos de parte dos depósitos, através dos fundos de garantia dos seus países. Se a Islândia fosse garantir a totalidade dos depósitos das sucursais estariam em causa cerca de 66% do PIB do país.

A decisão do tribunal da EFTA rejeitou todas as acusações, considerando que, de facto, o Estado islandês não é responsável pelo cumprimento das obrigações do fundo de garantia de depósito e não existiu desigualdade no tratamento.

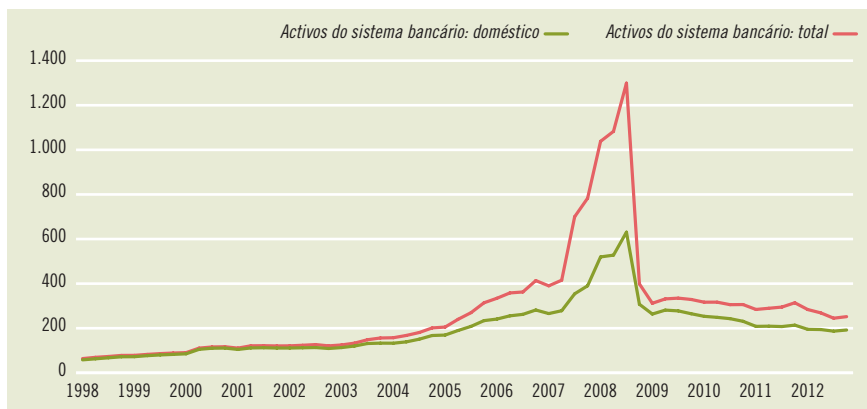
Acordos entre as autoridades islandesas, Reino Unido e Holanda

Independentemente deste processo, as autoridades dos três países procuraram desde logo entendimento. Apesar da incapacidade do TIF em cumprir com o pagamento dos depósitos do Icesave, esta autoridade em 2009 anunciou que tencionava fazer o pagamento às autoridades do Reino Unido e da Holanda. Contudo, e apesar das três tentativas, ainda não existe qualquer acordo entre as autoridades, nem sobre o tempo de pagamento nem sobre os juros.

De acordo com o Ministério dos Negócios Estrangeiros da Islândia, as autoridades do Reino Unido e da Holanda já foram reembolsadas em



Reservas e câmbio. Fonte: Thomson Reuters.



Dimensão do sistema bancário (em % do PIB). Fonte: Thomson Reuters.

cerca de 550 mil milhões de coroas islandesas, o que corresponde a 85% do total do valor mínimo a garantir por depósito, de acordo com a directiva europeia em vigor. No entanto, o TIF tenciona fazer o pagamento integral dos depósitos, e tendo em conta este montante (1.100 mil milhões de coroas), os pagamentos do TIF atingem 50%, esperando completar nos próximos anos.

As garantias de depósito e as crises bancárias

A crise financeira da Islândia é um caso paradigmático da facilidade de falência de bancos até então considerados sólidos particularmente quando a dimensão dos activos do sistema bancário ultrapassa a dimensão da actividade económica do país (ver *Dimensão do sistema bancário*). De facto, este é também o contexto para a recente crise financeira do Chipre e alerta para a importância de se estabelecerem sistemas de protecção de depósito a nível supranacional, tal como se discute ao nível da área do euro.

As lições da Islândia são claras: as garantias de depósito em países pequenos apenas são efectivas para pequenas crises. O colapso total do sistema bancário coloca-nos num diferente paradigma. As garantias de depósito são criadas pelo próprio sistema financeiro e se este falir na sua totalidade não é possível garantir o fundo de depósito. Contudo, caso a dimensão do sistema bancário não ultrapasse a dimensão económica é possível uma intervenção dos Estados, ou dos bancos centrais como *lender of last resort*. Para além desta questão da credibilidade em eventos extremos, os fundos de garantia de depósito têm uma importância não menosprezável no funcionamento do sistema bancário. A existência dos esquemas de garantia de depósito credíveis contribuiu para o bom funcionamento do sistema financeiro, transmitindo confiança aos agentes económicos e, em caso de crise, diminuindo a prevalência de fenómenos de “corrida aos bancos”.

Os fundos de garantia de depósito que conhecemos destinam-se primordialmente a pequenos depositantes¹. A legislação bancária deverá proteger os pequenos depositantes pelas seguintes razões: i) é um grupo de credores do sistema

bancário disperso e por essa razão os mecanismos individuais de protecção colocariam em causa a eficiência de funcionamento do sistema bancário; e, ii) dada a impossibilidade de garantir a protecção de todos os investidores protegem-se os mais fracos.

“
A crise financeira da Islândia é um caso paradigmático da facilidade de falência de bancos até então considerados sólidos [...]”

Os fundos de garantia de depósito deverão ter uma dimensão supranacional, em particular no caso de sistemas bancários sobredimensionados. De facto, a impossibilidade de garantir os depósitos em caso de risco sistémico passa pela dimensão do sistema bancário. A constituição de fundos supranacionais contribuiu para o melhor funcionamento do sistema e pode ainda contribuir para a homogeneização das condições de competitividade entre os bancos, principalmente se associarmos uma supervisão também supranacional. De facto, a existência de fundos de garantia de depósito comuns a diversos países é tanto mais aceitável quanto maior a integração bancária dos seus membros. Neste sentido têm contribuído as decisões ao nível da constituição de uma União Bancária na área do euro, composta por um esquema de resolução de conflitos, mecanismo de supervisão bancária e fundo de garantia de depósito (sobre este último elemento ainda não existem decisões). A crise bancária na Islândia e, mais recente, em Chipre deverão ter contribuído para alertar sobre a importância da integração destes elementos a nível supranacional.

Notas conclusivas

Os desequilíbrios macroeconómicos tendem a ser largamente analisados e acompanhados pelas instituições internacionais, mas os desequilíbrios no sistema financeiro passaram mui-

to subtilmente pelo interesse dos economistas e analistas. Em particular, a dimensão da actividade económica em relação ao sistema bancário deverá ser um primeiro alerta sobre um desequilíbrio fundamental. Em segundo lugar, as autoridades nacionais e supranacionais deverão garantir que os mecanismos de supervisão financeira detectem e evitem a excessiva tomada de risco por parte dos bancos. Mas este artigo alerta ainda para um terceiro ponto, a importante mas limitada intervenção dos fundos de garantia de depósito. Por um lado, mostra-se de que forma este importante mecanismo pode ser tão inútil em caso de falência generalizada dos bancos. Mas por outro, é um mecanismo de importância elevada na transmissão de confiança, eficiência e um novo espaço de intervenção a nível europeu. ■

Notas

¹ Como consequência da distinção entre os dois tipos de depositantes (pequenos e grandes) coloca-se a análise da fronteira entre ambos, aspecto que não discuto sem prejuízo da coerência do argumento.

3.2.6 • As incertezas da Europa • A diversidade de situações e de relações

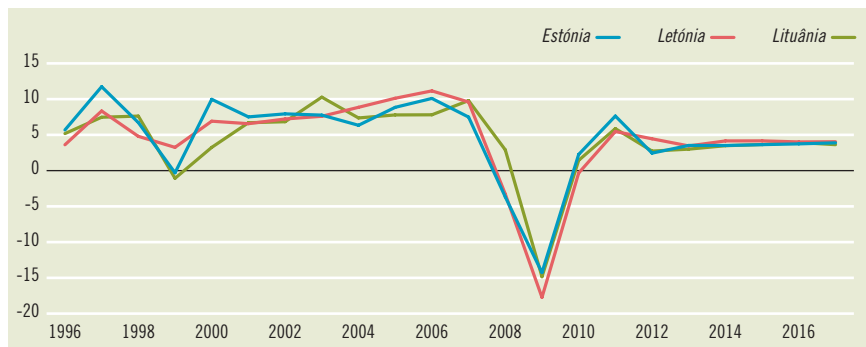
Países Bálticos: uma história de sucesso económico

Sofia Terlica

OS TRÊS PAÍSES BÁLTICOS – Estónia, Letónia e Lituânia – têm semelhanças históricas, culturais e económicas. São vistos como uma história de sucesso económico, apesar de terem atravessado graves crises económicas. As taxas de crescimento económico, muito correlacionadas entre os 3 países, revelam os dois momentos mais difíceis da sua história: a crise russa em 1998 e a crise financeira com efeitos em 2008 e, sobretudo, em 2009 (gráfico *PIB real*). Na sequência da crise russa de 1998, estes países procuraram a diversificação dos mercados de exportação para o ocidente. A crise financeira internacional de 2007-09 provocou alterações profundas no crescimento destas economias.

Década 1990 e início de 2000: processos de independência e fragilidades

Depois dos processos de independência da República Soviética a partir de 1990¹, os países bálticos enfrentaram diversas e profundas reformas económicas no sentido de privatização das empresas públicas, abertura ao comércio com outros países para o que contribuiu a entrada na Organização Mundial do Comércio e liberalização de fluxos de capitais. Algumas destas reformas foram acompanhadas de programas de financiamento do Fundo Monetário Internacional (FMI), como foi o caso da Letónia que manteve negociadas linhas de crédito (*stand-by credit*) entre 27,45 e 33 milhões de direitos de saque especiais (DSE)² entre Abril



PIB real (taxa de variação anual, em %). Estimativa a partir de 2011. Fonte: Fundo Monetário Internacional (FMI).

de 1995 e Dezembro de 2002. Nem sempre estas linhas de crédito foram activadas, mas permaneciam como medida de precaução. Para a Estónia, o FMI aprovou em 1995 uma “facilidade de transformação sistemática”, para além das linhas de crédito que perduraram até 2001. Embora um pouco mais tarde, também a Lituânia beneficiou de linhas de crédito do FMI, uma primeira em Março de 2000 no montante de 61 milhões de DSE e, em Agosto de 2001, de 86,5 milhões de DSE. Uma das maiores fragilidades que logo na década de 1990 se fez sentir foi o desequilíbrio externo. Este desequilíbrio é justificado pelo endividamento financeiro destas economias, sobretudo face a instituições financeiras nórdicas, e pelo aumento das importações de bens de consumo perante elevadas taxas de crescimento da procura doméstica.

A persistência de défices da balança corrente tornou estes países mais vulneráveis às crises internacionais, agravando a sua posição deficitária, num contexto de câmbios fixos (gráficos *Taxas de câmbio* e *Saldo da balança corrente*).

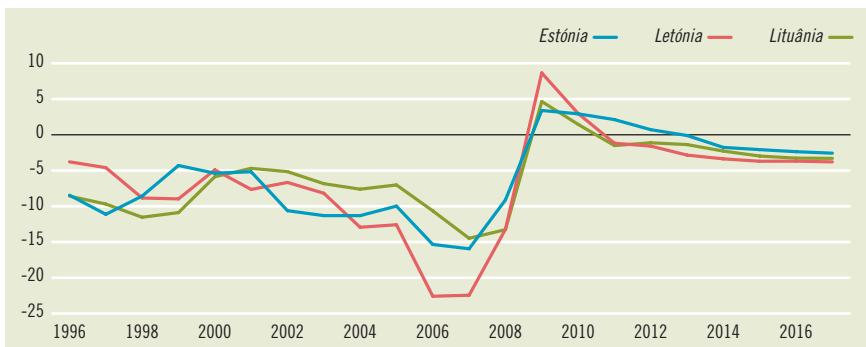
“ Nos anos que antecederam a entrada na União Europeia e até à crise financeira, os países bálticos foram um verdadeiro caso de sucesso da economia de mercado [...] ”

A manutenção dos câmbios fixos no período pós-independência foi essencial para a estabilidade cambial criando condições favoráveis para o crescimento económico acelerado. A moeda da Letónia (o lats) foi indexada à cotação dos DSE até 2005 quando passou a estar indexada ao euro. Na Lituânia, a moeda litas foi indexada ao dólar norte-americano e ao euro em Fevereiro de 2002. Na Estónia foi mantido um sistema de indexação ao marco alemão até à indexação ao euro. Os países bálticos são actualmente participantes voluntários do Mecanismo de Taxas de Câmbio 2 (MTCII)³, com a excepção da Estónia que é já membro da área do euro (desde 2011). A Letónia deverá ser o próximo país a adoptar o euro (2014), seguida da Lituânia (2015).

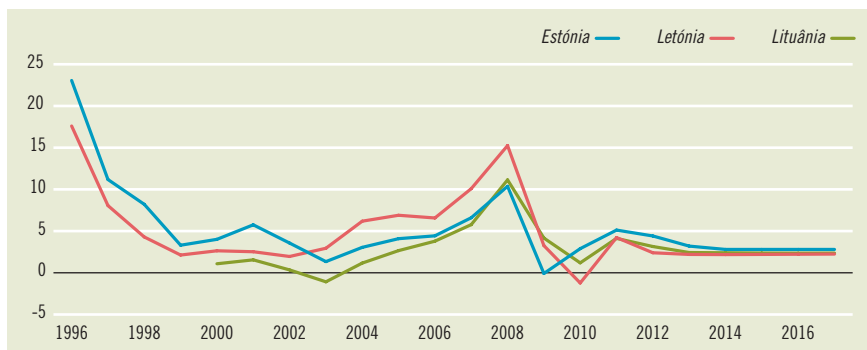
Nos anos que antecederam a entrada na União Europeia e até à crise financeira, os países bálticos foram um verdadeiro caso de sucesso da economia de mercado com elevadas taxas de crescimento económico (gráfico *PIB real*) e inflação relativamente baixa (gráfico *Inflação*). Neste contexto, verificou-se o aumento acentuado do crédito concedido, essencialmente proveniente de instituições financeiras no exterior, e o aumento dos preços das habitações. O saldo orçamental era excedentário na Estónia e ligeiramente deficitário na Letónia e Lituânia (gráfico *Saldo orçamental*).



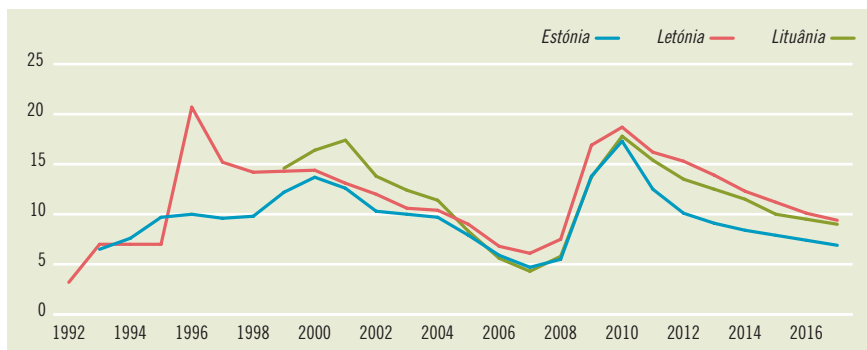
Taxas de câmbio (moeda face ao euro: índice [01/01/1999=100]). Fonte: Datastream Thomson Reuters.



Saldo da balança corrente (em % do PIB). Estimativa a partir de 2011. Fonte: FMI.



Inflação (em %). Estimativa a partir de 2011. Fonte: FMI.



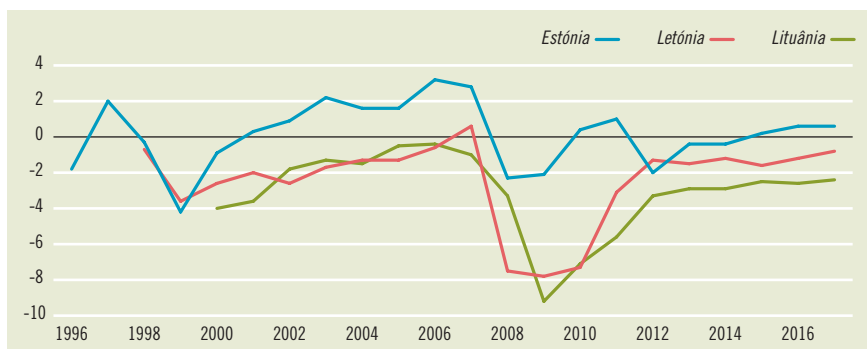
Taxa de desemprego (em %). Estimativa a partir de 2011. Fonte: FMI.

Também a dívida pública permaneceu em níveis baixos (inferiores a 25% do PIB) (gráfico *Dívida pública*).

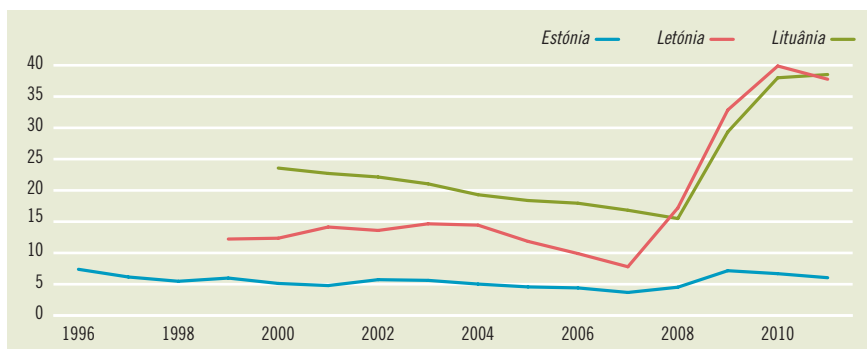
A crise financeira de 2007-09

Contudo, esta mesma estabilidade cambial, juntamente com a persistência de desequilíbrios externos, contribuiu para a acentuada crise económica em 2008 e 2009. Na Letónia, o país mais afectado pela crise financeira, a persistência dos défices correntes em conjunto com a persistência de um regime cambial fixo colocou sérios desa-

fiões na crise financeira de 2007. A diminuição dos fluxos de entrada de capitais perante a redução de liquidez global em 2007 e 2008 colocou uma pressão muito elevada sobre as reservas internacionais do país conduzindo ao pedido de ajuda internacional em Novembro de 2008. O FMI apoiou o programa de financiamento da Letónia em cooperação com a Comissão Europeia e governos europeus individuais. O financiamento foi aprovado a 19 de Dezembro de 2008, no montante de 1,7 mil milhões de euros, por 27 meses, o que correspondia a cerca de 1.200% da quota



Saldo orçamental (em % do PIB). Estimativa a partir de 2011. Fonte: FMI.



Dívida pública (em % do PIB). Fonte: FMI.

do país junto do FMI, tornando-o historicamente um dos mais elevados empréstimos concedidos. Com este financiamento, as autoridades da Letónia concordaram em políticas de contenção orçamental mantendo a paridade cambial com o euro. A crise que em 2009 tinha provocado a queda de 18% do PIB da Letónia (gráfico *PIB real*), foi ainda responsável pela forte subida da inflação (15% em 2008) e da taxa de desemprego que atingiu 18,7% em 2010 (ver gráfico *Taxa de desemprego*). Neste contexto de crise económica, em que as reservas internacionais se tornaram escassas e as intervenções das autoridades foram necessárias para garantir o financiamento de instituições bancárias, as contas públicas deterioraram-se (gráficos *Saldo orçamental* e *Dívida pública*). Estes desenvolvimentos são semelhantes aos três países, contudo a situação da Estónia é ligeiramente mais favorável. De facto, a deterioração das contas públicas não é tão evidente neste país, e a taxa de desemprego não sobe tanto na Estónia.

O pós-crise

A Letónia regressou a taxas de crescimento do produto em 2011, após 3 anos de acentuada recessão. Contudo, a taxa média de crescimento no período 2011-2017, de acordo com as estimativas do FMI, é de 4,25% substancialmente abaixo do ritmo de crescimento anterior à crise (entre 1996 e 2007 foi de 7,3%). A taxa de desemprego mantém-se elevada e é sobretudo composta por desemprego estrutural. A Letónia cumpriu com o programa de financiamento e procedeu ao reembolso antecipado, em Setembro e Dezembro de 2012, tendo conseguido regressar às emissões de títulos de dívida pública em mercado primário. Para este resultado foi possível o crescimento económico baseado no crescimento das exportações e alguma recuperação da procura doméstica. Apesar disso permanecem fragilidades na economia, como a forte desalavancagem financeira por parte dos bancos estrangeiros, isto é, diminuição da concessão de crédito à economia da Letónia, e a elevada taxa de desemprego. Na Estónia e na Lituânia a recessão económica foi também muito profunda em 2009, mas os países retomaram níveis de crescimento positivos em 2010, ainda que muito enfraquecidos para a média dos crescimentos do país. Por outro lado, os países bálticos saíram desta crise com um saldo externo que se tornou excedentário. ■

Notas

¹ A Lituânia foi o primeiro país a declarar a independência (Fevereiro de 1990), seguida da Letónia (Agosto de 1991) e da Estónia (Junho de 1992).

² Direitos de saque especiais são um activo de reserva internacional, criado pelo FMI em 1969 para complementar as reservas oficiais dos países membros. O seu valor corresponde actualmente a um cabaz das quatro principais moedas internacionais: dólar norte-americano, euro, iene japonês e libra esterlina.

³ O MTCII é um acordo cambial entre o Estados membros para assegurar maior estabilidade económica. É uma participação facultativa para os Estados que não sejam membros da área do euro. É determinada uma taxa central em relação ao euro para a moeda de cada Estado-Membro participante que não pertença à zona do euro e existe uma margem de flutuação normal de 15% relativamente às taxas centrais.

3.2.7 • As incertezas da Europa • A diversidade de situações e de relações

Irlanda: um caso de sucesso?

Sofia Terlica

A 28 DE NOVEMBRO DE 2010 a Irlanda iniciou o processo de negociação para o pacote de assistência financeira, e desde então tem sido considerada uma história de sucesso, pelo cumprimento dos termos e condições do programa. De facto, são vários os indicadores económicos que apontam para uma recuperação. Este artigo mostra alguns desses indicadores, mas também outros que revelam uma economia vulnerável e uma sociedade com uma taxa de desemprego em níveis muito elevados.

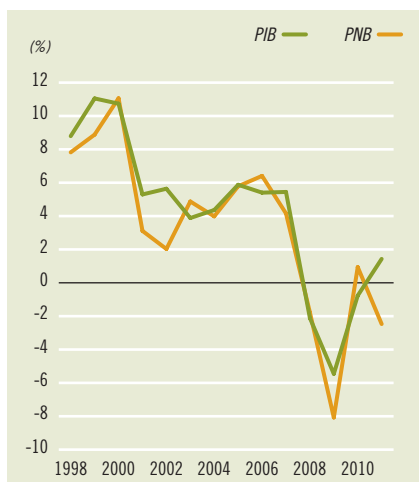
A actividade económica, que entre 2008 e 2010 esteve em recessão, está a recuperar para níveis de crescimento superiores aos da área do euro, de acordo com as previsões da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico – OCDE – (em linha com outras previsões). De facto, o programa de ajustamento a que a economia foi sujeita não parece ter impedido o seu crescimento, ao contrário do que é sugerido pela evidência empírica na Grécia e em Portugal. Esta evolução do PIB da Irlanda é justificada pelo aumento do

contributo positivo das exportações líquidas que mais que compensaram a queda da despesa interna. A análise do produto nacional bruto (PNB) dá uma imagem bastante diferente desta recuperação. Enquanto o PIB aumentou em 2011, o PNB voltou a contrair-se. Esta diferença explica-se pelo peso da saída de rendimentos líquidos para o exterior.

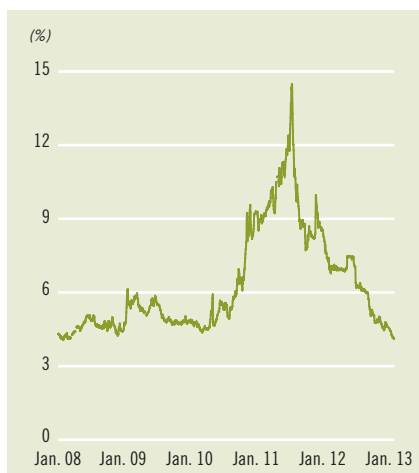
“**A crise económica que a Irlanda enfrentou a partir de 2008 reflectiu-se fortemente no mercado de trabalho [e] a taxa de desemprego atingiu níveis historicamente elevados [...]**”

Outro dos sinais positivos tem a ver com a evolução das taxas de rendibilidade da dívida soberana. A diminuição do custo de financiamento público foi mais expressiva na segunda metade de 2012, associando-se a outros acontecimentos a nível europeu, como o anúncio de um novo programa de compra de dívida pelo Banco Central Europeu (BCE) e as decisões no âmbito da união bancária. A evolução do mercado acionista vem reafirmar uma perspectiva positiva para o desenvolvimento futuro desta economia. De facto, desde final de 2010 e até ao final de 2012, o principal índice bolsista irlandês apreciou-se cerca de 21%, o que compara com uma apreciação de 16% do S&P 500 e uma depreciação do índice Eurostoxx. Esta evolução do índice Irlandês não é acompanhada, contudo, por todos os sectores do índice. Em particular, o sector dos bancos registou nesse período uma queda de 69%, muito devido à acentuada queda dos preços das acções ao longo de 2011. De facto, parte do programa de assistência financeira requerido no final de 2010 procura contribuir para o financiamento de alguns bancos. De

acordo com a informação da *European Banking Authority*, as injeções de capitais nos bancos mais vulneráveis permitiram atingir os dos rácios de core Tier 1¹ adequados, em 2011. Os resultados do último *stress test*, divulgados em Julho de 2011, mostram que os três bancos irlandeses analisados tinham um rácio de capital Tier 1 acima de 5% e apenas um desses bancos estava abaixo do nível de 8%. Apesar desta recuperação ao nível do capital dos bancos, em relação às fontes de financiamento dos bancos irlandeses mantém-se um elevado recurso ao Euro sistema, o que poderá significar alguma dificuldade em obter financiamento através do mercado interbancário. Os problemas de liquidez poderão, em situação de agravamento da turbulência nos mercados financeiros, repercutir-se no balanço dos bancos. A recapitalização dos bancos teve, contudo, uma contrapartida bastante custosa para os irlandeses, pois o sector público assegurou em parte a melhoria das condições de capital dos bancos. Por esta razão, a dívida pública tornou-se uma das mais elevadas da área do euro, cerca de 120% do PIB em 2012. Ainda que seja previsível uma redução deste rácio no contexto de crescimento económico, no cenário alternativo de alguma estagnação do PIB poderá esta tendência inverter-se e este rácio aumentar para 130% do PIB em 2017 – de acordo com as estimativas do FMI. Os riscos associados à evolução da dívida na Irlanda relacionam-se com as eventuais necessidades de capital dos bancos (e o seu financiamento através do estado), uma diminuição do crescimento económico (que assenta sobretudo na parte externa) e um aumento das taxas de juro (em parte afectadas pelos desenvolvimentos internacionais). O elevado nível de endividamento do país não é, neste contexto, reflexo do investimento ou fornecimento de bens e serviços para as gerações futuras, mas reflexo de condições financeiras dos bancos e dos mercados internacionais. Se enquadrarmos o rácio da dívida no PIB numa perspec-



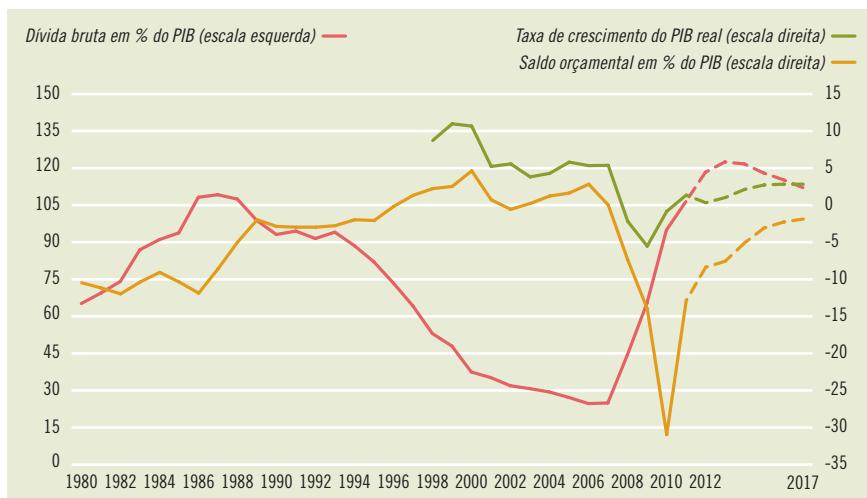
Evolução do produto: taxa de crescimento real. Fonte: Central Statistic Office.



Taxa de rendibilidade dos títulos de dívida pública a 10 anos. Fonte: Reuters.

	Níveis anteriores à crise ¹	Índice		Variação (%)
		31/12/2010	31/12/2012	
Total				
EUA: S&P500	1.469,4	1.257,6	1.426,2	13
RU: Footsie100	6.423,3	5.899,9	5.897,8	0
Japão: Nikkei225	17.588,7	10.228,9	10.395,2	2
Área do Euro: Eurostoxx 300	418,0	274,4	260,8	-5
Irlanda	667,9	186,0	225,3	21
Sector bancário				
EUA: S&P500	396,3	148,8	158,2	6
RU: Footsie100	10.994,3	4.678,5	4.427,4	-5
Japão: Nikkei225	2.355,4	1.035,5	1.070,4	3
Área do Euro: Eurostoxx 300	465,5	160,9	112,4	-30
Irlanda	255,6	4,9	1,5	-69

Índices mercado accionista. ¹ Média entre 01/01/2007 e 31/07/2007. Fonte: Thomson Reuters e Bloomberg.



Finanças públicas. Nota: A partir de 2012 os dados referem-se a projecções. Fonte: FMI (WEO, Outubro de 2012).

tiva histórica observamos um aumento abrupto em 2010 (ver gráfico *Finanças Públicas*). Ainda que a evolução do défice tenha acompanhado de forma contracíclica os desenvolvimentos do PIB, neste caso, a evolução do défice esteve fortemente ligada ao financiamento dos bancos e não a medidas de estímulo orçamental. Para 2012 prevê-se um défice de 8,3% e de 7,5% para 2013 (estimativas do FMI). Contudo, excluindo os pagamentos de juros e o apoio a conceder aos bancos, o saldo orçamental deverá situar-se em -4,4% e -1,8% em 2012 e 2013, respectivamente. Do lado da procura interna, as famílias enfrentam uma redução do rendimento disponível desde 2008. No mercado da habitação os níveis de preços permanecem relativamente estáveis, após a

forte queda em 2007. Este abrandamento abrupto em 2007 no mercado da habitação, que alguns analistas consideram o rebentar de uma bolha especulativa neste mercado (após a apreciação de 239% dos preços nominais entre 1998 e 2007), motivou em grande medida os problemas do sector bancário e a recessão económica. A partir de 2007 os preços diminuíram situando-se em 2012 em níveis semelhantes aos de 1998. Em reacção a esta evolução, a taxa de variação dos empréstimos para a compra de habitação tem sido negativa desde final de 2008, permitindo uma diminuição do rácio de endividamento das famílias que, contudo, se situa ainda acima dos 200%. A crise económica que a Irlanda enfrentou a partir de 2008 reflectiu-se fortemente no mercado de



Preços das habitações na Irlanda: índice real. Fonte: OCDE.

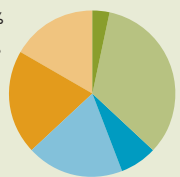
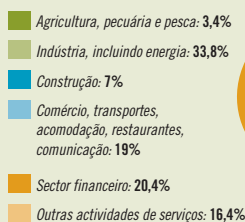


Taxa de desemprego. Nota: A partir de 2012 os dados referem-se a projecções. Fonte: FMI (WEO, Outubro, 2012).

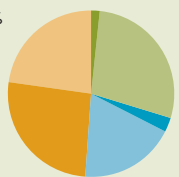
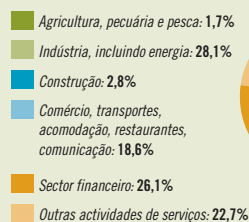
A ECONOMIA DA IRLANDA

A Irlanda é uma economia pequena e aberta. O produto interno bruto foi de 159 mil milhões de euros em 2011 e o produto nacional bruto 127 mil milhões. *Per capita*, o PIB irlandês é superior à média da União Europeia e dos países da OCDE. Em termos de composição por sectores, o valor acrescentado (VA) da Irlanda era, em 2011, essencialmente produzido no sector dos serviços e, dentro do sector terciário, em particular no sector financeiro que contava com 26% do total do VA. Em relação a 2000, o VA produzido no sector da construção diminuiu significativamente (de 7% para 2,8%), resultado da forte queda do preço das habitações.

Valor acrescentado: Irlanda 2000



Valor acrescentado: Irlanda 2011



Fonte: OCDE.

Em termos demográficos, a Irlanda tinha, em 2011, 4,6 milhões de habitantes, tendo aumentado 17% desde 2002. Além disso, a população tem uma idade média de 36,1 anos e apenas 11% da população tem 65 ou mais anos, o que contrasta com a média dos países da OCDE de 14,8%.

A Irlanda foi, na década de 1990, considerada uma história de sucesso: elevadas taxas de crescimento do produto, com baixa inflação. De facto, nessa década, o crescimento económico e sobretudo a produtividade do trabalho atingiram níveis muito elevados. A Irlanda é um dos países com mais elevada produtividade do trabalho (a seguir à Noruega e ao Luxemburgo). Contudo, na década de 1980 e 1990 a taxa de desemprego encontrava-se em níveis ainda mais elevados que os actuais. Em termos de rácio de pobreza, a Irlanda tem 0,09, o que compara com 0,11 da média dos países da OCDE. O índice de Gini de 0,29 coloca a Irlanda em 13.ª posição, acima da média dos países da OCDE. De acordo com a análise da OCDE, a desigualdade dos rendimentos medida pelo índice de Gini atenuou-se entre meados dos anos 1980 e 1990, mas, no mesmo período, aumentou a taxa de pobreza.

trabalho. De facto, a taxa de desemprego atingiu níveis historicamente elevados e, apesar de se perspectivarem melhorias no desempenho económico, a taxa de desemprego deverá situar-se acima de 10% ainda em 2017, num ano em que o *output gap* já se encontra positivo de acordo com as mesmas previsões do FMI. A destruição do mercado de trabalho é um fenómeno preocupante não só em termos económicos mas também sociais.

Notas conclusivas

A Irlanda tem, nos últimos anos, um crescimento económico baseado na dinâmica positiva das exportações. Isso tem contribuído para o cumprimento dos requisitos do programa de assistência financeira a que recorreu no final de 2010. Contudo, a Irlanda tem ainda um sector bancário com financiamento muito dependente do Euro-sistema e uma procura interna enfraquecida com uma taxa de desemprego de 14,6% (em dezembro de 2012). Tendo em conta o negativo impacto social destes resultados, a Irlanda dificilmente pode ser considerada um caso de sucesso. ■

Notas

¹ O core Tier 1 é o indicador utilizado na análise da solvabilidade das empresas do sector bancário. Corresponde aos fundos próprios de base, isto é, ao capital social e às reservas acumuladas (soma dos lucros não distribuídos).



3.2.8 • As incertezas da Europa • A diversidade de situações e de relações

A Ucrânia e as incertezas da União Europeia

Alena Vieira
Francisco Melo

A VIZINHANÇA DA UNIÃO EUROPEIA (UE) continua a apresentar novos desafios para a ação da UE enquanto ator regional. Uma grande parte destes desafios está relacionada com a Primavera Árabe, que fez a UE repensar os seus instrumentos, incentivos e bases de cooperação com os países da sua vizinhança. Ao mesmo tempo, os dilemas e problemas das relações com a UE não são específicos para o Sul, mas também para o Leste da sua vizinhança. No contexto das novas iniciativas integrativas de Moscovo, surge novamente a antiga pergunta: como lidar com os países orientados para a UE, mas que se situam numa zona vista por Moscovo como sendo da sua esfera de influência, o seu 'Estrangeiro Próximo'? Entre todos os países que participam na Parceria Oriental, a Ucrânia ocupa um lugar especial no contexto dos dilemas e desafios para a UE.

A UE e o estado da democracia na Ucrânia em 2012

No decorrer do ano de 2012 a relação entre a União Europeia e a Ucrânia não mudou significativamente. Este foi, aliás, um ano que confirmou um cenário de paralisação na ligação bilateral, fruto, em grande medida, de um contexto político interno em contínua degradação. Ilustrativo deste ponto foi a necessidade por parte de Kiev de cancelar a cimeira da Iniciativa Centro-Europeia, em Maio 2012, devido à decisão dos líderes dos países regionais de não atender a este evento. Os líderes dos países da União Europeia também optaram por um boicote do campeonato de futebol Euro 2012 que decorreu na Polónia e Ucrânia, denunciando a precariedade democrática vivida em Kiev, e, em particular, o atropelo dos direitos humanos

verificados nos maus tratos à principal opositora do executivo, Yulia Tymoshenko.

Este quadro tornou-se particularmente evidente desde a eleição de Viktor Yanukovich, em Fevereiro de 2010. Com efeito, as políticas de condicionalidade positiva da UE, intuídas a forjar laços de maior proximidade com base em incentivos, em primeiro lugar, económicos (ver texto *Ucrânia e a posição de liderança na Parceria Oriental*), têm apenas merecido o desinteresse e alheamento do executivo ucraniano. Segundo Iryna Solonenko (2012) tal comportamento salda-se numa *performance* democrática significativamente deteriorada, num ambiente negocial adulterado e num sistema judicial totalmente sob o controlo do poder político. Ademais, "a liberdade de associação, a liberdade de expressão juntamente com outras liberdades políticas e individuais indispensáveis ficaram seriamente comprometidas, enquanto a corrupção atingiu um nível ainda mais elevado" (Solonenko, 2012).

Viktor Yanukovich tem sido, pois, a face visível de um sistema viciado que "desliza no sentido contrário da democracia, consubstanciando um caso exemplar da construção de um estado autoritário com grande centralização de poder no presidente. Procurando explicar as razões desta concentração autoritária, Olena Prystayko (2012) aponta cinco razões principais, a saber: a apatia/indiferença da maioria da população, juntamente com a decepção com a política e respectivos políticos; o receio de possíveis acções coercivas ou perseguição política por parte das autoridades; a grave situação económica do país, que faz a sociedade pensar mais na sobrevivência do que propriamente na defesa dos seus direitos e liberdades; desunião

e fragilidade das instituições da sociedade civil; e finalmente, a falta de democracia no seio da própria oposição democrática (Prystayko, 2012). Perante estes desenvolvimentos, não surpreende que em 2012, a Ucrânia tenha perdido, pela primeira vez, o seu estatuto especial do país mais avançado da Parceria Oriental, cedendo esta posição à Moldávia. Até há bem pouco tempo, o estatuto da Ucrânia enquanto o país mais avançado da Parceria Oriental era incontestável: o primeiro Plano de Acção da Política Europeia de Vizinhança foi elaborado para a Ucrânia, a Zona do Comércio Livre Aprofundada e Alargada (ZCLAA) foi pela primeira vez codificada num Acordo de Associação (AA) com a Ucrânia, e o próprio Acordo de Associação, que tinha a ZCLAA como seu componente central, foi negociado durante vinte fases ao longo de três anos, e rubricado em Dezembro de 2011, também com a Ucrânia.

As eleições parlamentares de Outubro de 2012

Perante este panorama endógeno, as eleições parlamentares de Outubro de 2012 não foram mais que uma tímida tentativa de mudar o *status quo ante*. Para o escrutínio, quatro forças políticas apresentaram-se como grandes candidatas: o Partido das Regiões, liderado por Viktor Yanukovich, e até então detentor do poder executivo, bem como da maioria na Verkhovna Rada; a Oposição Unida, uma coligação de vários partidos, o maior do qual é *Batkivshchyna* de Yulia Tymoshenko, seguido da Aliança Ucraniana Democrática para Reformas (UDAR) liderado por Vitaly Klitschko, e do Partido Comunista da Ucrânia, bem como do partido nacionalista *Svaboda*.

As votações, na sequência daquilo que a campanha tendenciosa já deixava antever, evidenciaram graves obstruções à livre expressão dos cidadãos. Do abuso dos recursos administrativos ao suborno de eleitores (Borshchevskaya, 2012), passando pela manipulação dos media e chegando mesmo à prisão de dois opositores proeminentes (Herszenhorn, 2012). De referir é também a avaliação negativa feita, pela primeira vez desde 2004, pelos observadores da Organização para a Segurança e Cooperação Europeia (OSCE) que empregou neste acto eleitoral o maior número de observadores de sempre neste país, 635. De acordo com o relatório da organização, o sufrágio fora marcado pelo desequilíbrio de forças decorrente da falta de transparência na campanha, ao financiamento dos partidos, bem como a uma cobertura mediática nivelada (OSCE, 2012). Por seu turno, os resultados, além da tradicional "disfunção" regional (Cheney, 2012), demonstraram uma tímida recuperação das forças da oposição, ainda que não colocassem em causa a vitória

UCRÂNIA E A SUA POSIÇÃO DE LIDERANÇA NA PARCERIA ORIENTAL

Em contraste com a antiga política instituída durante a liderança de Viktor Yushenko, a Ucrânia perdeu a sua posição privilegiada na Parceria Oriental, cedendo esta posição à Moldávia, que assumiu uma política de reformas democráticas e integração com a UE, em especial após a mudança de governo em 2009. A Moldávia começou a negociar com a UE o seu Acordo de Associação com a Zona do Comércio Livre Aprofundada e Alargada como a sua parte principal, em Dezembro 2011.

Entre UE e a Ucrânia, a negociação do Acordo de Associação remonta a Janeiro de 2007, tendo como propósito colocar a Ucrânia na vanguarda dos países abrangidos pelo mesmo tipo de *framework* relacional. Após longa maratona negocial, o acordo foi finalmente finalizado em Dezembro de 2011, tendo ao seu abrigo sido estabelecida uma Zona do Comércio Livre Aprofundada e Alargada. Não obstante, perante a atitude da liderança ucraniana, Bruxelas decidiu adiar a assinatura do Acordo de Associação, além adiar a Cimeira UE-Ucrânia de 2012, evento este que se realizava anualmente desde o estabelecimento do Acordo de Parceria e Cooperação, em 1998. Seguindo a política do princípio '*more fore more*', que está na base da Política Europeia de Vizinhança, a UE atribuiu carácter prioritário à Moldávia.

Depois de ter recebido o Plano de Acção para a Liberalização dos Vistos em 2011, Chisinau conseguiu avançar no processo das necessárias alterações legais, assinando, em Julho 2012, o acordo sobre a segunda fase do Plano de Acção para Liberalização dos Vistos. Já a Ucrânia, que recebeu o mesmo acordo em Dezembro 2010, ainda não conseguiu concluir a primeira fase. Outros países da Parceria Oriental, (e.g. a Geórgia), começaram com os seus processos das negociações sobre Zona do Comércio Livre Aprofundada e Alargada e/ou processo de Liberalização dos Vistos. Com esta *big picture*, é justo afirmar que uma posição exclusiva e especial da Ucrânia no quadro da Parceria Oriental parece ter-se esfumado.

Partido	Porcentagem de votos	Sistema proporcional (deputados)	Círculos uninominais (deputados)	Total (deputados)
Partido das Regiões	30,22	73	115	188
Oposição Unida	25,37	61	43	104
UDAR	13,86	34	6	40
PCU	13,26	32	0	32
Svoboda	10,36	25	11	36
Centro Unido	-	0	3	3
Partido do Povo	-	0	2	2
Partido Oleg Lyashka	-	0	1	1
Soyuz	-	0	1	1
Independentes	-	0	43	43
Total	-	225	225	450

Resultados das eleições parlamentares de 2012. Fonte: *International Republican Institute, 2012.*

do partido do poder. Uma vez que dos 450 lugares da Rada, metade são escolhidos pelo sistema proporcional e a restante metade através de círculos uninominais, é justo avaliar ambos (ver tabela *Resultados das eleições parlamentares de 2012*).

O *output* do exercício eleitoral veio, como se esperava, fazer perdurar o impasse nas relações UE-Ucrânia, com efeitos nocivos para as partes. Da parte de Bruxelas, torna-se insuficiente o esforço político empreendido ao longo dos anos, visando uma integração mais efectiva da Ucrânia no modelo europeu e ocidental. Por seu turno, do lado de Kiev, as reformas iniciadas e os progressos realizados podem simplesmente esfumar-se.

O processo contra Yulia Tymoshenko

A ex-Primeira-ministra Yulia Tymoshenko não tinha possibilidade de participar nas eleições parlamentares no dia 28 de Outubro de 2012 e em protesto contra as falsificações do processo eleitoral, entrou em greve de fome, que interrompeu a 15 de Novembro, depois de 18 dias.

Em Outubro de 2011, Tymoshenko fora condenada a uma sentença de sete anos de prisão por abuso de poder no momento da assinatura do tratado de fornecimento de gás com a Rússia. Além disto, a então Primeira-ministra deveria pagar 150.000 euros à empresa estatal *Naftogaz*. A 18 de Dezembro de 2012, Tymoshenko recusou, pela décima segunda vez, assistir à audiência do tribunal, justificando a sua posição com o estado de saúde e o processo de reabilitação, supervisionado por médicos alemães.

Anteriormente, a 3 de Julho de 2012, o Tribunal Europeu de Direitos Humanos declarou como ilegal a detenção do Ministro dos Assuntos Internos, Yuri Lutsenko, que em Agosto de 2008 fora condenado a mais dois anos e meio de prisão (a sentença inicial fora de quatro anos), com novas acusações. Note-se, porém, que os processos de Yulia Tymoshenko ou Yuriy Lutsenko, não são casos isolados: existem processos contra vários membros do antigo governo.

Enquanto Moscovo criticava as lideranças ucranianas, afirmou que as suas acções se inseriam num contexto anti-Rússia, a União Europeia sempre as criticou pela aplicação da justiça de maneira selectiva, em processos com claras motivações políticas. Ademais, os representantes da UE ameaçavam com a possibilidade de não-ratificação do

Acordo de Associação e respectiva ZCLAA, caso Yulia Tymoshenko fosse presa ou impedida de concorrer às eleições parlamentares de 2012. De acordo com a posição assumida por Bruxelas, num país que se orienta para a União Europeia, não poderia haver prisioneiros políticos.

A Rússia, União Eurasiática e a União Europeia

Em Dezembro de 2011, Vladimir Putin anunciou, no seu artigo do jornal *'Izvestia'*, a ideia de formar, em 2012, uma União Eurasiática, partindo da já existente União Aduaneira, constituída pela Rússia, Bielorrússia e Cazaquistão. O projecto faz constantes referências ao modelo da União Europeia, integrando a Comissão Eurasiática, que começou o seu trabalho em 2012, bem como o Parlamento Eurasiático, cuja criação ainda está no papel. As referências à trajetória da integração na União Europeia (e ao Mercado Comum) são notórias no projecto do Espaço Económico Comum, com as 'quatro liberdades', incluindo o movimento das pessoas, capitais, produtos, e serviços. Quirguistão e Tajiquistão já demonstraram interesse em aderir à União Aduaneira.

“**Enquanto Moscovo criticava as lideranças ucranianas, afirmou que as suas acções se inseriam num contexto anti-Rússia, a União Europeia sempre criticou as lideranças ucranianas pela aplicação da justiça de maneira selectiva, em processos com claras motivações políticas.**”

A União Aduaneira, como conducente a uma União Euroasiática, segundo a planeia Moscovo, é uma forma de contrapor a ZCLAA oferecida por Bruxelas no Acordo de Associação. Em 2012, as lideranças russas demonstraram que estão preparados para lutar por novos Estados-membros. Entretanto, o Primeiro-ministro ucraniano Mykola Azarov já afirmou que Kiev terá um novo preço de gás 160 dólares – em comparação com 425 dólares por 1.000 metros cúbicos, caso a Ucrânia

entre na União Aduaneira. Em Setembro 2012, Moscovo anunciou as condições de redução do preço de gás para a Moldávia, tendo este país de denunciar o protocolo de participação na Comunidade Energética Europeia – ponto de fricção é a necessidade de Chisinau adotar o chamado 'terceiro pacote energético' proposto pela UE até 2015, que almeja uma liberalização do mercado energético europeu – afastando-se, assim, da UE. Tanto Kiev como Chisinau recusaram a proposta russa. Entretanto, Kiev declarou o seu interesse em participar no trabalho da Comissão Eurasiática, presidida pelo oficial russo Viktor Christenko, na qualidade de observador.

De notar que a União Euroasiática surge num contexto de alguma debilidade da União Europeia, amplamente discutida e analisada na Rússia. Neste sentido, a UE tem-se afigurado um modelo de aprendizagem para uma União Eurasiática em formação, e de acordo com o Presidente da Rússia, Vladimir Putin, a União Eurasiática poderá aproveitar as lições da integração na União Europeia, evitando os erros já conhecidos e assim, percorrer o caminho até a União Eurasiática mais depressa, conseguindo cumprir o prazo de 2015, previamente estabelecido.

No contexto das novas iniciativas surge a antiga pergunta: será que a Rússia e a União Europeia consigam desenvolver políticas compatíveis em relação a sua vizinhança? ■

Referências

- BORSHCHEVSKAYA, Anna. 2012 — “Ukraine’s Parliamentary Election 2012: A Critical Moment for Democracy”. Atlantic Council’s Dinu Patriciu Eurasia Center. Disponível em: http://www.acus.org/files/publication_pdfs/403/Eurasia_Ukraine.pdf
- HERZENHORN, David. 2012 — “Observers Denounce Ukrainian Election, Citing Abuses by Rulers”. *New York Times*. Disponível em: http://www.nytimes.com/2012/10/30/world/europe/international-observers-denounce-ukrainian-election.html?_r=0
- ORGANIZAÇÃO PARA A SEGURANÇA E COOPERAÇÃO NA EUROPA 2012 — “Statement of Preliminary Findings and Conclusions — Ukraine Parliamentary Elections, 28 October 2012”. Disponível em: <http://www.osce.org/odihr/elections/96675>
- PRYSTAYKO, Olena. 2012 — “Two years of Viktor Yanukovich in power: Observations and conclusions of a trip to Ukraine in December 2011 — January 2012”. *EU Observer*. Disponível em: <http://blogs.euobserver.com/prystayko/2012/02/20/two-years-of-viktor-yanukovich-in-power-observations-and-conclusions-of-a-trip-to-ukraine-in-december-2011-january-2012/>
- SONONENKO, Iryna. 2012 — “Ukraine and the EU after Ukraine’s Parliamentary Elections 2012: How to Break the Stalemate?”. *German-Nordic-Baltic Forum*. Disponível em: http://www.iep-berlin.de/fileadmin/website/08_Veranstaltungen/Baltic-Nordic/2012/IrynaSolonenko_UKRAINE_AND_THE_EU.pdf
- http://www.washingtonpost.com/opinions/ukraine-slides-away-from-democracy/2012/11/08/00722094-2935-11e2-b4e0-346287b7e56c_story.html
- <http://www.rferl.org/content/european-court-says-ukraine-lutsenko-detention-illegal/24633694.html>
- <http://www.kyivpost.com/content/ukraine/azarov-russia-promises-ukraine-gas-for-160-if-it-joins-customs-union-314122.html>
- http://www.latimes.com/news/politics/topoftheticket/lat-na-tt-yanukovich-20120930,0,4412852_story
- <http://www.dw.de/ue-amea%C3%A7a-7a-reverrela%C3%A7%C3%B5es-com-ucr%C3%A2nia-ap%C3%B3s-condena%C3%A7%C3%A3o-de-tymoshenko/a-15453623>
- http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/127064.pdf
- <http://ria.ru/economy/201202/554649085.html?ria=qdt06u5a40a62pb423cgddso3n8tacc>
- http://www.eabr.org/general/upload/CIIP%20-%20Zidania/Yerbook-2012/a_n5_2012_07.pdf



3.2.9 • As incertezas da Europa • A diversidade de situações e de relações

A Turquia e a Europa: um ano estranho

André Barrinha
Laura Bastos

O ANO DE 2012 FOI DE EXTREMOS no que ao relacionamento entre a Turquia e os seus parceiros europeus diz respeito. A criminalização em França da rejeição do genocídio arménio, juntamente com o início da Presidência cipriota da União Europeia (UE) em Julho, marcaram de forma negativa a agenda relativamente às relações entre Ancara e Bruxelas. Por seu turno, o papel ativo da Turquia, saudado pela UE, no contexto da Primavera Árabe e a aposta de Ancara em fazer rejuvenescer o processo de adesão, revelaram-se aspectos positivos e promissores face a um relacionamento que se tem mostrado tão complexo como multifacetado.

A questão arménia

Uma vez mais, o não reconhecimento do genocídio arménio importuna as relações internacionais da República da Turquia, na medida em que, além de não permitir estabelecer laços diplomáticos firmes entre a Turquia e a República da Arménia, esta questão é também uma “pedra no sapato” nas relações da Turquia com vários países, incluindo os próprios Estados Unidos.

Não é também a primeira vez que este assunto dificulta a sua relação com a França. Embora não tenha obtido a aprovação do Senado, já em 2006, a Assembleia Nacional (AN) francesa tinha aprovado uma proposta de lei que determinava a penalização da negação do genocídio arménio. Desta feita, além de novamente aprovada na AN, a proposta de lei seria igualmente aprovada no Senado, em Janeiro de 2012. No entanto, a mesma acabaria por ser revogada pelo Conselho Constitucional no mês seguinte, por violar o direito à liberdade de expressão.

Durante o período de discussão da lei, a questão gerou uma resposta fervorosa por parte da Turquia que se fez sentir através das reações intempestivas do primeiro-ministro turco, Recep Tayyip Erdogan, e das sanções militares e políticas impostas à França pela Turquia. Contrastando com a atitude contida de Sarkozy, que apelou à calma por parte das autoridades turcas, invocando a soberania nacional francesa como argumento de defesa, Erdogan apelou a uma proposta de lei de “racista”. Utilizando um discurso repleto de referências aos direitos humanos, os representantes políticos turcos argumentaram que esta lei seria uma violação da liberdade de expressão e pensamento, assim como um incentivo à discriminação contra os turcos em França. Erdogan afirmou ainda que esta proposta de lei constituía um exemplo da animosidade contra os muçulmanos, presente não só em França, mas em toda a Europa. O retomar das relações entre a França e a Turquia foi apenas anunciado em Junho, altura em que François Hollande tinha já sucedido a Sarkozy na

Presidência francesa. Todavia, esta questão continua em aberto sendo conhecida a intenção de Hollande em apresentar uma nova proposta de lei referente ao reconhecimento do genocídio arménio.

A Turquia e a União Europeia

A Turquia tinha já anunciado no final de 2011 que pretendia suspender as relações com a UE durante a presidência cipriota¹. A advertência lançada pela Turquia, apelidada de “ameaça” pelo Conselho Europeu, foi efetivamente cumprida durante o período da presidência cipriota.

Contudo, ao mesmo tempo que a Turquia se preparava para marcar a sua posição face à presidência cipriota, o seu processo de adesão recebia um novo incentivo com a adopção da chamada “Agenda Positiva”. Esta iniciativa, fruto da pressão diplomática turca, demonstra a tentativa de ambas as partes em superar a estagnação a que sucumbiu este processo. Para a sua concretização, a UE e a Turquia estabeleceram grupos de trabalho com o intuito de acelerar a harmonização entre as leis europeias e turcas em oito capítulos, alguns dos quais se encontram ainda bloqueados nas negociações para a integração europeia.

“ [...] a Turquia é hoje um país politicamente estável, economicamente pujante e confiante no seu lugar do mundo. ”

Esta é uma medida fora do comum no historial dos processos de adesão à UE, o que demonstra por si só a dificuldade inerente ao processo desta candidatura. Uma dificuldade que tem vindo a frustrar continuamente as expectativas da população turca, cada vez mais eurocéptica. Em mais uma recente sondagem, realizada pela Fundação Germano-turca para a Educação e Investigação Científica, apenas 17% dos turcos acredita neste desfecho².

A Turquia, a Primavera Árabe e a Europa

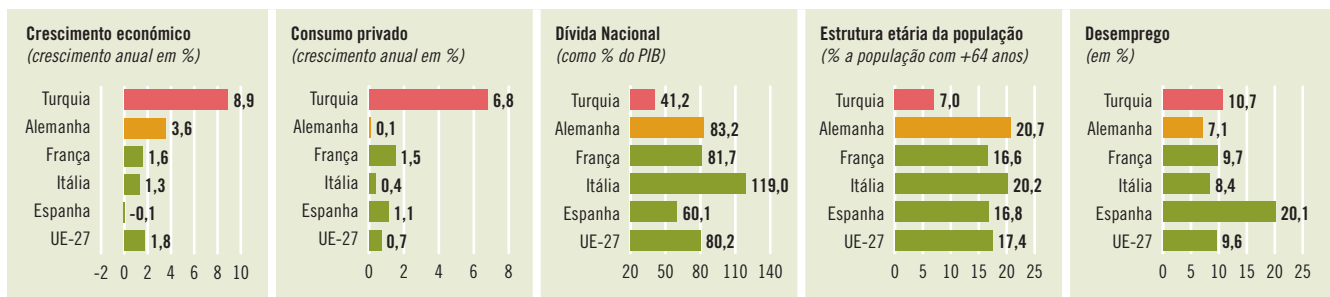
Se em 2011 a chamada Primavera Árabe apanhou a Turquia de surpresa, em 2012 foi o grau de radicalização da situação na Síria que deixou Ancara numa situação particularmente complexa. A política de “zero problemas” com a vizinhança defendida pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros Ahmet Davutoglu revelou-se de difícil implementação num contexto regional marcado pelo antagonizar de posições entre os seus principais atores. O governo de Erdogan, que tinha vindo a desenvolver relações de crescente proximidade com o Irão, a Rússia, os países do Golfo e a pró-

pria Síria, via-se agora obrigado a movimentar-se num contexto muito precário, em que se tornou praticamente impossível conciliar os seus objectivos de política externa com a realidade no terreno. As relações com o Irão tornaram-se ainda mais sensíveis em grande parte devido à situação na Síria, mas também pela crescente tensão entre xiitas e sunitas no Iraque, bem como pela aceitação por parte de Ancara de instalar um radar norte-americano no seu território no contexto do projeto de construção de um escudo antimísseis da OTAN. Com a Rússia, a Turquia tem feito os possíveis para que a questão síria não afecte o seu bom relacionamento económico, que se mantém estruturalmente sólido; contudo, a relação não deixou de ser afectada pelo evoluir dos acontecimentos, com dirigentes russos e turcos a trocarem ocasionais acusações relativamente ao conflito.

Apesar da crise síria ter contribuído para uma maior proximidade da Turquia aos países do Golfo³, a Turquia quer evitar passar a imagem de fazer parte de uma aliança religiosa, com países como o Qatar ou a Arábia Saudita, com o objectivo de asfixiar o xiismo no Médio Oriente. Tal percepção seria particularmente negativa para a estratégia de bom relacionamento com todos os seus vizinhos que Ancara tem vindo a implementar na região. Relativamente ao regime de Bashar al-Assad, a Turquia já deixou de ter quaisquer pretensões de um

A QUESTÃO CURDA

Apesar de nunca ter desaparecido da agenda política turca, inclusive depois da prisão do líder do movimento rebelde do PKK (Partido dos Trabalhadores do Curdistão), Abdullah Ocalan, em 1999, a questão curda emergiu de forma significativa por duas vezes na última década e, em ambos os casos, em resultado de alterações geopolíticas na vizinhança da Turquia. A primeira mudança deu-se com a guerra do Iraque a partir de 2003, que permitiu ao PKK estabelecer uma base no Norte do Iraque (região curda) a partir da qual pode conduzir incursões armadas na Turquia. O conflito tem estado intermitente desde então. Mais recentemente, o conflito sírio abriu espaço para a autonomização da comunidade curda nesse país, em parte dinamizada pelo Partido da União Democrática (PYD), alegadamente ligado ao PKK. Na Turquia aumentaram também os incidentes violentos, como atentados a esquadras de polícia e postos militares. A questão curda permanece um ponto de fricção entre Ancara e Bruxelas. Para a UE, esta questão, juntamente com o elevado número de militares e de elementos da sociedade civil detidos por alegadas atividades políticas subversivas, levanta dúvidas sobre o empenho da Turquia em melhorar o seu registo em matéria de direitos humanos e liberdade de expressão.



O desempenho económico da Turquia comparado com alguns países europeus, 2010. Fonte: DER SPIEGEL (2011), in STEINVORTH, Daniel e ZAND, Bernhard (2011) — *Is Erdogan's success pulling Turks away from Europe?*. Spiegel Online. Disponível em: <http://www.spiegel.de/international/europa/bild-767427-223889.html> [acedido 19 de Setembro 2012].

possível restabelecimento das boas relações cultivadas entre Ancara e Damasco durante os anos antecedentes à Primavera Árabe. O crescente fluxo de refugiados da Síria para a Turquia (acima dos 100.000 em Setembro de 2012), associado ao menosprezo com que Bashar al-Assad tratou os avisos de Ancara, assim como o incidente da queda do avião de reconhecimento turco por parte das Forças Armadas (FA) sírias em Julho de 2012, levaram à definição de uma posição antagónica da Turquia em relação à Síria.

A Turquia está hoje na linha da frente das críticas internacionais ao regime sírio, concertando esforços com diversos actores regionais e internacionais no sentido da procura de uma solução para o conflito. Já por várias vezes se dirigiu ao Conselho de Segurança das Nações Unidas, de que é membro não permanente, no sentido deste órgão tomar medidas assertivas relativamente à situação na Síria. O seu insucesso deveu-se, por um lado à intransigência da China e da Rússia e, por outro, à falta de vontade dos seus aliados ocidentais em se envolverem excessivamente num conflito de extraordinária complexidade que podia facilmente alastrar-se a todo o Médio Oriente. Para além da crise síria, a Turquia tem vindo a desenvolver esforços no sentido de ajudar a Tunísia, o Egito e a Líbia nos seus respetivos processos de democratização. Frequentemente visto como exemplo para a região, o “modelo turco” carece de consenso relativo à sua exata definição. Para uns, é um modelo que mostra a importância do papel das FA na transição de regimes autoritários para regimes democráticos em que é necessário fazer coabitar a religião com a política. Para outros, trata-se do modelo “AKP”⁴, isto é, da forma como, mantendo a separação entre estado e religião, o partido do governo da Turquia tem sido capaz de implementar uma agenda socialmente

conservadora, economicamente próspera e politicamente assente na sobreposição do poder civil ao poder militar. As vitórias do partido conservador Ennahda na Tunísia e a guerra política entre os militares e o Presidente Mohamed Morsi da Irmandade Muçulmana no Egito deixam antever que, se há um modelo turco a ser implementado na região, este corresponde ao segundo.

Relativamente à Líbia, o país do norte de África economicamente mais relevante para a Turquia até à queda do regime de Qaddafi (a Turquia tinha 15.000 milhões de euros investidos no país, em 2011), o cenário político permanece incerto, mas a recente eleição do primeiro-ministro Mustafa Abu-Shakur, alegadamente próximo da Irmandade Muçulmana líbia, faz antever que a política neste país venha igualmente a ser dominada pelos conservadores islâmicos. Nenhuma destas mudanças se mostra problemática ao governo de Erdogan, que tem por objectivo fundamental normalizar e expandir o mais depressa possível as relações da Turquia com estes países.

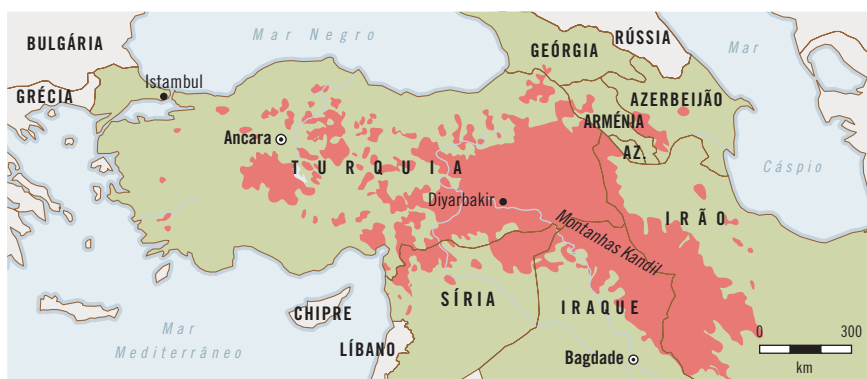
Que relações UE-Turquia?

É perante este contexto de mudança política no Mediterrâneo que a Turquia assume uma importância acrescida para a UE. A popularidade de Recep Tayyip Erdogan na “rua árabe” certamente não passou despercebida em Bruxelas. Num artigo publicado no *EU Observer*⁵, os Ministros dos Negócios Estrangeiros de 16 países da UE destacam o papel “inspirador” da Turquia para a região e os interesses comuns que Bruxelas e Ancara partilham relativamente à estabilidade no Mediterrâneo Sul. Como também salienta o artigo, o relacionamento entre estes dois atores vai contudo muito para lá desta questão. Da energia, ao comércio, passando pelos fluxos migratórios, a UE e a Turquia têm uma agenda comum cada

vez mais significativa que deve, na opinião destes ministros, levar a um novo ímpeto no processo de adesão da Turquia à UE.

A progressiva afirmação da Turquia como uma potência emergente na esfera internacional conduz a uma necessária reavaliação dos pressupostos que estiveram na base do início do seu processo de adesão. Contrariamente ao que acontecia em 1999, quando foi aceite como “candidato a candidato”, a Turquia é hoje um país politicamente estável, economicamente pujante e confiante no seu lugar do mundo. Em sentido contrário, a UE é hoje porventura menos do que era no final do século passado. É certamente um projeto político com dúvidas sobre o seu próprio futuro, atravessado por uma crise financeira de forte impacto político, em que a união e solidariedade dos seus membros têm constantemente sido postas à prova.

Assim, pode dizer-se que a verticalidade do relacionamento entre Bruxelas e Ancara dos anos Noventa “horizontalizou-se”. Apesar de ainda fortemente dependente do mercado europeu, para onde exporta grande parte dos seus produtos, a Turquia sabe que os dados com que joga hoje na barganha política com a UE são substancialmente mais fortes que aqueles que tinha ao seu dispor há pouco mais de uma década. Sabe também que o conservadorismo político que atravessa o espaço europeu está progressivamente a dar lugar a partidos e governos mais abertos à adesão da Turquia, como já aconteceu em França com a eleição de Hollande. Nesse sentido, 2012, apesar de não ter sido particularmente significativo em termos de avanços no processo de integração europeia, poderá corresponder ao ano de viragem no relacionamento com Bruxelas; poderá ser o ano em que finalmente a espiral de afastamento dos últimos anos dará lugar ao reavivar de um processo a culminar na adesão da Turquia para a UE. ■



Distribuição da população curda na região. Fonte: CLABAUGH, R. (2010) [Gráfico]. In: Peterson, Scott (2010) — *Cynism drives young Turks away from government outreach, toward rebellion*. CSMonitor.

Notas

- ¹ Ancara recusa-se a reconhecer a República do Chipre como um Estado que comporta também a área do norte da ilha controlada por uma maioria turca.
- ² Este número representa um decréscimo de nove por cento em relação à sondagem feita o ano passado pelo Fundo Marshall Alemão, e de sessenta e um por cento em relação a uma sondagem realizada em 2004 pela Gallup. TEPAV (2012) — *Is the EU still relevant for Turkey?*. Ancara: TEPAV, Evaluation Note N201253.
- ³ A exemplo disso, Istambul recebeu em Janeiro de 2012 o encontro Turquia-Conselho de Cooperação do Golfo.
- ⁴ Partido da Justiça e Desenvolvimento, *Adalet ve Kalkinma Partisi* em turco.
- ⁵ MLADENOV *et al.* (2012) — “The EU and Turkey: Stronger Together”. *EU Observer*, 28 de Junho. Disponível em <http://euobserver.com/opinion/116780> [acedido 19 Setembro 2012].



3.2.10 • As incertezas da Europa • A diversidade de situações e de relações

UE-Mediterrâneo: as incertezas que sopram do Sul

Ana Santos Pinto

A ESTABILIDADE NO SUL DO MEDITERRÂNEO – na sua dimensão política, social e económica – é, há muito, considerada uma prioridade pela União Europeia (UE). Desde os primórdios da ação externa da UE são desenvolvidas iniciativas políticas orientadas para esta região, de carácter bilateral ou multilateral, designadamente através da Parceria Euro-Mediterrânica (também designada por Processo de Barcelona, 1995), no quadro da Política Europeia de Vizinhança (PEV, 2003) e, mais recentemente, com a criação da União para o Mediterrâneo (UpM, 2008). O diagnóstico é também, há muito, conhecido. Tal como patente, por exemplo, na Estratégia de Segurança Europeia, “a região do Mediterrâneo, em geral, continua a ver-se confrontada com graves problemas de estagnação económica, perturbações sociais e conflitos por resolver. Os interesses da União Europeia exigem um envolvimento continuado com os parceiros do Mediterrâneo, através de uma cooperação mais eficaz a nível económico, cultural e de segurança”¹.

Na verdade, os processos de transformação política e social em curso, desde o início de 2011, a que geralmente se designa por “Primavera Árabe”, apenas veem confirmar esta análise. Porém, confirmam também que duas décadas de políticas europeias para o Sul do Mediterrâneo, que envolveram um financiamento global de várias centenas de milhões de euros, não alcançaram o principal objectivo definido: a promoção de estabilidade.

Os desafios da ‘Primavera Árabe’

No final de 2010, quando ainda não se antevia com clareza a queda de líderes autoritários no Norte de África, a UE preparava um relatório, solicitado a um grupo de peritos, a que designou “*Euro-Med 2030 – Long Term Challenges for the Med Area*”². Na análise de enquadramento, e na senda de críticas generalizadas à ação da União para a região, o documento salienta que “as abordagens europeias podem parecer paternalistas, simbólicas e, na pior das hipóteses, hipócritas. A democracia e a abertura [política] são proclamadas por princípio, mas nem sempre honradas na prática”³. Em causa está a retórica democrática da UE face ao Mediterrâneo, ao mesmo tempo que se mantinham relações privilegiadas com os regimes autoritários do Norte de África e Médio Oriente, por se considerar que melhor garantiam uma alternativa aos movimentos islamistas e extremistas, bem como o necessário controlo de fluxos migratórios, por vezes monitorizados em ações conjuntas. E apesar dos acordos que unem a UE aos vários Estados da região consagrarem a existência de mecanismos de condicionalidade política – isto é, o desenvolvimento de ações de cooperação depende do cumprimento de critérios políticos –, a verdade é que são escassos os exemplos de efetivo condicionamento, o que,

em conjunto com a inconsequente “retórica democratizadora”, reforça a inconsistência da dimensão normativa da União Europeia.

Este constitui, assim, um primeiro grande desafio da UE face às sociedades do Sul do Mediterrâneo: restaurar a sua credibilidade regional, fragilizada por uma tensão entre princípios (promoção da democracia e boa governação, do primado da Lei, dos direitos fundamentais e do bem-estar das populações) e interesses (securitários e económicos). Contudo, e à semelhança de anteriores momentos de cooperação com o Mediterrâneo, a UE parece aplicar a mesma receita do passado (ver *Resposta da UE à “Primavera Árabe”*), seja ao nível dos instrumentos – extensos documentos normativos e crescentes linhas de financiamento – seja dos mecanismos políticos – com a adaptação da PEV e manutenção da aposta, até à data sem grandes resultados, na UpM.

“**Os acontecimentos que marcam o Sul do Mediterrâneo, desde o final de 2010, demonstram a ineficácia dos regimes autoritários e a debilidade da posição europeia.**”

Ainda na dimensão política, destaca-se outro importante desafio: a relação da UE com a crescente afirmação e consolidação de movimentos políticos de base islâmica na região. Tratam-se de movimentos que procuram conciliar os princípios do Islão com o exercício do poder político, encarados com cepticismo pelas sociedades ocidentais, num receio potencialmente agravado pelas vitórias eleitorais alcançadas na maioria dos sufrágios até agora realizados. Para compreensão desta dinâmica, é importante salientar que estes movimentos – dos quais a Irmandade Muçulmana é um exemplo – têm revelado uma considerável capacidade de organização e captação de apoio popular, desde logo porque se apresentam como uma verdadeira alternativa às dinâmicas de poder que têm dominado a região, em particular no que diz respeito às práticas de corrupção e à relação, que estes movimentos procuram estabelecer, entre secularismo e autoritarismo. Note-se que a UE conhece, agora, importantes dificuldades em identificar os interlocutores com que pode (e deve) encetar diálogo – tendo em conta a ausência de anteriores contactos imposta pela repressão dos regimes autoritários –, ao mesmo tempo que poderá ver esta relação limitada no futuro pelo apoio dado aos anteriores regimes. Acresce, ainda, a potencial presença de novos atores regionais

e globais – como a Turquia, o Irão, os países do Golfo, a Rússia, a Índia e a China – que poderão apresentar melhores perspectivas de cooperação aos países do Sul do Mediterrâneo do que as defendidas pela UE (pela disponibilidade de financiamento e ausência de condicionalidade política).

Tendências demográficas e macroeconómicas

Mas para além da dimensão política, a UE depara-se com outros importantes desafios, ao nível social e económico. As reivindicações e expectativas demonstradas durante as manifestações populares que caracterizaram a “Primavera Árabe” tornam claras várias tendências demográficas e macroeconómicas às quais a UE não pode ser indiferente. Desde logo, a incapacidade dos mercados do Sul do Mediterrâneo em absorverem uma população ativa cada vez mais jovem e instruída, o que tem resultado, na última década, em crescentes fluxos migratórios orientados para economias desenvolvidas, como as europeias⁴. Ao contrário do que acontece com a UE, a tendência, nos países do Sul do Mediterrâneo, continua a ser de crescimento demográfico, com a idade média da população a variar entre os 20 e 30 anos. Mesmo a registar-se um crescimento económico na região, certamente afectado pelo período de crise global, é provável que a tendência migratória se mantenha e que os países da UE continuem a ser destinos privilegiados. Esta preocupação com o controlo de fluxos migratórios, tem sido um dos principais pontos da agenda de cooperação política entre a UE e os países do Sul do Mediterrâneo, no quadro da “Abordagem global da UE para a Migração e Mobilidade”⁵. O objectivo da UE é, por um lado, criar quadros comuns com os países do Sul do Mediterrâneo para o controlo de fluxos transfronteiriços e, por outro, desenvolver políticas de intercâmbio académico e formação profissional que promovam a migração qualificada.

No que concerne à dimensão económica, os últimos anos tornaram evidente uma crise internacional, que originou um significativo aumento do preço dos alimentos e dos recursos energéticos, ao que acresce o que tem sido caracterizado como “fracasso” do modelo de desenvolvimento assumido pelas Organizações Internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, ou a própria UE. Trata-se da promoção de um desenvolvimento económico assente em princípios neoliberais, conforme acordado no Consenso de Washington de 1989, que resulta em melhorias macroeconómicas (como a balança comercial), mas não ao nível microeconómico (ex.: pobreza e desemprego). Isto significa que os problemas estruturais das economias da região mantiveram-se ao longo das últimas duas décadas, apesar das

RESPOSTA DA UE À 'PRIMAVERA ÁRABE'

14 de Fevereiro de 2011: Vice-Presidente da Comissão Europeia e Alta Representante para PESC visita a Tunísia.

31 de Março de 2011: Comissário Europeu para o Alargamento e Política de visita a Tunísia.

Fevereiro-Abril de 2011: Disponibilização, pela Comissão Europeia, de 80,5 milhões de euros para apoio suplementar à região. Inclui 40 milhões de euros de financiamento de emergência; 20 milhões de euros do Plano de Implementação Humanitária; 10 milhões de euros para apoio à reintegração de cidadãos no Chade, oriundos da Líbia; 10,5 milhões de euros de financiamento da Protecção Civil para apoio à evacuação de nacionais de países terceiros.

8 de Março de 2011: Comunicado Conjunto da Comissão Europeia e da Alta Representante para PESC "A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean". Sublinha a necessidade da UE apoiar os processos de transformação política tendentes a uma maior participação da sociedade civil, promoção da liberdade, dignidade e emprego, baseada no respeito dos valores universais e interesses compartilhados. Defende a aplicação do princípio 'more for more', segundo o qual o incremento da assistência financeira pela UE, bem como instrumentos de mobilidade e acesso ao mercado europeu, dependem da consolidação de reformas políticas.

12 de Abril de 2011: Presidente da Comissão Europeia visita a Tunísia.

17 de Maio de 2011: Inaugurada a Delegação da UE em Benghazi (Líbia)

25 de Maio de 2011: Comunicado Conjunto da Comissão Europeia e da Alta Representante para PESC "A new response to a changing Neighbourhood". Admitindo a existência de resultados limitados da Política Europeia de Vizinhança (PEV) face ao Sul do Mediterrâneo, este documento visa flexibilizar e agilizar os instrumentos da UE, de forma a permitir uma resposta mais rápida às evoluções na região, bem como a processos de reforma e consolidação democráticas mais prolongados no tempo.

7 de Junho de 2011: Criação da *Task Force* da UE para o Sul do Mediterrâneo. Composta por representantes do Serviço de Ação

Externa da UE, do Banco Europeu de Investimento e do Banco Europeu para a Reconstrução e Desenvolvimento, com o objectivo de coordenar a assistência aos países em processo de transição no Norte de África e Médio Oriente.

14 de Julho de 2011: Presidente da Comissão Europeia visita o Egipto.

26 de Setembro de 2011: Criação do Programa SPRING (*Support for partnership, reforms and inclusive growth*).

Programa de financiamento a iniciativas nos países do Sul de Mediterrâneo, com o objectivo de apoiar as reformas democráticas e consequente adaptação institucional. Disponibiliza um total de 350 milhões de euros (65 milhões em 2011 e 285 milhões em 2012, podendo este montante ser aumentado de acordo com a *performance* dos Estados destinatários).

27 de Setembro de 2011: Disponibilização do Instrumento de Apoio à Sociedade Civil. Previsão de um financiamento anual de 22 milhões de euros para o período 2011-2013.

Outubro de 2011: Aplicação das Parcerias para a Mobilidade, com a Tunísia e Marrocos.

Aplicação aos países do Sul do Mediterrâneo, de acordo com um processo de negociação bilateral, de um dos instrumentos criados no quadro da Abordagem global da UE para a Migração e Mobilidade. Estas parcerias visam facilitar e organizar os mecanismos de imigração legal, através da criação de medidas comuns entre a UE e o estado parceiro (ex.: facilitação de visto; mecanismos de readmissão de migrantes, etc.).

16 de Dezembro de 2011: Aplicação do Programa ERASMUS Mundos ao Sul do Mediterrâneo. Disponibilização de um total de 1084 bolsas para 2011/2012, a atribuir a alunos, investigadores e docentes do ensino superior das duas margens do Mediterrâneo, no quadro do programa de intercâmbio universitário.

22 de Dezembro de 2011: Aprovação de um novo programa regional de apoio à reforma política e democrática no Sul do Mediterrâneo. Resultado de uma parceria entre a UE e o Conselho da Europa, visa complementar o apoio aos processos de transformação política na região, através de um financiamento suplementar de 4 milhões de euros para 2012.

a sua natureza interna, garantindo assim a legitimidade perante as expectativas de maior participação política dos cidadãos, ao mesmo tempo que deve contribuir para um ambiente de recuperação económica na região (por exemplo, através da abertura do mercado europeu a produtos agrícolas do Sul do Mediterrâneo).

Por outro lado, pelos conflitos reais e latentes que assolam o sul do Mediterrâneo, sejam os decorrentes da "Primavera Árabe" – como a estabilização da Líbia e a guerra civil na Síria – sejam aqueles que se mantêm, há décadas, como o conflito israelo-palestiniano. A Líbia, após a intervenção militar externa e a queda do regime do Coronel Khadafi, encontra-se num ambiente de intensa competição pelo poder – que, dadas as características sócio-culturais da população, poderá resultar, no limite, numa desfragmentação do Estado –, agravado pela incapacidade das autoridades em controlar o tráfico de armamento, com consequências para a segurança dos países limítrofes. A Síria encontra-se, há mais de um ano, em guerra-civil, com consequências internas – crescente violência e tensão entre as diversas comunidades – e externas, dado potencial de desestabilização regional. Finalmente, o conflito israelo-palestiniano, face ao qual a UE procura afirmar-se como um parceiro no processo de negociação. Seja pela ausência de contactos formais entre as partes – Governo Israelita e Autoridade Palestiniana –, seja pelas divergências internas (em Israel e Territórios Palestinos Ocupados) face ao caminho a seguir, o sucesso de um processo de paz sustentado parece estar longe da concretização.

O cenário regional no Sul do Mediterrâneo é, assim, marcado por incerteza e expectativa. Incerteza face ao atual momento de instabilidade que se vive na região, bem como do potencial contágio dos movimentos de contestação a regimes que, aparentemente, se mantêm imunes às alterações políticas; e expectativa face ao potencial demonstrado por uma sociedade civil até agora menos-prezada pelos regimes autoritários e que se tem revelado perseverante face aos objectivos a atingir. À União Europeia resta proporcionar o necessário apoio à promoção do bem-estar – social, político e económico – destas sociedades civis, ao mesmo tempo que garanta a manutenção dos interesses europeus, económicos e de segurança. ■

Notas

¹ In *A Secure Europe in a Better World – The European Security Strategy* (p. 8). Documento aprovado pelo Conselho Europeu, realizado em Bruxelas em 12 de Dezembro de 2003, e elaborado sob a responsabilidade do Alto Representante da UE, Javier Solana. Disponível em <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/european-security-strategy?lang=de>.

² COMISSÃO EUROPEIA (2011) – *Euro-Med 2030 – Long Term Challenges for the Med Area*. Luxemburgo: Gabinete de Publicações da União Europeia.

³ Idem, p. 8.

⁴ Cf. RODRIGUES, Teresa e FERREIRA, Susana (2011) – *Realidades Demográficas no Mediterrâneo. II – Dinâmicas migratórias e análise a longo prazo das tendências demográficas (1950-2050)*. GEEMA Working Paper, disponível em <http://www.geema.org/?no=251000100886,001>.

⁵ Cf. Portal da UE – 'Abordagem global da UE para a Migração e Mobilidade'. Disponível em http://ec.europa.eu/news/external_relations/111121_pt.htm.

Fonte: Portal da UE, EuropeAid, disponível em http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/arab_spring/index_en.htm

políticas desenvolvidas pela UE, tendo mesmo vindo a agravar-se em virtude da incapacidade de adaptação ao mercado global. Apesar dos processos de transformação política em curso, a reestruturação das estruturas económicas dos países do Sul do Mediterrâneo não será rápida, e potencialmente agravada pelo cenário de crise global.

Que estabilidade?

Os acontecimentos que marcam o Sul do Mediterrâneo, desde o final de 2010, demonstram a ineficácia dos regimes autoritários e a debilidade da posição europeia. A estabilidade do autoritarismo, por oposição ao extremismo radical, revelou-se

um fracasso, e a UE depara-se, actualmente, com importantes desafios à sua segurança regional, nas suas fronteiras mais próximas.

Desde logo, pela instabilidade política. Os processos de transição, sejam num sentido democrático ou retrocesso ao autoritarismo, são, por natureza, conflituais e prolongados no tempo. A UE, tal como outros estados ocidentais, parece não dispor de uma substantiva capacidade para influenciar as dinâmicas internas dos estados em processo de transformação, podendo apenas ajudar a acelerar ou abrandar dinâmicas de mudança, mas não a determinar resultados finais. Ao contrário, a UE deve procurar assegurar que estes processos mantêm

3.2.11 • As incertezas da Europa • A diversidade de situações e de relações

O(s) dilema(s) da(s) minoria(s) na Europa

Ana Isabel Xavier

“UNIDA NA DIVERSIDADE”, a União Europeia alargada a vinte e sete Estados-membros, cujas fronteiras territoriais praticamente coincidem com as da própria Europa, conta hoje com mais de 500 milhões de habitantes com diferentes origens étnicas, culturais e linguísticas e vinte e três línguas oficiais. O 1/3 da população europeia remanescente que vive no continente europeu mas não habita um Estado-membro da União, admite comungar de uma identidade pan-europeia, de percepção de um “todo” pós-nacional. Mas se a diversidade pode ser encarada como uma oportunidade para o conhecimento do “outro” e o reforço da identidade do “nós” a nível europeu, também se torna um desafio pensarmos em alguns dilemas conceptuais e práticos que se oferecem actualmente.

Dilema 1: as realidades para lá das definições

Um primeiro dilema é de manifestação conceptual, importando distinguir sociologicamente dois grupos que frequentemente se confundem: minorias e etnias¹. O primeiro, é um grupo com expressão que não a maioritária ou a pluralidade da população ou a maioria numérica ou com menos poder que um grupo dominante, seja a nível económico, político ou social. Organizações Internacionais como as Nações Unidas ou o Conselho da Europa têm vindo a dedicar particular importância aos direitos das minorias, nomeadamente o direito de serem educados na sua língua, em escolas próprias, já que a sua primeira língua não é a mesma que a língua materna da maioria étnica do país em que vivem (e.g. os cidadãos de língua francesa da Suíça). Por sua vez, o grupo étnico ou a etnia, é um grupo cultural ou representante de uma sub-cultura

que compartilha uma origem comum e uma história e transmissão intergeracional futura enquanto povo, através de traços de continuidade no tempo como a língua, as instituições, os rituais, os valores e as tradições. Estes grupos não têm um Estado nacional próprio, pelo que constituem-se como minorias étnicas, mas com governos próprios noutro Estado nacional. Embora se aproxime dos “estrangeiros” na ideia de “grupo social”, o conceito de etnia distingue-se, assim, com base em características que emanam de uma nacionalidade comum, afiliação tribal, origens culturais e tradicionais, fundo comum racial, origem nacional linguística ou religiosa.

Dilema 2: da salvaguarda do *acquis* dos Direitos das minorias

No âmbito desta temática, há dois diplomas legislativos particularmente importantes na salvaguarda dos Direitos das minorias e que emanam de duas Organizações Europeias. O primeiro, a Carta Europeia das Línguas Regionais ou Minoritárias, que reveste a natureza de Tratado europeu. Foi aprovado em 1992 no âmbito do Conselho da Europa com o objectivo de proteger e promover históricos línguas regionais e minoritárias na Europa que, distinguindo-se significativamente da língua da maioria, querem ter uma base territorial dentro do Estado como um todo ou que, sendo línguas oficiais dentro de dadas regiões ou províncias, não são classificadas como línguas oficiais do Estado. A Carta recorda que o nosso planeta é habitado por cerca de 6 mil milhões de pessoas, que falam aproximadamente 7.000 línguas e mais de 3.000 dessas línguas são faladas por menos de 10.000 pessoas.

O segundo, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que foi formalmente adoptada em Nice, em Dezembro de 2000, pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho Europeu e pela Comissão Europeia. É o resultado de uma convenção composta por um representante de cada país da UE e da Comissão Europeia, bem como por deputados do Parlamento Europeu e dos parlamentos nacionais e na sua discussão prévia trabalhou-se em pormenor as temáticas das minorias religiosas e sexuais na Europa, optando por uma linguagem inclusiva e neutral. A Carta compreende um preâmbulo e cinquenta e quatro artigos repartidos em sete capítulos: dignidade; liberdades; igualdade; solidariedade; cidadania; justiça e disposições gerais – compilando a jurisprudência de Direitos e Deveres Humanos que, à escala europeia e universal, asseguram aos cidadãos em território Europeu o acesso aos Direitos e o cumprimento dos Deveres. Em Dezembro de 2009, com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a Carta foi investida de efeito jurídico vinculativo.

No entanto, dois anos depois da sua entrada em vigor, crê-se que os *leitmotivs* subjacentes à adopção da Carta – a necessidade de dar maior visibilidade e de tornar mais transparentes os Direitos Humanos na União Europeia, de clarificar o que se consideram as tradições constitucionais comuns em matéria de Direitos Humanos nos Estados-membros e os diferentes níveis de protecção dos Direitos Humanos nos Estados-membros – não são totalmente inteligíveis para a maioria dos Europeus. Segundo dados do EUROSTAT², muitos Europeus dizem desconhecer a existência da Carta e a possibilidade de fazerem valer os seus direitos, questionando o significado do Estado-membro ter lesado a sua dignidade e desrespeitado um dado artigo da Carta. Do lado inverso, parecem situar-se os cidadãos que estranham os trâmites processuais nacionais e o princípio da subsidiariedade³, recorrendo em primeira instância para o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (sob a alçada do Conselho da Europa, mas desde o Tratado de Lisboa, com jurisdição vinculativa no espaço da UE) ou para o Provedor de Justiça Europeu⁴.

Dilema 3: integração vs assimilação

Considera-se a assimilação cultural e/ou social um processo através do qual uma dada minoria é assimilada pelo grupo cultural dominante, adquirindo as suas características estruturais uma vez estabelecidos numa dada região ou país. Essas características passam por costumes e atitudes da maioria, em que cada minoria não contribui de forma expressiva com traços culturais próprios na nova sociedade, mesmo que na esfera privada mantenham as manifestações de origem. Essa mudança, embora gradual, pode chegar ao ponto dos novos membros da sociedade tornarem-se irreconhecíveis em relação aos antigos. Este processo é complexo e nem sempre pacífico, pois muitos chegam a negar a assimilação e, por isso, permanecem à margem da população do país que os recebe, na defesa intransigente da sua identidade e dos seus símbolos culturais. Curiosamente, as segundas gerações são as mais receptivas a assimilar por completo a cultura dominante, porque já nasceram nela e mantêm vínculos mais frágeis com o seu lugar de origem, chegando mesmo a renegar as origens e assumindo por completo a cultura de destino. Ao invés, a integração perspectiva a sociedade de acolhimento como uma sociedade plural e inclusiva, em que todas as identidades coabitam sem substituir uma identidade que é sempre nacional, com símbolos próprios, criando-se estratégias de vivência da multiculturalidade, em que a diferença é celebrada e não negada. Nesta perspectiva, a utilização de símbolos culturais próprios, como

Línguas oficiais	Ano da sua formalização
Neerlandês, italiano, alemão, francês	1953 ¹
Dinamarquês, inglês	1973
Grego	1981
Português, espanhol	1986
Sueco, finlandês	1995
Lituano, letão, estónio, húngaro, polaco, esloveno, eslovaco, checo, maltês	2004
Gaélico ² , romeno, búlgaro	2007

As 23 línguas oficiais da União Europeia.
¹ Estas quatro línguas foram utilizadas pela Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, que foi fundada em 1950 e constituiu o primeiro passo para a formação do que é hoje a UE. Em 1958, as línguas oficiais foram instituídas no Regulamento n.º 1 do Conselho, que foi alterado sempre que se verificaram adesões de novos países à UE.
² Gaélico: língua de redacção do Tratado desde 1973. Basco, catalão e galego: estatuto especial desde 2006.
 Fonte: “Falar as línguas da Europa – as línguas na União Europeia”, 2008, Comissão Europeia, p. 3, brochura disponível em http://ec.europa.eu/education/languages/pdf/doc3275_pt.pdf, último acesso em 10/10/2012 (adaptado).

o uso do véu muçulmano, é permitida e coexiste naturalmente num mesmo local onde se testemunha, por exemplo, a expressão da cruz católica.

Dilema 4: filhos de imigrantes não-europeus nascidos na Europa vs filhos de europeus nascidos no exterior

Este dilema é traduzido pela dicotomia *Jus soli* (o direito de solo) e *Jus sanguini* (o direito de sangue).

O direito de solo implica que a nacionalidade deve ser reconhecida a um indivíduo de acordo com seu lugar de nascimento criando, para o efeito, laços permanentes entre cidadania e naturalidade. Dos países que ainda hoje adoptam este princípio no seu território encontramos os EUA e o Canadá.

“
[...] paralelamente aos sucessivos alargamentos e parcerias estratégicas que a União tem encetado, algumas vozes dissonantes realçam como o espaço europeu se tem vindo a fechar em si próprio nos últimos anos [...]

Por sua vez, o direito de sangue pressupõe que a nacionalidade é reconhecida a um indivíduo de acordo com a sua ascendência. Ora, se o *jus soli* deriva da colonização exercida pelos países do Novo Mundo, assegurando a habitabilidade de grandes áreas pouco povoadas, o *jus sanguini* vê a sua origem em consequência das grandes vagas de emigração europeia dos séculos XIX e XX, assegurando a nacionalidade aos filhos dos emigrantes nascidos fora do território de determinada nação. Portugal é um dos exemplos mais vanguardistas da preferência por este direito, enquanto países como o Reino Unido, a Alemanha ou o Brasil têm vindo a assumir uma abordagem mista ou híbrida, aliando ambos os princípios como complementares.

Dilema 5: da percepção da comunidade para lá da nacionalidade

A maior minoria étnica da União Europeia, constituída por cerca de doze milhões de pessoas, e a que mais discriminação e segregação enfrenta é a comunidade cigana.

Por isso, a Comissão Europeia não cessa de instar os Estados-membros a promover a inclusão económica e social desta comunidade através do acesso ao emprego, à educação, à habitação e à saúde, utilizando para o efeito o Fundo social europeu como mecanismo transversal à sua integração. Tendo em vista a estratégia para o crescimento Europa 2020, o objectivo é também aproveitar o potencial desta comunidade para apoiar o crescimento inclusivo, evitando os preconceitos e estereótipos associados muitas vezes a esta comunidade.

A TURQUIA E OS VALORES E OBJECTIVOS DA UNIÃO

Na redacção do Tratado de Lisboa, os valores e objectivos da União estão plasmados no preâmbulo e nos Arts. 2.º e 3.º (Par. 3), fundando-se a dignidade humana, a liberdade, a democracia, a igualdade, o Estado de direito e o respeito pelos direitos do Homem no património cultural, religioso e humanista da Europa. No entanto, embora o respeito pela riqueza da diversidade cultural e linguística apareça explícita, o enunciado do Tratado parece não conseguir desbloquear na prática uma das questões que mais tem barrado a adesão da Turquia à União: a sua “excessiva” diversidade, fruto das sucessivas migrações dos diferentes povos que habitaram um dos terrenos geograficamente mais extensos entre o ocidente e o oriente.

De facto, a maior parte da população da Turquia é de “etnia turca”, mas devido à miscigenação, ao carácter multiétnico e multicultural do Império Otomano, são oficialmente reconhecidos como minorias os arménios, gregos e judeus. Os curdos constituem a minoria étnica mais numerosa, seguindo-se os árabes, minorias de origem caucasiana (circassianos, abecásios, adjarianos, hemichis e laz), os gregos, os arménios, judeus e assírios. O turco é a única língua oficial da Turquia (uma língua não indo-europeia, de raiz altaica), mas a segunda língua mais falada é o curdo (língua materna de cerca de 15% da população e língua franca em muitas partes do sudeste da Anatólia, inclusive para não curdos), para além de muitos dos grupos étnicos terem as suas próprias línguas. Estações de rádio e televisão privadas têm, por isso, programação em diversas línguas, nomeadamente em curdo, árabe, persa, árabe e arménio. Do ponto de vista religioso, a Turquia é um estado secular, sem religião oficial e a constituição consagra a liberdade religiosa e de consciência. O Islão é a religião dominante no país em número de seguidores, enquanto a maioria da população não muçulmana é cristã, mas também há judeus, yazidis, bahá'ís e agnósticos.

De facto, no âmbito do Fundo social europeu aos ciganos, a União tem vindo a incitar os Estados-Membros para a luta contra a discriminação, a segregação e a violência racista, bem como o financiamento em prol da inclusão dos ciganos com programas destinados a quebrar o círculo vicioso da pobreza, da marginalização social, dos maus resultados escolares e das precárias condições de habitação e de saúde. Para além disso, em 2009, a Comissão lançou a Plataforma Europeia para a Inclusão dos Ciganos, onde foram desenvolvidos dez princípios comuns e básicos para a inclusão deste povo que orientarão a planificação política de acções eficazes e a sua aplicação.

Dilema 6: entre o actor normativo e a “fortaleza europeia”

A 12 de Outubro de 2012, a União Europeia foi distinguida com o Prémio Nobel da Paz, tendo o Comité salientado o papel estabilizador da UE que ajudou a transformar a maior parte da Europa de um continente de guerra num continente de paz. Deste modo, a Declaração parece projectar uma União de Paz, Democracia, Estado de Direito, Boa Governação e respeito pelos Direitos Humanos – valores que Manners⁵ associa a uma arquitectura institucional produtora e promotora de normas e valores, caracterizando a União como “actor normativo” vertida também numa condição *sine qua non* da “pertença ao clube”, orientando os critérios de adesão definidos, em 1993, em Copenhaga, para a salvaguarda do *acquis* económico, político e jurídico.

No entanto, e paralelamente aos sucessivos alargamentos e parcerias estratégicas que a União tem encetado, algumas vozes dissonantes realçam como o espaço europeu se tem vindo a fechar em si próprio nos últimos anos (sobretudo desde o 11 de Setembro com o reforço do espaço de liberdade, segurança e justiça), edificando uma fortaleza social e jurídica cada vez mais difícil de transpor. Neste sentido, o caminho a nível dos vinte e sete tem prosseguido na opção por uma política comum de asilo e imigração, alertando para a necessidade de uma uniformização de leis

e procedimentos em todos os Estados-membros da União, independentemente das suas políticas nacionais verterem uma tendência mais ou menos restritiva. Para o efeito, os diversos Estados-Membros têm vindo a reforçar os sistemas de controlo à imigração ilegal e preferir um sistema de quotas selectivo que privilegie a imigração de mão-de-obra qualificada, antecipando-se a formalização de um sistema europeu de vigilância de fronteiras por parte das autoridades competentes nacionais – EUROSUR – com pleno funcionamento previsto para o último triénio de 2013. Paralelamente, o observatório Europeu do Racismo e da Xenofobia e, desde 2007, a Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia, denunciam que mais de três milhões de imigrantes vivem clandestinamente na UE (com ênfase em Espanha, Alemanha, França e Itália) e que a União só consegue reinstalar 4.500 refugiados dos 200.000 que anualmente solicitam asilo. Acresce que, de modo a colmatar um défice estrutural de mão-de-obra e o envelhecimento crónico, a Europa comunitária necessita de cerca de 44 milhões de imigrantes até 2050. ■

Notas

¹ Para aprofundar estes, ou outros, dilemas: *Think Europe differently*, em: <http://www.eurominority.eu/>

² EUROSTAT, em: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/> (último acesso a 10/10/2012).

³ Segundo enunciado do art. 5.º, par. 3 do Tratado de Lisboa «Em virtude do princípio da subsidiariedade, nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a União intervém apenas se e na medida em que os objectivos da acção considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local, podendo contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da acção considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União».

⁴ A 5 de Janeiro de 2011, mais de 45 000 pessoas tinham já recorrido a este “supervisor” oficial das instituições, órgãos, gabinetes e agências da União Europeia, concebido para garantir aos cidadãos da União Europeia o usufruto pleno dos seus direitos e para melhorar a qualidade da administração da União Europeia. O balanço de mais de 15 anos de exercício, as origens etimológicas e o alcance processual pode ser revisitado em www.ombudsman.europa.eu (último acesso a 10/10/2012).

⁵ MANNERS, Ian (2001) — “Normative power Europe: The international role of the EU”. In *European Community Studies Association*. Biennial conference. Madison, Wisconsin, USA.



3.2.12 • As incertezas da Europa • A diversidade de situações e de relações

A União Europeia e os poderes emergentes (I)

Miguel Santos Neves

UMA DAS MUDANÇAS ESTRUTURAIS mais significativas no sistema internacional pós-Guerra Fria é a consolidação de novos poderes emergentes. Apesar de o processo estar em curso desde os anos 90, é na década de 2000 que esse novo poder se tornou mais visível e tem um impacto mais significativo no plano internacional. Esse grupo de poderes emergentes, inicialmente identificado com os BRIC – Brasil, Rússia, Índia e China – foi ampliado a partir de 2010 com a inclusão da África do Sul, dando origem aos BRICS.

Os poderes emergentes estão longe de constituir um grupo homogêneo, pelo contrário revelam não só grande heterogeneidade como não existe uma visão comum ou coordenada sobre a ordem internacional ou qualquer projeto de liderança global. A China tem um estatuto qualitativamente distinto enquanto ator global, ao passo que os restantes têm uma projeção eminentemente regional. Não obstante os pontos em comum – superfícies territoriais e populações significativas, taxas de crescimento económico vigorosas e sucesso na integração na economia global – e de desde 2008 existir a tentativa de coordenação política através das cimeiras de líderes dos BRICS, a 4.ª realizada em 2012 em Nova Dehli, existem claras divergências a diversos níveis: (i) no domínio político, entre um grupo democrático Índia, o Brasil e a África do Sul que também está organizado autonomamente no IBAS, e o grupo autoritário com a China e a Rússia; (ii) entre os que são membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU (Rússia e China) e os que pretendem aceder a esse estatuto (Brasil, Índia e África do Sul); (iii) entre o grupo de potências nucleares Rússia, China e Índia e o grupo dos que não possuem armas nucleares; (iv) entre o grupo dos expostos a risco elevado de insegurança energética China e Índia, e até certo ponto a África do Sul, e os que são auto-suficientes e exportadores de produtos energéticos, Rússia e Brasil.

As relações entre a União Europeia e estes poderes emergentes são marcadas pelo bilateralismo dado que a União Europeia não reconheceu nem se relaciona com os BRICS como um grupo autónomo, mas bilateralmente com cada um dos países membros. Estas relações bilaterais são estruturadas nos acordos de parceria estratégica que a União Europeia tem com cada um dos países e está presentemente a negociar novos acordos holísticos com três deles, Rússia, China e Índia.

Relações económicas e comerciais

No plano económico os BRICS surgem essencialmente como concorrentes da União Europeia tal como de outros membros da Tríade (União Europeia, Estados Unidos da América [EUA]

e Japão) que têm vindo a perder quota de mercado para os primeiros no contexto do comércio e produção globais. A estrutura das exportações de alguns dos poderes emergentes, fundamentalmente a China e em menor grau a Índia, é dominada por produtos industriais manufacturados coincidindo assim com a estrutura dominante das exportações da União Europeia, gerando forte pressão concorrencial quer no mercado europeu quer em mercados terceiros como os africanos ou latino-americanos. Parte desta concorrência acrescida resulta do processo de deslocalização de empresas europeias, americanas e japonesas que produzem e exportam a partir da China. No caso da Rússia, em que predominam as exportações de energia, e em certa medida do Brasil, em que o peso das matérias-primas e produtos alimentares é mais significativo, a relação com a União Europeia é de maior complementaridade já que exportam bens que não coincidem com a estrutura das exportações europeias¹.

O grau de interdependência económica é significativo, em especial no plano comercial.

O peso relativo do comércio total da União Europeia com os BRICS relativamente ao total do comércio extracomunitário, aumentou de forma significativa ao longo da última década representando em 2011 mais de 1/4 do comércio externo total da União Europeia com países terceiros (28,7%), ou seja quase o dobro do peso em 2000 (17,7%). Esta evolução contrasta com o declínio das relações comerciais com os EUA no mesmo período, cujo peso em termos de comércio total extracomunitário caiu de 24,1% em 2000 para 13,8% em 2011. Neste contexto parece existir uma correlação entre os dois processos, o que permite avançar a hipótese de que o crescimento das relações económicas com os BRICS ter sido feito à custa do declínio acentuado das relações comerciais com os EUA, tendência que começa a ser perceptível a partir de 2003 e que se acentua de forma mais intensa depois de 2005-2006.

Os BRICS são mais importantes como fonte de importações da União Europeia, representando

34,6% do total em 2011, do que como mercados para as exportações europeias já que absorvem pouco mais de 1/5 do total das exportações (22,4%). A China ocupa um lugar de destaque representando 17% do total de importações da União Europeia e absorvendo quase 9% das exportações europeias em 2011. Para além disso o comércio com a China tem uma característica qualitativa distintiva associada ao elevado nível de integração vertical do comércio bilateral na medida em que há um grande peso de comércio intra-indústria – nas trocas comerciais existe um peso significativo dos produtos da mesma indústria mas em estádios diferentes do processo produtivo mercê da deslocalização para a China de fases mais trabalho-intensivas. A segunda posição é ocupada pela Rússia que absorve cerca de 7% das exportações europeias e fornece quase 12% das importações, na grande maioria petróleo não refinado e gás natural.

As relações comerciais são fortemente desequilibradas marcadas por um significativo *deficit* comercial desfavorável à União Europeia. As balanças comerciais com a China e a Rússia são fortemente deficitárias e a com o Brasil marginalmente deficitária. O maior *deficit* comercial da União Europeia é com a China, o qual tem vindo a aumentar desde 2000 atingindo em 2011 mais de 156 mil milhões de euros, seguido da Rússia com 91 mil milhões. O *deficit* com o Brasil é reduzido e tem vindo a diminuir. Em contraste, as relações comerciais com a Índia e a África do Sul apresentam um *superavit* favorável à União Europeia embora de reduzida dimensão.

Na perspectiva dos BRICS a União Europeia era para todos eles o primeiro parceiro comercial em 2010-2011. Contudo, apesar deste ponto em comum, o peso da União Europeia é muito diferenciado variando entre um nível máximo de 47% no caso da Rússia e um nível mínimo de 14,8% no caso da Índia, sendo possível identificar 3 níveis: o nível mais intenso da Rússia em que o comércio com a União Europeia representa 47% do comércio total; um nível intermédio

País	Importações	Peso total importações (%)	Exportações	Peso total exportações (%)	Total	Balança comercial
China	292.291	17,1	136.242	8,8	428.533	-156.048
Rússia	199.765	11,7	108.417	7,0	308.182	-91.348
Índia	39.406	2,3	40.510	2,6	79.916	1.104
Brasil	38.769	2,3	35.740	2,3	74.509	-3.030
África Sul	20.507	1,2	26.558	1,7	47.065	6.051
Total BRICS	590.738	34,6	347.467	22,4	938.205	-
Turquia	47.905	2,8	72.960	4,7	120.865	25.055
EUA	190.508	11,1	260.795	16,8	451.303	70.287

Comércio UE-BRICS 2011 (milhões euros). Fonte: Eurostat.

Países	Fluxos				Stocks		
	Outflows	%	Inflows	%	Outward	%	Inward
Brasil	21,9	14,8	7,2	6,9	238,9	4,8	77,8
Rússia	7,9	5,4	7,7	7,4	166,8	3,3	53,1
África Sul	7,1	4,9	1,1	1,1	79,5	1,6	8,1
China	7,1	4,9	0,7	0,7	101,5	2,0	15,0
Índia	4,7	3,2	0,5	0,5	46,4	0,9	10,1
Total BRICS	48,7	33,2	17,2	16,6	633,1	12,6	164,1
Turquia	5,8	4,0	0,8	0,8	73,5	1,5	8,9

Investimento direto UE-Economias emergentes: fluxos 2010 e stocks 2011 (em mil milhões euros).

Fonte: Eurostat Foreign direct investment EU-27, 2008-2011; Eurostat, statistics 13.1.2013 e cálculos do autor.

da África do Sul (29%) e Brasil (21,5%) entre 20%-30%; e o nível menos intenso, constituído pelas duas maiores economias, a China (17%) e a Índia (14,8%), com um nível abaixo de 20%, países com relações comerciais mais diversificadas em que a tendência tem sido a de diminuição do peso da União Europeia como parceiro comercial. Aspecto fundamental é que constituindo o principal mercado para as exportações dos BRICS, um dos principais motores do crescimento económico, a União Europeia tem contribuído de forma significativa para as taxas de crescimento robustas destas economias.

Esta significativa interdependência comercial e a intensificação da concorrência tem gerado um aumento da conflitualidade entre a União Europeia e os poderes emergentes, em especial tensões crescentes com a China em resultado da expansão do *deficit* comercial. Esta maior conflitualidade também é visível no âmbito do sistema de solução de controvérsias da Organização Mundial Comércio (OMC), envolvendo a União Europeia e a China, Índia e Brasil. Se até meados da década de 2000 o número de casos era mínimo, registou-se desde então um aumento estando registados até final de 2012 um total de 37 litígios (já concluídos ou em curso) envolvendo a União Europeia e os 3 BRICS, 20 iniciados pela União Europeia e 17 iniciados pelos BRICS. A Índia é o parceiro comercial com quem a União Europeia teve mais litígios, 17 no total, seguida do Brasil com 11 e da China com 9. Assim, do total de 87 queixas até final de 2012 apresentadas pela União Europeia que evoluíram para a constituição de um painel 23% foram intentadas contra os BRICS; do total de 73 queixas apresentadas contra a União Europeia e que evoluíram para a fase de painel, também 23,3% foram apresentadas pela Índia, China ou Brasil.

Investimento directo UE-BRICS

Relativamente aos fluxos de investimento, as economias emergentes com relações mais significativas com a União Europeia são o Brasil e a Rússia, surgindo num segundo plano a China (excluindo Hong Kong) e África do Sul e, numa posição menos relevante em termos absolutos, a Índia, embora seja a economia em que o investimento da União Europeia tem crescido mais rapidamente nos últimos anos. Entre 2008-2011 o *stock* do investimento direto da União Europeia nos BRICS cresceu de forma significativa tendo quase triplicado em termos globais para atingir um total

de 633,1 mil milhões de euros em 2011, o que representa 12,6% dos *stocks* globais da União Europeia.

Ao nível do investimento direto, o Brasil é a potência emergente com a relação mais forte com a União Europeia surgindo em 2011, em termos de *stocks*, como o 4.º maior destino de investimento da União Europeia com 238 mil milhões de euros (4,8% do total) logo a seguir aos EUA, centros *offshore* e à Suíça, e o 6.º maior investidor estrangeiro na União Europeia com um valor 77,8 mil milhões de euros de investimentos acumulados até 2011, a seguir aos EUA, centros *offshore*, Suíça, Japão e Canadá².

“ [...] a União Europeia não é um destino prioritário do investimento dos BRICS já que em termos globais estes têm vindo a investir sobretudo em Países em Vias de Desenvolvimento ou em economias em transição [...] ”

Em segundo lugar surge a Rússia com 3,3% do total dos *stocks* e a China em terceiro lugar com 2% dos *stocks*. Apesar do enorme magnetismo que a China tem exercido, não é o principal destino do investimento europeu (se excluirmos Hong Kong) importando salientar que os investidores europeus têm investido mais no Brasil, com especial destaque para o sector energético, os serviços e infraestruturas, e na Rússia, em especial no sector energético.

Apesar do crescimento na última década do novo fenómeno do investimento direto dos BRICS no exterior, expressão da sua prosperidade e reciclagem dos excedentes comerciais, os *stocks* de investimento direto da União Europeia nos BRICS são cerca de quatro vezes superiores aos *stocks* de investimento dos BRICS na União Europeia. O mesmo sucede com os fluxos em 2010 já que o investimento total da União Europeia nos BRICS é cerca do triplo do investimento dos BRICS na União Europeia. Este desequilíbrio resulta do facto de a União Europeia ter intensificado os seus investimentos nas economias emergentes, designadamente depois de 2008,

atendendo às boas perspectivas de crescimento económico e às taxas de retorno dos investimentos que em média são superiores às obtidas noutros destinos³, enquanto os BRICS, em consequência das baixas taxas de crescimento na União Europeia e da crise económica, reduziram os investimentos na União Europeia e noutros membros da Triade.

Com efeito, a União Europeia não é um destino prioritário do investimento dos BRICS já que em termos globais estes têm vindo a investir sobretudo em Países em Vias de Desenvolvimento ou em economias em transição que em conjunto absorveram quase 2/3 do IDE em 2011, 65% contra apenas 34% dos países desenvolvidos⁴. Esta tendência acentuou-se ainda mais em resultado da crise financeira já que a concentração aumentou de 59% no período pré-crise 2005-2007 para 65% em 2011. O peso da União Europeia enquanto receptor de IDE por parte dos BRICS diminuiu de 18% para 14% do total no mesmo período, mantendo no entanto a liderança no conjunto dos países desenvolvidos à frente dos EUA que apenas absorveram 5% dos *outflows* em 2011. Um dos factores que explica esta diferença entre a União Europeia e os EUA é o facto de estes terem uma política de controlo e de veto de investimentos através do *Committee on Foreign Investment in the United States* (CFIUS), designadamente os provenientes da China e que possam ter implicações em matéria de segurança nacional e risco de espionagem, não existindo semelhante controlo no caso da União Europeia. ■

Notas

¹ Para uma análise detalhada das estruturas competitivas da UE e as economias dos BRICS vd. HAVLIK, Peter *et al.* — 2009, *EU and BRICS: challenges and opportunities for European Competitiveness and cooperation*. Industrial Policy and Economic Reforms Papers n.º 13, European Commission, July 2009.

² Eurostat Newsrelease — 11/2013, 22.1.2013, *Foreign direct investment*.

³ No período entre 2003-2006 a taxa de rentabilidade dos investimentos nos BRICS foi em média de 11%, superior às obtidas noutros países extra-UE com uma média de 7% sendo a mais elevada a Rússia com 21%, seguida da Índia com 16%, a China com 9% e o Brasil com 8%. Eurostat — Statistics in Focus 64/2008.

⁴ UNCTAD — *World Investment Report 2012*. table I.1, pp.6.

3.2.13 • As incertezas da Europa • A diversidade de situações e de relações

A União Europeia e os poderes emergentes (II)

Miguel Santos Neves

CONTRARIAMENTE À PERCEPÇÃO DOMINANTE, os BRICS não estão apenas associados a elevadas taxas de crescimento e poder económico. Existem também importantes mudanças ao nível da segurança e defesa dado que têm utilizado os resultados do crescimento económico para aumentar significativamente os orçamentos militares e investir fortemente na sua modernização militar, transformando-se numa outra expressão do seu novo estatuto. Entre os 10 países com maiores orçamentos militares a nível mundial em 2011 encontramos quatro dos BRICS: a China com o 2.º maior orçamento militar com USD 143 mil milhões; a Rússia com USD 72 mil milhões (3.º); a Índia com USD 49 mil milhões (7.º); e o Brasil com USD 35,4 mil milhões (10.º). Curiosamente encontramos também os três poderes europeus, os dois membros permanentes do Conselho de Segurança, o Reino Unido (4.º) e a França (5.º), e a Alemanha (9.º)¹. Um dado interessante é que, à semelhança dos BRICS, a Alemanha tem também usado o seu poder económico para aumentar o orçamento militar, constituindo uma exceção no quadro europeu onde a tendência dominante é a redução das despesas militares.

Uma das vias de interação entre a União Europeia e os BRICS relaciona-se com o comércio de armas que tem crescido de forma acentuada. Embora o maior fornecedor de armas para a generalidade das economias emergentes seja uma outra economia emergente, a Rússia que é o primeiro fornecedor de armas quer à China quer à Índia, um conjunto de países da União Europeia constituem os segundos maiores fornecedores de armas aos BRICS. No caso da China a França, Reino Unido e Alemanha são responsáveis por 20% dos fornecimentos totais, não obstante o embargo de armas; no caso da Índia que se tornou no maior importador mundial de armas no período 2007-2011 (10%), os países da União Europeia mais relevantes (Itália, Reino Unido, Alemanha) forneceram cerca de 14% do total de armas em 2011. No caso do Brasil o maior fornecedor de armas foi a Alemanha entre 2010-2011, embora em 2011 os EUA tenham surgido como os primeiros fornecedores, sendo a Suécia o maior fornecedor de armas à África do Sul no mesmo período².

Coexistência no âmbito da segurança

Por outro lado, a crescente relevância estratégica dos emergentes tem significativas consequências para a rede de alianças em que a União Europeia está envolvida bem como no plano das relações transatlânticas que têm perdido prioridade na perspectiva dos EUA face à centralidade da relação com a China e mais recentemente com a Índia. As relações dos BRICS com a União Europeia no plano da segurança, embora com manifesta-

ções no plano bilateral com alguns dos Estados-membros e alguns dos BRICS (exemplo: relações da China com a França e Reino Unido), passam sobretudo pela OTAN, principal âncora de segurança da União Europeia, e são fortemente condicionadas pela estratégia dos EUA. De um modo geral as relações com a OTAN têm sido marcadas por tensão e mesmo por hostilidade, como no caso da China. Apesar de a expansão do âmbito geográfico de intervenção da OTAN ter gerado crispação e posições críticas por parte da generalidade dos BRICS, com a exceção da Índia, estes não têm uma posição comum e concertada face à OTAN existindo antes uma diversidade de posições.

A Índia, em resultado da aproximação a Washington e do acordo nuclear (*US-Índia Civilian Nuclear Arrangement*) com os EUA de 2008, é o membro que tem mantido uma relação mais positiva com a OTAN e de cooperação estreita relativamente ao Afeganistão. A oferta da OTAN em 2011 de partilhar com a Índia a tecnologia do *Ballistic Missile Defence* comprova a natureza positiva deste relacionamento. Contudo, permanecem pontos de tensão na área da não-proliferação face à não assinatura por parte da Índia do *Comprehensive Test Ban Treaty* e das dificuldades que a União Europeia continua a sentir com o estatuto de potência nuclear da Índia. Em contraste existe maior convergência entre a União Europeia, a China e Rússia no tocante à questão da não-proliferação de armas nucleares.

A relação da OTAN com a Rússia é claramente a mais intensa mas também a mais complexa marcada pela tensão e desconfiança mútua, apesar das tentativas de aproximação e do novo ímpeto na relação após a criação em 2002 do *NATO-Russia Council* (NRC) e da existência de áreas de cooperação positivas em especial no âmbito da luta contra o terrorismo, não-proliferação nuclear e Afeganistão, designadamente o apoio às Forças Armadas afegãs. Os pontos de divergência avolumaram-se na sequência da guerra Rússia-Geórgia e do reconhecimento por Moscovo da independência da Ossetia do Sul e da Abkhazia em 2008, que não é reconhecida nem pela União Europeia nem pelos EUA, existindo desde 2010 uma nova tentativa política de inverter a situação e construir uma parceria estratégica entre a OTAN e a Rússia assente em bases mais sólidas.

O Brasil e a África do Sul têm uma posição parcialmente convergente relativamente à OTAN opondo-se a uma interferência desta no Atlântico Sul e à expansão da sua área de influência, preocupados em limitar a interferência dos EUA nas suas áreas de liderança regional. O Brasil, que se pretende afirmar como potência no Atlântico Sul, recusou celebrar em 2010 um acordo com

a OTAN que constituiria um primeiro passo no processo de expansão e, pelo contrário, tem vindo a liderar a formação de uma estrutura de segurança colectiva na América do Sul iniciada com a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano em 2008 em articulação com a Argentina, Chile, Venezuela, e diversos outros Estados da região e que poderia vir a contar com o apoio da África do Sul no sentido da sua evolução para uma estrutura abrangente para o Atlântico Sul, o *South Atlantic Security Space*. O desenvolvimento de manobras navais conjuntas com a África do Sul e a Índia (Ibs-mar) demonstra a vontade do Brasil, em articulação com a África do Sul, de reforçar a sua influência no Atlântico Sul e na rota do Cabo. Espelha também a crescente importância que todos os BRICS atribuem à segurança marítima e ao reforço da sua capacidade naval, essencial para a sua prosperidade económica, e à vontade de desempenharem um papel ativo na governança dos mares e na garantia da segurança colectiva.

No domínio da segurança assume especial relevo a questão da segurança energética na qual existe uma crescente competição entre a União Europeia, a China e a Índia, todos deficitários do ponto de vista dos recursos energéticos, e dependentes da sua importação (no caso da União Europeia a dependência das importações de energia é de 54%). Ora neste contexto, os BRICS têm interesses divergentes já que a Rússia e o Brasil são grandes produtores de petróleo e gás e os seus recursos são alvo da cobiça por parte da China e da Índia, cujas necessidades continuarão a crescer a um ritmo muito acelerado. Tal pode ter consequências negativas para a União Europeia e agravar a sua insegurança energética face à grande dependência que tem relativamente à Rússia para o seu abastecimento (35% das importações de petróleo não refinado, 32% gás natural e 30% carvão em 2010³). A vulnerabilidade da União Europeia é agravada pelo facto de não existir um mercado único no sector energético mas sim um mercado fragmentado o que debilita a sua capacidade negocial.

Tendências políticas

No plano político e da governação global as relações entre a União Europeia e os BRICS ganham crescente importância e complexidade. Não existe uma tensão e divergência estrutural entre a União Europeia e os BRICS neste domínio, apenas em aspectos específicos, na medida em que até ao momento a China, mas também os outros BRICS, têm adoptado uma estratégia de manutenção do *status quo* que lhes tem sido favorável e permitido o seu sucesso económico e ascensão, e não uma lógica de reforma radical do sistema de governação global.

A convergência política com o grupo democrático Índia, Brasil e África do Sul (IBAS) tende a ser maior do que com o grupo autoritário China e Rússia e os BRICS no seu conjunto, onde a China tem preponderância.

No plano da governação global e olhando para as posições sobre questões fundamentais como os direitos humanos, o ambiente e as alterações climáticas ou a regulação do sistema financeiro encontramos um quadro complexo. Os direitos humanos é a área em que a convergência da União Europeia com os BRICS é menor e há mesmo divergências sérias com a China e a Rússia, designadamente quanto ao Tribunal Penal Internacional, onde existe convergência com o Brasil. Os BRICS democráticos não são particularmente ativos no domínio dos direitos humanos, o que constitui uma área vulnerável da participação multilateral do Brasil assim como da Índia. Em todo o caso existe no seio dos BRICS uma tensão fundamental entre a “R2P” (*Responsability to protect*) e o princípio da não interferência com uma facção liderada pela China seguida da Rússia a defender a prevalência da não intervenção. A convergência nesta questão em específico é maior com o Brasil que tem tomado iniciativas no sentido de consolidar o princípio do R2P como a da “Responsability while protecting”.

No plano ambiental a posição de liderança internacional da União Europeia contrasta com a resistência da maioria dos BRICS à adopção de *standards* mais exigentes de proteção tendendo a alinhar com os EUA. No entanto, na questão decisiva das alterações climáticas e da consolidação do Protocolo de Quioto existe uma convergência relevante com a Rússia verificando-se uma divergência assinalável, ainda que com intensidades variáveis, com os restantes quatro BRICS.

No domínio do sistema financeiro internacional a situação é mais problemática para a União Europeia dada a conjuntura particularmente desfavorável associada à crise do Euro. As instituições financeiras internacionais, em especial o FMI têm uma estrutura de decisão que não reflete a nova distribuição de poder. A distribuição de quotas que determina os votos é muito assimétrica: os Estados-membros da União Europeia têm 22,5% do capital enquanto a China detém apenas 4%. A tensão com a União Europeia é direta uma vez que a correção da sub-representação dos BRICS, em especial da China, terá de ser feita à custa da redução dos direitos de voto dos Estados da União Europeia. Acresce que os BRICS, detentores de parte substancial das reservas mundiais, têm sido instados a disponibilizar recursos significativos para as operações de financiamento do FMI, em boa medida justificados pelas necessidades de financiamento da zona euro e de apoio às economias em ajustamento. Parece claro que os BRICS não assumirão maiores responsabilidades se a questão das quotas não for alterada e a sua influência reforçada. Em suma, a União Europeia encontra-se numa posição negociada delicada e dilemática, com uma margem de manobra reduzida relativamente à ratificação do pacote de reformas de 2010⁴ e que consagra o realinhamento

das quotas e a redução do peso da União Europeia: ou cede direitos de voto aos BRICS ou não existirão recursos financeiros suficientes para o apoio ao euro. Na última eleição do Diretor-Geral do FMI, os BRICS contestaram a escolha de um candidato europeu e procuraram um candidato alternativo mas acabaram por não chegar a um consenso sobre o mesmo. Contudo, a preocupação dos BRICS parece limitar-se à redistribuição dos votos mas não toca no problema de fundo, a limitação estrutural e desadequação do modelo do FMI para responder aos novos problemas do sistema financeiro internacional, comprovando uma preferência pela manutenção do *status quo* e uma indisponibilidade para liderar reformas mais substanciais do sistema de governação global.

“
A emergência dos BRICS representa uma das transformações estruturais mais significativas no sistema internacional e o início de um processo de redistribuição do poder mundial [...]
”

A criação do G-20 e a sua afirmação como instância central na governança económica e financeira global, constitui uma tentativa de reforçar a legitimidade do processo de decisão e envolver os novos poderes emergentes e dilui a posição da União Europeia. Os BRICS têm tido uma posição concertada e consistente de reivindicação de maior democracia no plano internacional, nos casos da China e Rússia curiosamente não advogando o mesmo princípio no plano interno, focando a sua atenção nas instituições financeiras internacionais e não tanto na reforma do Conselho de Segurança, onde a China e a Rússia são menos entusiastas de maior democracia uma vez que a sua prioridade é a preservação da sua posição privilegiada.

Conclusão

A emergência dos BRICS representa uma das transformações estruturais mais significativas no sistema internacional e o início de um processo de redistribuição do poder mundial, de longo prazo mas cujos contornos são ainda incertos. Os BRICS surgem no plano económico e político mais como competidores do que como parceiros estratégicos da União Europeia, existindo sérios riscos de que a Europa venha a ser um dos principais perdedores neste processo de redistribuição. Contudo, a imagem de poder irresistível dos BRICS é ilusória. Muitos debatem-se com problemas e vulnerabilidades internas significativas, alguns têm modelos de desenvolvimento não sustentáveis e regimes políticos que não mobilizam os cidadãos nem respeitam os seus direitos humanos. Estão longe de constituir um grupo

homogêneo, não têm uma visão comum e coerente sobre o modelo de governação global e recebem os custos e responsabilidades que o exercício de liderança acarreta. Neste contexto, existem oportunidades para um processo negociado que permita estruturar uma ordem equilibrada e equitativa, mais democrática, em que a União Europeia tem de participar ativamente sob pena de perder capacidade de influência e caminhar para a irrelevância.

Contudo, uma União Europeia fragilizada pela crise económica e financeira, mais fragmentada e menos solidária, sem relevância estratégica e sem uma política externa coerente e um pensamento estratégico claro sobre a futura ordem internacional, terá grandes dificuldades em negociar, explorar convergências e ter uma voz neste processo. A crise do euro tem levado a União Europeia a olhar sobretudo para dentro e para o curto prazo, mas na atual conjuntura tal pode revelar-se particularmente dramático e disfuncional. A rápida emergência dos BRICS bem como de outras economias dinâmicas, é um sinal de alerta claro de que estamos num momento decisivo de posicionamento que requer proatividade. Nesta perspectiva será necessária não apenas mais Europa, mas também melhor Europa, não apenas para ultrapassar a crise do Euro mas sobretudo para responder de forma adequada aos enormes desafios que o processo de redistribuição do poder global coloca. ■

Notas

¹ Stockholm International Peace Research Institute, 2012 — *SIPRI Yearbook 2012 e SIPRI Military Expenditure Database*.

² Stockholm International Peace Research Institute, 2012, *SIPRI Yearbook 2012 and SIPRI Military Expenditure Database*.

³ Eurostat, statistics, Agosto 2012. Disponível em: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Energy_production_and_imports.

⁴ Ver IMF: http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2010/pdfs/pr10418_table.pdf [acesso em 20.01.2013].

3.2.14 • As incertezas da Europa • A diversidade de situações e de relações

A posição competitiva da Europa

Pedro Pinto

AINDA A RECUPERAR DAS DÚVIDAS quanto à resiliência do Euro – se bem que os maiores receios tenham sido dissipados desde a chegada de Mário Draghi à liderança do BCE –, os estilhaços da crise financeira e a asfixia económica provocada pela crise das dívidas soberanas mantêm-se como os principais condicionalismos no desempenho da União Europeia.

Para além das necessidades de ajustamento e reestruturação de algumas das economias da Zona Euro – Itália e Espanha, à cabeça – soma-se o declínio abrupto das economias sob resgate como Irlanda, Portugal e Grécia.

A matriz de redução da despesa e de consumo interno já está, ela própria, a impor uma gravidade negativa nas economias mais robustas da Zona Euro, com uma redução dos fluxos comerciais e um arrastamento para níveis anémicos das perspectivas globais de crescimento.

“ [...] a União assiste a uma estratégia de ajustamento de algumas das suas economias com a convicção crescente de que apenas uma solução global, que inclua transferências entre os diferentes espaços, poderá evitar um abismo maior entre economias fortes e outras mais fragilizadas. ”

Paralelamente, as mais recentes dúvidas sobre a vontade da Zona Euro em resgatar a economia cipriota – na iminência de uma falência mais ou menos sistémica, consoante os pontos de vista – acabam por vincar a incapacidade europeia em descolar em termos de crescimento e, ao mesmo tempo, debelar um dos seus problemas sociais mais críticos: o desemprego.

Crescimento, desemprego e inflação

Ao longo da primeira década do século XXI, o espaço europeu apresentou uma vitalidade mais tímida quando comparado com o ritmo de crescimento da economia americana ou, numa escala mais diferenciadora, quando alinhado face à pujança dos BRIC’s ou à emergência da Ásia no contexto do comércio mundial.

Um padrão que irá manter-se na primeira metade da segunda década: até 2014, a União Europeia vai crescer menos de que a sua congénere americana, com particular relevo para uma queda do PIB em 2012, tanto na análise a 27 países como na Zona Euro.

E se nos primeiros dois anos desta década a diferença ficou apenas nos 0,4 %, 2013 e 2014 sublinham caminhos alternativos. Os dois espaços divergem muito em virtude da anemia que tolda as contas europeias, prejudicadas pela menor dinâmica do comércio interno graças ao ajustamento estrutural de várias das economias, confrontadas com a crise das dívidas soberanas.

A segunda metade de 2012 implicou uma queda do produto na Zona Euro a rondar os 0,75 %, com as perspectivas para 2013 a centrarem-se numa recuperação apenas no segundo semestre, cuja cifra poderá atingir 1 %. Um resultado para o qual aportou a contracção da maioria das economias periféricas, asfixiadas por políticas fiscais e difíceis condições de financiamento, condenadas a uma ligeira revitalização – tão volátil quanto incerta, diga-se – apenas em 2013.

Ao invés, a actividade da economia americana vai permitir aos EUA crescerem 1,5 % na segunda metade de 2013, mesmo apesar das dúvidas com o tecto fiscal e uma lenta recuperação de confiança de consumidores e empresários, a par de uma necessidade de consolidação orçamental susceptível de sitiar um crescimento mais vigoroso.

Também ao nível do desemprego, a comparação é desfavorável para a Europa, sendo que os dois espaços enfrentam índices elevados, socialmente alarmantes nalgumas regiões. Nos Estados Unidos a taxa de desemprego rondou os 10 % no virar da década, mas acabou por descer nos últimos tempos para os 8 %, onde se deverá manter ao longo deste ano. Já quanto à Europa, um em cada dez trabalhadores deverá continuar sem trabalho ao longo de 2013, com o rácio a manter-se em um em cada quatro na Grécia e Espanha. E com Portugal a aproximar-se dos piores valores: já foi ultrapassada a relação de um desempregado em cada seis trabalhadores.

Mais sintomático ainda é que na periferia da Zona Euro quase metade da força de trabalho jovem está sem emprego. Uma realidade com contornos sociais perigosos em termos de estabilidade social e unidade dos países mais atingidos. E para a qual urge encontrar uma solução rápida e definitiva. Em matéria de inflação, a redução da procura global e o abrandamento da economia mundial fazem adivinhar uma menor aceleração dos preços nos dois lados do Atlântico, a par de uma decrescente pressão extensível às economias emergentes.

	Crescimento			Inflação			Desemprego		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013	2011	2012 ^p	2013 ^p
Zona Euro	1,4	-0,4	0,2	2,7	2,3	1,6	10,2	11,2	11,5
Alemanha	3,1	0,9	0,9	2,5	2,2	1,9	6,0	5,2	5,3
França	1,7	0,1	0,4	2,1	1,9	1,0	9,6	10,1	10,5
Itália	0,4	-2,3	-0,7	2,9	3,0	1,8	8,4	10,6	11,1
Espanha	0,4	-1,5	-1,3	3,1	2,4	2,4	21,7	24,9	25,1
Holanda	1,1	-0,5	0,4	2,5	2,2	1,8	4,4	5,2	5,7
Bélgica	1,8	0,0	0,3	3,5	2,8	1,9	7,2	7,4	7,9
Áustria	2,7	0,9	1,1	3,6	2,3	1,9	4,2	4,3	4,5
Grécia	-6,9	-6,0	-4,0	3,3	0,9	-1,1	17,3	23,8	25,4
Portugal	-1,7	-3,0	-1,0	3,6	2,8	0,7	12,7	15,5	16,0
Finlândia	2,7	0,2	1,3	3,3	2,9	2,3	7,8	7,6	7,8
Irlanda	1,4	0,4	1,4	1,2	1,4	1,0	14,4	14,8	14,4
Eslováquia	3,3	2,6	2,8	4,1	3,6	2,3	13,5	13,7	13,5
Eslovénia	0,6	-2,2	-0,4	1,8	2,2	1,5	8,2	8,8	9,0
Luxemburgo	1,6	0,2	0,7	3,7	2,5	2,3	5,7	6,2	6,1
Estónia	7,6	2,4	3,5	5,1	4,4	3,2	12,5	10,1	9,1
Chipre	0,5	-2,3	-1,0	3,5	3,1	2,2	7,8	11,7	12,5
Malta	2,1	1,2	2,0	2,5	3,5	2,2	6,5	6,0	5,8
Reino Unido	0,8	-0,4	1,1	4,5	2,7	1,9	8,0	8,1	8,1
Suécia	4,0	1,2	2,2	3,0	1,4	2,0	7,5	7,5	7,7
Rep. Checa	1,7	-1,0	0,8	1,9	3,4	2,1	6,7	7,0	8,0
Dinamarca	0,8	0,5	1,2	2,8	2,6	2,0	6,1	5,6	5,3
Polónia	4,3	2,4	2,1	3,9	2,7	4,3	9,6	10,0	10,2
Roménia	2,5	0,9	2,5	5,8	2,9	3,2	7,4	7,2	7,0
Hungria	1,7	-1,0	0,8	3,9	5,6	3,5	11,0	10,9	10,5
Bulgária	1,7	1,0	1,5	3,4	1,9	2,3	11,3	11,5	11,0
Lituânia	5,9	2,7	3,0	4,1	3,2	2,4	15,4	13,5	12,5
Letónia	5,5	4,5	3,5	4,2	2,4	2,2	16,2	15,3	13,9

Competitividade europeia: crescimento, inflação e desemprego.

^p Projecção. Fonte: Fundo Monetário Internacional e Eurostat.

Diferente é o cenário comparativo da União Europeia face às restantes áreas concorrentes, com excepção do Japão, cuja recuperação pós-terramoto irá agora espalhar-se com menor vigor. Em matéria de crescimento económico, China, América Latina e Rússia mantêm uma trajectória de pujança, já claramente vincada ao longo da última década.

Um desempenho fundamental para o equilíbrio da economia global, alavancada nos últimos anos na enorme contribuição de crescimento proveniente destas regiões emergentes. Uma tendência sublinhada em 2013 e 2014, com variações de PIB significativas, nalguns casos superiores a 5 %. No campo asiático, a China manter-se-á como principal motor económico, muito graças à aprovação de novos projectos de infra-estruturas. Já na América Latina, esse papel caberá, com naturalidade, ao Brasil.

Comparações internas: uma Europa fracturada

Do ponto de vista intra-europeu, são visíveis as clivagens entre o desempenho económico do centro face à periferia, com significativo aumento de desemprego na área de fronteira a sul face ao espaço central e norte da Europa.

Portugal e Grécia são os países da União que apresentam os piores resultados entre os 27, com três anos consecutivos de quebra do Produto. Uma realidade mais vincada na Grécia, onde a retracção do PIB ronda, de forma cumulativa, os 17 %, quase o triplo do desempenho negativo português.

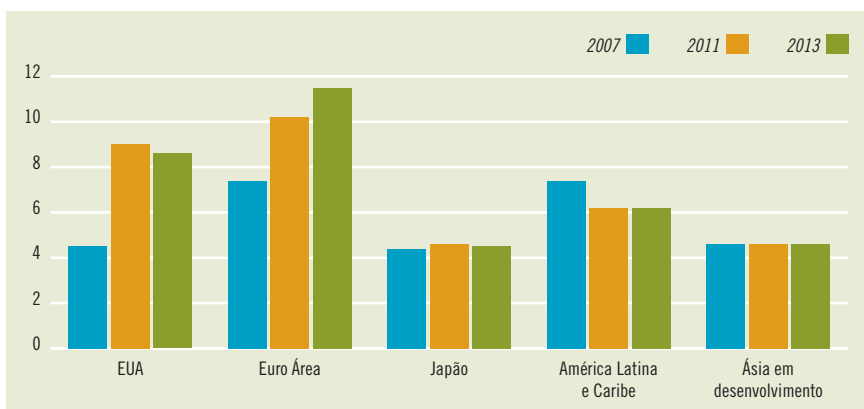
A necessidade de ajustamento estrutural está igualmente a castigar o desempenho de Espanha e Itália e a deixar sequelas em países, à partida, mais imunes à crise da dívida como Holanda ou mesmo França.

À medida que a contracção avança nos países sob resgate ou naqueles que se encontram entre a estreita fronteira que separa os mercados de uma intervenção, cresce a incerteza nas economias mais robustas, também elas penalizadas por um abrandamento das trocas internas e o clima geral de pessimismo.

	Crescimento			
	2010	2011	2012 ^p	2013 ^p
Mundo	5,1	3,8	3,3	3,6
União Europeia	2,1	1,6	-0,2	0,5
Zona Euro	2,0	1,4	-0,4	0,2
Reino Unido	1,8	0,8	-0,4	1,1
Estados Unidos	2,4	1,8	2,2	2,1
Japão	4,5	-0,8	2,2	1,2
Canadá	3,2	2,4	1,9	2,0
Rússia	4,3	4,3	3,7	3,8
China	10,4	9,2	7,8	8,2
Índia	10,1	6,8	4,9	6,0
América Latina e Caribe	6,2	4,5	3,2	3,9
Brasil	7,5	2,7	1,5	4,0
México	5,6	3,9	3,8	3,5
África do Sul	2,9	3,1	2,6	3,0

Competitividade nos vários espaços mundiais.

^p Projeção. Fonte: Fundo Monetário Internacional e Eurostat.



Comparações ao nível do desemprego (em %). Fonte: Fundo Monetário Internacional e Eurostat.

Mesmo a economia alemã, cujo desempenho é fortemente influenciado pelas trocas intra-europeias, enfrenta um abrandamento da actividade, com os dois últimos anos a apresentarem uma quebra superior a ¼ quando se relaciona com 2011. Fora da Zona Euro, destaque para a Grã-Bretanha, a cair em recessão no ano passado, mas com perspectivas de um regresso ao crescimento já para este ano; e para os números robustos de Polónia, Lituânia e Letónia, num ritmo apenas acompanhado pela Estónia – o país com mais elevado crescimento no triénio 2011-2013 entre os países da moeda única, logo seguida pela Eslováquia.

No que toca ao desemprego, destaque para Grécia e Espanha com taxas superiores a 25 %. Índices que vincam uma tendência europeia de crescimento no número de pessoas sem trabalho: desde o virar da década que o volume não tem parado de aumentar na Zona Euro e na União Europeia. E se uma taxa 5,3 % na Alemanha – a mais baixa da Europa – se apresenta como o contraponto de um recorde “greco-castelhano”, também França, Holanda, Bélgica e Áustria lançam sinais de alerta, com um padrão de agravamento na sua taxa de desemprego.

Ao invés, Malta e Estónia são os únicos países da Zona Euro a poderem gabar-se de uma trajectória descendente no desemprego entre os três anos em análise. Um feito alcançado dentro da União Europeia por apenas mais 4 países: Roménia, Hungria, Lituânia e Estónia.

Já em matéria de inflação, o crescimento anémico em diferentes economias e a ausência de uma procura interna europeia forte aliviam qualquer pressão inflacionista, com uma tendência para um abrandamento do crescimento dos preços, grosso modo, em todo o espaço europeu.

Novos desafios, velhas querelas

Ultrapassadas as maiores reservas quanto à viabilidade do Euro – com consequências nos próprios fluxos de investimento e respaldo de capitais – a União assiste a uma estratégia de ajustamento de algumas das suas economias com a convicção crescente de que apenas uma solução global, que inclua transferências entre os diferentes espaços, poderá evitar um abismo maior entre economias fortes e outras mais fragilizadas.

A manutenção da dinâmica demonstrada pelos mercados exteriores à União, bem como um ritmo de consolidação intra-europeu menos penalizante, abririam portas para um crescimento menos errático no pós-2013. De resto, os desafios do ponto de vista interno, radicados numa união fiscal e bancária no âmbito da Zona Euro, vão determinar muito do ritmo e eventual desafogo do caminho europeu. Se bem que as clivagens estratégicas entre União e Grã-Bretanha, além de desavenças quanto a modelos de ajustamento e solidariedade sejam querelas antigas, que nem a crise conseguiu mitigar. E não parece que no futuro se vislumbrem alterações significativas. ■

UM GIGANTE COMERCIAL

Apesar de uma menor relevância numa compita directa com os Estados Unidos e restantes parcelas do globo em termos de crescimento económico, a União Europeia continua a ser um espaço exemplar em várias outras áreas.

Analisada a 27 países, a integração europeia predomina em termos de volume no comércio mundial, com a soma das importações e exportações a colocarem-na na liderança, com uma quota superior aos Estados Unidos, China ou Japão. Um resultado para o qual contribuem os 500 milhões de cidadãos que a compõem, a terceira economia mais populosa do Mundo, a seguir à China e à Índia.

Também do ponto de vista ambiental, a emissão de gases de estufa deixa a União Europeia numa posição mais respeitável face à congénere americana, cujo aumento do volume de emissões entre 1990 e 2010 contrasta, precisamente, com a descida protagonizada pela Europa.

Por fim, embora a percentagem do PIB destinada a investigação seja no total da União Europeia 2/3 daquela que é reservada pela economia americana, também ao nível das patentes a Europa encontra-se entre os espaços mais profícuos: é responsável por uma em cada 5 patentes mundiais, praticamente ao nível de Japão e EUA. Um patamar que compara com uma patente em cada 7 por parte da China ou uma em cada 11 da Coreia do Sul.

3.3.1 • As incertezas da Europa • Instituições e realidades sociais

Europa: o dilema institucional

Francisco Seixas da Costa

É VULGAR DIZER-SE QUE o Tratado de Maastricht representou o primeiro momento de “revolta” das opiniões públicas, face a um processo de construção europeia que, até então, estaria a ter lugar nas suas costas, por acordos intergovernamentais, com escassez de escrutínio legitimador. Esta percepção parece ter sentido e talvez alguma natural justificação pelo facto de ter sido precisamente a partir desse tratado que as instituições comunitárias se aproximaram de áreas temáticas que, no passado, estavam em absoluto, reservadas aos processos nacionais de gestão de soberania. As dificuldades verificadas em alguns referendos a que a ratificação desse tratado obrigou, bem como o surgimento de uma nova e mais sofisticada cultura de antieuropeísmo nas opiniões públicas de certos Estados, revelaram que as agendas nacionais de interesses e preocupações entravam num processo de alguma divergência. O Tratado de Amesterdão, na modéstia substantiva dos seus propósitos, procurou colmatar algumas disfunções que vinham de Maastricht, mas não foi tão longe quanto se pretendia.

O Tratado de Nice tinha, para alguns, um objetivo bem mais prosaico, disfarçado por detrás de um desejo de aumento de eficácia: operar uma urgente reordenação do poder no seio do processo decisório. De forma não declarada, ele consubstanciava a tentativa de quantos se haviam habituado à preeminência relativamente fácil da sua vontade, na Europa que crescera até quinze membros, de poder garantir que tal capacidade se não perderia num modelo europeu que já se sabia então que viria a ser muito mais alargado. Mas Nice não foi suficiente, como se viu. A declaração acordada em Laeken suscitou, então, novas questões, unindo, numa estranha ambiguidade de propósitos, quantos, genuinamente, queriam assegurar um impulso mais federalizante ao projeto integrador com aqueles que, numa ambição de diferente matiz, olhavam a Europa na lógica do seu controlo futuro, através de um modelo híbrido de intergovernamentalidade e comunitarização.

Do “Tratado Constitucional”...

A Convenção para o Futuro da Europa, dotada de um processo de produção de consensos mais do que discutível, foi a “mãe” de todos os equívocos que marcaram, a partir de então, o projeto europeu. Com ela se pretendeu criar um ambiente propício à aceitação futura, em todos os Estados, do novo “Tratado Constitucional” que resultaria desse exercício, através do envolvimento, a montante das ratificações, de representantes dos parlamentos nacionais e europeu, bem como de outros atores suscetíveis de facilitarem esse acolhimento. O projeto consagrava,

contudo, pela primeira vez, uma sublimar expropriação dos poderes tradicionais da Comissão Europeia, única entidade à volta de cujo reforço de poder poderia, um dia, surgir uma Europa de matriz federal.

Ao conferir ao peso demográfico um papel muito relevante no processo decisório, o “Tratado Constitucional” operava, contudo, um corte epistemológico com a filosofia que tinha conduzido até então a Europa. A “*décrochage*” entre os maiores Estados e o brutal agravamento das diferenças de relevância de todos os outros induzia um inédito potencial de tensões e suscitava, de um momento para o outro, novas dúvidas e incertezas, a que as opiniões públicas não podiam doravante ser alheias.

A conjugação de vários e díspares fatores, em que o que ficou dito não deixou igualmente de ponderar, levou à rejeição do projeto de “Tratado Constitucional” pela França e pelos Países Baixos, quando o processo de ratificações ainda estava em curso, levando ao seu abandono formal.

... ao Tratado de Lisboa

Mas os seus promotores não desistiram e logo enveredaram por uma apressada retificação semântica, aliada a alguma cosmética substantiva destinada a contentar setores potencialmente relutantes, dando origem àquilo que veio a chamar-se o Tratado de Lisboa. A capital portuguesa, com laivos de duvidosa glória, ficou assim ligada a uma espécie de genérico do falecido “Tratado Constitucional”, o qual contém no seu seio todos

os desequilíbrios interinstitucionais que este último já pretendia consagrar.

Com o Tratado de Lisboa, cuja ratificação a 27 se revelou um pouco mais fácil e foi feita com um sentido de urgência que nada objetivamente justificava, a União Europeia passou a dotar-se de uma complexa titularidade na sua direção quotidiana, cumulando fórmulas tributárias de óbvia intergovernamentalidade (o presidente do Conselho europeu) com a preservação de elementos do modelo comunitário (o presidente da Comissão Europeia), numa simbiose que tem o seu expoente de conjugação operativa na criação de uma figura, sujeita a uma dupla tutela, que teoricamente chefia a representação externa comum da União. Face a esta tríade surge ainda, em evidente perda de velocidade institucional, a presidência rotativa.

A Europa institucional e a crise

A crise económico-financeira veio rapidamente colocar este novo modelo sob teste. Com o Reino Unido e a Polónia fora do euro e com a Espanha e a Itália em evidentes apuros, o chamado “eixo” franco-alemão tomou, com alguma naturalidade, as rédeas da gestão da reação europeia à crise, o que também foi claramente facilitado pelo perfil complacente dos titulares institucionais da União, os quais, desde o primeiro minuto, se revelaram disponíveis para se colocarem ao serviço dos poderes fáticos que se impunham. Não tinha sido outro, aliás, o objetivo da sua institucionalização.

OS RISCOS DE PERIFERIZAÇÃO

A irrelevância objetiva de Portugal no processo decisório europeu, substancialmente agravada pelo Tratado de Lisboa, cumulada com o irreversível esbatimento da função arbitral da Comissão, configura um quadro de riscos crescentes para a capacidade do país de assegurar os seus interesses no âmbito do Conselho. Se a tal se somar a atual crise económico-financeira, com efeitos diretos sobre a margem de manobra portuguesa, fácil é concluir que o cenário de um novo ciclo de periferização é real e, como tal, tudo deve ser feito para que seja evitado.

Todos os esforços que possam ser empreendidos para que o país se mantenha no euro, por maiores que sejam, serão sempre inferiores ao custo que Portugal teria de suportar se acaso viesse a sair da moeda única ou a ser colocado num limbo monetário secundário, como, por vezes, algumas vezes alvitram. A opção por uma reestruturação da dívida – isto é, o seu não pagamento parcial – teria, de igual modo, um efeito devastador e duradouro sobre a imagem externa do país, descredibilizando todos os esforços entretanto feitos.

Não obstante o voluntarismo que, no passado, colocou Portugal em todas as formas de integração diferenciada possa, futuramente, vir a não ser suficiente, face a modelos dependentes do potencial económico-financeiro, é forçoso continuar a consensualizar internamente uma atitude positiva e “centrípetas” face ao projeto comunitário, nomeadamente no âmbito dos parlamentos nacional e europeu.

Porque o modelo de “cooperação reforçada” em torno do euro se apresenta como aquele que, de forma mais plausível, pode vir a evoluir para um “núcleo duro”, embrião de uma União política, importa centrar nele a atenção prioritária da política que Portugal vier a ter para a Europa. Mas, nesse contexto, o país não deve ficar por aí: tal como sucedeu durante mais duas décadas, a atitude portuguesa deve ser inventiva e pró-ativa em todas as áreas da União, não apenas reativa e tímida, projetando uma imagem resignada de impotência e de dependência fatalista face ao que outros entendam que o país deve fazer.

Não obstante a coreografia do poder europeu ter surgido ancorada na relação entre Berlim e Paris, a realidade das coisas passou a mostrar que o verdadeiro “novo eixo” europeu se estabelecia entre Berlim e Frankfurt, sede de um Banco Central Europeu cuja nova liderança se revelou surpreendentemente eficaz e criativa, com a serenidade suficiente para se firmar como um positivo elemento estabilizador, embora só limitadamente pudesse forçar a dinâmica da vontade política de Berlim. Como contrapartida à efetivação dos novos mecanismos de apoio financeiro para ajudar à saída da crise, surgiu, entretanto, o Tratado Orçamental, que impõe modelos de condicionalidade, em termos de objetivos e de coordenação de políticas financeiras nacionais, que acrescem aos que o Pacto de Estabilidade e Crescimento tinha previsto como necessários para a regulação do comportamento macroeconómico que servia de cenário de fundo à zona euro.

O fim do sonho federal?

Olhando em perspectiva estas duas décadas, bem como o modo como nelas evoluiu o projeto europeu, é-se forçado a constatar que o aprofundamento desse projeto, a inclusão nele de novas valências que o tornaram bastante mais coerente, com um acervo muito apreciável, não foi de par com a gestação de uma vontade comum no sentido de se caminhar para um modelo verdadeiramente federal. As razões porque isso não aconteceu podem ter sido várias, mas basta lembrar algumas.

A heterogeneidade de culturas políticas introduzida pelos alargamentos pode ter sido uma dessas razões. Outra poderá ser o impacto diferenciado das políticas da União no tecido social dos diversos países, com uma visão de “ganhos e perdas” cada vez mais diversa, com os cidadãos a demonstrarem que só estão disponíveis para aceitar “mais Europa” quando se sentem confortados com a Europa que já têm, o que muito frequentemente não acontece. Essas disfunções ao nível dos Estados conduziram, além disso, à frequente perda dos consensos nacionais que se haviam criado em torno do investimento político no projeto integrador, com o surgimento, nos executivos nacionais, ou condicionando-os de fora, de formações partidárias que colocam abertas reticências ao compromisso europeu e não têm pejo em assumir agendas nacionais “egoístas”, antes dificultadas pelo “politicamente correto” que protegia a bondade da opção comunitária.

Nestas condições, parece estar a gizar-se um novo consenso, mesmo entre os mais euroentusiastas, no sentido de que é hoje inviável, à escala da União como um todo, vir a concretizar um modelo federal dotado dos clássicos equilíbrios, com a ponderação das desigualdades demográficas a ser compensada pelo princípio da igualdade dos Estados, expressa num “senado” com representação equitativa. De facto, não me parece que já seja minimamente plausível que venha a haver condições para se criar, um destes

dias, uma “câmara” onde Malta e a Alemanha tenham o mesmo peso...

A moeda como cimento?

Neste cenário de uma Europa com poderes nacionais muito desiguais e sem vontade de dispensar a consagração institucional dessa realidade, mesmo os mais euroentusiastas parece terem já abandonado os sonhos de uma “grande União Europeia” e, numa opção de recuo tático, começam a colocar as suas cartas numa União política a construir em torno da moeda única, aceitando assim, explicitamente, um modelo de Europa diferenciada.

Esta espécie de federalismo funcional, que o Tratado Orçamental e o Mecanismo Europeu de Estabilidade pré-anunciam, parece ser, na realidade, o elemento mais consistente e unificador no mercado das possibilidades.

“
Neste cenário de uma Europa com poderes nacionais muito desiguais e sem vontade de dispensar a consagração institucional dessa realidade, mesmo os mais euroentusiastas [...] começam a colocar as suas cartas numa União política a construir em torno da moeda única [...].”

Duas grandes questões se colocam, porém. A primeira, a de saber em que medida será viável compatibilizar, de forma institucional simultaneamente aceitável e legítima, esse “núcleo duro” com o restante tecido da União, em matéria de condução política do projeto, tornando coerentes realidades que, com o andar dos tempos, tendem a ser forçosamente a ganhar ainda maior distância entre si. A segunda, bem mais importante, será saber se o próprio projeto de “cooperação reforçada”, que o núcleo em torno da moeda única parece pretender construir, tem, ele próprio, um cimento que vá para além do conjuntural estado de necessidade que a zona euro atravessa nos dias de hoje.

Alguns, mais otimistas, arguirão, porventura, que um eventual sucesso e uma saída da crise acabarão por desencadear uma vontade europeia nova em alguns Estados que hoje são atravessados por um evidente recuo cético. Isso, porém, só será possível de testar se e quando a Europa “der a volta” à presente crise, o que parece dever implicar a preservação, a todo o custo, da integralidade da atual zona euro. E até lá, neste domínio, as dúvidas sobrelevam as certezas.

Uma ironia se impõe: todos, no passado, consideravam que seria o sucesso do projeto europeu, o prosseguimento, sem pausas pelo caminho,

da viagem da “bicicleta de Delors”, que iria fazer chegar o continente alargado aos “amanhãs” federais. Afinal, quem sabe se não acabaremos por pôr a crédito de uma crise a realização de um modelo, embora quicá atípico, de desenho minimamente federal. Se assim acontecer, pode ser que alguém se lembre de atribuir à crise a virtualidade que alguém, um dia, conferiu à violência, tida como “parteira da História”. ■



3.3.2 • As incertezas da Europa • Instituições e realidades sociais

Relações Alemanha-França: dinâmicas entre parceiros desiguais (I)

Patricia Daehnhardt

A IDEIA DE QUE O MOTOR FRANCO-ALEMÃO é a principal alavanca para fazer avançar a integração europeia encontrou o seu apogeu aquando da unificação alemã, em 1990, e na fase final da Guerra Fria. Pouco tempo depois, sucessivos alargamentos institucionais, que ampliaram a União Europeia para o leste europeu assim como várias etapas de aprofundamento institucional vieram testar os limites desta cooperação franco-alemã na evolução do processo de integração europeia. Contudo, apesar das crescentes críticas quanto ao motor franco-alemão e das expectativas quanto a novas dinâmicas de liderança, num período quando a União Europeia enfrenta uma das suas mais graves crises, a UE encontra-se hoje, como sempre, sem verdadeira alternativa à estreita cooperação entre Paris e Berlim e continua a ser sobre estes dois Estados-membros que recaem as expectativas de saída da atual crise europeia. Para os otimistas a cooperação franco-alemã na integração europeia evidencia um esforço conjunto do motor franco-alemão para trabalhar em direção a soluções de compromisso, assente em duas posições iniciais divergentes. Para os pessimistas a cooperação franco-alemã reflete uma estratégia bilateral feita à custa dos interesses dos restantes Estados-membros, possibilitando a Berlim e Paris a perpetuação de um diretório ou de uma hegemonia cooperativa. Com o agravar da crise económica e financeira na zona euro, desde 2010, a crítica quanto a um diretório franco-alemão que desrespeita o multilateralismo europeu, porque traduz uma tentativa de hegemonia franco-alemã, está apenas parcialmente certa. A especificidade desta relação bilateral é mais complexa, e reflete alterações de poder em curso na forma como Paris e Berlim lidam com as novas dinâmicas da integração europeia e a crise do euro. Em concreto, espelha o aumento do poder da Alemanha que contrasta com a perda relativa de influência da França na Europa. Este fator por si só dificulta, *a priori*, a continuidade de um verdadeiro motor franco-alemão.

O Tratado do Eliseu e a cooperação franco-alemã

Apesar da concordância da França e da Alemanha, durante a Guerra Fria, em institucionalizar a reconciliação franco-alemã e em aprofundar a relação bilateral através de um núcleo franco-alemão no seio da Comunidade Económica Europeia, os interesses que orientaram os decisores políticos em Paris e em Berlim nunca foram completamente convergentes e os dois países seguiram projetos contrastantes para a integração europeia. Estas divergências fizeram-se sentir desde logo aquando da celebração do Tratado do Eliseu, assinado entre a República Federal da Alemanha

e a França em 22 de janeiro de 1963. Este Tratado representa a pedra angular da reconciliação franco-alemã após a Segunda Guerra Mundial, tendo institucionalizado mais uma intensa e duradoura relação bilateral europeia. O Tratado do Eliseu, que em 2013 celebra o seu 50.º aniversário, foi assinado num clima de divergências e por motivações diferentes. Por um lado, enquanto que para o então Chanceler alemão Konrad Adenauer o objetivo principal era a reconciliação franco-alemã e a intensificação das relações bilaterais, para o presidente francês Charles de Gaulle o Tratado foi entendido como instrumento de emancipação da Europa face aos Estados Unidos da América. Por outro lado, enquanto Adenauer não era avesso a uma maior integração europeia, de Gaulle percecionava uma 'Europa das pátrias' pouco simpaticamente da construção de estruturas europeias supranacionais. O contexto interno alemão foi agravado pelas fortes divergências que emergiram no partido cristão democrata (CDU) entre 'gaullistas' e 'atlanticistas', com Adenauer a representar a preferência franco-alemã e Ludwig Erhard, o seu sucessor a partir de outubro de 1963, a representar a ala atlanticista da CDU. A resolução desta divergência interna levou o Bundestag, aquando da ratificação do Tratado, em 15 de junho de 1963, a adicionar um preâmbulo no qual ficou assente a estreita cooperação política, económica e de segurança da RFA com os EUA, a Grã-Bretanha e a OTAN, diluindo desta forma o significado do bilateralismo franco-alemão proposto por Adenauer e de Gaulle. Para o presidente francês o tratado perdera mesmo significado na sequência da inclusão da referência transatlântica por parte da RFA. Ao mesmo tempo, os Estados Unidos conseguiram reforçar a sua posição na política alemã, ao aproveitarem habilmente as dissensões internas na CDU.

Apesar destes posicionamentos iniciais diferenciados, cinquenta anos após a celebração do Tratado do Eliseu, pode afirmar-se que a relação franco-alemã fortaleceu-se politicamente, constituindo o catalizador de todos os momentos integracionistas europeus. Dentro da relação bilateral a França seguiu três objetivos. Primeiro, preservar a soberania francesa numa Europa intergovernamental de nações soberanas. Segundo, ambicionar um papel de liderança francesa na Europa num quadro europeizado onde Paris pudesse exercer uma contenção cooperativa e travar possíveis ambições alemãs. Finalmente, a partir de 1993, a França concebia a União Europeia como uma "Europe-puissance", com capacidades autónomas de defesa num mundo multipolar e uma Política Externa e de Segurança Comum (PESC) moldada por concepções francesas. Por seu turno, para a RFA, a integração

europeia funcionou, primeiro, como mecanismo para ultrapassar a memória histórica recente e construir uma identidade alemã europeizada. Segundo, possibilitou-lhe, através do multilateralismo, recuperar o papel legitimador de uma política externa própria mas contextualizada nas estruturas institucionalizadas ocidentais. Por último, proporcionou-lhe um contexto favorável ao "milagre económico alemão" e à sua afirmação enquanto potência económica.

“ [...] Paris tinha de manter-se envolvida na integração europeia para dissuadir a Alemanha de adotar uma ação unilateral sabendo que, ao fazê-lo, estava a auxiliar a Alemanha a tornar-se a principal potência europeia e logo a enfraquecer o estatuto da França. ”

Após a unificação alemã este bilateralismo institucionalizado continuou a ser a parceria estratégica preferencial da Alemanha, e também a França não via alternativa ao eixo franco-alemão, no domínio político e económico. Para os restantes membros da CEE esta situação de 'hegemonia bilateral' funcionava como o motor para iniciativas de integração ou como travão a iniciativas com as quais um dos dois parceiros não concordava. Contudo, tornou-se, a partir de 1990 um bilateralismo mais desequilibrado, com o mecanismo de contenção mútua enfraquecido. A França tentava manter o seu poder – como quando sugeriu a União Monetária Económica, enquanto a Alemanha aumentava o seu poder – como quando garantiu que a estrutura institucional e localização do Banco Central Europeu servissem os interesses alemães, ao ser sediado em Frankfurt e construído segundo os moldes do Bundesbank.

Este desequilíbrio crescente verificou-se particularmente em dois domínios. Em primeiro lugar, existiam posições diferentes quanto à dimensão da União Europeia. Um dos grandes projetos da UE, o alargamento institucional para a Europa de leste não emergiu de uma estratégia conjunta franco-alemã. Paris não foi um forte apoiante porque enfrentou a mudança inevitável do centro de gravidade da UE para o Leste e o aumento da posição negocial da Alemanha que acabaria por se afirmar como a potência central europeia.

O predicamento francês era de que Paris tinha de manter-se envolvida na integração europeia para dissuadir a Alemanha de adotar uma ação unilateral sabendo que, ao fazê-lo, estava a auxiliar a Alemanha a tornar-se a principal potência europeia e logo a enfraquecer o estatuto da França.

Em segundo lugar, no domínio da segurança e defesa, a relação franco-alemã foi secundarizada pela preferência francesa em prosseguir a relação bilateral com a Grã-Bretanha, com a qual assinou o Tratado de Saint Malo, em dezembro de 1998, impulsionando desta forma a Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) que viria a ser institucionalizada pelo Tratado de Nice em 2000 e que pelo Tratado de Lisboa viria a constituir a Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD). Nesta política setorial da UE, a relação franco-alemã é pouco determinante, pelo empenhamento pouco assertivo da Alemanha em questões de defesa; o tratado franco-britânico de defesa e segurança

de novembro de 2010 assim como a cooperação franco-britânica durante a intervenção da OTAN na Líbia, em 2011, da qual a Alemanha se absteve na votação no Conselho de Segurança da ONU, refletem bem como na área de defesa a relação franco-alemã não representa um contributo significativo para a ambição estratégica da União Europeia em tornar-se um ator global.

Quanto às outras áreas da cooperação franco-alemã, na primeira metade da década de 2000, quando Gerhard Schröder e Jacques Chirac eram os líderes da Alemanha e da França, os restantes países membros da UE ressentiram-se face ao que criticavam como diretório franco-alemão que se orientava pelos seus próprios interesses nacionais, como a desconsideração franco-alemã pelas regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento, cujo défice estipulado em 3% tanto a Alemanha como a França violaram entre 2003 e 2005 ou quando, na política transatlântica, Berlim e Paris

estiveram em sintonia na oposição à administração norte-americana face à intervenção militar no Iraque, em 2003, em vez de promoverem uma posição externa conjunta da UE. A procrastinação nas negociações para a Convenção Europeia, em 2004-2005 assim como o lento avanço para a adoção do Tratado de Lisboa, em 2009, refletia um compromisso onde a defesa de interesses alemães e franceses parecia mais decisiva do que uma preocupação comum de avançar a integração europeia. Isto revelava que o automatismo implícito durante a Guerra Fria – de um dinamismo franco-alemão para desbloquear negociações e prosseguir com a integração – foi significativamente atenuado. E com o fim deste automatismo ruía também o velho consenso de que uma ação conjunta entre Berlim e Paris poderia moldar o processo de decisão de forma mais eficaz do que um Estado-membro por conta própria ou qualquer outra aliança na UE. ■

CRONOLOGIA DA CRISE

2 de maio de 2010: Os ministros das Finanças da UE concedem empréstimos à Grécia no valor de €10 mil milhões: €0 mil milhões provenientes dos países da zona do euro, €0 mil milhões do FMI. Em troca, a Grécia é obrigada a reformar a economia e privatizar empresas estatais.

7 de junho de 2010: é criado o Fundo Europeu de Estabilidade Financeira (FEEF), que dispõe de um total de €50 mil milhões, através de empréstimos junto dos mercados de capitais para apoiar os Estados financeiramente necessitados.

6 de dezembro de 2010: O primeiro-ministro do Luxemburgo e líder do Eurogrupo, Jean-Claude Juncker propõe a introdução de obrigações em euros (eurobonds) para superar a crise da dívida. O governo federal alemão rejeitou a proposta.

16 de dezembro de 2010: Conselho Europeu aprovou a proposta alemã de criação de um fundo permanente de resgate do euro, o Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE) para substituir o FEEF. O MEE inclui €00 mil milhões, dos quais um máximo de €00 mil milhões podem ser adjudicados a Estados endividados. Torna-se necessário a alteração do Tratado de Lisboa.

11 de março de 2011: Os líderes dos países da UE decidem aumentar a capacidade de empréstimo do FEEF para 440 mil milhões de euros e concordam com o “pacto para o euro” – o compromisso de poupança e maior coordenação das políticas orçamentais, fiscais e sociais. A exigência da Alemanha da implementação de sanções automáticas falha.

17 de maio de 2011: Portugal assina memorando de entendimento com a Troika: recebe ajuda financeira de 78 mil milhões em troca da adoção de fortes medidas de austeridade.

Agosto de 2011: Agudiza-se o debate sobre eurobonds (mutualização da dívida europeia através da compra de títulos pelo BCE para estabilizar as taxas de juro nos países endividados). O chefe do Eurogrupo Juncker e os países em crise no sul são a favor, a França e principalmente a Alemanha rejeita-os.

31 de janeiro de 2012: em Bruxelas os líderes da UE decidem a criação do Mecanismo Europeu de Estabilidade, e 25 Estados adotam o Pacto Fiscal.

Segundo as novas regras a Comissão pode abrir um procedimento por défice excessivo, sem o consentimento dos ministros das finanças, sempre que o défice de um país exceder três por cento.

1 de março de 2012: 25 líderes europeus assinam o pacto fiscal, ou Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação, para reforçar a disciplina orçamental e introduzir uma supervisão mais rigorosa na área do euro.

6 de maio de 2012: França escolhe um novo presidente: o socialista François Hollande conduziu a campanha eleitoral apelando ao incentivo do crescimento económico e à introdução de *eurobonds*, ao contrário de Nicolas Sarkozy.

25 de junho de 2012: Chipre e Espanha solicitam ajuda financeira. No caso de Espanha, trata-se apenas de ajuda ao sector bancário.

28 e 29 de junho de 2012: Na cimeira da zona euro, Espanha e Itália exigem assistência rápida devido às altas taxas de juro junto dos mercados de crédito. Merkel defende ajuda financeira apenas mediante controlos rigorosos, e continua a rejeitar os Eurobonds. Espanha e a Itália, com o apoio do novo presidente francês, obtiveram uma pequena vitória contra a Alemanha: no futuro o resgate em dinheiro será mais “flexível”, os fundos do Mecanismo Europeu de Estabilidade poderão ser utilizados para financiar diretamente os bancos. Os líderes da área do euro concordam em criar um novo organismo de supervisão bancária, gerido pelo BCE, com vista a dar resposta às tensões nos mercados financeiros e a quebrar o ciclo vicioso entre bancos e emitentes de dívida soberana.

6 de setembro de 2012: Mario Draghi, presidente do BCE apresenta plano para a compra de mais obrigações. Jens Weidman, presidente do Bundesbank, opõe-se.

12 de setembro de 2012: o Tribunal Constitucional Federal lança o veredicto sobre o MEE e pacto fiscal, atestando a compatibilidade legal com a lei alemã.

8 de outubro de 2012: O Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE) com uma capacidade de 500 mil milhões de euros entra em vigor.

13 de dezembro de 2012: Os ministros das Finanças da UE decidem criar em 2014 um mecanismo de supervisão bancária central.



3.3.3 • As incertezas da Europa • Instituições e realidades sociais

Relações Alemanha-França: dinâmicas entre parceiros desiguais (II)

Patricia Daehnhardt

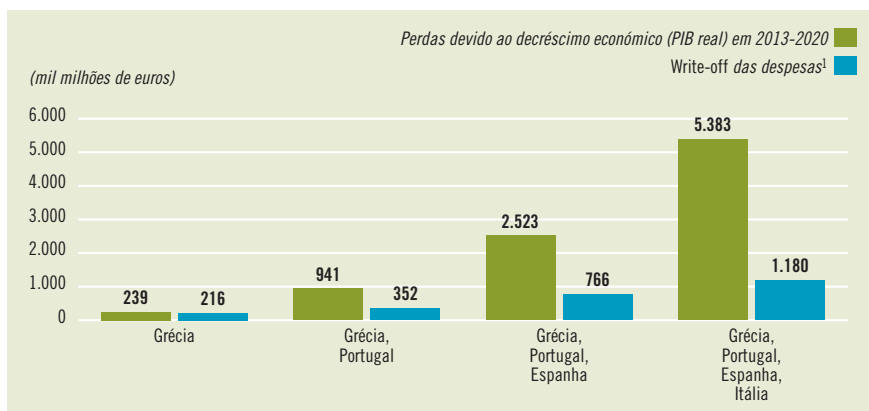
OS PRIMEIROS ANOS DE RELACIONAMENTO entre a chanceler alemã Angela Merkel e o presidente francês Nicholas Sarkozy foram caracterizados por dinâmicas pragmáticas de cooperação em alguns setores e de competição noutros. Para além do inicial relacionamento pessoal difícil, projetos como a União Mediterrânea, de 2008, proposta pelo presidente francês, ou a Parceria Oriental da UE com seis repúblicas da antiga União Soviética, projeto sueco-polaco apoiado pela Chanceler, evidenciavam que Merkel e Sarkozy não prosseguiram uma agenda de liderança conjunta. Foi a crise do euro, desde 2010, que revitalizou e recuperou o *momentum* do motor franco-alemão, quando a pressão sobre Berlim e Paris obrigou-os a definirem uma estratégia conjunta. Esta estratégia conjunta é na maior parte das vezes resultado da aproximação entre duas posições inicialmente divergentes, só conciliáveis após negociações que permitem cedências mútuas sem perdas de face para nenhuma das partes. No caso da atual crise, a vontade de liderança conjunta e o reconhecimento da importância de um compromisso conjunto para a resolução da crise tardou em chegar, tanto em Paris como em Berlim. Quando em inícios de 2010 se tornou evidente a necessidade de resgate financeiro à Grécia pelos restantes Estados-membros da zona euro, a Chanceler Merkel apenas concordou com esta posição inicialmente proposta pelo presidente Sarkozy após garantir a participação do Fundo Monetário Internacional (FMI) e a aplicações de condicionalismos estruturais. A Alemanha pagaria a maior parte do pacote de ajuda financeira, mas as condições de resgate seriam definidas por Berlim. Os meses que se seguiram levaram à criação do Fundo Europeu de Estabilidade Financeira (FEER), mecanismo temporário de resgate, mas não esconderam as divergências entre Paris e Berlim, sobre o sancionamento automático para futuras violações do Pacto de Estabilidade.

O tom de gestão de crises e definição de agenda ficou marcado no encontro entre Merkel e Sarkozy, em Deauville, em outubro de 2010, quando Sarkozy cedeu à pressão alemã de renegociação parcial do Tratado de Lisboa em troca da aceitação de Merkel de desistir do sancionamento automático dos países da zona euro excessivamente endividados. Das hesitações do duo franco-alemão tinha-se passado para uma liderança particularmente bilateral cuja gestão da crise centralizou o processo de decisão, reforçou a componente intergovernamental e secundarizou os decisores políticos dos restantes Estados-membros e das instituições europeias. Pouco depois, na cimeira da UE em dezembro de 2010, o duo “Merkozy” impôs estas medidas aos outros Estados-membros, que reagiram mal ao novo estilo de liderança franco-alemão de decisão prévia e comunicação posterior aos outros Estados-membros. Esta estratégia de liderança bilateral através de decisões previamente tomadas perdurou durante o ano seguinte quando Paris e Berlim decidiram o Pacto para a Competitividade para promover a convergência entre os países da zona euro sobre os salários do setor público, impostos, reforma, e gastos públicos, relegando os outros Estados-membros e a Comissão Europeia para uma posição secundária. Dos países em crise, Berlim e Paris exigiram a redução dos seus défices orçamentais e propuseram a criação de um Pacto Fiscal para promover a disciplina fiscal e limites à dívida pública. Se bem que Berlim não conseguiu incluir uma exigência de inclusão deste compromisso nas constituições nacionais dos Estados-membros, o facto de Merkel e Sarkozy terem trabalhado em conjunto aumentou consideravelmente a sua margem de manobra e a pressão sobre os países devedores. Ao passo que este bilateralismo era reforçado ele tornava-se, contudo, mais desigual: a Alemanha assumia agora claramente uma posição qualita-

tivamente mais relevante do que a França. Esta assimetria da parceria explicava-se também pelo desequilíbrio económico entre os dois países. Em 2011, a França tinha um défice na balança de comércio externo de €4 mil milhões, ao passo que a Alemanha registava um ganho de €57 mil milhões. Enquanto a produção industrial francesa decaiu para 13%, a da Alemanha manteve-se nos 26%. Isto revelava que a França tinha um problema de falta de competitividade, agravado pelo aumento da taxa de desemprego que no fim da presidência de Sarkozy era de 10%.

Merkel e Hollande: mutação de “Merkozy” para “Merkollande”?

Desde o início era claro que a relação entre Merkel e o novo presidente francês, François Hollande teria de superar alguns obstáculos antes de se poder afirmar como uma parceria efetiva. Berlim e Paris defendiam dois modelos distintos para combater a crise, com a Alemanha a insistir em medidas de poupança, austeridade e reformas estruturais, e a França a defender que o pacto fiscal só seria bem sucedido se fosse acompanhado por um programa de estímulo ao crescimento económico nos países em crise. Perante a dificuldade óbvia de prolongar a cooperação bilateral que Merkel tinha desenvolvido com o seu antecessor, Hollande tentou alargar o campo de ação da França, ao reaproximar-se das instituições europeias e ao promover relações próximas de consulta com os líderes de Itália e de Espanha. Consciente de que a França se encontrava na posição mais desfavorável na crescente assimetria franco-alemã, o presidente francês reivindicou uma relação bilateral mais equilibrada para Paris recuperar o seu estatuto de igualdade face a Berlim. Para tal Hollande tentou reequilibrar os eixos da relação franco-alemã ao modificar o relacionamento com terceiros países, através de um estilo mais inclusivo, passando a consultá-los, e ao posicionar-se entre a Alemanha, representativa dos países credores da zona norte do euro, e os países do sul, endividados e obrigados a cumprir um denso programa de austeridade e ao defender que o eurogrupo deve receber mais poder, os eurobonds devem ser introduzidos e a Alemanha deve flexibilizar a sua política de austeridade. Assistiu-se a esta nova postura do presidente francês no Conselho Europeu em 28-29 de junho de 2012 quando Hollande se colocou ao lado dos primeiro-ministros de Itália, Mario Monti e de Espanha, Mariano Rajoy, pressionando Berlim a flexibilizar a sua posição e aceitar um pacto para o crescimento e a introdução de *eurobonds*. Merkel cedeu parcialmente, apesar de manter a sua oposição aos eurobonds. Contudo, mesmo que não seja impossível, é improvável que



Custos para a zona euro da bancarrota nacional e saída do euro dos países periféricos.
¹ Write-off das despesas públicas e privadas (e.g.: fundo de resgate do euro), assumindo uma perda de 60% de receita.
 Fonte: Bertelsmann Stiftung.

Hollande consiga vir a liderar um bloco, com a Itália e com a Espanha em oposição à Alemanha dentro da UE.

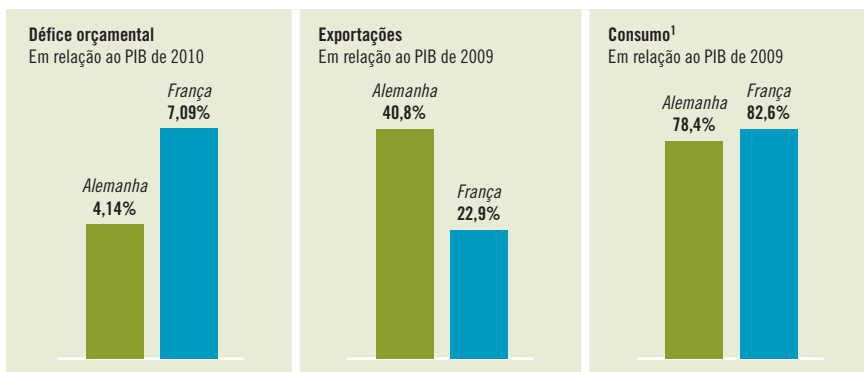
Fragilidades da co-liderança franco-alemã

Tanto Merkel como Hollande sabem que para superar a crise estão condenados a cooperar e a constituir uma aliança bilateral pragmática. Mas a co-liderança franco-alemã apresenta debilidades. Em primeiro lugar, a crise também afeta Berlim e Paris economicamente. Apesar da Alemanha ser uma potência económica (crescimento de 3% do PIB em 2011), o segundo maior país exportador no mundo e a economia alemã se manter relativamente robusta e afastada da recessão, não conseguiu escapar ao impacto dos problemas de outras nações da zona do euro. Em outubro de 2012, as previsões para 2013 previam um crescimento doméstico de apenas 1,0%, em vez dos 2,0% previstos na primavera de 2012.¹ Também a França tem de implementar reformas económicas estruturais e recuperar a competitividade da indústria francesa, e cumprir as suas próprias metas de défice com cortes de gastos e medidas fiscais no orçamento de 2013 para reduzir o défice para 3% em 2013 e uma taxa de desemprego de 10%.

“
À medida que este bilateralismo era reforçado ele tornava-se, [...] mais desigual: a Alemanha assumia agora [...] uma posição qualitativamente mais relevante do que a França.
”

Em segundo lugar, a política interna condiciona a atuação dos líderes e tanto na Alemanha como em França deverá aumentar a resistência política interna face à crise. Na tentativa de alcançar um terceiro mandato nas eleições legislativas em setembro de 2013, Angela Merkel terá uma margem de manobra mais reduzida para resolver a crise do euro: em termos domésticos, não poderá parecer que está a ceder muito à Grécia, e outros países em crise perante uma população e *media* cada vez mais hostis à concessão de mais ajuda económica a países como a Grécia, Espanha, Portugal e Irlanda. No palco europeu, a Alemanha continua a ter dificuldade de traduzir o seu poderio económico em capital político: o seu estilo de governação e as medidas económicas propostas são criticadas por vários parceiros europeus que consideram a liderança alemã hesitante, cautelosa e pouco aberta a compromissos. Isto levou a que Berlim fosse incapaz de reunir à sua volta um conjunto de aliados, consolidar a sua influência e afirmar-se como país líderante: é a principal definidora do modelo económico que está a emergir mas tem um défice de reconhecimento por parte dos seus parceiros.

Por último, as estratégias distintas quanto à resolução da crise dificultam o processo negocial



Comparação económica. ¹ Público e Privado. Fonte: Comissão Europeia e Fundo Monetário Internacional.

e o compromisso. A Alemanha argumenta a favor da mudança de tratados e do fortalecimento da união política (se bem que os contornos dessa ‘união política’ estão longe de estarem definidos ou de reunirem consenso), ao passo que a França se mostra pouco entusiasmada com o aprofundamento político. Verificou-se, no outono de 2012, um novo impulso político alemão face a ideias de união política. Os líderes alemães, têm vindo a sublinhar a necessidade, de promover “mais Europa” em direção a uma união política. O ministro dos negócios estrangeiros, Guido Westerwelle, lançou um grupo de reflexão sobre o futuro da Europa, em setembro de 2012, cujo relatório advogava uma base federalista em termos institucionais. Um mês mais tarde, o ministro das finanças, Wolfgang Schäuble, foi assertivo ao defender a mudança dos tratados, e a criação de um comissário para os assuntos monetários, com fortes poderes de fiscalização sobre os orçamentos nacionais dos países em crise. Do lado francês, não há uma dinâmica semelhante de argumentação a favor do fortalecimento da união política e no outono de 2012 as posições entre Merkel e Hollande eram muito divergentes. Hollande defende a introdução de eurobonds, e uma maior solidariedade entre os Estados-membros, contra as medidas de austeridade e o rigoroso controlo orçamental defendido por Berlim. A forma como a relação franco-alemã contribuir para a resolução da crise do euro – liderança conjunta ou crescente distanciamento – influenciará a futura governação económica e política da UE.

O preço da crise

Os líderes da Alemanha e da França estão condenados a cooperar já que sem uma concordância entre Berlim e Paris, a integração europeia não avança correndo o risco de paralização, senão mesmo de desintegração. A pressão sobre o eixo franco-alemão para gerir a crise e o futuro da UE é enorme. Uma desintegração da área de moeda única seria seguida por uma desintegração política e económica da UE – um processo incontornável com enormes riscos políticos, financeiros e económicos. Um estudo da Fundação Bertelsmann, de outubro de 2012, estimou que a saída da Grécia, Portugal, Espanha e Itália do euro representaria uma perda de €3.383 mil milhões de euros aos países da restante zona do euro entre 2013 e 2020 devido à diminuição do crescimento económico e uma “recessão internacional seve-

ra e uma crise económica global”, que custaria 17,2 triliões de euros ao crescimento económico global até 2020.² Os maiores perdedores seriam a França, seguida pelos EUA, China e Alemanha. Em termos absolutos, a França sofreria as maiores perdas (2,9 triliões de euros), seguida pelos EUA (2,8 triliões de euros), China (1,9 triliões de euros) e Alemanha (1,7 triliões de euros). Segundo o estudo, a Alemanha, perderia €7 triliões de euros do PIB e €55 mil milhões em crédito e o desemprego alemão aumentaria em mais de um milhão em 2015.

Também devido a este cenário, a cooperação franco-alemã manter-se-á como bilateralismo essencial na construção europeia que apenas avança se houver acordo entre Berlim e Paris. O resultado das eleições legislativas alemãs de setembro de 2013 não deverá alterar esta lógica. É plausível que a cooperação franco-alemã persista como a principal aliança dentro da UE, por um lado, porque a histórica reconciliação franco-alemã, largamente responsável por sessenta anos de paz na Europa, ainda justifica, esta parceria privilegiada; por outro lado, à falta de alternativa bi-ou multilateral, o eixo franco-alemão apresenta-se ainda como melhor garantia de corresponsabilização e partilha de liderança face a um cenário de hegemonia da Alemanha na Europa ou de renacionalização dos posicionamentos políticos de vários Estados-membros. Contudo, é inegável que a qualidade da relação bilateral mudou, e que Berlim é, com ou sem parceria franco-alemã, o poder dominante na UE. A crescente assimetria da relação, e o potencial enfraquecimento deste motor poderá levar a Alemanha a desviar-se para prosseguir a sua visão de uma Europa integrada. Em boa parte, dependerá da Alemanha assegurar que o projeto europeu sobreviverá e nessa equação a própria Alemanha é mais forte quando age aliada à França. Mas dependerá também da França garantir que a nova UE que emergir desta crise, assentará num modelo de governação onde o eixo franco-alemão ainda se afirme como instituição relevante no interesse bilateral assim como europeu. ■

Notas

¹ “Think tanks dampen Germany’s growth prospects”, 11 de outubro de 2012.

² “Economic impact of Southern European member states exiting the eurozone”, Policy Brief 2012/06, Bertelsmann Stiftung, 17 de outubro de 2012.



3.3.4 • As incertezas da Europa • Instituições e realidades sociais

O “equilíbrio” e a operacionalidade das instituições europeias

Isabel Meirelles

EM MAIO DE 1950, no Quai d’Orsay, o Ministro dos Negócios Estrangeiros francês, Robert Schuman, fez um breve discurso, considerado hoje, como um dos pilares da integração europeia, designadamente porque lança as bases de uma forma de organização institucional nova, mais tarde conhecida como o método comunitário.

Esta forma de organização assenta, sobretudo, num triângulo institucional constituído pela Comissão, um executivo autónomo dotado de poder de iniciativa legislativa, um Conselho com poderes deliberativos e um Parlamento transnacional, eleito por voto universal, secreto e direito de todos os cidadãos europeus e cujos poderes não pararam de aumentar, aquando da sucessiva revisão dos Tratados, a ponto de hoje deter um verdadeiro poder de co-decisão.

Também o Tribunal de Justiça, é uma peça fundamental no edifício comunitário, com a possibilidade de adotar sanções obrigatórias para os Estados membros que infrinjam as normas comunitárias, bem como outras instituições e agências administrativas que entretanto foram criadas, decorrentes da evolução de domínios da soberania dos Estados como a Defesa, a Justiça ou a moeda. A questão que se coloca agora é a de saber até que ponto o denominado triângulo institucional, sempre supervisionado pelo controlo jurisdicional do Tribunal de Justiça, evoluiu para se adaptar às exigências de uma mutação da União Europeia.

O desgaste do poder de iniciativa legislativa da Comissão

Uma das atribuições e das competências mais importantes da Comissão Europeia era o seu quase monopólio da iniciativa legislativa.

Não obstante, este poder de iniciativa legislativa foi não só sofrendo alterações, como erosões, em proveito de outras instituições como o Parlamento e, em especial, em favor do Conselho Europeu após a sua criação.

O Conselho, que começou por se reunir ao nível de cimeiras informais nos anos 70 do século XX, com Giscard d’Estaing, foi ganhando protagonismo político e hoje as suas conclusões têm de ser tidas em conta pela Comissão Europeia que, a partir delas, elabora muitas das suas propostas legislativas que podem, inclusivamente, não se inserir no seu programa ou no conceito mais amplo do interesse da União Europeia que aquela deve salvaguardar.

Ora, o poder de influência e o recorte das propostas da Comissão e, em especial, o seu grau de ambição, têm hoje que ter em linha de conta as orientações do Conselho Europeu e de todos os outros atores económicos e sociais. Em especial, os co-legisladores limitam fortemente, na

prática, este poder de iniciativa, tendo em vista a necessidade de obter acordos.

Esta perda de iniciativa autónoma em favor de uma iniciativa reativa fez, por outro lado, diminuir os conflitos sobre propostas inovadoras que, muitas vezes, tinham de ser retiradas o que aconteceu, pela última vez em 1994.

O Tratado de Lisboa trouxe também alterações que continuam a erodir este poder de iniciativa legislativa da Comissão Europeia, ao conceder aos cidadãos europeus esta faculdade, bem como aos Estados-membros no domínio da Justiça e dos Assuntos Internos.

Embora limitada no seu poder de influência, o poder de iniciativa legislativa da Comissão Europeia continua a ser a pedra de toque de todo o edifício comunitário, embora adaptado agora ao novo contexto político e institucional da União Europeia.

A continuidade da maioria qualificada no Conselho

A partir do Ato Único Europeu, bem como nas sucessivas alterações dos Tratados fundadores protagonizadas pelos Tratados de Maastricht, de Amesterdão, de Nice e de Lisboa, os domínios e políticas comuns não pararam de aumentar e quase sempre com decisões adotadas por maioria qualificada.

Assim, verifica-se que, com o aumento do número de Estados membros, a maioria qualificada, e já não a unanimidade, passou a ser o motor das negociações usado pelas presidências rotativas como arma de dissuasão dos Países que temiam estar em minoria.

A publicidade das votações que começou a ser feita a partir de 1993, não pôs fim a esta estratégia e, antes pelo contrário, reforçou-a, sobretudo quando os atos são adotados pelos órgãos preparatórios do Conselho, como o Coreper. Isto possibilita, em momento ulterior, quando a proposta sobe deste órgão para o Conselho, que os Estados se possam alinhar com a maioria. Isto mesmo mostram as atas do Conselho, onde se verificam baixas taxas de abstenção ou de oposição, dado que, perante a inevitabilidade da maioria qualificada, os Estados tendem a aliar-se à maioria qualificada quando sabem que um ato vai ser adotado. Este alinhamento não pode, contudo ser utilizado pelos ministros sujeitos a um controlo parlamentar rígido e resta saber, a partir do Tratado de Lisboa, e com o papel acrescido dos Parlamentos nacionais, se se vai continuar a manter esta tendência no Conselho. Pode, assim, concluir-se que o uso da maioria qualificada como motor da tomada de decisão no Conselho, desde os anos oitenta, tem-se, praticamente, mantido imutável, não porque

o Conselho procure o acordo geral, mas porque o mecanismo da maioria qualificada tende a promovê-los, sobretudo através das presidências rotativas que procuram ser bem-sucedidas e adotar o maior número de textos legislativos. Finalmente, o Tratado de Lisboa ao estender a co-decisão a todo o setor da Política Agrícola Comum e ao da Justiça e Assuntos Internos e ao estipular que o Conselho deve deliberar e votar publicamente, pode muito bem inflétir, se houver um controlo mais apertado dos Parlamentos Nacionais, esta tendência de, em tese, as deliberações serem tomadas por maioria qualificada e se verifique, na prática, um consenso em cerca de oitenta por cento das decisões.

Parlamento Europeu e poder legislativo

O Tratado de Maastricht conferiu ao Parlamento Europeu um verdadeiro poder legislativo, equivalente ao do Conselho, instituições que funcionam como duas câmaras de um parlamento bi-cameral. Este poder foi reforçado pelo Tratado de Lisboa, que estendeu este processo, agora apelidado processo legislativo ordinário, a quarenta e nove domínios novos, embora o Parlamento continue a ter atribuições e competências de consulta e de parecer favorável em questões ainda defendidas pela soberania dos Estados, como a Política de Negócios Estrangeiros da União e a cooperação em matéria penal.

A co-decisão revelou-se bastante conflituosa no início da sua entrada em vigor, bem como pesada e lenta, dado que requeria três leituras e de um comité de conciliação composto por representantes daquelas duas instituições. Assim, embora contra o parecer da Comissão, o Tratado de Amsterdão adotou uma alteração que previa a possibilidade de se obter um acordo logo aquando da primeira leitura, o que limitaria, substancialmente, o número de conflitos.

Contudo, até finais dos anos noventa, nenhuma proposta foi adotada em primeira leitura e apenas a partir de 2005 o recurso ao Comité de Conciliação foi diminuindo, e a situação inverteu-se, começando mesmo os acordos a serem fechadas na primeira leitura após negociações informais com as três instituições, afirmando-se a tendência da excecionalidade da conciliação através do respetivo comité.

Cumprir afirmar que, hoje em dia, estes acordos ditos precoces suscitam, igualmente críticas que decorrem das escolhas feitas pelas instituições que elegeram a via do compromisso para as suas negociações, através de alterações dos seus regulamentos internos ou códigos de conduta. Se é verdade que a Comissão quer manter o essencial do recorte da sua proposta e o Conselho pretende

adotar o maior número de atos, o Parlamento Europeu é a única instituição que tende a ver os seus poderes reduzidos, uma vez que estas negociações informais são opacas e elitistas, sobretudo para os pequenos grupos políticos e os mais nacionalistas, uma vez que, este método de acordo em primeira leitura, escamoteia o debate político em nome da eficiência legislativa. Pode, assim, concluir-se que, se no plano legislativo o Parlamento Europeu adquiriu, na letra dos Tratados, verdadeiros poderes legislativos, porém, a pressão institucional da Comissão e do Conselho, para que a produção de atos comunitários de direito derivado seja célere, retira, na prática, a possibilidade de os parlamentares europeus debaterem as questões, com profundidade, até pela menorização que o Comité de Conciliação sofreu, em favor de um mecanismo de consenso tripartido informal.

O Tribunal de Justiça: uma instituição silenciosa

O Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias constitui a instituição jurisdicional da União Europeia. É composto por três órgãos: o Tribunal de Justiça, o Tribunal Geral e o Tribunal da Função Pública, sendo que, a sua missão essencial, consiste em apreciar a legalidade dos atos comunitários e assegurar a interpretação e aplicação uniformes do direito comunitário.

Saliente-se que o Tribunal de Justiça foi uma das instituições mais importantes, embora também, uma das mais discretas, mas que muito contribuiu, através da sua jurisprudência, para o processo de integração e de aprofundamento da União.

Esta jurisprudência iniciou-se logo em 1963, com o acórdão *Van Gend & Loos*, em que o Tribunal introduziu o princípio do efeito direto do direito comunitário nos Estados membros, o qual permite aos cidadãos europeus invocar diretamente disposições comunitárias perante os órgãos jurisdicionais nacionais.

Em 1964, outro acórdão, *Costa c. Enel*, estabeleceu o primado do direito comunitário sobre a legislação interna. Desde então, o processo jurisprudencial continuou, designadamente

na senda de se conferir aos cidadãos europeus direitos indemnizatórios, em caso de incumprimento das normas comunitárias, por parte dos seus Estados-membros. Foi o caso do Acórdão de 19 de Novembro de 1991, conhecido como acórdão *Francovitch*, em que foi determinado que um Estado membro é obrigado a reparar prejuízos que decorrem para os particulares da não transposição de uma diretiva. Embora o Tribunal de Justiça reconhecesse que os interessados não podem invocar estes direitos contra o Estado perante os órgãos jurisdicionais nacionais, na falta de medidas de execução tomadas dentro dos prazos, afirma, contudo, que aquele é obrigado a reparar os prejuízos aos particulares pela não transposição da Diretiva.

“
A questão que se coloca agora é a de, saber até que ponto, o denominado triângulo institucional, sempre supervisionado pelo controlo jurisdicional do Tribunal de Justiça, evoluiu para se adaptar às exigências de uma mutação da União Europeia.”

Nos casos *Brasserie du Pêcheur e Factortame*, no acórdão proferido a 5 de Março de 1996, o Tribunal foi ainda mais longe. Estava em causa uma violação de direito comunitário por um Estado membro, imputável ao legislador nacional, que atuava num domínio onde dispunha de um amplo poder de apreciação para fazer escolhas normativas. Nesta situação, o Tribunal afirmou que os particulares lesados têm direito à reparação, desde que a regra de direito comunitário violada tenha por objeto conferir-lhes direitos, que a violação seja suficientemente caracterizada e que exista um nexo de causalidade direto entre essa violação e o prejuízo sofrido pelos particulares. Determinou, ainda, o Tribunal no

seu acórdão que a reparação que os Estados devem fazer dos prejuízos, por eles causados aos particulares, em virtude de violações do direito comunitário, deve ser adequado ao prejuízo sofrido.

Com efeito, o Tribunal de Justiça tem vindo ao longo da sua jurisprudência a criar princípios e regras de direito comunitário vinculativas, em quase concorrência com o denominado triângulo institucional, embora com a especificidade de ter uma linha em que, genericamente, privilegia o aprofundamento das instituições da União, em detrimento dos poderes dos Estados.

Conclusão

A construção comunitária e da União Europeia têm sofrido ao longo das décadas alterações profundas que se refletem, no essencial, no funcionamento das instituições desta organização internacional de integração e que nos dão a medida dos seus diferentes equilíbrios, por vezes instáveis e desvirtuados.

A focalização tem sido feita, no fundamental, sobre o chamado triângulo institucional constituído pela Comissão enquanto protetora dos interesses gerais e difusos da União, os Conselhos como defensores dos interesses dos Estados-membros e o Parlamento Europeu como paladino dos direitos dos povos. É certo que estas instituições são a espinha dorsal do funcionamento da União Europeia e têm tido um papel com mais ou menos protagonismo, em função da evolução dos acontecimentos e do momento político-económico.

Assim, sempre se poderá dizer que a Comissão Europeia que detém uma das atribuições e competências mais importantes – o direito de iniciativa legislativa –, tem vindo a ser desvalorizada desde a institucionalização do Conselho Europeu cujas conclusões e orientações políticas devem ser seguidas e vertidas em propostas de atos comunitários de direito derivado.

Em contrapartida, o Conselho Europeu reforçou a intergovernamentalidade da União, sobretudo em tempos recentes, no que não foi seguido pelo Conselho em que a deliberação por maioria qualificada tende, na prática, a promover os acordos gerais.

No que concerne ao Parlamento Europeu, este tem visto serem erodidos os seus poderes legislativos, pela Comissão e pelo Conselho, devido a critérios de eficácia de adoção mais célere dos atos normativos que tiveram como consequência a desvalorização do papel do Comité de Conciliação.

Contudo, ao arripio de quase todas as mutações político-legislativas, surge-nos como elemento de estabilidade e de continuidade o Tribunal de Justiça, instituição tão mais esquecida quanto importante no processo de aprofundamento da integração europeia e da criação paulatina e imperceptível de um federalismo jurídico que tem conseguido, pela via jurisprudencial, o que em muitos casos se demonstrou impossível pela via legislativa do triângulo institucional. ■

	Total em Co-decisão	Textos adotados em 1.ª leitura		Textos adotados em 2.ª leitura		Textos adotados em 3.ª leitura	
		Nome	%	Nome	%	Nome	%
1994-1999 (média anual)	30	-	-	18	60	12	40
1999-2000	48	8	17	30	62	10	21
2000-2001	67	17	25	28	42	22	33
2001-2002	70	21	30	32	46	17	24
2002-2003	74	15	20	38	51	21	29
2003-2004	144	52	36	74	51	18	13
2004-2005	26	18	69	8	31	-	-
2005-2006	69	45	65	17	25	7	10
2006-2007	82	48	58	30	37	4	5
2007-2008	100	74	74	20	20	6	6
2008-2009	177	142	80	29	16	6	4

Percentagem de textos adotados em primeira, segunda e terceira leitura em co-decisão.

Fonte: Parlamento Europeu, Relatório de atividades de 1 de Maio de 2004 a 31 de Julho de 2009 das delegações do Comité de Conciliação apresentada por Rod KRATZA-TSAGAROPOULOU, Gianni PITTELLA e Alejo VIDAL-QUADRAS ROCA, PE427.162V01-00, pág. 8.



3.3.5 • As incertezas da Europa • Instituições e realidades sociais

As implicações políticas do Tratado de Lisboa e o futuro da Europa

Paulo Carvalho Vicente

NO CONTEXTO DE UMA CRISE ECONÓMICA e financeira ainda longe de estar controlada, a União Europeia (UE) enfrenta por via desta um abalo institucional e político que, se porventura não sentido com idêntica intensidade pelos cidadãos europeus, tem vindo a perigar o *ethos* desta organização, garante até aqui de paz, prosperidade e de futuro. Propomo-nos fazer um exercício crítico do Tratado de Lisboa (TL), decorridos três anos da sua entrada em vigor, e pugnar pelo regresso da política, com o propósito de criação de uma verdadeira união, a fim de se debelar esta conjuntura marcada pela incerteza.

O Tratado de Lisboa: ruptura ou incapacidade de transformar?

No rescaldo da rejeição do Tratado Constitucional (TC) pela França e Holanda, em 2005, o impulso político europeu hibernou durante cerca de dois anos até uma nova Conferência Intergovernamental (CIG) ter sido convocada, que coincidiu com a terceira presidência portuguesa das Comunidades, em que o Conselho convidava à redacção de um texto de Tratado [Tratado Reformador] de acordo com as linhas do mandato e submetê-lo àquela CIG logo que esta se inicie. Até ao fim de 2007, a CIG completaria os seus trabalhos de modo a possibilitar tempo suficiente para a ratificação do Tratado dela resultante antes das eleições europeias de Junho de 2009.

A nova ordem legal da UE que resulta da entrada em vigor do TL pode reflectir um movimento na direcção de uma União supranacional mais pronunciada que colocará novos desafios à soberania dos Estados-membros. Esta realidade traz consequências não despididas na estrutura do sistema político que é hoje a UE que para se fazer ouvir na sociedade internacional tem de falar a uma só voz, assumir-se como actor político num mundo globalizado que assiste à emergência de blocos regionais. Sente-se já a dinâmica de novos regionalismos e, deste modo, a UE através do TL procura responder às exigências políticas e económicas da contemporaneidade, não obstante a crise deflagrada em 2007 e que se tornou viral no mundo ocidental (Reis, 2007). É na eficácia do funcionamento interinstitucional que se avaliará o Tratado em vigor, numa união cada vez mais plural e com mais interessados a aderirem ao seu clube. Contrariamente a outras revisões, o objectivo principal do TL não é expandir as competências da UE ou acelerar o passo da integração, nem o de devolver qualquer poder significativo aos Estados-membros, mas antes, através de nova revisão, clarificar e melhorar os procedimentos

e instituições comunitárias existentes.

De acordo com o TL, a nova UE apresenta-se como uma entidade mais coesa e singular; fusão do terceiro pilar no primeiro pilar e substituição dos próprios processos do segundo pilar com o uso generalizado da “decisão”, a qual é amplamente usada nos actos legais. Estes desenvolvimentos criam maior uniformidade na acção da União e talvez mais eficácia: a personalidade jurídica da UE e o reconhecimento da sua capacidade legal podem ser vistos como uma tentativa de afirmação e reforço do que existia; a afirmação pela CIG da primazia da lei comunitária sobre a lei dos Estados-membros, mesmo que não vertido no texto do tratado mas referido na Constituição, reforça a posição da UE; o novo traçado das competências da União como “exclusivas”, “partilhadas” ou “apoio, coordenação ou suplementar” cimenta a autoridade da UE, porém, a clarificação protege igualmente as competências dos Estados-membros; a cláusula de flexibilidade abre a porta à expansão da actividade comunitária. No entanto, é necessária a aprovação unânime do Conselho para qualquer acção tomada sob os auspícios da cláusula de flexibilidade e o TL inclui uma nova exigência de notificação prévia aos parlamentos dos Estados-membros; extensão da votação por maioria qualificada no Conselho (na PESC, fiscalidade, política de asilo e imigração as decisões são tomadas por unanimidade, detendo os Estados-membros nestas matérias direito de veto).

No plano institucional, o Presidente permanente do Conselho Europeu tem o potencial de dar significativa atenção à UE, na prática ser um dos seus rostos, cujo número de telefone é público; o novo Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança – como Vice-Presidente da Comissão e *chair* permanente da formação dos Negócios Estrangeiros do Conselho – pode criar grande visibilidade à UE a par do novo Presidente do Conselho Europeu. Estando ainda em preparação este serviço diplomático à escala europeia, são ainda os MNE dos Estados-membros a granjear maior mediatismo; a partir de 2014, e a manter-se uma União a vinte e sete, a Comissão passará a ser composta por dezoito comissários, correspondendo a dois terços do número de Estados-membros. Com vista a obviar a situação verificada no passado e garantir uma total representatividade dos Estados-membros na Comissão, o TL instaura o princípio da “rotação paritária” que será definida por unanimidade no Conselho.

Com o TL é atribuído um novo destaque à Carta dos Direitos Fundamentais que com valor legal igual ao dos Tratados permitirá à União atingir a esfera dos direitos individuais. Elevada a um

novo estatuto, haverá uma extensão da jurisdição do Tribunal de Justiça Europeu nestas matérias. Outra marca supranacional do TL é a autorização para a União de criar direitos de propriedade intelectual da UE, uma área reservada até então aos Estados-membros; as áreas de “competência partilhada” são alargadas prevendo-se um diálogo difícil da UE com os Estados-membros; reforço da jurisdição do Tribunal de Justiça Europeu em vários aspectos da Política Externa e de Segurança Comum, bem como na área de liberdade, segurança e justiça. Neste particular, há uma mudança da votação por unanimidade no Conselho para o terceiro pilar para a votação por maioria qualificada em muitos casos e um quarto dos Estados devem participar no acto de iniciar legislação; de acordo com o seu articulado, é permitido ao Conselho Europeu decidir por unanimidade a extensão da votação por maioria qualificada em novas áreas sem ter que recorrer a alterações ao Tratado da União Europeia; o TL aponta para o estabelecimento de uma Agência de Defesa Europeia, no entanto, a concretização de uma defesa comum requer a decisão unânime do Conselho Europeu e demais decisões têm de ser tomadas unanimemente pelo Conselho; no que concerne à cooperação militar, o TL estipula que tais actividades podem tomar a forma de cooperação estruturada dentro do quadro da União, o que facilmente pode ser entendido pelos Estados-membros como usurpação à sua autonomia.

“
O que se assiste actualmente na UE é algo próximo de um federalismo executivo que serve os interesses dos governos dos Estados-membros. A proposta de mais federalismo para a UE mais não é do que empoderar as instituições europeias [...]”

É no binómio intergovernamental/federal que se produz a construção europeia e o TL continua a espelhar estas sensibilidades. Assim, o TL faz constantes referências ao papel dos Estados-membros na prossecução dos seus objectivos, concretamente exige à UE que respeite a igualdade dos Estados-membros, as suas identidades nacionais e as suas funções de Estado essenciais; a cidadania europeia é suplementar à cidadania dos Estados-membros e não a substitui e nesses termos a UE deve garantir a transparên-

cia dos processos e a consulta aos cidadãos e à sociedade civil; esclarece-se que os poderes da União são conferidos pelos Estados-membros e que todas as competências não conferidas estão reservadas aos Estados; o TL enfatiza que os membros do Conselho Europeu e Conselho de Ministros actuam em representação dos interesses dos respectivos Estados-membros; o Conselho deve actuar por unanimidade para estabelecer o novo quadro financeiro multianual (que como já se viu não é tarefa fácil). Deste modo, as leis que passem no âmbito da cláusula de flexibilidade do TL devem receber uma aprovação unânime pelo Conselho; o novo processo de iniciativa do cidadão oferece uma maior participação directa do cidadão europeu, mas um número significativo de Estados-membros deve estar representado nas listas de assinatura para que uma proposta de iniciativa seja legítima; uma nova provisão de retirada permite a qualquer Estado declarar a sua intenção de sair da União e fazê-lo sem qualquer punição. No que respeita à acção externa da UE, o TL alerta para a necessidade de respeitar a acção dos Estados e que noutros casos a UE complementa os esforços dos Estados-membros.

As mudanças estruturais e processuais propostas pelo TL podem sugerir uma nova ordem legal para a UE, contudo, estas alterações não serão acompanhadas por uma evidente transferência de competências para as instituições comunitárias. As mais relevantes mudanças institucionais podem muito bem servir para aumentar a eficácia e visibilidade da União, mas há poucas propostas com vista ao reforço das competências institucionais. Em áreas precisas onde foi mais substantiva a mudança, tal como a elevação da Carta dos Direitos Fundamentais ao estatuto de tratado, é possível falar-se de um aumento potencial da competência comunitária. O reforço da votação por maioria qualificada na área de liberdade, segurança e justiça, por exemplo, eliminará algumas oportunidades para os Estados-membros bloquearem a acção da UE. Em suma, é difícil vislumbrar nestes desenvolvimentos algo mais do que incremental. Apesar de algumas linhas de divisão se deslocarem para o TL, o movimento potencial não é de perto dramático como alguns dos seus detractores afirmaram (Sieberon, 2008).

Estreitar a união política

Num momento em que se clama por lideranças fortes, as instituições parecem manietadas e uma deriva intergovernamental que não é recente, varre a Europa, como assegurar que o regresso da política ao Velho Continente ajude a contornar esta crise estrutural? As consequências da degradação estão à vista: o regresso do extremismo, do nacionalismo, do secessionismo, intensificados por uma aparente falta de perspectivas para ultrapassar uma crise económica, social e cultural na Europa. A resposta à interrogação lançada poderá passar pelo reforço da legitimidade democrática da UE e pelo exemplo histórico dos pais fundadores das Co-

munidades que, tal como Monnet e Schuman, colocaram a tónica, respectivamente, na necessidade e na solidariedade.

No essencial, o TL é um decalque do TC, somente com uma nova capa e título, no plano formal e material, pois manteve os propósitos centrais que o TC almejava atingir nestas dimensões. A única excepção relevante é o simbolismo contido na Constituição que imediatamente foi rejeitado no TL e que permitiria servir de momento constitucional para uma colectividade europeia com uma vincada e autónoma identidade (Reis, 2011). No plano jurídico, há desafios a considerar. A evolução da lei constitucional europeia continua a divergir da constitucionalização dos sistemas legais nacionais. As distorções penetrantes e “falhas no discurso” em “democracias deliberativas”, bem como o próprio liberalismo constitucional, tornam improváveis que a razão pública conceba um acordo constitucional inteligível para os cidadãos europeus com diversas tradições e concepções de justiça e vida próspera. Diferenças de opinião consideráveis continuarão em áreas muito específicas, tais como nas políticas económicas e sociais com efeitos redistributivos (Petersmann, 2008). Veja-se o fosso que está a ser cavado entre os países do Norte e os países do Sul e os efeitos colaterais imprevisíveis que recairão sobre os países da coesão. O que se assiste actualmente na UE é algo próximo de um federalismo executivo que serve os interesses dos governos dos Estados-membros. A proposta de mais federalismo para a UE mais não é do que empoderar as instituições europeias (e não o papel dos burocratas) e neste particular o Parlamento Europeu está longe de constituir uma câmara forte – cidadãos e Estados requerem outros mecanismos de representação mais eficientes. Falta dar consistência a uma cidadania europeia, a um espaço público europeu, a um *demos*. Mas são momentos de crise que permitem renascer. É assim que Habermas, inspirado em Kant, advoga um modelo de democracia transnacional baseado num projecto de constitucionalização do direito internacional (o princípio jurídico de um direito cosmopolita) (Habermas, 2012).

A experiência americana, que influenciou a construção europeia, ensina que há que ser corajoso e dar os passos vitais para garantir a sobrevivência do interesse público e das expectativas dos homens, no século XVIII como no século XXI (Gonçalves, 2007). Uma união política federal permitiria precisamente evitar aquilo que está neste momento a acontecer que é uma ingerência da Comissão nos orçamentos nacionais. Os EUA começaram com uma Constituição subscrita apenas por treze estados. Muitos deles tinham uma dívida derivada da guerra de tal grandeza que a solução só pôde ser a mutualização da dívida, isto é, a passagem da dívida estadual para federal. A uniformidade dos critérios permitirá que a Grécia e os outros países a braços com programas de ajustamento sejam tratados com igualdade. Simultaneamente, o BCE deveria ter uma actuação semelhante à Reserva

Federal Norte-Americana, como emprestador e garante de crescimento económico. A este respeito, nas palavras de Luís Lobo-Fernandes, a Europa precisa de um *momento hamiltoniano*. Não obstante a delicada situação económico-financeira do país, devemos ter uma palavra a dizer neste debate.

A *Economist* tem vindo a argumentar que é imprudente questionar a sobrevivência da zona euro, na medida em que os custos da implosão do euro serão imensos se nada for feito. Para esta revista inglesa, a solução é mais federalismo, resta debater qual o nível e a intensidade desse federalismo. Ao reconhecer as lacunas da UEM, Maria João Rodrigues chama a atenção para a necessidade de um orçamento comunitário forte, de inspiração federal, e que no momento em que se prepara uma união bancária, uma união orçamental e uma união económica «estamos perante um grande estaleiro de reformas» sem paralelo no processo de construção europeia (revista 2, de 18 de Novembro de 2012). A Estratégia Europa 2020 aí está também para alavancar a posição geoeconómica, contrariando uma subalternização geoestratégica da Europa, como já estava a ocorrer.

O projecto europeu não é só económico, é outrossim civilizacional. A atribuição do Prémio Nobel da Paz, em 2012, à União Europeia vem recordar-nos essa evidência um tanto esquecida, no relançamento de expectativas de uma construção política inacabada. ■

Referências

- GONÇALVES, Arnaldo M. A. (2007) — *A Europa à procura do futuro. Da Convenção de Filadélfia ao Tratado de Lisboa*. Lisboa: Livros Horizonte.
- HABERMAS, Jürgen (2012) — *Um Ensaio sobre a Constituição da Europa*. Lisboa: Edições 70.
- PETERSMANN, Ernst-Ulrich (2008) — «The Reform Treaty and the Constitutional Finality of European Integration». In GRILLER, Stefan; ZILLER, Jacques (eds.) — *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism Without a Constitutional Treaty?*, vol. 11. Wien: ECSA Austria.
- REIS, Bruno Cardoso (2007) — «O Tratado de Lisboa e a Europa Futura». In *Estratégia*, n.º 24-25, pp. 15-51.
- REIS, Sara Raquel da Silva (2011) — «Lisbon Treaty: The Constitutional Treaty in Disguise?». In *Revista Portuguesa de Ciência Política*, n.º 1, pp. 181-188.
- Revista 2, de 18 de Novembro de 2012 (entrevista a Maria João Rodrigues).
- SIEBERSON, Stephen C. (2008) — *Dividing Lines Between the European Union and its Member States. The Impact of the Treaty of Lisbon*. The Hague, T.M.C. Asser Press.



3.3.6 • As incertezas da Europa • Instituições e realidades sociais

Europa da Defesa: realidades e enigmas

Augusto Rogério Leitão

O TRATADO DE LISBOA, no que diz respeito à Política Externa e de Segurança Comum (PESC), e em particular à sua dimensão Política [Europeia] Comum de Segurança e Defesa (PCSD), consagra o quadro jurídico-político que tinha sido discutido, consensualizado e aprovado na Convenção sobre o Futuro da União, no contexto dos anos de 2002 a 2004, e estabelecido no chamado Tratado Constitucional, com vista a permitir à União Europeia (UE) “desempenhar um papel de vanguarda numa nova ordem planetária, o de uma potência que está em condições de desempenhar um papel estabilizador a nível mundial e de constituir uma referência para inúmeros países e povos” (Declaração de Laeken de Dezembro de 2001). Assim, para muitos, a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em 1 de Dezembro de 2009, iria permitir, graças aos novos instrumentos e funções previstos para a agora chamada PCSD, relançar o projecto da “Europa da Defesa”, que para alguns significa, sobretudo, tornar a União num real actor internacional graças a uma dimensão militar credível, coerente e eficaz.

Porém, somos obrigados a constatar que, mais de três anos depois do Tratado de Lisboa ter entrado em vigor e cerca de uma década após o lançamento da primeira missão da PESD, a UE não se transformou num actor estratégico global e, muito menos, num actor militar credível e actuante.

Tentativa de materialização da PCSD

A PESC/PCSD da UE está, de facto, muito longe de atingir um tal patamar e a generalidade dos Estados-membros não manifesta vontade política para ultrapassar o actual *status quo*. Daí que, no âmbito da gestão de crises da PCSD, a União continue a atribuir-se acções fundamentalmente de *baixa intensidade*, deixando as operações militares de média e grande intensidade à OTAN ou/e a alguns dos seus Estados-membros. As crises, por exemplo, da Líbia, da Costa do Marfim e, actualmente, do Sahel/Mali mostram que a UE, enquanto tal, continua sem capacidades militares e sem vontade política para intervir em situações de urgência, configuradas por contextos de grandes desafios militares para a paz e segurança internacionais.

Aliás, das dezasseis acções PCSD que estarão, em princípio, no teatro de operações no primeiro semestre de 2013, treze são missões civis e só três envolvem componente militar: EULEX Kosovo (civil); EUBAM Moldávia/Ucrânia (civil); EUMM Geórgia (civil); EUSEC RD Congo (civil); EUPOL RD Congo (civil); EUNAVFOR Atalanta (militar); EUTM Somália (militar-formação); EUAVSEC Sudão do Sul (civil); EUCAP Nestor

(civil); EUCAP Sahel Níger (civil); EUPOL Afe-ganistão (civil); EUJUST LEX Iraque (civil); EUBAM Rafah-Palestina (civil); EUPOL COPPS Palestina ocupada (civil) e a quase já ultimada EUTM Mali (militar-formação). Acrescente-se ainda, para muito breve, o lançamento da missão de apoio à gestão das fronteiras na Líbia (civil), cujo conceito de gestão de crises já foi adoptado pelo Conselho em 31 de Janeiro de 2013.

Além disso, podemos constatar que todas as operações já realizadas ou ainda em curso nunca comportaram combates de média/alta intensidade. As operações que tiveram lugar, por exemplo, na África (Artémis, EUFOR RD Congo e EUFOR Chade/República Centro-Africana), limitaram-se a garantir a segurança de perímetros territoriais reduzidos, durante uma curta duração e com finalidades sobretudo humanitárias. Mesmo a operação EUNAVFOR Atalanta, sob o ponto de vista militar, não pode ser considerada como de alta intensidade, sobressaindo principalmente as suas funções de guarda-costeira e de polícia contra a pirataria no Corno de África. Podemos assim constatar que a UE nunca realizou uma operação de projecção “*de forças de combate [...] para o restabelecimento da paz*” (art.º 43.º do TUE), isto é, uma operação visando o restabelecimento da paz através do uso da força militar em combates contra forças hostis à paz.

Por fim, os Agrupamentos Táticos (*Battle-groups*), alguns operacionais desde 2007, e outros entretanto formados, que constituem a força de reacção rápida por excelência da UE, nunca foram utilizados. Embora, saibamos que, mesmo em situações de urgência, o seu lançamento (e projecção), além do assentimento de todos os Estados-membros e, mesmo, acelerando todos os procedimentos operacionais e logísticos exigidos, nunca seria possível antes dum prazo de dois/três meses, na melhor das hipóteses.

Afinal, tal como outros pensavam, o Tratado de Lisboa não veio conferir à UE capacidades para combater, nem para se tornar numa potência “expedicionária”. E um dos elementos que fazia crer a muitos que o caminho estava aberto para a União se tornar numa “entidade militar credível”, centrava-se na via da “cooperação estruturada permanente” (CEP) prevista no Tratado. Relembremos, porém, que esta cooperação especial, centrada no reforço e desenvolvimento das capacidades militares, foi gizada na Convenção, durante os anos de 2002-2003, para permitir aos Estados mais capazes avançarem nessa área (uma “vanguarda” ou “grupo da frente”), no quadro de uma

votação por maioria qualificada, ultrapassando assim as resistências de alguns dos outros parceiros e, nomeadamente, aquilo que hoje podemos objectivamente denominar como a “objecção estrutural” do Reino Unido.

Esta via está aberta aos Estados “*cujas capacidades militares preenchem critérios mais elevados*” e que “*tenham assumido compromissos nesta matéria tendo em vista a realização das missões mais exigentes*” (n.º 6 do art.º 42.º do TUE). Além de terem também de “preencher os critérios e subscrever os compromissos em matéria de capacidades militares previstos no Protocolo” (n.º 1 do art.º 46 do TUE) relativo a esta cooperação especial, anexo ao Tratado. Trata-se, pois, duma via fortemente exclusiva, desenhada em primeiro lugar para as grandes potências militares europeias, acompanhadas eventualmente por países, que em razão nomeadamente de certa especialização, possam assumir compromissos “*na realização das missões mais exigentes*”.

Ora, como é sabido, a “cooperação estruturada permanente” continua letra morta, pois, nenhum grupo de Estados se propôs, até hoje, notificar o Alto Representante e o Conselho para que, em seguida, no seio deste último, se adoptasse uma decisão, por maioria qualificada, instituindo tal cooperação (n.º 2 do art.º 46 do TUE).

Dificuldades de implementação

Mas porquê? Várias razões poderão ser avançadas, mas em última instância, talvez porque um real processo de “reforço das capacidades militares”, no âmbito da PCSD, só fará sentido se existir um consenso entre os Estados-membros de que a União Europeia, no campo de acção da “gestão de crises”, poderá (e deverá) intervir em situações/contextos de emergência que exijam combates de média e alta intensidade, ou dito de modo mais prosaico, que exijam “fazer a guerra” para defender “os seus interesses e valores”. Ora, tal consenso não existe e nem se vislumbram perspectivas para que tal venha a poder realizar-se. Podemos, assim, constatar que o contexto que obrigou a França a decidir intervir militarmente no Mali, é mais do que prova provada da chamada “impotência” da UE para intervir reactivamente em situações/contextos deste género. Mas uma impotência que resulta, contudo, da expressão da vontade política da maioria esmagadora dos Estados-membros, incluindo Portugal, que prefere manter o actual formato de segurança e defesa da PESC/PCSD.

Por outro lado, é inegável que a UE tem vindo a afirmar-se, ao longo desta última década,

como um credível e sintónico actor internacional de gestão de crises de “uma nova geração”, ou se preferirem *sui generis*, ou então “pós-moderno”. Mas essa configuração resulta particularmente do facto dos seus meios militares (que são, como é óbvio, contribuições dos seus Estados-membros postas à disposição do actor internacional UE), quando utilizados terem como objectivo primordial criar e/ou manter as condições indispensáveis para a UE poder, simultaneamente ou posteriormente, fazer uso da sua panóplia de meios civis dirigidos à produção de estabilidade e paz: ajuda humanitária, ajuda à reconstrução e à desmobilização, reforço institucional dos aparelhos de soberania de Estados falhados ou/e colapsados (formação e aconselhamento das forças de segurança interna, protecção civil, organização judiciária, direitos humanos, organização de eleições...), ajuda ao desenvolvimento, etc.

Até hoje, os meios militares da União têm servido como auxiliares, como utensílio complementar dos seus instrumentos civis de gestão de crises. E, na verdade, tem sido este tipo de conjugação dos meios projectados para situações de crise internacionais, quase sempre na fase de pós-conflito (manutenção da paz, estabilização e reconstrução), que tem enfatizado a afirmação da UE na cena internacional como um *special player* da gestão de crises.

Por outro lado, foi-se tornando claro para todos que as Instituições da UE, o seu funcionamento e os seus processos decisórios não se coadunam, de modo algum, com os grandes problemas de segurança e defesa que exigem elevada antecipação e reactividade, apoiando-se sempre em cadeias de comando e de execução altamente operativas. A actual crise no Mali/Sahel demonstrou-o nitidamente.

Tais dimensões poderão ajudar-nos a compreender o facto dos 21 Estados-membros da UE e da OTAN nunca terem aflorado, nomeadamente nas últimas Cimeiras da Aliança Atlântica, de Lisboa (2010) e de Chicago (2012), a possibilidade de um formato exclusivamente europeu da defesa comum ou colectiva da Europa, a não ser a posição assumida pela França na última cimeira, que pareceu defender uma relativa autonomia estratégica para a PCSD.

Ora, é sabido que os EUA, cuja economia continua anémica, decidiram uma reorientação dos seus interesses geopolíticos e estratégicos para a Ásia-Pacífico, impondo-se simultaneamente pesados constrangimentos financeiros na área da defesa, que implicarão desinvestimentos na defesa comum da Europa, quer em termos financeiros, quer em termos de capacidades, aliás já programados. Depois duma fase de “potência global expedicionária”, os EUA pretendem, na presente conjuntura, centrar-se sobretudo em assegurar (e reforçar) a sua supremacia militar de projecção no ar e nos mares, que continua inigualável. Mas, também, é evidente que os EUA não querem e não podem abandonar, especialmente nos próximos tempos de transição do sistema internacional,

a sua presença política (e militar) na Europa, se desejarem, como desejam, continuar a exercer o papel de *Global Leadership*.

A via, proposta pelos EUA para a Europa, é a da constituição de um forte e sólido “polo europeu” de segurança e defesa no seio da OTAN, via essa que parece até hoje não levantar objecções por parte da esmagadora maioria dos países europeus. Implicando tal rumo, como é óbvio, “uma nova partilha do fardo” e o reforço das capacidades militares por parte dos europeus, a ser realizado no quadro do programa da “Smart Defense”. Além disso, a Administração Obama tem tornado claro que os americanos só intervirão militarmente em situações que ponham em causa directamente os seus interesses imediatos. Fora desses casos, competirá aos seus aliados intervir e contarem, em princípio, com o apoio diplomático e logístico norte-americano. A intervenção na Líbia e, agora, a intervenção francesa no Mali reflectem muito nitidamente este novo modo de estar no Mundo da superpotência americana: uma posição de *following from above*, assim apelidada por Zaid Laidi, que eu denominaria antes por “acompanhar a partir do camarote central”.

Que futuro para a PCSD?

Sendo então esta a realidade, poder-se-á considerar que as opções, em termos de defesa comum, para os Estados europeus, se centram hoje entre o reforço do “polo europeu” da OTAN ou a realização da “Europa da Defesa” a inscrever no corpo político-institucional da União Europeia.

Contudo, esta “Europa da Defesa” (ou “Europa potência” de matriz francesa) continua a constituir um enigma, pelo menos para nós, desde que a União Europeia, a partir do Tratado de Maastricht que a instituiu, diz pretender “*a definição de uma política comum de defesa que poderá conduzir a uma defesa comum*” (n.º 1 do art.º 24 do TUE) “*logo que o Conselho Europeu, deliberando por unanimidade, assim, o decida*” mas que “*não afectará o carácter específico da política de segurança e defesa de determinados Estados-membros, respeitará as obrigações decorrentes do Tratado Atlântico Norte para certos Estados-membros que vêm a sua política de defesa comum realizada no quadro da OTAN e será compatível com a política de segurança e de defesa comum adoptada nesse âmbito*” (n.º 2 do art.º 42 do TUE). Daí que todos os actores políticos que defendem a “Europa da Defesa” comecem sempre por afirmar que “não se trata de escolher entre a UE e a OTAN”, mas sim de assegurar um duplo compromisso, porque há espaço no domínio da defesa para a existência de duas organizações que não têm a mesma natureza, nem exercem as mesmas funções.

“Europa da Defesa” para fazer o quê? Para permitir finalmente à UE afirmar-se e intervir na cena internacional, particularmente neste momento de transição do sistema internacional,

como actor de peso, dispondo, além do seu poder económico, dum poder militar credível assente numa (relativa) autonomia estratégica, podendo assim, e só assim, defender com eficácia os seus próprios interesses e valores na cena mundial. Acrescente-se ainda que, para muitos, só esta via permitirá o estabelecimento de uma verdadeira “união política”, que configuraria a UE num actor capaz de agir militarmente quando e onde a sua segurança estiver em perigo.

Mas, a realidade da Europa, em termos de capacidades militares, revela-nos um panorama de grande diversidade e disparidade entre os seus países, acompanhando, aliás, os níveis de investimento em capacidades e I&D. Só a França e o Reino Unido se apresentam como potências militares (e nucleares) de nível mundial, dispondo de uma panóplia de meios que lhes permite projecção rápida e participação em combates de alta intensidade: mais uma vez a intervenção na Líbia e a actual intervenção francesa no Mali assim o demonstram. Aliás, o acordo de cooperação franco-britânico de *Lancaster House* (Novembro de 2010) exprime a preocupação desses dois países em manter e reforçar o seu estatuto de potência militar mundial e para, a médio prazo, poderem colmatar insuficiências de certos meios e tecnologias, nomeadamente as que revelaram possuir aquando da intervenção militar na Líbia e que foram supridas com o apoio dos EUA.

“**Até hoje, os meios militares da União têm servido como auxiliares, como utensílio complementar dos seus instrumentos civis de gestão de crises.**

”

Então, uma “Europa da Defesa” liderada por estes dois países? A grande maioria dos Estados-membros nunca aceitará. Além disso, é manifesto que o Reino Unido não está de modo algum interessado num projecto desta natureza e que o “estado de alma” da Alemanha, em relação a esta matéria, só espelha reticências e hesitações porque fundamentalmente centrada na dimensão geoeconómica da “união política”.

Afigura-se, então, que a “Europa da Defesa” continuará a constituir um imbróglio e um enigma que alguns discursos políticos europeus continuarão a recompor como um ideal, mormente, como elemento de uma cosmologia europeísta encantatória. ■



3.3.7 • As incertezas da Europa • Instituições e realidades sociais

O Tratado de Defesa e Cooperação entre a França e o Reino Unido

Pedro Ferreira da Silva

ACTUALMENTE A UNIÃO EUROPEIA tem dois eixos de desenvolvimento, um de cariz político, centrado em Berlim e Paris, e outro no domínio da defesa, onde Londres e Paris têm seguramente a liderança. De facto, estes são os únicos países europeus que, segundo Lindley-French & Algieri (2004), conseguem efectuar – de forma autónoma – o que os autores classificam como “Conflito Expedicionário Avançado”.

Este eixo Paris-Londres foi também o impulsor da cooperação em matéria de segurança na União Europeia (UE) em 1998, primeiro através da cimeira entre Tony Blair e Jacques Chirac em St. Malo, e depois com o Tratado de Defesa e Cooperação assinado em Novembro de 2010, embora este com motivações e objectivos bastante distintos da cimeira de 1998.

Diferenças entre St. Malo e o Tratado de Defesa e Cooperação

St. Malo e o Tratado de Defesa e Cooperação (TDC) têm antecedentes diferentes, os quais explicam as grandes diferenças entre ambos. Após as crises na Bósnia, Albânia e Kosovo verificou-se uma ineficiência dos mecanismos desenvolvidos pelos tratados de Maastricht e de Amesterdão. Em especial, a criação da Política Externa e de Segurança Comum criada em Maastricht não tinha uma capacidade efectiva de intervenção, e a ligação com a União da Europa Ocidental revelou-se ineficiente. Neste sentido, franceses e britânicos juntaram-se em St. Malo defendendo que a UE deveria ser dotada de uma “[...] *capacity for autonomous action, backed up by credible military forces, the means to decide to use them, and a readiness to do so, in order to respond to international crises* [...]”. Este documento realça também uma preocupação com a relação transatlântica, ao referir que os compromissos tomados no âmbito da defesa colectiva devem ser respeitados, em especial com a OTAN.

No Conselho Europeu de Colónia de Junho de 1999, os restantes Estados-membros decidiram apoiar e alargar esta iniciativa, optando por dotar a UE de uma Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD), que: “*requires a capacity for autonomous action backed up by credible military capabilities and appropriate decision making bodies*”. A PESD tem por objectivo dar à UE as capacidades e meios para efectuar de forma autónoma a prevenção e gestão de crises, de acordo com os princípios da carta das Nações Unidas. Para que este objectivo seja alcançado, o relatório da Presidência indicou a necessidade de garantir o controlo político e estratégico das operações lideradas pela UE, necessitando para tal de estruturas, como a criação de um corpo permanente dedicado à Política Externa, bem como um corpo militar com funções de planeamento.

Assim, verificamos que a declaração de St. Malo teve um impacto directo nas matérias de segurança e defesa na UE.

Por seu lado, o grande objectivo Tratado de Defesa e Cooperação é o de manter uma capacidade de projecção credível de forças francesas e britânicas *vis-à-vis* o seu aliado norte-americano. De facto, começamos a observar varias tendências que tiveram um significativo impacto nesta necessidade. Primeiro, um crescente *gap* tecnológico entre as forças europeias e norte-americanas que nos últimos anos se tem vindo a agravar, o que leva alguns dos especialistas a afirmar que – caso a tendência se mantenha – será difícil efectuar operações conjuntas entre europeus e norte-americanos. Acresce à normal tendência demográfica a actual crise financeira, que obriga os países europeus a efectuar ainda mais cortes nos seus orçamentos de defesa, o que irá contribuir para um aumento do fosso. Sendo os maiores contribuidores europeus para a segurança e defesa, França e Reino Unido procuraram uma forma de reduzir custos e – ao mesmo tempo – manter ou mesmo aumentar as suas capacidades, aplicando na prática um conceito já defendido na UE de *Pooling & Sharing (P&S)*. No entanto, até ao momento este conceito de *P&S* não teve resultados práticos a nível da União, podendo o mesmo ser dito da iniciativa *Smart Defence* da OTAN. Uma das causas apontadas para o insucesso destas políticas assenta no grande número de participantes destas conferências, o que dificulta um consenso.

Um alinhamento estratégico

Contudo, mais que restrições económicas, França e Reino Unido partilham um alinhamento estratégico que potencia a sua aproximação. Ambas são potências de média dimensão, as quais se encontram afastadas geograficamente por apenas 30 km, sendo as suas economias e Forças Armadas similares. Estes países partilham também a mesma percepção das ameaças: ambos reconhecem o terrorismo e os estados falhados como a maior ameaça à sua segurança, tendo ambos a capacidade de projectar um volume significativo de forças. No que concerne à geografia, ambos os países centram a sua atenção na área de vizinhança da UE, reconhecendo também uma alteração do *pivot* geopolítico da Europa para a Ásia.

Ao nível da defesa, estes países são – de longe – os maiores contribuidores de segurança, seja no pilar europeu da OTAN, seja na UE, representando no seu total cerca de metade de todos os gastos em defesa na União, e cerca de 60% do total investido em Investigação e Desenvolvimento. Ambos os países alocam 4 a 5% do seu PIB em defesa, o que é muito superior à média europeia. A manter-se esta tendência, espera-se que

em 2015 a França e o Reino Unido representem cerca de 65% do total investido em defesa na UE. No campo da Indústria de Defesa, ambos os países mantêm – e pretendem manter – um determinado nível de produção autónoma, preservando deste modo a sua liberdade de acção e vantagem operacional. A questão mais sensível coloca-se ao nível das Informações, devido ao acordo de partilha existente entre o Reino Unido e os EUA, o qual não inclui a França. Nesta perspectiva, a partilha de Informações com a França colocará o Reino Unido numa posição difícil, uma vez que teria sempre que procurar um consenso com o seu parceiro norte-americano. Esta é a única área onde estes dois países encontram alguma divergência, apesar de existirem já acordos de partilha de informação menos sensível entre a França e Reino Unido.

Para além deste alinhamento estratégico, a opção de uma solução bilateral parece também natural, em face aos recentes desenvolvimentos de projectos multinacionais. O caso do projecto A400M serve para exemplificar a dificuldade dos processos multilaterais, com cada país a efectuar requisitos operacionais diferentes, o que tem aumentado significativamente o custo final deste equipamento. Deste modo, não é de estranhar que estes dois parceiros prefiram uma abordagem bilateral, onde os progressos são mais efectivos.

O TDC cria um quadro de cooperação entre estes dois países, e constitui-se como a base para a harmonização de requisitos, doutrina e da partilha de recursos. Ao mesmo tempo, permite o acesso mútuo às indústrias de defesa de ambos os países, flexibilizando deste modo a procura e a oferta. A nível operacional, o tratado prevê a criação de uma Brigada Franco-Britânica de cerca de 10.000 homens, ao que se junta um conjunto de outros projectos assinados separadamente numa carta de intenções.

Um segundo tratado, assinado no mesmo dia, aborda as questões nucleares, vitais para ambos os países. Nesta área sensível, o tratado prevê a partilha das instalações para testes nucleares, o que permitirá reduzir os elevados custos de operação destas instalações. No entanto, o tratado não aborda as questões da partilha operacional dos meios nucleares, o que nos leva a concluir que ambos os países ainda veem estes meios como um garante da sua soberania.

Uma outra questão que tem vindo a ser colocada pelos analistas prende-se com a duração do TDC. Se é verdade que ambos os países definiram um prazo de 50 anos de vigência, alguns académicos têm-se questionado sobre o tipo de cooperação que irá existir quando a crise económica tiver passado na UE. Nesse cenário, irão estes países querer continuar a cooperar? É neste contexto que destacamos dois tipos de cooperação: uma

cooperação oportunista e uma cooperação planeada. Entendemos como *Cooperação Oportunista* o facto de existirem no momento necessidades num parceiro que podem ser imediatamente satisfeitas pelo outro parceiro, como é o caso da necessidade francesa de adquirir reabastecedores aéreos, os quais já existem no Reino Unido. Este é um tipo de cooperação pontual, a qual é susceptível de encontrar menos resistências nos aparelhos burocráticos de ambos os países. No entanto, para que tal aconteça, torna-se necessário que ambos os países iniciem um processo de harmonização de doutrina, sem o qual a partilha de recursos será sempre ineficiente.

Como *Cooperação Planeada*, considera-se uma abordagem sistemática e partilhada de identificação de uma necessidade, um acordo no que concerne aos requisitos, a definição de um plano de aquisição conjunto, bem como a existência de cooperação ao nível do treino e mesmo em operações. Esta abordagem sistemática tende a encontrar uma maior resistência por parte dos aparelhos burocráticos de ambos os países, uma vez que existe a tendência para a aquisição autónoma de capacidades. Neste tipo de cooperação a existência de limitações financeiras funciona como um impulsionador, pelo que os académicos interrogam qual o seu futuro quando a crise financeira tiver passado. Neste cenário, a harmonização de doutrina terá um papel fundamental. Se ambos os parceiros conseguirem harmonizar a sua doutrina pela existência de *Cooperações Oportunistas*, as *Cooperações Planeadas* serão naturais, uma vez que ambos utilizam os mesmos equipamentos na mesma doutrina. Nesse sentido, esta harmonização doutrinária aparece-nos como a chave para o sucesso da presente iniciativa.

Actores externos

Na nossa perspectiva, os EUA serão o actor externo com maior capacidade de influência no sucesso deste tratado, devido à sua ligação com o Reino Unido. Os norte-americanos têm exprimido preocupações sobre duas áreas, as quais são um pouco contraditórias: por um lado, o facto do presente tratado poder permitir maiores cortes em defesa por parte destes dois parceiros, levando a um agravamento do já grande

gap tecnológico existente. Por outro lado, temem também contra a potencial rivalidade que uma aliança franco-britânica possa colocar, em particular no que concerne às indústrias de defesa. Enquanto actores, os norte-americanos podem influenciar decisivamente o sucesso do presente tratado. Em primeiro lugar, devido à evolução da relação política entre o Reino Unido e os EUA. Cada vez mais se ouve uma retórica britânica que reivindica um papel mais activo na política externa norte-americana, a qual tem vindo a ser mais autónoma. Em segundo lugar, e no que concerne à partilha de informações e área nuclear, britânicos e norte-americanos têm desde a década de 1960 relações privilegiadas. A entrada da França neste equilíbrio traz um novo actor, o que requer o apoio dos Estados Unidos.

“ [...] ambos os parceiros pretendem melhorar e aprofundar a cooperação ao nível da defesa [...] ”

Deste modo, entendemos que os EUA têm um papel fundamental no sucesso deste tratado. Para que a parceria europeia funcione tem de ter o apoio explícito dos norte-americanos.

Os restantes parceiros da UE não têm um papel tão fundamental no sucesso do tratado, mas poderão ser influenciados pela sua evolução. Em caso de sucesso, a parceria franco-britânica poderá servir de referência para um aprofundamento da cooperação em matéria de defesa na UE. De facto, até ao momento não foram criadas as *Cooperações Estruturadas Permanentes* previstas no Tratado de Lisboa.

No que concerne ao desenvolvimento de capacidades, verificamos que a UE – apesar de ter efectuado avanços significativos – ainda não conseguiu satisfazer as necessidades de capacidades identificadas. Um dos principais obstáculos identificados deriva do facto de a Agência de Defesa Europeia ter uma abordagem *bottom-up*, ou seja, as necessidades são identificadas ao nível da UE, e os Estados-membros decidem quais as capacidades

a preencher. Nesta perspectiva os Estados-membros não se sentem motivados a preencher esta lacuna uma vez que a mesma foi identificada a nível europeu, e não a nível nacional. Ora este novo tratado permite a existência de uma abordagem *top-down*, ou seja, são os países que identificam as necessidades, e que as tentam satisfazer numa perspectiva bilateral. Assim, verificamos uma combinação de uma abordagem *top-down* e *bottom-up*.

Conclusões

Verificamos que o Tratado de Defesa e Cooperação tem origens e objectivos distintos da Declaração de St. Malo. De facto, ambos os parceiros pretendem melhorar e aprofundar a cooperação ao nível da defesa de modo a fazer face à actual conjuntura económica e estratégica. Mais que uma questão puramente financeira, França e Reino Unido partilham as mesmas preocupações e encontram-se num perfeito alinhamento estratégico. A operacionalização do tratado irá ainda levar algum tempo, sendo que os seus frutos apenas poderão ser avaliados – na melhor das hipóteses – no prazo de uma década.

Sendo um tratado com objectivos diferentes de St. Malo, a verdade é que o mesmo se pode constituir como um novo impulsionador para o desenvolvimento e aprofundamento da actual Política Comum de Segurança e Defesa, constituindo-se assim como um exemplo de boas práticas. Deste modo, não sendo um tratado que pretende objectivamente desenvolver a política de segurança e defesa na UE, o resultado pode bem levar a novos desenvolvimentos nesta área. Por fim, resta-nos deixar os desenvolvimentos para os quais devemos estar atentos, em particular o posicionamento dos EUA perante a França, bem como o próprio posicionamento britânico nas relações transatlânticas. Os britânicos podem sentir que são cada vez menos importantes na parceria com os EUA, e aprofundar a relação com a França de modo autónomo. Sendo possível este cenário, o mesmo não nos parece provável. Neste sentido, e para que o tratado tenha sucesso, os EUA terão que o apoiar, incentivando uma maior proximidade franco-britânica, vindo-a não como uma ameaça, mas antes como um multiplicador de segurança no continente europeu. ■



Escala de intensidade do conflito. Fonte: Lindley-French & Algieri (2004, pp., 89).



3.3.8 • As incertezas da Europa • Instituições e realidades sociais

Pooling and Sharing europeu: processo, necessidade e dilemas

Luis Tomé

O “POOLING AND SHARING” é o novo conceito que, no quadro da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) da União Europeia (UE), refere iniciativas e projectos com vista à maior mutualização e partilha no domínio das capacidades militares entre Estados-membros (EMs), acompanhando assim o conceito de “smart defense” que entretanto se consagrou no âmbito da OTAN. Entre a retórica e a realidade, salientam-se três aspectos acerca do *pooling and sharing*: é parte integrante do processo de consolidação da PCSD da UE; é resultado da ambição e das necessidades europeias; e representa tanto uma oportunidade como um desafio para os EMs.

Parte do Processo PCSD

Depois dos progressos iniciais da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) e de terem sido lançadas as primeiras operações UE, o Conselho aprovou, em 2004, um novo *Headline Goal 2010* (pretendendo dotar a UE de condições para decidir em cinco dias e implementar forças no terreno no prazo de dez dias) e também a criação da Agência Europeia de Defesa (AED). Desenvolveram-se então conceitos de Resposta Rápida militar e Catálogos de Requisitos, de Forças e de Progressos. Foram igualmente definidas as estratégias para a *European Defense, Technological and Industrial Base* e a *European Defense Research and Technology*; aprovada a criação de um Mercado Europeu de Equipamentos de Defesa (MEED); estabelecido o Código de Conduta sobre Aquisições para a Defesa; e elaborada uma *Long Term Vision 2025* para as capacidades europeias de defesa. Paralelamente, foram lançadas várias iniciativas multinacionais destinadas a superar lacunas críticas, em particular no domínio do transporte estratégico como o *Strategic Airlift Interim Solution* (SALIS), o *Strategic Airlift Capability* (SAC), o *Movement Coordination Centre Europe* (MCCE) ou o *European Air Transport Command* (EATC), bem como o estabelecimento do *European Air Transport Fleet* (EATF) ou o projecto A400M. E estabeleceu-se o *EU/NATO Capability Group* para articulação entre as duas organizações sobre as capacidades a desenvolver. As lacunas e necessidades identificadas foram naturalmente consideradas no Plano de Desenvolvimento de Capacidades (*Capability Development Plan* – CDP) inicial criado pela AED, em 2008, derivando de quatro principais vectores: a priorização das lacunas com base no seu calculado impacto operacional; requisitos de longo-prazo para as capacidades de defesa europeias; os já existentes ou planeados projectos dos EMs; e capacidades/necessidades resultantes das lições apreendidas em operações. Em Julho de 2008, o *Steering Board* da AED seleccionou um conjunto

de 12 áreas de capacidades para iniciar trabalhos. Entretanto, confrontados com o diferencial entre as intenções e a realidade, os líderes europeus institucionalizaram no Tratado de Lisboa (2007/2009) um novo mecanismo no quadro da PCSD visando especificamente o levantamento das capacidades europeias, a Cooperação Estruturada Permanente (CEP) que, todavia, nunca passou do papel. Assim, e face às restrições impostas pela crise financeira, os Ministros da Defesa da UE reunidos informalmente em Ghent, em 23/24 de Setembro de 2010, assumiram então o *pooling and sharing* como solução para manter e mesmo impulsionar o desenvolvimento das capacidades militares europeias, opção esta reafirmada logo depois no Conselho dos Negócios Estrangeiros e Defesa, em Dezembro de 2010, em Bruxelas. Em Maio de 2011, o *Steering Board* da AED encarregou a Agência de «*elaborar propostas sobre como levar avante o pooling and sharing (P&S) europeu*» e melhorar o uso dos instrumentos existentes para facilitar o P&S (*Capability Development Plan* e *Collaborative Database*, por exemplo). Em Novembro desse ano, o mesmo órgão aprovava o relatório da EDA sobre o P&S, incluindo a “*twin-track approach*” de ganhos rápidos e requisitos operacionais de longo-prazo, bem como 11 oportunidades de P&S: *Helicopter training, Air to Air Refuelling* (AAR), *Medical Support, Training, European SATCOM Procurement Cell* (ESPCPC) and *Maritime Surveillance, Intelligence Surveillance and Reconnaissance, Future Military SATCOM, Smart Munitions, and Naval Logistics*¹.

Apesar das hesitações e da apatia no domínio da PCSD, o Conselho aprovou, já em 2012, um acordo de cooperação entre a AED e a Organização Conjunta de Cooperação em matéria de Armamento (OCCAR), bem como um Código de Conduta sobre *pooling and sharing*.

Ambição e Necessidades

O progresso da sua Política de Segurança e Defesa dotou a União de orientações doutrinárias (Estratégias), estruturas de decisão e algumas capacidades de actuação que permitiram tornar a UE um actor internacional mais “completo” e mais “autónomo”. Contudo, não foram supridas lacunas estratégicas críticas e as indústrias de defesa europeias estão longe de se harmonizarem.

O paradoxo é que limitadas capacidades limitam a envergadura e a intensidade das missões/operações o que, portanto, limita quer o papel da UE enquanto actor na segurança europeia e internacional quer a sua “autonomia” estratégica face aos EUA. Esta é a razão primeira e fundamental que justifica a necessidade de desenvolvimento das capacidades militares europeias.

A questão não se colocaria se a UE não tivesse certas ambições. Mas tem. Em Dezembro de 2010, os EMs reafirmaram o seu nível de ambição para as operações civis e militares a serem conduzidas no âmbito da PCSD, segundo o qual, no quadro da projecção de 60.000 tropas em 60 dias para uma grande operação, e deixando intactos os objectivos do HG2010, a UE pretende ser capaz de planear e conduzir simultaneamente:

- duas grandes operações de estabilização e reconstrução, com uma componente civil, apoiadas por 10.000 militares durante pelo menos dois anos;
- duas operações de resposta rápida de duração limitada, recorrendo aos *battlegroups* (1.500 soldados);
- uma operação de evacuação, em menos de dez dias;
- uma missão de vigilância/interdição aérea ou marítima;
- uma operação civil-militar de assistência humanitária com duração até 90 dias;
- cerca de uma dúzia de missões civis de diversos formatos (da protecção civil ao controlo fronteiriço) em conjunto com uma missão de maior envergadura (possivelmente até 3.000 especialistas) que pode durar vários anos.

“ O *pooling and sharing* é parte integrante do processo de consolidação da PCSD da UE, é resultado da ambição e das necessidades europeias e representa tanto uma oportunidade como um desafio para os Estados-membros. ”

Além das exigências inerentes a este nível de ambição, somam-se três outros grupos de razões que justificam a necessidade da UE desenvolver capacidades e de mais *pooling and sharing* entre EMs. Desde logo, a defesa europeia continua muito fragmentada: mesmo os Estados que são membros da UE ou da OTAN ou de ambas decidem o planeamento militar numa base de “national thinking”, dificultando a harmonização das indústrias de defesa e no planeamento e aprovisionamento em armamento, subsistindo redundâncias e “duplicações inúteis” massivas em muitas áreas. Depois, a reorientação estratégica dos EUA para a Ásia-Pacífico, cruzada com a redução das despesas militares americanas e a “doutrina Obama” de apoiar na retaguarda os aliados que estão na linha da frente, desinvestindo portanto na defesa comum da Europa, intensifica a pressão sobre

os europeus de “partilha de responsabilidades” e de “autonomia” na acção – no fundo, os europeus têm de fazer mais e melhor pela segurança e defesa europeias.

Terceiro, a crise financeira acentuou a pressão e os constrangimentos sobre os orçamentos de defesa na Europa. Note-se que os europeus não gastam pouco na defesa: a UE-27 gasta quase tanto como todos os países da Ásia e da Oceânia juntos, por exemplo. A questão é que a Europa vem gastando cada vez menos desde o fim da Guerra Fria, desinvestindo na defesa enquanto o resto do mundo se rearmava (ver quadro *Despesas militares por região, 1988-2011*), a que acresce o facto dos 27 países UE terem um PIB combinado e um número de efectivos militares superiores aos EUA mas representando conjuntamente menos de metade das despesas militares americanas (ver quadro *Despesas militares da UE e dos EUA, 1988-2011*). Por outro lado, e sobretudo, na Europa gasta-se mal: a rubrica de custos com pessoal na defesa dos EUA ronda os 50%, enquanto nos 27-UE ultrapassa, em média, os 70% e atinge em alguns países os 90%.

A actual crise financeira e orçamental não só agravou estas tendências como exige maior partilha e gestão mais eficientes dos recursos e impõe a adopção de novas formas de cooperação: entre 2008 e 2012, as despesas militares do conjunto UE27 diminuíram cerca de 20% e a percentagem do PIB para a defesa passou, em média, de 1,83% para 1,11%; ao mesmo tempo que os orçamentos de defesa europeus se reduzem, o custo do equipamento militar aumenta 6 a 8% ao ano; um estudo da *York University*² estima que um mercado único de defesa poderia significar para os EMs da UE uma poupança até 20% nos custos com pesquisa, desenvolvimento e aquisições militares.

Dilemas nacionais e europeus

O *pooling and sharing* – induzindo o estabelecimento de prioridades e a adopção de opções racionais de eficiência e eficácia entre as ambições operacionais e o possível financeiramente, agregando às economias de escala e consequente redução de custos de aquisição e de desenvolvimento, ganhos mútuos na interoperabilidade dos meios, multiplicando o respectivo valor operacional – representa, portanto, uma solução e uma oportunidade para o desenvolvimento articulado das capacidades nacionais, europeias e aliadas. Porém, a história da cooperação europeia em matéria de armamentos e capacidades militares mostra que esse objectivo não é fácil de alcançar, o que se deve a dilemas que o P&S também enfrenta.

Primeiro, trata-se de partilha e mutualização entre um conjunto de Estados com realidades e capacidades muito díspares, com “grandes” e “pequenos”: o Reino Unido, a França e a Alemanha figuram no top 10 dos maiores orçamentos de defesa do mundo; a França e o Reino Unido juntos representam cerca de 50% da totalidade das despesas militares dos 27-UE, e 65% se somados à Alemanha; estes “três grandes” europeus representam quase 90% da totalidade das despesas em pesquisa e desenvolvimento na defesa dos 26 europeus

	1988	1998	2008	2011
África	15,3	14,4	27,8	32,2
Américas	600	424	714	780
América do Norte	560	381	650	712,7
Ásia e Oceania	132	172	283	330
Europa	707	318	384	376
Europa Ocidental	305	275	296	283
Europa Central	70,7	19,7	22,4	20,5
Europa de Leste	331	23,2	64,9	72,1
Médio Oriente	56,1	66	99	106
Total mundo	1.511	994	1.507	1.625

Despesas militares por região, 1988-2011

(em mil milhões USD a preços constantes de 2010).

Fonte: SIPRI *Military Expenditure Database*.

OTAN; e os mesmos G3 mas também a Espanha, a Holanda e a Itália estão no top 10 dos maiores exportadores mundiais de armamento...

Segundo, e talvez sobretudo, os EMs querem salvaguardar as suas “soberanias” e mostram-se relutantes e desconfiados em ceder ou partilhar competências neste domínio. Daí a assunção de que há meios e capacidades que “não são partilháveis nem delegáveis” em países terceiros ou a cautela em evitar a “excessiva dependência” face às capacidades de Estados mais fortes – como alerta o CEMGFA português, General Luís Araújo³. Associado a este temos o tradicional “proteccionismo” das indústrias de defesa nacionais. O que ajuda a explicar o veto alemão à fusão da EAD com a BAE systems, em Outubro de 2012, e que assentava num acordo franco-britânico. Por outro lado, tal proteccionismo torna alguns EMs extraordinariamente “sensíveis” aos riscos decorrentes da maior abertura e liberalização do mercado de armamento, com os países mais débeis a recearem a “canibalização” pelos mais fortes.

Finalmente, há ainda quem tema, incluindo dirigentes de “grandes” países europeus, o «risco que tais constrangimentos [financeiros] se limitem a reforçar a Aliança Atlântica... E se tal acontecer, isso realizar-se-á só em benefício das cadeias de produção americanas. Subsiste, pois, claramente, para nós, europeus, um desafio de preservação, não só da nossa autonomia estratégica e militar, mas também da nossa indústria e empregos»⁴...

Quo vadis?

O velho cliché de que os europeus precisam de recorrer a capacidades militares americanas para assumir “autonomamente” as suas responsabilidades continua hoje válido, como demonstram as mais recentes intervenções na Líbia ou no Mali. Conscientes disto, os líderes europeus voltam a assumir nas Conclusões do Conselho Europeu de 13/14 de Dezembro de 2012 «*que as atuais restrições financeiras põem em evidência a urgente necessidade de reforçar a cooperação europeia a fim de desenvolver capacidades militares e colmatar as lacunas críticas, nomeadamente as identificadas em recentes operações*».

A consciência dos dilemas e dos desafios não deve servir para sucessivos impulsos declaratórios mas antes para a acção decidida na procura de soluções realistas e realizáveis. Afinal de contas, o objectivo do P&S é “gerar mais (capacidades) com menos (recursos)” permitindo à UE e aos

Estados europeus estarem à altura das suas responsabilidades, sendo o resultado final pretendido benéfico para todos: forças europeias mais eficientes, mais capazes e mais credíveis que, independentemente do nível de integração, estão disponíveis para operações quer nacionais quer da UE quer também da OTAN ou da ONU. É provável, assim, que no Relatório que apresentará ao Conselho até Setembro de 2013, a Alta Representante Catherine Ashton comece por repetir palavras que já proferiu: «*if Europe is to be a credible player in the world, it requires more than just soft power. Military capabilities matter and that is why pooling and sharing – allowing the development of key capabilities with limited resources – is so important. It is a political imperative if CSDP is to progress*»⁵. ■

	1988	1998	2010	2011
Alemanha	63.629	47.046	45.075	43.478
Áustria	3.285	3.209	3.513	3.305
Bélgica	7.939	5.562	5.233	5.136
Bulgária	-	770	894	722
Chipre	525	775	478	494
Dinamarca	4.519	4.379	4.504	4.515
Eslováquia	-	1.169	1.130	968
Eslovénia	-	481	772	668
Espanha	14.611	12.473	14.744	13.984
Estónia	-	115	330	336
Finlândia	2.515	2.842	3.400	3.656
França	65.266	57.779	59.098	58.244
Grécia	6.968	8.126	7.162	7.502
Holanda	12.850	10.405	11.277	10.945
Hungria	4.262	1.518	1.351	1.287
Irlanda	774	1.200	1.274	1.207
Itália	35.274	36.008	35.532	31.946
Letónia	-	83,1	260	267
Lituânia	-	290	410	405
Luxemburgo	173	222	-	-
Malta	40,0	46,2	58,7	58,7
Polónia	7.982	6.271	8.781	9.149
Portugal	3.346	3.724	4.821	4.285
Reino Unido	53.751	43.232	58.099	57.875
Rep. Checa	-	2.687	2.498	2.254
Roménia	8.966	2.326	2.086	1.945
Suécia	7.155	6.663	5.886	5.960
Total UE-27	303.830	261.772	279.682	271.628
EUA	540.415	366.918	698.281	689.591

Despesas militares da UE e dos EUA, 1988-2011

(em mil milhões USD a preços constantes de 2010).

Fonte: SIPRI *Military Expenditure Database*. Disponível em: <http://www.sipri.org/databases/milex> [acesso em 04/02/2013].

Notas

¹ Ver *website* oficial da Agência Europeia de Defesa (AED). Disponível em: <http://www.eda.europa.eu/>

² HARTLEY, K. (2003) — “The future of European defence policy: an economic perspective”. In *Defence and Peace Economics*, vol. 14, n.º 2, January 2003, pp. 107-115.

³ Abertura do Seminário “O impacto da crise financeira na Defesa da Europa – novas iniciativas cooperativas, *pooling and sharing*, desafios e oportunidades para Portugal”. Lisboa: IDN, 22 Novembro de 2011.

⁴ Laurent Fabius, Ministro dos Negócios Estrangeiros francês — Discurso perante os Embaixadores polacos dedicado ao lançamento do PCSD. Varsóvia, 26 de Julho de 2012. Disponível em: <http://www.rpfrance.eu/Intervention-du-ministre-des.html> [acesso em 01/02/2013].

⁵ Abertura da Conferência Anual da AED, 31 de Janeiro de 2012. Disponível em: http://www.eu-un.europa.eu/articles/en/article_11814_en.htm [acesso em 03/02/2013].



3.3.9 • As incertezas da Europa • Instituições e realidades sociais

O “roteiro” da PCSD para 2012-2013 e o reposicionamento francês

Augusto Rogério Leitão

AS CONCLUSÕES do Conselho de Negócios Estrangeiros da UE de 1 de Dezembro de 2011, relativamente à Política (Europeia) Comum de Segurança e Defesa (PCSD), são muito importantes e será a partir delas que faremos um balanço da dinâmica e dos processos de desenvolvimento durante os anos de 2012 e 2013. Com efeito, os Estados-membros adoptaram uma espécie de “roteiro”, exprimindo, deste modo, uma vontade política de relançar o processo da PCSD, que nos últimos tempos fora marcado por uma certa atonia expressa, mormente, pelo facto de nenhuma missão ou/e operação terem sido lançadas durante os dois anos precedentes.

Etapas de um “roteiro”

Assim, e antes de tudo, o Conselho constata que a actual situação exige, mais do nunca, uma abordagem abrangente (ou “comprehensive”) que mobilize, de forma coerente e eficaz, os diferentes instrumentos e recursos da União, em função dos objectivos políticos a atingir. O grande objectivo da União “*consiste em fazer mais com menos e em estar à altura das suas responsabilidades*”.

Sem pretendermos ser exaustivos, apontaremos os aspectos mais relevantes que passam a fazer parte da agenda/roteiro da PCSD:

- prorrogação do mandato da EUNAVFOR Atalanta até fim de 2014; uma nova missão, com o apoio de especialistas militares, destinada a reforçar as capacidades navais na Somália e em toda a região do Corno de África; uma nova missão para o Sudão do Sul, centrada na segurança dos aeroportos; também, e já em estudo, outras missões na zona do Sahel, visando reforçar capacidades regionais de segurança, em estreita cooperação com a União Africana e a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CE-DEAO), e uma eventual missão na Líbia de assistência à reforma do sector da segurança e gestão das fronteiras;

- desenvolvimento das capacidades civis aperfeiçoando a geração de forças; reforço das sinergias entre as vertentes interna e externa da segurança (cooperação entre a PCSD e o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça); desenvolvimento das capacidades militares através de progressos concretos no quadro da implementação de processos de mutualização e partilha; revisão dos procedimentos de gestão de crises que datam de 2003; reforço dos projectos concretos, envolvendo vários Estados e a serem desenvolvidos no seio da Agência Europeia de Defesa (AED); acelerar os trabalhos em torno dos Agrupamentos Tácticos (“battlegroups”), enquanto capacidade militar específica de reacção rápida da UE e que, até hoje, nunca foram utilizados;

revisão do mecanismo *Athena* (financiamento das operações militares); reforço da “base industrial e tecnológica da defesa europeia”, nomeadamente, pela criação de novas sinergias entre a AED e a Comissão Europeia no âmbito do novo programa-quadro de investigação e tecnologia (Horizon 2020), mas também por meio de cooperações do tipo da estabelecida entre a França e o Reino Unido (acordo de Lancaster House);

- por último, salientaremos uma decisão de princípio do Conselho de activar, pela primeira vez, seguindo uma das vias proposta por Ashley (“*tirar o maior partido das estruturas existentes*”), o Centro de Operações (*OpsCenter*) numa base *ad hoc*, para as operações e missão no Corno de África, com o fundamento de que a natureza de tais acções não exige o estabelecimento de um quartel-general nacional disponível.

O Conselho de 23 de Janeiro de 2012 aprovou, entretanto, o conceito de gestão de crises para a missão destinada a apoiar a segurança do aeroporto internacional de Juba do novo Estado Sudão do Sul (EUAVSEC). Esta reunião do Conselho decidiu ainda, no âmbito do quadro da estratégia da UE para a região do Corno de África, dar início ao planeamento para o lançamento de uma missão (civil, mas com a participação de peritos militares) destinada a reforçar num âmbito regional as capacidades navais de cinco países dessa região e do oceano Índico ocidental (EUCAP Nestor).

“
O grande objectivo da União
“consiste em fazer mais com
menos e em estar à altura das
suas responsabilidades”.

Posteriormente, o Conselho de 22 e 23 de Março decidiu formalmente a activação do *OpsCenter* (ver *Centro de operações da UE*) para apoio às missões/operações no Corno de África, com uma duração de dois anos, ao mesmo tempo que prorrogou, também pelo mesmo período, a operação Atalanta contra a pirataria, alargando simultaneamente a sua zona de operações (Djibouti, Quênia, Seicheles, Somália e Tanzânia), de modo a abranger igualmente a faixa costeira e as águas nacionais da Somália.

O Conselho adoptou ainda conclusões sobre o programa de mutualização e partilha de capacidades militares – ou “pooling and sharing” que passou a fazer parte do léxico da PCSD

e se enxerta no conceito de “Smart Defense” da OTAN –, avaliou os progressos das iniciativas concretas promovidas ou/e acolhidas pela AED e apelou ao reforço das cooperações entre os Estados-membros para superar as lacunas europeias e reforçar “*o potencial a longo prazo da mutualização e partilha*”.

A influência da França na PCSD

Teremos, no entanto, de referir e situar a França do Presidente François Hollande, que não deixou de expressar algumas críticas ao projecto de “Smart Defense” na Cimeira de Chicago da OTAN de 20 e 21 de Maio de 2012, poucos dias depois da sua tomada de posse, na medida em que ao pretender abarcar as capacidades na sua totalidade, não teria em conta o nível dos recursos financeiros disponíveis e as necessidades específicas do desenvolvimento de capacidades no âmbito da PCSD da UE. Por seu lado, Laurent Fabius, o novo MNE francês, num discurso em Varsóvia, em 26 de Julho de 2012, dedicado ao relançamento da PCSD, constata que se vive na UE “*uma espécie de resignação*” mas que a França continua a “*desejar um relançamento da defesa europeia*”, desde logo porque “*os europeus têm de assumir inteiramente as suas responsabilidades em matéria de segurança internacional, em todas as suas dimensões*” e de “*agir de maneira autónoma nas situações em que os seus interesses específicos estão em causa, e nomeadamente nas situações em que os americanos, nossos amigos e aliados, não pretendem intervir*”. O princípio segundo o qual “*os estrangulamentos financeiros se impõem a todos*” pode gerar, segundo Fabius, “*um risco que tais estrangulamentos se limitem a reforçar a Aliança Atlântica que absorverá o essencial das despesas dos europeus no domínio da segurança e da defesa [...] Subsiste pois, claramente, para nós, europeus, um desafio de preservação, não só da nossa autonomia estratégica e militar, mas também da nossa indústria e empregos*”. Parece, assim, afirmar-se uma renovada vontade política no relançamento da “Europa da Defesa”. De facto, no relatório encomendado por Hollande a Hubert Védrine, sobre o “*balanço do regresso da França à OTAN e as perspectivas da relação transatlântica e da Europa da Defesa*”, entregue ao Presidente em 14 de Novembro de 2012, o antigo Ministro dos Negócios Estrangeiros sublinha que “*sem um despertar de uma vontade política forte – querer fazer da Europa uma potência, evitando que ela não se torne impotente e dependente – todos os mecanismos da Europa da Defesa permanecerão no papel, parciais ou inânicos*”. E acrescenta que “*a actual crise no Sabel cons-*

tituirá, a vários níveis, um teste para o futuro da defesa da Europa”.

Na realidade, só entenderemos cabalmente as abordagens e formulações da política de segurança e defesa de Hollande e do seu governo se tivermos presente que, desde o início desta nova governação, o dossier Mali/Sahel passou a ocupar um lugar prioritário na agenda diplomática (L. Fabius) e da segurança e defesa (Le Drian).

Relembremos também que Sarkozy, aquando da Presidência francesa da UE, no 2.º semestre de 2008, tentou convencer os seus parceiros para que tal questão fosse inscrita na agenda da PESC/PESD. Mas só no Conselho dos Negócios Estrangeiros de Outubro de 2010 foi decidido a elaboração de uma Estratégia da UE para a Segurança e Desenvolvimento do Sahel, que será adoptada somente em Setembro de 2011, em razão da intervenção na Líbia e suas consequências imediatas para a região em questão. Tal estratégia desenvolve uma abordagem global dos problemas da região, abrangendo fundamentalmente as dimensões políticas, humanitárias, de desenvolvimento e de segurança, e destina-se inicialmente ao Mali, Mauritânia, o Níger e a Argélia. E a primeira missão no âmbito desta estratégia será lançada em Agosto de 2012 (EU-CAP Sahel Níger), visando, através da formação e aconselhamento das forças de segurança inter-

na, reforçar as capacidades locais de luta contra o terrorismo e aperfeiçoar a coordenação regional com o Mali e a Mauritânia no domínio da segurança. De qualquer modo, o Estado francês continuou, até meados de 2012, a gerir a questão do Mali fundamentalmente no quadro de uma cooperação com os EUA, especialmente através do AFRICOM.

Ora, quando Hollande assume o poder, o Mali, desde o início de 2012 vive uma verdadeira situação de colapso: revolta dos povos do Norte (tuaregues) reivindicando uma independência; luta contra o exército maliano que será derrotado, acompanhada da deserção de imensos militares, muitos formados pelos americanos, que se juntam aos rebeldes; golpe de estado (22 de Março de 2012) que derruba o Presidente Amadou Touré (“democraticamente eleito”) e o seu governo; intervenção da CEDEAO que exige o restabelecimento da “ordem constitucional” e consegue, em 6 de Abril, a nomeação de um Presidente provisório (Dioncounda Traoré), ao mesmo tempo que os grupos islamitas dominados pelos membros da al-Qaeda do Magrebe Islamita (AQMI) começam a dirigir-se para o sul, em direcção a Bamaco.

A via seguida por Hollande e seu governo, tendo em conta a sua nova política para a África, em especial com as ex-colónias, será a de trabalhar

diplomaticamente para implicar a comunidade internacional no problema e sua resolução e, simultaneamente, tentar a todo o custo “europeizar” a crise do Mali/Sahel. Daí que, logo em 29 de Maio, Hollande exorte a União Africana e a CEDEAO a solicitar uma reunião de urgência do Conselho de Segurança da ONU (CSNU) sobre a situação no Mali e no Sahel (*Le Monde* de 29.05.2012).

A implicação da França será decisiva para que o Conselho de Segurança se ocupe finalmente da situação do Mali, através da sua Resolução 2056, de 5 de Julho de 2012, condenando, nomeadamente, o golpe de estado, a rebelião tuaregue e o terrorismo islamita e apoiando a mediação da CEDEAO e da União Africana no sentido do estabelecimento no país de uma certa ordem constitucional. O CSNU considera a situação como “uma ameaça à paz e à segurança internacionais na região” (capítulo VII da Carta) e acrescenta que se debruçará sobre o pedido da CEDEAO e da União Africana para constituir e enviar uma força militar de estabilização, visando acompanhar o processo político de transição, ajudar a preservar a integridade territorial do país e lutar contra o terrorismo, uma vez que sejam apresentadas informações detalhadas sobre os objectivos e meios da força a utilizar em tal operação. ■

CENTRO DE OPERAÇÕES DA UE

A decisão de criar um Centro de Operações da UE foi tomada no Conselho Europeu de 17 de Dezembro de 2004, enquanto concessão do Reino Unido (com Tony Blair) a países como a França, Alemanha e Bélgica que vinham reivindicando – no contexto da Convenção sobre o Futuro da Europa e da divisão provocada pela Guerra do Iraque – o estabelecimento de um Quartel-General permanente para a PESD mas também do modo encontrado por Blair para “congelar” tal questão que era objecto igualmente de oposição pelos EUA. Tal Centro só passou a estar operacional (no papel) a partir de 1 de Janeiro de 2007, isto é, com capacidade para planear e conduzir operações de resposta rápida (conexão com os Agrupamentos Táticos) e especialmente missões/ operações da União. Criou-se, assim, uma segunda alternativa para as operações autónomas da UE (sem recurso à OTAN): nos casos em que se considere, por razões várias, não ser necessário a disponibilização de nenhum Quartel-general de Operações nacional (França-Mont Valérien, Alemanha-Postdam, Itália-Roma, Reino Unido-Northwood e Grécia-Larisa), o Conselho pode decidir activar o OpsCenter numa base *ad hoc*.

Entretanto, Catherine Ashton, Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, a pedido dos três países do Triângulo de Weimar (França, Alemanha e Polónia) formulado numa carta a ela dirigida, em Dezembro de 2010, apresenta um relatório ao Conselho a que preside, em Julho de 2011, no qual procura avaliar a exigência da instalação de um Quartel-general permanente da UE no âmbito da PCSD. Dadas as deficiências constatadas na condução das operações militares, e elencadas no relatório, Ashton propõe duas alternativas: a criação de uma nova capacidade permanente de condução e planificação das operações militares, permitindo um interface, melhor coordenação e sinergias com o órgão permanente que se ocupa (do planeamento e condução) das missões civis (CPCC); ou, então, a adopção de medidas ambiciosas visando tirar o maior partido dos activos e das estruturas já existentes. Trata-se da velha questão que está em cima da mesa desde 2003, e, como sempre, foi objecto da oposição radical do Reino Unido, que continua a considerar a criação de um Quartel-General. permanente como uma

duplicação desnecessária. De qualquer modo, a conjuntura que se vivia, isto é, a intervenção militar na Líbia, não era favorável a avanços ou compromissos nesta matéria no âmbito desta sessão do Conselho.

A “carta de Weimar”, de 13 Dezembro de 2010, pareceu também exprimir o desejo da França de não ficar “prisioneira do bilateralismo” do acordo de cooperação militar que celebrara com o Reino Unido, quarenta dias antes (2 de Novembro). Tal interpretação é reforçada ainda pelo facto dos três de Weimar terem mais tarde associado a Itália e a Espanha (o grupo dos 3+2), em Setembro de 2011, reformulando nova carta dirigida a Ashton, onde reiteraram a necessidade de “*estruturas permanentes no domínio da defesa e segurança comum*”, como uma das formas, por um lado, de enfrentar a proliferação das crises e, por outro, a diminuição dos recursos financeiros em matéria de defesa. Finalmente, o Conselho de 22 e 23 de Março de 2012 decidiu formalmente a activação do *OpsCenter* para apoio às missões/operações no Corno de África, com uma duração de dois anos. Será, assim, apesar de algumas reticências britânicas, a primeira vez que o Centro de Operações da PCSD irá ser activado, quase seis anos depois da sua instalação formal. Este *OpsCenter* não exercerá responsabilidades de comando e respeitará plenamente as estruturas das cadeias de comando existentes. Coordenará sobretudo as três acções da PCSD a desenrolar-se no Corno de África: a EUNAVFOR Atalanta (militar), a EUTM Somália (militar) e a EUCAP Nestor (civil, com uma forte componente de pessoal militar). O Centro de Operações providenciará apoio directo ao comandante da EUCAP Nestor e agilizará a coordenação entre as operações EUTM Somália e a Atalanta, podendo também vir a apoiar a planificação estratégica de outras acções da PCSD para esta região. E quanto ao seu quadro de pessoal, será composto por elementos do Estado-Maior da UE, destacados da célula de apoio da EUTM Somália, e do grupo de contacto da operação Atalanta, ambos sediados em Bruxelas, e ainda por pessoal destacado pelos Estados-membros. No fundo trata-se, contrariamente ao que previam alguns dos seus críticos, de uma estrutura relativamente leve, quer em termos de recursos humanos, quer financeiros.



3.3.10 • As incertezas da Europa • Instituições e realidades sociais

A PCSD e o imbróglio da crise no Mali/Sahel

Augusto Rogério Leitão

O CONSELHO DE MINISTROS dos Negócios Estrangeiros de 23 de Julho de 2012 faz o balanço da aplicação do seu “roteiro” de Dezembro de 2011 (ver artigo anterior) e sublinha os avanços já alcançados a nível das acções da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD): três novas missões a serem proximamente lançadas (EUCAP Nestor, EUCAP Sahel/Níger e EUAVSEC Sudão do Sul), bem como a programação em curso da missão de apoio à segurança das fronteiras da Líbia que espera o assentimento das autoridades líbias. Reconheceu, no entanto, a necessidade de acelerar os trabalhos de revisão dos procedimentos de gestão de crises, das regras e procedimentos de financiamento das missões, em especial das missões militares (*Athena*), bem como a reorganização dos Agrupamentos Táticos (*battlegroups*). E congratula-se com o facto do Presidente do Conselho Europeu ter proposto a realização, em finais de 2013, de um Conselho Europeu dedicado exclusivamente à “Europa da Defesa”.

Por outro lado, apoia plenamente a Resolução 2056 do CSNU sobre o Mali e as iniciativas da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental e União Africana (CEDEAO/UA) e sublinha que a “União Europeia (UE) se mantém plenamente mobilizada e continua a trabalhar em estreita coordenação com os parceiros internacionais pertinentes”. Explicitando também uma abertura para uma missão da UE dirigida à “reestruturação das forças de segurança e de defesa malianas”. De qualquer modo, o Conselho vai esperar pelos desenvolvimentos internos e pelas iniciativas e decisões da UA, da CEDEAO e da ONU para tomar uma posição definitiva.

O Conselho de Assuntos Gerais de 15 de Outubro de 2012 saúda a nova Resolução 2071 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) de 12 de Outubro e com o facto de o Sahel e o Mali terem passado a ser alvo de uma atenção cada vez maior a nível internacional.

Esta resolução não autoriza ainda a intervenção militar da CEDEAO/UA, exigindo-se ainda novos elementos, nomeadamente, a apresentação de um conceito operacional detalhado para a missão. O CSNU apela a todos os Estados e organizações internacionais, nomeadamente a UA e a UE, a apoiar as Forças Armadas e de segurança malianas, bem como a sua formação e reforço de capacidades, com o objectivo de restabelecer a autoridade do Estado em todo o território, de defender a unidade e a integridade territorial do Mali e de minorar a ameaça que representam a al-Qaeda do Magrebe Islâmica (AQMI) e os grupos afiliados. Os actores intervenientes terão 45 dias para apresentarem ao Conselho de Segurança (CS) todos elemen-

tos relativos ao plano de intervenção da força militar a ser liderada pela CEDEAO.

Perante tal evolução a nível internacional, e com a deterioração progressiva e dramática da situação interna do Mali, o Conselho da União Europeia reitera a determinação da UE de contribuir “para os esforços empreendidos pelo Mali no sentido de resolver esta crise, em concertação com os seus parceiros regionais e internacionais”. Mas exige também condições prévias, para uma resposta concreta ao pedido de apoio apresentado pelo Mali e pela CEDEAO/UA e para o levantamento da suspensão da cooperação para o desenvolvimento: a elaboração, pelas autoridades malianas de transição, de um roteiro consensual para o restabelecimento completo da ordem constitucional e da união nacional; organização de um processo eleitoral democrático e credível; lançamento de um diálogo nacional, em que participem os representantes das populações do norte e a reorganização do exército sob controlo civil.

“
Podemos [...] constatar que
2013 será para a União
Europeia um “ano africano”.”

De qualquer modo, compromete-se a avançar com uma missão militar de “apoio ao restabelecimento das capacidades do exército maliano” e solicita à Alta Representante (AR) a elaboração dum conceito de gestão de crises relativo “à reorganização e ao treino das forças de defesa malianas”, para ser discutido na reunião do Conselho de 19 de Novembro. Ora nessa reunião, o Conselho limitar-se-á, contudo, a reiterar a determinação da UE de se comprometer na resolução da crise desde que as condições estabelecidas sejam cumpridas e respeitadas. No entanto, os trabalhos relativos à planificação da missão militar, determinação do seu conteúdo e elaboração do conceito de gestão de crises, continuam a processar-se nos órgãos competentes da PCSD. E, para além destas conclusões sobre a situação no Mali, o Conselho congratula-se com as acções desenvolvidas no âmbito do processo de desenvolvimento de capacidades militares, nos domínios do balanço das insuficiências, da “mutualização e partilha”, da indústria e mercado de defesa e dos Agrupamentos Táticos.

Finalmente, o Conselho de Negócios Estrangeiros de 10 de Dezembro, apesar das autoridades malianas ainda não terem cumprido as exigên-

cias notificadas, aprova o conceito de gestão de crises para a missão EUTM Mali destinada a dar formação e aconselhamento às Forças Armadas do Mali, precisando, contudo, “que a missão de formação não participará em acções operacionais”. Regista ainda que os esforços de formação europeus devem ser complementados por um apoio internacional mais alargado com vista ao fornecimento de equipamento às Forças Armadas do Mali e que se processarão numa estreita coordenação com a Missão Internacional de Apoio ao Mali: AFISMA (sigla em inglês) ou MISMA (sigla em francês). Restará, pois, acelerar a planificação da operação EUTM Mali e receber os contributos de cada Estado-membro, esperando que as autoridades malianas enviem o “roteiro de transição”.

Da teoria...

Seguiu-se, depois, uma reunião do Conselho Europeu, em 13/14 de Dezembro, que não se pronunciará sobre a questão do Mali, mas sim sobre a PCSD, o que não acontecia há muito tempo dadas as crises financeira e do euro. O Conselho Europeu estabelecerá nas suas conclusões uma espécie de agenda das questões mais importantes da PCSD, que deverão ser avaliadas na reunião de Dezembro de 2013 dedicada exclusivamente a este tema: aumentar a eficácia e impacto desta política através da abordagem global da prevenção de conflitos e do reforço da aptidão para mobilizar rápida e eficazmente as suas capacidades; intensificar o desenvolvimento de capacidades de defesa, identificando as lacunas e as redundâncias; priorizar as futuras capacidades militares através de uma cooperação europeia mais sistemática e a mais longo prazo, logo a partir do início do planeamento nacional de defesa pelos Estados-membros; facilitar as sinergias entre iniciativas bilaterais, multilaterais, sub-regionais e europeias, incluindo a “mutualização e partilha” da UE e a “defesa inteligente” da OTAN; desenvolver a base tecnológica e industrial da indústria de defesa europeia, tornando-a mais integrada, inovadora e competitiva através, nomeadamente, do fomento das sinergias entre a investigação e desenvolvimento e do estabelecimento de um real mercado interno para esta área.

No fundo, os Chefes de Estado e de Governo retomam as traves mestras do “roteiro” estabelecido pelo Conselho em Dezembro de 2011. O que há de novo é a referência à necessidade dos governos dos Estados-membros, aquando da elaboração ou revisão das suas leis de programação militar, se coordenarem e cooperarem entre si de modo a suscitar, mormente,

ações de “mutualização e partilha” e cooperações a serem enquadradas pela Agência Europeia de Defesa (AED). Trata-se duma proposta que, desde há uns tempos, vinha sendo veiculada por certos analistas da PCSD.

E logo a seguir, em 20 de Dezembro, o CSNU aprova a Resolução 2085 que autoriza, finalmente, ao abrigo de Capítulo VII da Carta, a mobilização e consolidação de uma força internacional militar (AFISMA/MISMA) sob comando africano (CEDEAO/UA) para intervir no Mali, a fim de restabelecer a soberania maliana sobre todo o seu território. Considera, contudo, que antes da projecção ofensiva, a planificação militar desta missão deverá ainda ser melhorada (“affinée”) e solicita a cooperação “de todos os parceiros bilaterais interessados e organizações internacionais implicadas em relação ao estabelecimento dos planos e preparativos necessários à mobilização da missão ONU”. O que significa que tal missão internacional demorará ainda a ser constituída e configurada, para efeitos da sua mobilização e projecção efectiva no terreno, especialmente no norte do Mali (Agosto/Setembro, na melhor das hipóteses).

Além disso, o CSNU insta também “os Estados-membros e as organizações regionais e internacionais a facultarem às forças de segurança e militares um apoio relativo a competências especializadas, de formação e de reforço das capacidades (...) a fim de restabelecer a autoridade do Estado maliano sobre a integralidade do seu território”. Este factor foi exigido por certos países da UE que o consideravam necessário para consolidar a legitimidade internacional da missão EUTM Mali, embora tal referência constasse já da Resolução 2071.

Por outro lado, tendo, nos finais de Dezembro, a AR recebido o tal “roteiro de transição” por parte das autoridades malianas, a preparação da missão EUTM Mali vai ser acelerada: trata-se de uma *missão de formação militar especial* porque visa uma formação operacional de militares malianos “lhes permitindo, o mais rapidamente possível, desencadear operações de combate para reconquistarem o Norte de Mali”. Todavia, a situação no terreno vai agravar-se ainda mais, durante a primeira semana de 2013, com a progressão das forças rebeldes islamitas em direcção a Bamaco, o que levará a AR a emitir, a 11 de Janeiro, uma declaração cujos pontos principais são os seguintes: preocupação com o avanço no terreno dos grupos terroristas; necessidade de reforçar e acelerar o compromisso da comunidade internacional, em acordo com a Resolução 2085; aceleração dos preparativos para o lançamento da sua missão militar (EUTM Mali) e reforçar as medidas de apoio à mobilização rápida da AFISMA/MISMA.

Ora nesse mesmo dia, a França decide, a pedido do Presidente (provisório) Traoré, enviar forças armadas para o Mali, numa situação de urgência, com vista a impedir que o Mali se torne num santuário de terroristas islamitas, isto é, para evitar que este país se transforme num

“Sahelista”, pondo directamente em causa a segurança da França e da Europa e dos países da região. A França, cujos dirigentes, dias antes, afirmavam ainda que nunca as suas forças militares participariam no teatro de guerra no Mali/Sahel, passa, então, e repentinamente, para um plano de intervenção militar directa no teatro de guerra.

... à acção

Perante tais acontecimentos, a AR convoca um Conselho extraordinário, que se reunirá no dia 17 de Janeiro, e que começará por “saudar a resposta rápida da França, apoiada por outros Estados-membros da UE”, debruçando-se, em seguida, sobre as acções já desencadeadas e a desencadear pela União visando o apoio à resolução da actual crise. E nomeia para o cargo de Comandante da Missão EUTM Mali o General François Lecointre e convida-o a acelerar ao máximo o planeamento e os preparativos com vista a ser possível lançar gradualmente a operação a partir de meados de Fevereiro.

Os procedimentos relativos às acções da PESC/PCSD serão de facto fortemente acelerados: reforço financeiro para a ajuda humanitária; criação de um mecanismo, no âmbito do SAEE, para controlar e promover toda a ajuda à AFISMA/MISMA; aceleração da missão na Líbia visando a formação, aconselhamento e apoio das autoridades policiais e de segurança no controlo das fronteiras terrestres e marítimas, etc. O objectivo é conseguir que tudo seja aprovado no Conselho de 31 Janeiro. E à entrada da reunião desse Conselho, a AR precisou que “se mantém em contacto permanente com Paris, procurando assegurar-nos que estamos *em condições de efectivar aquilo que a UE faz melhor*, isto é, desenvolver uma abordagem estratégica (“abordagem global”) para o Sahel, que já existe, e que permitirá intervir em todas as questões com as quais a população do Sahel é confrontada. Tratar-se-á da ajuda humanitária e ao desenvolvimento, do apoio à missão de formação que é de uma importância crucial para permitir às Forças Armadas malianas fazerem o que têm de fazer, bem como a contribuição para o reforço das instituições, para a realização de eleições num prazo razoável e para que o governo tenha os meios para afrontar certos problemas subjacentes que deverão incontestavelmente ser regulados”.

Por seu lado, o Conselho, nessa mesma reunião, congratular-se-á com a apresentação do “roteiro para a transição” pelas autoridades provisórias do Mali e afirma-se disposto a apoiá-lo por meio de medidas específicas (restabelecimento integral da ordem constitucional, controlo civil sobre as Forças Armadas, soberania do Estado sobre a integralidade do território e eleições). Sublinha também os avanços da mobilização da missão internacional e da EUTM Mali e de toda a cooperação internacional e regional. Restando assinalar ainda as suas conclusões relativas ao “reforço da cooperação e da integração regional do Magrebe: Argélia, Líbia, Mauritânia,

Marrocos e Tunísia”, cuja importância é considerada redobrada, tendo em conta os últimos acontecimentos na região Sahara/Sahel, exigindo o Conselho que no curto prazo tal cooperação incida sobre matérias de segurança, nomeadamente na luta contra o terrorismo e na vigilância das fronteiras.

A intervenção militar da França continua a desenrolar-se com sucesso e com um apoio internacional generalizado, dispondo também do apoio (bilateral) logístico de alguns dos seus aliados, especialmente dos americanos, britânicos e espanhóis. E a missão militar EUTM Mali será lançada muito brevemente, graças às contribuições de uma vintena de Estados-membros. Podemos então constatar que 2013 será para a UE um “ano africano”. Com efeito, as três novas missões lançadas em 2012 – EUCAP Nestor, EUAVSEC Sudão do Sul e EUCAP Níger – dirigiram-se para a África. E para 2013, prevêem-se ainda a missão EUTM Mali (já ultimada); a missão de assistência à segurança das fronteiras da Líbia (já fortemente em avanço) e a extensão da missão EUCAP Sahel à Mauritânia (em estudo). Além das já existentes: EUTM Somália (III), que passará a sediar-se em Mogadíscio; EUSEC e EUPOL RD Congo e a EUNAVFOR Atalanta, sendo marítima tem, porém, bases de apoio em três países da África do Leste e do Oceano Índico (Jibuti, Seicheles e Quénia). ■



3.3.11 • As incertezas da Europa • Instituições e realidades sociais

A situação social da Europa: da era do social à lógica dos mercados

António Norberto Rodrigues

A EUROPA CONSTITUIU-SE, nas últimas décadas, como um referencial de desenvolvimento para todos os países do mundo. Desenvolvimento medido pelas condições de vida e de trabalho, pelos sistemas de protecção social, pelo respeito pelos indivíduos e grupos, nas suas diferenças e aspirações e pelos valores da solidariedade e de cidadania. Estruturados em torno de um modelo social que valorizava a participação dos Estados, das empresas, das instituições sociais e dos parceiros sociais, os países construíram caminhos para um maior desenvolvimento que se pretendia sustentável e, ao mesmo tempo, coerente com a História, as realidades políticas, económicas, sociais e culturais de cada um dos seus países.

Nomeadamente a partir de 2008, constata-se o abrandamento progressivo deste caminho em favor de uma avaliação dos países centrada nas variáveis financeiras e nas relações com os mercados, em desfavor de critérios objectivos de análise dos seus indicadores políticos, económicos, sociais e culturais. Esta concepção tem levado à adopção de políticas, sem enquadramento numa estratégia consistente, unicamente centradas no equilíbrio das contas públicas. Sempre que se constata um desvio nos objectivos definidos, corta-se nas variáveis que podem ajudar a reequilibrar o *deficit* ou a dívida, sem equacionar o significado e as consequências dessas medidas, nomeadamente nas condições de vida e de trabalho dos cidadãos. A vida dos cidadãos passou a ser traduzida num conjunto de números que se manipulam para atingir os objectivos financeiros. Empobrecer passou a ser uma questão racional e estar desempregado um problema apenas para o equilíbrio das contas dos sistemas de segurança social.

A situação social da Europa e de cada um dos países que a constitui pode ser medida por um conjunto de indicadores que traduzem a situação

ASCENSÃO E DECLÍNIO DA EUROPA SOCIAL

A Europa construiu nas últimas décadas as bases de um desenvolvimento, com profundas vantagens competitivas e com consequências positivas ao nível económico, social e cultural. Estruturado em torno de um modelo social inclusivo, assente na participação dos Estados, das instituições sociais e dos parceiros sociais. Constituiu-se como um espaço de referência para todos os países do mundo.

A partir de 2008/2009, a opção por políticas liberais, assentes no equilíbrio das contas públicas, implicou a adopção de políticas de austeridade, com fortes consequências nas condições de vida e de trabalho dos seus cidadãos.

No fim de 2012 constata-se que são negativos os principais indicadores que caracterizam a situação social, principalmente nos países que estão em processo de ajustamento e equilíbrio das suas contas públicas. No mesmo sentido vai a percepção, por parte dos cidadãos, do clima social, quer na sua vertente de avaliação do país, quer na avaliação familiar e pessoal. Em ambas as análises, a situação social é mais negativa nos países que adoptaram políticas de austeridade, onde se percebem retrocessos na qualidade de vida e de trabalho e nas expectativas e perspectivas de futuro.

Avança-se com um modelo explicativo que pode sustentar as avaliações negativas constatadas ao nível do clima social, nos países europeus, incluindo Portugal.

económica, as condições de vida e de trabalho, o sistema de protecção social (pensões, desemprego, combate às desigualdades) e o acesso à saúde e à educação.

Olhando para os indicadores que configuram a situação social na Europa, pode verificar-se:

- a) Uma forte tendência de polarização na Europa a 27, com os riscos sociais a aumentar;
- b) A actividade económica e o emprego a decrescer, principalmente em Espanha, Portugal, Grécia, Bulgária e Chipre. A economia continua, no entanto, a crescer na Alemanha, França e Polónia;
- c) O rendimento bruto das famílias decresceu em dois terços dos países do euro. No último ano, 2012, a Itália tem registado um aumento acentuado das dificuldades financeiras, seguida pela Grécia, Irlanda, Chipre, Portugal e Espanha. Aumentou o número de famílias mais ricas;
- d) A pobreza infantil está a tornar-se um problema para um número crescente de famílias, resultando da conjunção de rendimentos do trabalho, cada vez mais baixos e de um apoio inadequado

das políticas públicas e das famílias;

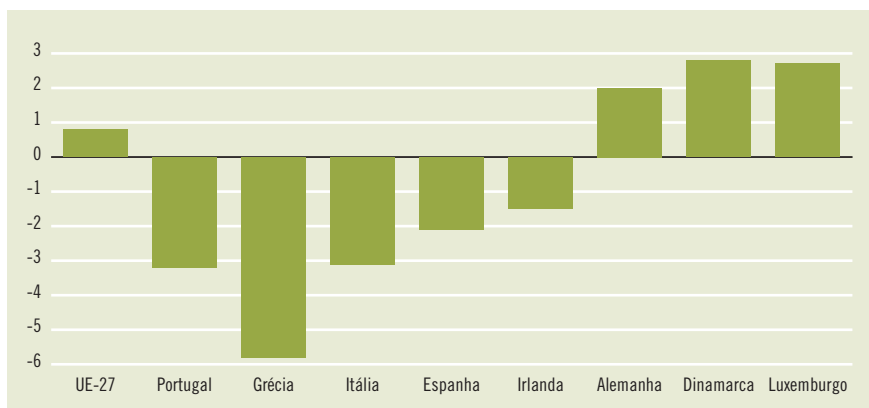
e) O indicador, porventura mais problemático, do ponto de vista da situação social, com 25.000.000 de desempregados (10,4% da força de trabalho). A taxa de desemprego aumentou em dezassete Estados-membros e as disparidades voltaram a alargar. Há agora uma diferença de 20,6% entre a taxa mais baixa da UE (Áustria, com 4,5%) e a mais elevada (Espanha, com 25,1%). Esta diferença é a maior desde que existem sistemas estatísticos para a cobertura deste fenómeno.

O desemprego de longa duração continua a crescer, atingindo os 10.700.000 no primeiro trimestre de 2012. O desemprego jovem chega aos 22,5% em Julho de 2012, com doze Estados-membros com taxas acima dos 25%.

f) O crescimento da produtividade na UE continuou a baixar no segundo trimestre de 2012.

Outra forma de olhar para a situação social real é através do clima social percebido pelos cidadãos da Europa. O índice de clima social é construído com base na análise das respostas de mais de 26.000 inquiridos dos 27 Estados-membros. O cidadão avalia a sua situação pessoal e a sua qualidade de vida, a situação do país, nomeadamente, a situação económica e o sistema geral de protecção social, incluindo as pensões, o desemprego e o combate às desigualdades. É realizado pelo Eurobarómetro, a pedido da Comissão Europeia.

Constata-se, pela análise do respectivo gráfico, que o clima social da União Europeia a 27 é de 0,8. A análise detalhada diz-nos que, no entanto, o clima social se deteriorou em doze Estados (nomeadamente, aqueles que estão hoje com políticas de reequilíbrio das contas públicas) e melhorou em catorze, tendo como referência o ano de 2009. Olhando para os resultados e comparando o grau de satisfação do clima social em 2009 com o de 2012 e em Portugal,



Clima social. Escala de -10 (nada satisfeito ou percepção muito negativa) a 10 (muito satisfeito ou percepção muito positiva). Fonte: Eurobarómetro 2012.



Modelo explicativo da percepção do clima social. Fonte: António Norberto Rodrigues.

vemos que esta diminuiu na situação do emprego (-1,6), do custo de vida (-5,8), da situação do país (-6,4), das políticas face à pobreza e às desigualdades (-3,6), da situação financeira do agregado (-2,1), da facilidade em pagar a casa (-5), do sistema de saúde (-1,9) e do funcionamento da Administração Pública (-3,9).

Podemos concluir, quer pelos indicadores estatísticos, quer pela opinião dos cidadãos, que os programas e as políticas que têm sido desenvolvidos para equilibrar as contas públicas têm tido um impacto muito negativo na situação social dos países e na percepção que os cidadãos têm dessa situação social e da sua situação concreta.

“
A vida dos cidadãos passou a ser traduzida num conjunto de números que se manipulam para atingir os objectivos financeiros. Empobrecer passou a ser uma questão racional e estar desempregado um problema apenas para o equilíbrio das contas dos sistemas de segurança social.
 ”

A austeridade, sem crescimento e emprego, tem desequilibrado os diversos sistemas sociais e impede a mobilização para novos projectos e a construção de imagens susceptíveis de alterarem as dinâmicas sociais criadas.

O que leva os cidadãos a valorizarem o clima social?

Um conjunto de factores que designaremos por “modelos explicativos de percepção do clima social”, que pensamos poder contribuir para a insatisfação dos portugueses e dos cidadãos de outros países que sofrem processos de ajustamento ou políticas de austeridade, sem, em qualquer

dos casos, estarem a ser equacionadas políticas geradoras de crescimento e, potencialmente, de emprego.

- A percepção de que as políticas Europeias não são eficazes e não resolvem os seus problemas, quer pelos resultados alcançados, quer pela análise histórica das consequências das mesmas políticas (neoliberais), adoptadas em diferentes países do mundo, sem ancoragem nas realidades específicas (culturais, económicas, sociais ou políticas). E, por outro lado, associada à representação de não existência de lideranças Europeias reconhecidas socialmente e à avaliação das posições contraditórias e incoerentes dos principais actores europeus;

- A situação real das pessoas, traduzida em pobreza ou no abaixamento repentino de rendimentos e os discursos dominantes sobre a crise, nomeadamente a falta de uma estratégia governativa do desenvolvimento do país, não alimentam expectativas positivas e não criam imagens de futuro credíveis e motivadoras;

- A situação nas organizações alterou-se, fruto dos contextos económicos e políticos, pela alteração das leis laborais e pela pressão de uma imensa mole de desempregados angustiados pela necessidade de sobrevivência, estilçaram o equilíbrio as relações laborais, criando quadros de insegurança e de medo, contrários a qualquer lógica de estabilidade, produtividade e inovação;

- O desemprego e a possibilidade real de ficar sem trabalho constituem-se como um risco social fortíssimo, impedindo os indivíduos e as suas famílias de desenvolver qualquer projecto de vida consistente e com futuro e muito menos, num contexto de progressiva diminuição de consumo, qualquer actividade de “empreendedorismo”, solução “milagrosa”, várias vezes referenciada pelos membros do governo e pelos seus apoiantes como solução para a crise da economia e das famílias;

- A degradação da situação económica das famílias, colocando a maioria numa lógica de sobrevivência diária, impede a definição de qualquer outra prioridade de vida;

- O aumento da conflitualidade social, ao nível das empresas, ao nível das profissões e ao nível

social, tem vindo a criar cenários pessimistas do clima social. A conflitualidade ao nível das organizações e das empresas só não atinge proporções alarmantes pelo medo de, num contexto de ausência de emprego, perder o actual emprego, dada a maior flexibilidade das razões que podem fundamentar o despedimento;

- O aumento das dificuldades de acesso à Educação e à Saúde, motivadas pelos sucessivos cortes nos sectores, contribui para a diminuição do orçamento das famílias e inculca a perspectiva de que, em caso de necessidade ou problema, não haverá apoio por parte do Estado Social;

- A percepção dos erros na aplicação das políticas desenvolvidas e a sua inconsistência, assim como a fragilidade de quem governa, perspectivam maiores incertezas e problemas que não deixam de diminuir as expectativas de vida e alimentam comportamentos de defesa que, muitas vezes, contrariam as lógicas económicas puras.

Conclusão

A situação social da Europa, nomeadamente dos países do Sul, tem vindo a regredir e a estilçar modos de entender e de viver a vida.

Aumento da pobreza, com principal realce para a pobreza infantil, redução drástica da classe média, conseguida pela diminuição dos rendimentos, aumento do tráfego migratório dos países do Sul para os do Norte.

As características do processo migratório em que o perfil de quem emigra é de grande qualificação, ajudam a criar ainda mais problemas de desenvolvimento dos países, fortalecendo as suas trajectórias de empobrecimento.

O ataque generalizado a tudo o que é público, ou seja, o Estado Social, apanágio das estratégias e práticas neoliberais, gerará maiores dificuldades aos que nada têm. Sem políticas concertadas de investimento e emprego, a Europa deixará de ser, a curto prazo, uma referência nos direitos humanos e nas práticas de cidadania. Voltaremos atrás... ■

Referências

- EUROPEAN COMMISSION — *EU Employment and Social Situation*. Quarterly Review, Setembro de 2012;
- RODRIGUES, Maria João — *The Debate Over Europe And The Lisbon Strategy for Growth and Jobs*. Background Paper, 2005, in http://www.cnel.gov.pt/document/debate_over_emp.pdf
- EUROPEAN COMMISSION — *Social Climate, Special Eurobarometer 391*. Setembro de 2012, in http://ec.europa.eu/public_opinioes/archives/ebs/ebs_391_en.pdf



3.3.12 • As incertezas da Europa • Instituições e realidades sociais

Estratégia Europa 2020 e inclusão social: as incertezas da Europa

Carlos Farinha Rodrigues

A APROVAÇÃO PELO CONSELHO EUROPEU de Junho de 2010 da “Estratégia Europa 2020” representou um avanço significativo da definição da política social a nível europeu. De facto, ao estabelecer como um dos cinco objectivos principais, a alcançar no horizonte temporal 2010-2020, a promoção da inclusão social através da redução da pobreza e da exclusão social a UE reforçou a importância atribuída às questões sociais em duas vertentes importantes.

Em primeiro lugar, e pela primeira vez o enunciar do objectivo de redução da pobreza e da exclusão social na UE surge associado à definição de uma meta concreta e quantificável que possibilita verificar o sucesso ou o insucesso da sua implementação: a União Europeia propõem-se reduzir em 20 milhões de pessoas o número de cidadãos europeus em situação de risco de pobreza e de exclusão social.

Em segundo lugar, a “Estratégia Europa 2020” consagra como indicador central para a avaliação das políticas de inclusão social um indicador de síntese designado como taxa de risco de pobreza e de exclusão social. De uma análise centrada exclusivamente na taxa de risco de pobreza monetária passa-se para um indicador que conjuga a pobreza monetária, a privação material e a fraca ligação ao mercado de trabalho. O carácter multidimensional da exclusão social é assim claramente reforçado.

A situação de partida: pobreza e exclusão social na Europa (2010)

De acordo com o Eurostat, em 2010, cerca de 115,5 milhões de pessoas na União Europeia (23,5 % da população total) encontrava-se em risco de pobreza ou de exclusão social. Estes números escondem, porém, uma grande heterogeneidade entre os 27 Estados-membro. Num extremo, com elevadas taxas de pobreza e exclusão social encontram-se países como a Bulgária (42 %), a Roménia (41 %), a Letónia (38 %), a Lituânia (33 %) e a Hungria (30 %). No outro extremo situam-se os países como a República Checa, a Suécia ou a Holanda, com uma proporção de pessoas em risco de pobreza de cerca de 15 %.

O quadro *Pobreza e Exclusão social na Europa* possibilita a observação das respectivas taxas de risco em cada um dos 27 países membros da União Europeia em 2010, bem assim como das três dimensões que constituem esse índice. É de realçar que, embora o Eurostat apresente esses índices como referentes a 2010, eles reportam-se fundamentalmente a 2009.

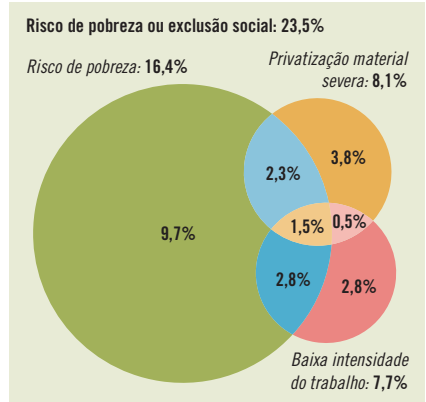
No mesmo período 2,7 milhões de portugueses encontravam-se em risco de pobreza ou de exclusão social (25,3 % da população), dos quais cerca de 1,9 milhões se encontravam em situação

de pobreza monetária (17,9 %). Nas três dimensões consideradas Portugal apresenta valores ligeiramente superiores ao da média da UE. Esta posição relativa de Portugal é particularmente relevante na medida em que traduz que os ganhos obtidos por Portugal ao longo dos últimos anos, e até 2009, não foram suficientes para assegurar uma convergência plena com a UE em termos dos indicadores de pobreza mais relevantes. Relembre-se que a taxa de risco de pobreza em Portugal desceu de 22,5 % em 1994 para 17,9 % em 2009. Se, no primeiro dos dois anos referidos, o diferencial face à média da UE a 15 países era de cerca de seis pontos percentuais no último ano considerado a diferença reduz para menos de dois pontos percentuais.

Apesar do avanço conceptual que a passagem de um indicador baseado exclusivamente na distribuição dos rendimentos, como é a taxa de risco de pobreza, para um indicador multidimensional, não está isento de algumas críticas, em particular

	Risco de pobreza e de exclusão social (%)	Risco de pobreza (%)	Provação material severa (%)	Baixa intensidade trabalho (%)
Alemanha	19,7	15,6	4,5	11,1
Áustria	16,6	12,1	4,3	7,7
Bélgica	20,8	14,6	5,9	12,6
Bulgária	41,6	20,7	35,0	7,9
Chipre	24,0	17,0	9,1	4
Dinamarca	18,3	13,3	2,7	10,3
Eslováquia	20,6	12,0	11,4	7,9
Eslovénia	18,3	12,7	5,9	6,9
Espanha	25,5	20,7	4,0	9,8
Estónia	21,7	15,8	9,0	8,9
Finlândia	16,9	13,1	2,8	9,1
França	19,3	13,5	5,8	9,8
Grécia	27,7	20,1	11,6	7,5
Holanda	15,1	10,3	2,2	8,2
Hungria	29,9	12,3	21,6	11,8
Irlanda	29,9	16,1	7,5	22,9
Itália	24,5	18,2	6,9	10,2
Letónia	38,1	21,3	27,4	12,2
Lituânia	33,4	20,2	19,5	9,2
Luxemburgo	17,1	14,5	0,5	5,5
Malta	20,6	15,5	5,7	8,4
Polónia	27,8	17,6	14,2	7,3
Portugal	25,3	17,9	9,0	8,6
Reino Unido	23,1	17,1	4,8	13,1
Rep. Checa	14,4	9,0	6,2	6,4
Roménia	41,4	21,1	31,0	6,8
Suécia	15,0	12,9	1,3	5,9
União Europeia	23,5	16,4	8,1	10,0

Pobreza e Exclusão social na Europa (2010).
Fonte: Eurostat EU-SILC 2010.



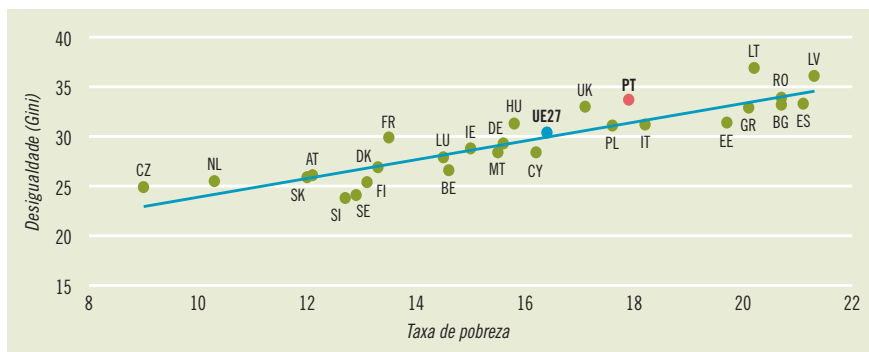
Análise multidimensional.
Fonte: Eurostat EU-SILC, 2010.

as que resultam de o indicador de síntese ser obtido como a intercepção das três dimensões consideradas. Por exemplo, afigura-se-nos altamente questionável que alguém que esteja afastado do mercado de trabalho, isto é, que está inserido numa família com baixa intensidade de trabalho mas, simultaneamente dispõem de rendimentos acima da linha de pobreza e não enfrenta problemas de privação material, seja considerado em situação de exclusão social.

O gráfico relativo à análise multidimensional ilustra este problema identificando as áreas de intercepção dos três indicadores considerados. As dúvidas suscitadas quanto à intercepção das três dimensões consideradas como base do cálculo do indicador síntese têm levado alguns autores a propor um indicador alternativo designado por “taxa de pobreza consistente”. Este indicador consistiria na proporção de famílias que estão simultaneamente em situação de pobreza monetária e de privação material, definida como uma situação de privação em pelo menos três dos nove itens de privação considerados (ver texto complementar sobre taxa de risco de pobreza). Por exemplo, se considerarmos o caso de Portugal este indicador corresponderia a uma taxa de pobreza consistente em 2010 de 8,4 %.

Uma Europa de muitas desigualdades

As desigualdades económicas ocupam um lugar menos destacado na “Estratégia Europa 2020” do que as questões de pobreza e de exclusão social. Apesar de se reconhecer a importância de monitorizar regularmente as assimetrias na distribuição do rendimento não é proposto nenhum objectivo quantificado para a redução das desigualdades. Tal não significa que este não seja um problema importante, e crescentemente importante, na realidade socioeconómica dos países da União Europeia. Os valores do índice de Gini para o conjunto dos países da UE em 2010, bem assim como para



Desigualdade económica versus pobreza na Europa, 2010.

Fonte: Eurostat EU-SILC, 2010.

o conjunto da UE, estão reflectidos no gráfico *Desigualdade económica versus pobreza na Europa* e variam entre os 24 % na Eslovénia, Hungria e Suécia e os 37 % na Lituânia. O valor médio para o conjunto da UE é de 30,5 %. Portugal ocupa um lugar de destaque como um dos países com maiores níveis de assimetria na distribuição do rendimento, com um índice de Gini de 33,7 %. A ausência de objectivos explícitos e de metas quantificadas para a diminuição das desigualdades na “Estratégia Europa 2020” parece revelar alguma concordância a nível comunitário com um dos pontos de vista mais controversos sobre o fenómeno da desigualdade: o de que não importa que as desigualdades cresçam se os pobres não ficarem mais pobres.

Este é no entanto um argumento contrariado pela realidade. As sociedades mais desiguais são igualmente aquelas que evidenciam maiores níveis de pobreza. Tomemos a União Europeia, em 2010, como exemplo. Este gráfico ilustra principalmente a relação entre a taxa de pobreza e o índice de Gini dos diferentes países da União Europeia. A fortíssima associação entre níveis de desigualdade e níveis de pobreza é indiscutível.

A “Estratégia Europa 2020” e a actual crise económica

A actual crise económica, que desde 2010 afecta profundamente a generalidade dos países da UE, não poderia deixar de se reflectir no processo de implementação da “Estratégia Europa 2020”. A quebra do crescimento económico, o aumento do desemprego e o agravamento dos défices orçamentais introduziu novas restrições nas políticas sociais em grande parte dos países e, em particular, naqueles que tiveram de recorrer a acordos externos de apoio financeiro com as instituições europeias e o FMI.

A resposta dos diferentes governos à situação de crise traduziu-se de facto, embora com amplitudes diferenciadas, em reduções das transferências sociais e, em particular, nas vocacionadas para o combate à pobreza e à exclusão social. Nos países que tiveram que recorrer à ajuda externa os objectivos da “Estratégia da Europa 2020” foram como que “congelados” e substituídos por políticas de forte austeridade com efeitos negativos em termos de redução da pobreza e da exclusão social, bem assim como num agravamento das desigualdades.

Não é pois de admirar que os dados mais recentes, e ainda provisórios, referentes ao ano de 2011 reflectam um aumento da proporção da população em situação de precariedade social. A taxa de risco de pobreza ou de exclusão social subiu para 24,2 % no conjunto da União Europeia, significando um aumento em cerca de mais quatro milhões de pessoas em situação de precariedade social. Cerca de 20 dos 27 países da UE viram a sua taxa de pobreza e exclusão social agravar-se entre 2010 e 2011.

“ [...] o caminho recente seguido pela UE afasta-nos dos objectivos da “Estratégia Europa 2020” no que concerne à pobreza e à exclusão social. ”

Mas a variabilidade deste indicador somente reflecte de forma parcial o verdadeiro impacto da crise, em particular sobre os níveis de pobreza.

A forte contracção dos rendimentos familiares levou a uma redução do valor calculado para o limiar de pobreza, o que conduziu, por mero efeito estatístico, à redução da medida do número de pobres, quando a sua situação real se terá mantido, ou provavelmente mesmo agravado. Consideremos, a título de exemplo, o ocorrido em Portugal. Entre 2010 e 2011 a taxa de risco de pobreza passou de 17,9 % para 18,0 %. Esta quase estabilidade do indicador de pobreza omite, porém, as alterações ocorridas no limiar de pobreza que se reduziu, em termos reais, cerca de 5 %. Se se mantivesse a linha de pobreza anterior, actualizada exclusivamente de acordo com a taxa de inflação, a taxa de pobreza efectiva em 2011 seria de 19,6 %.

A evolução ocorrida nos principais indicadores de desigualdade parece igualmente apontar para um agravamento da desigualdade no conjunto dos países da UE. De acordo com o Eurostat o índice de Gini do conjunto da UE subiu ligeiramente entre 2010 e 2011. Em Portugal passou de 33,7 para 34,2 no mesmo período.

Parece pois inequívoco afirmar que o caminho recente seguido pela UE afasta-nos dos objectivos da “Estratégia Europa 2020” no que concerne à pobreza e à exclusão social. Uma política predominantemente assente na contenção e na retracção das políticas sociais somente poderá gerar um agravamento das condições de precariedade social, de exclusão e das desigualdades. A defesa dos sectores mais desprotegidos da sociedade constitui não só um imperativo da “Estratégia Europa 2020” mas também uma resposta necessária à profunda crise económica que a Europa atravessa. É em períodos de crise que as políticas sociais são mais necessárias, visto constituírem como que um “estabilizador automático” que assegura um mínimo de coesão social indispensável para o funcionamento da nossa sociedade. ■

TAXA DE RISCO DE POBREZA E EXCLUSÃO SOCIAL

A “Taxa de Risco de Pobreza e de Exclusão Social” abrange três tipos de riscos: o risco de estar em pobreza monetária, o risco de ser confrontado com uma situação de privação material severa e o risco de viver numa família com baixa intensidade de trabalho.

A taxa de risco de pobreza monetária indica a proporção de pessoas que dispõem de um rendimento por adulto equivalente inferior a 60 % do rendimento equivalente mediano do país em que habitam. O rendimento equivalente é definido como o rendimento disponível de cada família dividido pelo número de adultos equivalentes que a compõem, de forma a ter em conta a dimensão e a composição das diferentes famílias. O número de adultos equivalentes é medido pela escala de equivalência da OCDE (modificada) que atribui o peso de um ao primeiro adulto, um peso de 0.5 aos restantes adultos e 0.5 às crianças.

A taxa de privação material severa corresponde à proporção da população em que se verificam pelo menos quatro das seguintes nove dificuldades – a) sem capacidade para assegurar o pagamento imediato de uma despesa inesperada próxima do valor mensal da linha de pobreza; b) sem capacidade para pagar uma semana de férias, por ano, fora de casa; c) atraso, motivado por dificuldades económicas, em algum dos pagamentos regulares relativos a rendas, prestações de crédito ou despesas correntes; d) sem capacidade financeira para ter uma refeição de carne ou de peixe, pelo menos de 2 em 2 dias; e) sem capacidade financeira para manter a casa adequadamente aquecida; f) sem disponibilidade de máquina de lavar roupa; g) sem disponibilidade de televisão a cores; h) sem disponibilidade de telefone fixo ou telemóvel; i) sem disponibilidade de automóvel (ligeiro de passageiros ou misto).

Intensidade laboral muito reduzida: consideram-se em intensidade laboral muito reduzida todos os indivíduos com menos de 60 anos que vivem em agregados familiares em que os adultos entre os 18 e os 59 anos (excluindo estudantes) trabalharam em média menos de 20 % do tempo de trabalho possível.



3.3.13 • As incertezas da Europa • Instituições e realidades sociais

O sindicalismo europeu no centro do vulcão: desafios e ameaças

Elísio Estanque
Hermes Costa

DO MESMO MODO QUE A EUROPA não constitui um espaço monolítico, mas sim uma realidade multicultural e plural – não obstante o projeto de construção europeia –, também o sindicalismo europeu está longe de ser considerado um movimento a uma só voz. Assim, falar de sindicalismo na Europa é falar de diferentes tradições ideológicas, momentos de afirmação, formas de luta e experiências discursivas e identitárias marcadas pela variedade, mesmo tendo em conta as múltiplas iniciativas unificadoras que ao longo dos tempos foram levadas a cabo, de que são exemplos as Internacionais operárias de finais do século XIX e, mais recentemente, o papel “unificador” desempenhado pela Confederação Europeia de Sindicatos (CES), criada em 1973.

O presente texto tem como objetivo proceder a uma breve reflexão sobre o sindicalismo europeu, em particular no período da segunda metade do século XX até à atualidade. Procurando apontar alguns dos desafios internos com que os sindicatos estão hoje confrontados, pretende-se questionar o atual quadro de políticas de austeridade e os seus efeitos destrutivos sobre os direitos laborais alcançados ao longo dos tempos. O trabalho assalariado ocupou e ocupa nas sociedades industriais do Ocidente um papel central, não apenas no plano económico mas sobretudo enquanto instância vital na sustentação da coesão social e do Estado de direito. Mas, se dele decorreram os principais progressos dos últimos duzentos anos, que culminaram com a edificação do *Welfare state* e as suas importantes conquistas no campo dos direitos humanos (trabalho digno, direitos sociais, remuneração justa, segurança no emprego, progressão salarial, etc.), foi devido ao longo e doloroso trabalho organizativo e mobilizador do movimento sindical, desde a era do capitalismo selvagem, do século XIX até aos nossos dias. O grande problema é, todavia, o iminente retrocesso civilizacional em que nos encontramos hoje, quando estamos à beira de um novo ciclo de barbárie mercantilista, semelhante ao dos tempos de Marx.

Ascensão e declínio

As longas lutas laborais do movimento operário de há dois séculos, associadas aos efeitos diretos e indiretos de conflitos mundiais e da revolução bolchevique de 1917, contribuíram para que, após a II Guerra Mundial, o modelo dominante de relações laborais assentasse – em especial no Norte da Europa – em sindicatos e associações patronais fortes e centralizados, que passaram a articular a sua capacidade de atuação com a dos governos. Muito embora com toda a diversidade de correntes que internamente se iam digladiando, pode dizer-se que nessa “idade de ouro”,

o movimento sindical adquiriu um amplo reconhecimento e foi protagonista fundamental nos processos nacionais de promoção de bem-estar. Com o seu contributo foram-se definindo normas de cidadania laboral no local de trabalho e os governos desenvolveram políticas macroeconómicas favoráveis ao pleno emprego (Ross e Martin, 1999: 7). O Estado-Providência e o pleno emprego configuraram-se como mecanismos redistributivos cujas metas garantiram amplos consensos. Foi nesse contexto que o *neocorporativismo* se afirmou como disposição institucional de relações consensuais entre o governo e os interesses organizados (Regini, 1995: 8) e o *fordismo* se confirmou como modelo de relação salarial dominante.

No entanto, esta visão de prosperidade foi-se diluindo, sobretudo após a crise petrolífera de 1973, que evidenciou a vulnerabilidade do referido modelo e em geral das economias europeias. Uma dupla transformação afetou a ação dos sindicatos: por um lado, as decisões mais importantes para os interesses sindicais deslocaram-se das arenas nacionais “para cima” (para níveis transnacionais) e “para baixo” (para níveis subnacionais). Em ambos os níveis, porém, os sindicatos revelaram-se consideravelmente mais fracos do que no nível nacional; por outro lado, as decisões macroeconómicas passaram a ser progressivamente produzidas no quadro de negociações intergovernamentais e dos mercados globais, patamares que superaram claramente a capacidade de ação das estruturas sindicais. Além disso, decisões sobre salários e condições de trabalho passaram a depender menos de acordos coletivos e mais das empresas, espaços onde a influência sin-

dical se revelou dispersa e frágil (Ross e Martin, 1999: 8).

O declínio da referida “idade de ouro” significou, portanto, uma progressiva degradação das condições de trabalho, colocando novas exigências sobre os orçamentos de Estado, em especial para fazer face ao aumento do desemprego que ia constantemente agravando a crise fiscal do Estado. Logo no início dos anos 80, o caso inglês (com a governação Thatcher) ilustrou bem o rompimento do “compromisso nacional”, através da adoção de políticas centradas na flexibilidade e na desregulamentação que foram acompanhadas de uma restrição, pela via legislativa, da influência sindical e uma aposta no mercado, no *outsourcing* e na individualização das relações laborais, com o isolamento do trabalhador de qualquer ambiente coletivo (Waddington, 1995: 31; Beynon, 1999: 274-275).

Desafios internos

Propagaram-se, assim, os fatores da crise do sindicalismo: *desagregação de interesses* em redor da classe trabalhadora, em resultado da crescente diferenciação, segmentação e flexibilização dos mercados de trabalho, da descentralização da produção ou da precarização da relação salarial; crescente *ausência de lealdade e solidariedade* dos trabalhadores ao sindicato como reflexo da emergência do individualismo, que orienta os trabalhadores para interesses mais amplos e diversificados, mas que é também o resultado do endurecimento da oposição patronal e governamental decorrente de contextos de liberalização e de liofilização das empresas (*lean production*); *crise de representatividade* sindical, que se traduz na

AS TAREFAS DO SINDICALISMO

- Reforçar a vigilância sobre o modo e as condições em que o trabalho é prestado, defendendo a dignidade e o valor do trabalho, combatendo a sua mercadorização;
- Organizar grupos subrepresentados nos sindicatos (jovens, mulheres, desempregados, precários, minorias étnicas...);
- Criar parcerias e/ou formas de atuação regular com organizações não sindicais mas com interesse na esfera laboral (como os FERVE, os Precários Inflexíveis, a rede MayDay, os Intermitentes do Espetáculo, entre outros);
- Reforçar a representatividade sindical em sectores mais vulneráveis, com destaque para as atividades comerciais e os contratos a termo certo (vínculos precários, falsos recibos verdes, etc.);
- Fortalecer a democracia interna dos sindicatos, estimulando o debate aberto e evitando que a atividade sindical seja condicionada (ou instrumentalizada) pela presença de forças partidárias;
- Apostar na formação de quadros e dirigentes sindicais, através de programas e convénios com universidades e centros de investigação de reconhecida competência nestas áreas, estimulando a análise crítica e auto-crítica sobre o sindicalismo;
- Intervir não só no espaço nacional, mas também numa escala transnacional e em rede, participando no ativismo contra-hegemónico global;
- Dinamizar o sindicalismo eletrónico e dar a devida importância ao debate e mobilização através do “ciberespaço”.

Fonte: Costa e Estanque (2011: 172-173).

dificuldade de mobilização de trabalhadores para as ações de luta, uma vez que diminui o número de sindicalizados (Waddington, 2005; Costa, 2008; Estanque, 2008 e 2011; Sousa, 2011). Não surpreende, pois, que nas últimas duas décadas o campo sindical tenha legitimamente sido confrontado com a sua perda de representatividade. Procurou-se aferir até que ponto confiam as pessoas nos sindicatos, quais os sinais de renovação destes e qual a sua influência efetiva na sociedade (Costa, 2011; Estanque e Costa, 2011), situação que, no caso português, se liga também ao problema da alegada “instrumentalização”, tendo em conta que cada uma das confederações (CGTP-IN e UGT) mantém na sua história vínculos fortes com forças partidárias identificadas. Acrescem ainda alguns fatores de natureza interna que não são alheios à referida tendência de fragilização: 1) em primeiro lugar, o reforço da confiança nos sindicatos tornou necessário que estes olhassem com mais atenção para os novos segmentos de trabalhadores com maior dificuldade de organização (trabalhadores precários, contratos a termo certo, a recibo verde, desempregados, etc.); 2) segundo, se os sindicatos demonstrassem sinais firmes de renovação (dando maior protagonismo a jovens, mulheres, militantes de base, fortalecendo a comunicação interna e externa, etc.) certamente teriam mais adeptos a confiar neles; 3) o grau elevado de burocratização de importantes setores sindicais, até pelo peso de camadas etárias envelhecidas e pouco qualificadas, protelou durante muito tempo o recurso às novas tecnologias digitais e revelou a sua incapacidade para lidar com as redes de ativismo do ciberespaço; 4) por fim – e não menos importante –, a influência dos sindicatos depende em boa medida do sucesso concreto das lutas e da visibilidade na realização dos seus objetivos. Mas, como é sabido, a eficácia das lutas sindicais nem sempre é imediata e esbarra muitas vezes na quase sempre dissonante “contagem de espingardas” (entre governo e sindicatos) quanto aos valores da adesão a uma greve ou manifestação, como se esse fosse o único critério de validade das demandas sindicais.

Ameaças externas

A evolução de alguns indicadores do mercado de trabalho – elevadas taxas de desemprego, proliferação de formas precárias de trabalho, aumento dos contratos a prazo, reduções salariais, facilitação dos despedimentos –, os comportamentos patronais, muitas vezes de tipo despótico ou as decisões políticas dos governos são, por outro lado, fatores externos que condicionam e limitam a força do sindicalismo (Estanque e Costa, 2012), além de que, tudo isto ocorreu num clima de reforço da ideologia neoliberal e consequente preconceito ideológico destinado a estigmatizar o campo sindical como instância “conservadora” ou “força de bloqueio” às reformas e à “flexibilização” do mercado de trabalho. Governos e grupos económicos impõem no discurso público a ideia do “bom” sindicalismo (o que negocia, isto é, o que cede) contra o “mau” sindicalismo (o que

defende a “rigidez” das leis laborais). Convém lembrar, por exemplo, que a Cimeira Europeia de 8 e 9 de Dezembro de 2011 inaugurou um período de desencanto para os atores do mundo do trabalho, pois na sequência, entrou em vigor a 13 de dezembro o pacote legislativo *six pack*, com o propósito de assegurar disciplina fiscal, confirmado na cimeira seguinte, de 30.01.2012, com a assinatura do “pacto orçamental europeu” por 25 Estados-Membros da UE. Na prática, todo este processo persegue o objetivo (consagrado pelos credores e pela troika) dos cortes e congelamentos salariais, reduções nas prestações sociais, contração do emprego, embaratecimento dos custos do trabalho, etc., em suma, o culminar de uma sucessão de medidas que visam, na prática, o desmantelamento do Estado-Providência e o empobrecimento geral das populações como se daí resultasse milagrosamente o relançamento da economia.

“**Para reagir e fazer ouvir a sua voz, o sindicalismo terá de atuar conjuntamente no plano nacional e transnacional. Terá de se articular com os segmentos sociolaborais não organizados, como os setores mais precarizados, jovens e qualificados e outras camadas da classe média [...]**”

Neste cenário, multiplicam-se e acentuam-se as incertezas quanto ao futuro do sindicalismo. No caso português, em resultado do memorando de entendimento com a troika (maio de 2011), do acordo de concertação social (janeiro de 2012), das alterações à legislação laboral (em vigor desde 1.08.2012), pairam no ar um conjunto de ameaças que estão a ser impostas ao movimento sindical e que a crise tem vindo a acentuar: individualização das relações laborais e diminuição da contração coletiva; enfraquecimento do poder dos sindicatos na concertação social, abrindo a possibilidade a que matérias como a mobilidade geográfica e funcional, a organização do tempo de trabalho e a retribuição sejam reguladas não apenas por comissões sindicais mas por comissões de trabalhadores; redução dos direitos e deveres regulados pela negociação coletiva, falando-se mesmo em acabar com as portarias de extensão, o que implicaria apurar a verdadeira representatividade tanto sindical como patronal (Costa, 2012).

Para reagir e fazer ouvir a sua voz, o sindicalismo terá de atuar conjuntamente no plano nacional e transnacional. Terá de se articular com os segmentos sociolaborais não organizados, como os setores mais precarizados, jovens e qualificados e outras camadas da classe média em perda acelerada de direitos e de estatuto social (Estanque, 2012). A greve geral de 14 de novembro de 2012,

ÁREAS DE INTERVENÇÃO DA CONFEDERAÇÃO EUROPEIA DE SINDICATOS

Composta por 85 confederações sindicais de 36 países da Europa Ocidental, Central e de Leste, e ainda por 10 Federações Sindicais Europeias, a CES tem vindo a privilegiar as seguintes áreas de intervenção:

- Diálogo social e relações laborais
- Governação Económica Europeia
- Juventude e desemprego
- Políticas sociais
- Europa social
- Trabalhadores deslocados
- Igualdade
- Políticas económicas e de emprego (Europa 2020)
- Trabalhadores domésticos
- Flexigurança
- Mercado interno e serviços públicos
- Protocolo de Progresso Social/acórdãos do Tribunal Europeu de Justiça
- Ambiente
- Relações Externas
- Grupos de interesse específico (jovens, mulheres, conselhos sindicais inter-regionais)
- Sindicalismo europeu
- A melhor agenda regulatória
- Reforma financeira

Fonte: <http://www.etuc.org>

que teve lugar na Península Ibérica, bem como noutros países do Sul da Europa (e que coincidiu também com a jornada europeia de protesto da CES), foi uma boa ilustração do caminho a seguir para, em nome da defesa do modelo social europeu, se rejeitarem as políticas de austeridade que estão a minar a humanização das relações laborais, a justiça social e a coesão da sociedade. Com a sociedade civil e os grupos “subalternos” a mostrarem a sua indignação e revolta contra a ideologia neoliberal e a política “austeritária” imposta pelos grandes grupos financeiros (e pela Alemanha), é este o momento do sindicalismo de abrir, se renovar e alargar a sua ação, estendendo as suas alianças e rompendo com fronteiras territoriais e algum sectarismo ideológico que o têm manietado. ■

Referências

- COSTA, Hermes Augusto (2008) — *Sindicalismo global ou metáfora adiada?* Porto: Afrontamento, 347 pp.
- COSTA, Hermes Augusto (2012) — “From Europe as a model to Europe as austerity: the impact of the crisis on Portuguese trade unions”, *Transfer – European Review of Labour and Research*, 18 (4), 397-410.
- ESTANQUE, Elisio (2012) — *A classe média. Ascensão e declínio*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- ESTANQUE, Elisio (2008) — “Sindicalismo e movimentos sociais: dilemas e perplexidades” e “entre os velhos e os novos activismos”, *JANUS 2011 – Anuário de Relações Internacionais*. Lisboa, UAL/ Jornal Público, pp. 184-187.
- ESTANQUE, Elisio; COSTA, Hermes Augusto (orgs.) (2011) — *O sindicalismo português e a nova questão social – crise ou renovação?* Coimbra: Almedina, 181 pp.
- ESTANQUE, Elisio; COSTA, Hermes Augusto (2012) — “Labour relations and social movements”, in Denis Erassa (ed.) — *Sociological Landscapes: Theories, Realities and Trends*. Rijeka/ Croacia: INTECH/ Open Access Publishing, 257-282 [disponível em <http://www.intechopen.com/articles/show/title/labourrelations-and-social-movements>].



3.3.14 • As incertezas da Europa • Instituições e realidades sociais

Paradoxos e contradições de uma identidade multicultural europeia

José Subtil

ENTENDAMO-NOS, para a economia deste pequeno texto, que consideramos como cultura a consciência com que produzimos as visões sobre o mundo e as representações sobre nós e os outros. Uma consciência que cada um interiorizou à custa de tudo quanto lhe permite pensar e formar uma opinião com base no conhecimento, nas tradições, nas convicções e nos desejos que sabemos acumular e preservar através da educação, da experiência, das relações estabelecidas e da avaliação que fomos sendo capazes de fazer sobre todos e tudo. A memória, a vontade e o desejo, jogam um papel fundamental na cultura que, aqui, é vista, sobretudo, como um património imaterial, naturalmente com algumas expressões materiais e simbólicas¹.

Com esta pré-compreensão, coloquemos, então, as seguintes questões: Existirá, como passado, uma cultura europeia? Ou culturas europeias? Podemos identificar elementos de coesão e aglutinação de uma visão do mundo europeia, mesmo que ampla e alargada, que sirva os interesses da unidade política e económica contemporânea?

Nos anos que se seguiram às duas grandes guerras e ao início da «construção» europeia, a resposta a estas questões tem levado, em contraponto ao conceito de homogeneidade cultural europeia, à ideia de que a Europa é justamente identificável pela diversidade multicultural, tendo por fundamento um conjunto de valores comungáveis por todos. Este caminho, percorrido por algumas narrativas teóricas e pelas instituições europeias, através de vários programas e iniciativas legislativas, tem vindo a encontrar na educação o instrumento privilegiado para inculcar o multiculturalismo, o pluralismo cultural e o diálogo de culturas como substância identitária de um projecto cultural que seja o cimento da pertença dos europeus. E que terá, além do mais, uma herança comum, partilhada por séculos de convívio, formada por certos valores espirituais, religiosos e culturais (como, por exemplo, a raiz cristã, a invenção da democracia, o património filosófico greco-romano, uma «alma» europeia *sui generis* e a defesa dos direitos humanos).

Se os Tratados de Roma (1957) não tinham nenhuma referência aos assuntos culturais, as cimeiras entre chefes de Estado e de governo começaram a sublinhar a sua importância até que o Tratado de Maastrich (1992) fundamentou, juridicamente, uma base cultural comum como estruturante do programa de integração europeia. Desde então, têm sido inúmeras as iniciativas e os programas da Comissão Europeia e do Parlamento Europeu para promoverem a cooperação, o conhecimento de bens culturais e a diversidade cultural como, por exemplo, o Raphael, Ariane,

Kaleidoscope, a capital de cultura Europeia (1985), o Cultura (2007-2013), o Ano Europeu do Diálogo Intercultural (2008), o programa Próspero (2008), a Política Europeia de Vizinhança (2003), os programas vocacionados para a educação como Tempus, Erasmus, Socrates, Leonardo da Vinci, Juventude, Bolonha, Comenius, Grundtvig, Monnet, o fomento das indústrias culturais e dos media, as montagens de redes de informação como Europe Direct, Centros de Documentação Europeia, o Team Europe, a rede Eures, Rede Europeia de Centros de Mobilidade, Rede de Regiões Inovadoras na Europa, o portal Europeana².

“ [...] quanto mais as democracias se fragilizam, mais os modelos culturais tenderão a recriar ilusões e medos, reformulando a defesa e a concretização dos direitos humanos contra centros de interesse inidentificáveis com os valores e princípios da harmonia social.

”

A mais recente orientação (2007) sobre uma política cultural para o processo de construção europeia, encontra-se no Preâmbulo da Declaração de Berlim, onde se diz que³: “A Europa foi, durante séculos, uma ideia, uma esperança de paz e de entendimento. A esperança tornou-se realidade. A unificação europeia trouxe-nos paz e bem-estar. Criou um sentimento de comunhão e venceu divergências [...] Se a divisão contra natura da Europa está hoje definitivamente superada é graças ao amor que os povos da Europa Central e Oriental nutrem pela liberdade. A integração europeia é a prova de que tirámos ensinamentos de um passado de conflitos sangrentos e de uma História marcada pelo sofrimento”. Sem dúvida, uma fórmula que unge e consagra a cultura como uma *auctoritate* para a integração política da Europa.

Mas os labirintos das contradições desta *praxis*, agora também profusamente teorizada, estão bem presentes na evolução do pensamento de Eduardo Lourenço, um dos mais prestigiados filósofos e ensaístas portugueses contemporâneos⁴.

As seis proposições que se seguem, embora sensíveis à hermenêutica sobre a identidade europeia, procuram indagar, de um ponto de vista histórico,

as proporções das fragrâncias desta determinação por um destino comum europeu impellido pela supressão ou matização dos inquestionáveis obstáculos e dificuldades que evidenciam as actuais realidades políticas e sociais.

Entre o paradoxo demográfico e a alteridade dos valores

A primeira, diz respeito ao paradoxo demográfico, ao pensar-se que é «verdade» que uma Europa envelhecida, que precisa de recrutar novos membros nos países fora da União Europeia, não possa comprometer a sua eventual originalidade cultural com a dinâmica do desenvolvimento. Desde 1980 que o número de migrantes subiu 75% e a Europa precisa de cerca de 3 milhões por ano para compensar a perda da taxa de reposição demográfica.

O recurso a uma educação à «europeia» destes estrangeiros tem mostrado, contudo, enormes fragilidades porque os «outros» criam espaços de distinção profunda, como qualquer visitante das grandes cidades europeias pode constatar nos bairros periféricos. Considerar que uma identidade do «nós», como europeus, não engendra a exclusão do «outro», como não europeu, como é o caso dos mais exóticos ou extravagantes (árabes, africanos, chineses ou indianos, por exemplo), é ignorar os significativos confrontos que têm emergido dentro das fronteiras europeias e que espelham o “choque das civilizações”, com expressões na xenofobia, racismo e chauvinismo, como referiu, há poucos anos, Samuel Huntington (1993). Aliás, em lugar do diálogo, a mesma diversidade europeia, dentro das suas fronteiras, tem dado origem ao confronto e à guerra violenta com implicações na própria configuração política do continente.

A segunda, à limitação da mediação da alteridade entre a identidade de valores e princípios comuns (Cimeira de Copenhaga, 1973) e o patriotismo como distinção através, sobretudo, do diálogo e do respeito. Porque nem o diálogo se tem mostrado sereno, nem o respeito relacional e, por outro lado, a educação para a tolerância não pode ser um apanágio exclusivo dos europeus, deve-se aplicar ao mundo inteiro como dever universal. Caso contrário, esta intenção padronizará um culto europeu, predicado a um centro aglutinador, logicamente de natureza imperialista, o que será sempre contrário ao pluralismo. A terceira, o paradoxo de que é possível o encontro de vontades entre um supranacionalismo e os nacionalismos, o que é contrariado pela própria memória europeia, consciente e/ou inconsciente, como atestam os sonhos imperiais, mais ou menos efémeros (por exemplo, Carlos Magno, Filipe II, Luís XIV, Napoleão

PERCEÇÕES DE UMA IDENTIDADE EUROPEIA

Eduardo Lourenço, no doutoramento *Honoris Causa*, na Universidade de Bolonha (ver *Jornal de Letras*, 16 de Janeiro de 2008) afirmava, a propósito da Europa, o seguinte: “Como já não estamos como actores da História, enquanto políticos, no centro do mundo, imaginamos que como cultura fomos retirados da mesma História. Mas somos nós que nos retiramos, fantasmando em excesso a sedução alheia e enegrecendo inconsideravelmente o nosso próprio rosto. Não nos espantemos que seja agora de fora que a imagem finita de nós mesmos nos seja apresentada”.

Esta embaraçosa imagem dos europeus, que resulta de um processo de desconstrução traumática, parece que não insiste nas causas que sempre diferenciaram os Estados, que não fala da perda da unidade do cristianismo, das glosas que, pelo desterro a que nos conduziram os povos bárbaros, continuamente elaboramos sobre a cultura greco-romana, que não evoca os que quiserem unificar a Europa pela força e lhe expurgaram a esperança da liberdade, ou dos que, agora, pela educação quererão resgatar uma unidade imaginada da Europa.

Mas é de tudo isto que está implícita a advertência. Se não forem os outros a dizer-nos que já não somos o *supremo et absoluto regis* império, não seremos nós a querer reconhecê-lo, preferindo antes jurar por falsa a nossa «verdadeira» história. Uma Europa assim, insuperada, não encontrará resposta para os seus males, as suas relutâncias e muitas desconfianças. Por acreditar ser, ainda, dominante e superior, atribui a si própria o desígnio para impedir a exclusão cultural, defender os direitos humanos, a tolerância religiosa e o diálogo quando, ao longo de séculos, se patenteou como espaço de tensão e conflito que transportou, depois, para os impérios a grande distância. Uma cultural própria para a Europa não poderá, simplesmente, resultar de uma limpeza de sangue como prova artificial de uma pureza cultural que nunca existiu.

e Hitler), ou mais duradoiros, como o Império Romano que, por ter encontrado sociedades pouco modeladas, manteve uma supremacia cultural por mais tempo. Também a comparação entre o caso americano (*blood ties*) e o europeu não resiste à ilustração da longa tradição da evolução dos grupos sociais europeus, nomeadamente das elites, assente no *etbos* e no *patbos*, tanto nos regimes monárquicos como nos modernos estados europeus, como demonstram os estudos de sociologia histórica.

E nem Vestefália (1648) que terá pretendido, pela crença na diplomacia, evitar novas e violentas guerras, evitou que, pouco tempo depois, deflagramsem, com violência e crueldade, a guerra dos Nove Anos (1688-1697), a guerra da Hungria (1683-1699), a guerra de sucessão de Espanha (1701-1714) e a grande guerra do Norte (1700-1721) para não referir as que se seguirão como a Guerra dos sete Anos (1756-1763), Guerra da Sucessão de Áustria (1741-1748), a Guerra de Sucessão da Polónia (1733-1735).

Multilinguismo, Democracia e Globalização

A quarta, provavelmente a mais incompatível com a criação e manutenção de um sistema cultural europeu, multicultural e identitário, reside no paradoxo de que o multilinguismo será uma «magna carta» que a todos satisfará e poderão usar⁵. Sem uma comunicação versátil, o projeto cultural europeu colapsará, a menos que muitos renunciem às suas línguas, o que significará abdicar do que de mais simbólico constitui a identidade dos povos. Com 23 línguas oficiais, cerca de 80 línguas autóctones e perto de 500 milhões de cidadãos, a diversidade linguística tende a fixar-se em torno de três línguas fortes, o inglês, o alemão e o francês, faladas, respetivamente, por 47%, 36% e 27% da população da União Europeia, embora correspondam a 16%, 24% e 16% da população. Um caso de subalternidade, o da língua portuguesa, representa cerca de 3%.

Evidentemente que o discurso político vai no sentido de incentivar os cidadãos a serem multilingues e a falarem, fluentemente, pelo menos duas línguas, para além da materna. Se é inimaginável que cada europeu possa conhecer as restantes línguas, é também possível admitir que os que usam as línguas maioritárias se possam consagrar, sem fastio e protesto, a aprender outras, ou seja, as línguas minoritárias tenderão a conviver com as dominantes num contexto de exílio, configurando a dominação linguística uma violenta dominação cultural e simbólica.

A quinta, reporta à contradição entre a liberdade e a democracia, entre o desejo cívico e a realidade da vida, como consequência da degradação do conforto e da segurança em que a Europa está mergulhada desde o ano crítico de 2008. Se as respostas que as democracias europeias conseguiram dar aos problemas sociais e políticos do pós-guerra as legitimaram, de facto, como sedes da decisão política, presentemente, a linha divisória entre o Estado e a sociedade, que se movia como pêndulo para acertar a regulação, está marcada pelo domínio de poderes fragmentários e descartáveis que desbarataram a concertação do contrato social e estão a obrigar a nivelar, por baixo, o bem-estar das populações.

Desta forma, o desajustamento acentuado está a potenciar o sentimento da desconfiança, o desassossego, o egoísmo e o oportunismo, com efeitos devastadores na cultura da tolerância e do respeito. Nestas circunstâncias, quanto mais as democracias se fragilizam, mais os modelos culturais tenderão a recriar ilusões e medos, reformulando a defesa e a concretização dos direitos humanos contra centros de interesse inidentificáveis com os valores e princípios da harmonia social. A liberdade e a segurança das sociedades europeias, que tinham proporcionado as condições de reflexão sobre o multiculturalismo, o convívio entre crenças e valores distintos, estão, definitivamente, a eclipsar-se.

Dito por outras palavras, o projecto europeu

da construção de uma cultura identitária da diversidade, mesmo com as suas contradições e paradoxos, está, hoje, irremediavelmente dependente da qualidade dos regimes democráticos. Com as taxas de desemprego a subirem, os salários a baixarem, o destino dos jovens bloqueado e os reformados a redimensionarem as suas perspectivas de vida, é insustentável que se mantenha a intensidade da solidariedade para com os que não são europeus. A desintegração desordenada da exclusão social, dentro das fronteiras da Europa, por estar a ameaçar a coesão, está a corroer os fundamentos do projecto cultural.

Uma última proposição sobre a globalização e a pós-modernidade. Os novos dispositivos de comunicação e informação, sobretudo a nova geração de telemóveis, *tablets*, plataformas como o Facebook e o Twitter, estão, desde os últimos três a quatro anos, a produzirem nichos de agrupamentos sociais, formas de cultura e de comportamentos individuais marcados pelo efémero, a aventura e o inusitado, estimulando, por esta via, um indeterminado e quase ilimitado campo de criatividade e inovação que nem as teorias mais ousadas da pós-modernidade previram. Também este tempo etéreo está a contaminar a frustração dos europeus, a proporcionar-lhes outras preferências, a concentrá-las noutras fronteiras que não favorecem a função da cultura para a coesão política da Europa. ■

Notas

¹ Num alinhamento com as perspectivas de T. S. Eliot, *Notas para a Definição de Cultura*, Lisboa, Século XXI, 1996.

² Ver, para o conjunto dos temas mais relevantes sobre o processo político da identidade cultural europeia, Joana Maria Santos Matias, *Identidade Cultural Europeia, Idealismo, projecto ou realidade?*, dissertação de mestrado, Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, 2009, consultada.

³ *Declaração por ocasião do 50.º aniversário da assinatura dos Tratados de Roma*, assinada em Berlim, a 25 de Março de 2007, por José Manuel Durão Barroso, Angela Merkel e Hans-Gert Pottering.

⁴ Ver Miguel-Pedro Quadrio, “Cultura portuguesa/culturas da Europa: aporias e interrogações de Eduardo Lourenço”, *Comunicação & Cultura*, n.º 6, 2008, pp. 177-202.

⁵ Luísa Leal de Faria, “Unidade e diversidade: a cultura europeia e as línguas da Comunidade”, *Análise Social*, vol. XXVII, 1992, pp. 985-994.

Referências

- MATIAS, Joana Maria Santos — *Identidade Cultural Europeia, Idealismo, projecto ou realidade?*. Dissertação de mestrado, Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, 2009, consultada.
- RIBEIRO, Maria Manuela Tavares (coord.) — *Identidade Europeia e Multiculturalismo*. Coimbra: Quarteto, 2002.
- KASTORYANO, Riva — *Quelle Identité pour l'Europe?*. Paris: FNSP, 1998.
- LOURENÇO, Eduardo — *Nós e a Europa ou as Duas Razões*. Lisboa: INCM, 1994.
- QUADRIO, Miguel-Pedro — “Cultura portuguesa/culturas da Europa: aporias e interrogações de Eduardo Lourenço”. In *Comunicação & Cultura*, n.º 6, 2008, pp. 177-202.
- AAVV — “Ideias de Europa: Rumos e Dinâmicas”. In *Cultura*, II Série, vol. XIX, 2004.

3.3.15 • As incertezas da Europa • Instituições e realidades sociais

Uma Europa dos Cidadãos?

É ATRAVÉS DA CONSTRUÇÃO DE UMA EUROPA DOS CIDADÃOS que a UE tem afirmado, em larga medida, a sua vertente de integração política, cuja origem está no processo de “*criação de uma união cada vez mais estreita entre os povos europeus*”, iniciado, em 1957, com a assinatura do Tratado da Comunidade Económica Europeia (CEE, transformada pelo Tratado de Maastricht em Comunidade Europeia e, com o Tratado de Lisboa, absorvida pela UE)¹. No centro da construção desta Europa dos Cidadãos estão o princípio democrático e a “*cidadania europeia*”, conceitos cuja íntima ligação foi substancialmente reforçada pelo Tratado de Lisboa.

Embora só tenha sido formalmente instituída pelo Tratado de Maastricht, assinado em 7 de fevereiro de 1992, a cidadania da União é o resultado do processo evolutivo de integração. O objetivo imediato dos “*país do Tratado*” era a criação de um mercado comum que assegurasse as liberdades económicas. Aos nacionais dos Estados-Membros eram atribuídos direitos de natureza económica, na sua qualidade de agentes económicos e não de cidadãos europeus. A livre circulação estava reservada aos nacionais dos Estados-Membros na qualidade de trabalhadores, empresários, prestadores de serviços. Era a Europa do Mercado Comum, a Europa dos nacionais dos Estados-Membros, dotados apenas de direitos de cidadania territorialmente limitados às fronteiras do

Estado-Membro com o qual tinham o vínculo jurídico da nacionalidade.

Mas a natureza expansiva do processo de integração europeia, traduzida na progressiva atribuição à Comunidade Europeia de competências que extravasavam o puro domínio económico, e a necessidade de aproximar o projeto europeu dos seus principais destinatários catapultaram a temática da cidadania e da Europa dos Cidadãos para o centro da construção de uma União política entre os Estados-Membros da então CEE. Tal como em outros domínios da integração europeia, também aqui foi decisiva a jurisprudência criativa e integradora do Tribunal de Justiça (das Comunidades Europeias, hoje elemento do conjunto denominado Tribunal de Justiça da União Europeia pelo artigo 19.º, n.º 1, do Tratado da União Europeia – TUE), que contribuiu decisivamente para aprofundar, expandir e cristalizar os direitos dos nacionais dos Estados-Membros no espaço europeu. Ao colocar no centro da sua jurisprudência o princípio da não discriminação em razão da nacionalidade, o Tribunal alargou sucessivamente o âmbito da liberdade de circulação a categorias de nacionais dos Estados-Membros que ultrapassavam as previstas nos Tratados originários, nomeadamente os estudantes, os destinatários de prestações de serviços, como os turistas, e os inativos².

Paralelamente, ao nível político, foi ganhando

Constança Urbano de Sousa

terreno a consciência da necessidade de reduzir o défice democrático da construção europeia e aproximar o projeto europeu dos cidadãos. Assim, no Conselho Europeu de Fontainebleau, que se realizou em junho de 1984, os Chefes de Estado e de Governo colocaram a realização da “*Europa dos Cidadãos*” no centro da agenda política e criam um comité *ad hoc*, presidido por Pietro Adonnino, para preparar medidas que a promovessem³. Mas foi só com o Tratado de Maastricht que este desígnio político encontrou tradução jurídica, com a introdução no Tratado da Comunidade Europeia (hoje, Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia – TFUE) de uma nova Parte II, intitulada “*A cidadania da União*”. Não se trata de uma cidadania de caráter meramente simbólico, mas antes com vocação para “*ser o estatuto fundamental dos nacionais dos Estados-Membros*”⁴, nas palavras do Tribunal de Justiça.

A Cidadania Europeia: uma nova forma de cidadania

A cidadania da União, enquanto estatuto dos cidadãos de uma entidade política supranacional, comum aos nacionais dos Estados-Membros da UE, não tem apenas um valor político, mas também um inegável significado jurídico. Além de ser um dos elementos mais tangíveis do aprofundamento da integração europeia é, igualmente, uma exigência do princípio democrático em que a UE se funda (artigo 2.º do TUE). Este elo indissociável entre cidadania e democracia foi reforçado pelo Tratado de Lisboa, que introduziu no TUE um novo Título II intitulado “*Disposições relativas aos princípios democráticos*” (artigos 9.º a 12.º), onde se encontram as disposições sobre o respeito pelo princípio da igualdade dos cidadãos, a cidadania da União, o funcionamento da União com base na democracia representativa, o direito dos cidadãos a participar na vida democrática da União, a iniciativa cidadã ou o reforço do papel dos parlamentos nacionais.

Por outro lado, a cidadania europeia está igualmente ligada ao princípio da não discriminação dos cidadãos europeus em razão da sua nacionalidade, uma pedra angular do Direito da União Europeia. Esta conexão foi reforçada pelo Tratado de Lisboa, que introduziu na parte II do TFUE, agora intitulada “*Não discriminação e cidadania da União*”, as disposições que proíbem discriminações em razão da nacionalidade (artigo 18.º) e em razão de outros fatores, como sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual (artigo 19.º).

O novo artigo 9.º, n.º 1, do TUE (cujo conteúdo é reproduzido no artigo 20.º, n.º 1, do TFUE) define a cidadania europeia como um estatuto

A CONSTRUÇÃO DA EUROPA DOS CIDADÃOS EUROPEUS – CRONOLOGIA

25 de março de 1957: Assinatura do Tratado de Roma que instituiu a CEE e lançou os “fundamentos de uma união cada vez mais estreita entre os povos europeus”.

14-15 de dezembro 1973: “Declaração sobre a entidade europeia” do Conselho Europeu de Copenhaga.

9-10 de dezembro de 1974: Eleições para o Parlamento Europeu (PE) por sufrágio direto e universal decididas pelo Conselho Europeu de Paris, que solicita ao Primeiro Ministro belga, Leo Tindemans, um relatório sobre a UE.

7 de janeiro de 1976: Relatório Tindemans sobre a UE, que apela a uma Europa que sirva os seus povos.

7-10 de junho de 1979: Primeira eleição dos deputados ao PE por sufrágio direto e universal.

14 de fevereiro de 1984: PE aprova o projeto Spinelli de tratado relativo ao estabelecimento da UE, que previa a criação da cidadania europeia.

25-26 de junho de 1984: O Conselho Europeu de Fontainebleau cria um comité *ad hoc*, presidido por Pietro Adonnino, para preparar ações que promovam uma “Europa dos Cidadãos”.

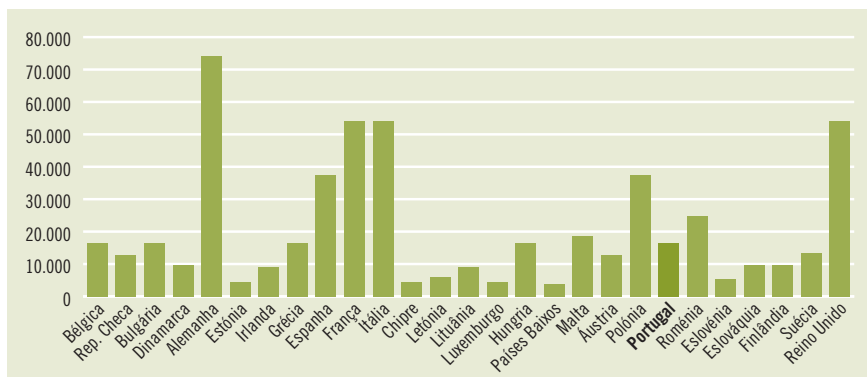
20 de junho de 1985: Relatório do comité *ad hoc* “Europa dos Cidadãos” propõe a atribuição de novos direitos políticos e medidas para promover a identificação dos cidadãos com o projeto europeu, como a utilização de símbolos comuns, como a bandeira ou o hino.

7 de fevereiro de 1992: Assinatura do Tratado de Maastricht que institui a UE e cria a cidadania europeia.

2 de outubro de 1997: Assinatura do Tratado de Amsterdão: reforça a proteção dos direitos fundamentais e introduz o direito de acesso aos documentos das Instituições.

7-11 de dezembro de 2000: Proclamação da Carta dos Direitos Fundamentais da UE no Conselho Europeu de Nice.

13 de dezembro de 2007: Assinatura do Tratado de Lisboa: reforço da “Europa dos Cidadãos” (força jurídica vinculativa à Carta dos Direitos Fundamentais, direito de iniciativa cidadã, reforço do papel do PE e dos parlamentos nacionais, maior transparência da atuação do legislador da UE).



Iniciativa de cidadania – número mínimo de subscritores por Estado-Membro da União Europeia (Regulamento n.º 211/2011). Fonte: Jornal Oficial da União Europeia.

que “acresce à cidadania nacional e não a substitui”, continuando a fazer derivar a cidadania europeia da aquisição da nacionalidade de um Estado-Membro. Embora o artigo 20.º, n.º 2 do TFUE disponha que os cidadãos da União “gozam dos direitos e estão sujeitos aos deveres previstos nos Tratados”, em nenhum lado se tipificam os deveres dos cidadãos da União. O estatuto de cidadania da União antes se caracteriza por um conjunto de direitos, elencados de forma não exaustiva no n.º 2 do artigo 20.º do TFUE, e consagrados nos artigos 21.º a 25.º do TFUE e, também, nos artigos 39.º a 46.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE. O estatuto de cidadão da União compreende, assim, os seguintes direitos:

- Não discriminação em razão da nacionalidade;
- Direito de livre circulação e residência no território dos Estados-Membros;
- Direitos de participação política: direito de eleger e ser eleito nas eleições para o Parlamento Europeu e nas eleições municipais no Estado-Membro de residência, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado;
- Direito à proteção diplomática e consular no território de países terceiros por parte de qualquer Estado-Membro, nas mesmas condições que os nacionais desse Estado, sempre que o Estado-Membro de que são nacionais não se encontre aí representado;
- Direito de petição ao Parlamento Europeu;
- Direito de recurso ao Provedor de Justiça Europeu;
- Direito de se dirigir às instituições da União numa das línguas dos Tratados e de obter resposta na mesma língua;
- Direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável.
- Direito de acesso aos documentos das instituições.

O Tratado de Lisboa completou este conjunto de direitos com um novo direito de participação ativa dos cidadãos na vida democrática da União: a iniciativa de cidadania. Prevista no artigo 11.º, n.º 4, do TUE e regulada pelo Regulamento n.º 211/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, a iniciativa de cidadania reforça o funcionamento democrático da União, pois permite aos cidadãos europeus convidar a Comissão a apresentar uma proposta sobre matérias em relação às quais consideram

necessário um ato jurídico da União para aplicar os Tratados, desde que a iniciativa tenha recebido o apoio de pelo menos um milhão de cidadãos elegíveis e provenientes de um número significativo de Estados-Membros (um quarto dos Estados-Membros, nos termos do Regulamento n.º 211/2011).

Uma Europa de todos os Cidadãos?

A criação de uma Europa dos Cidadãos assente na noção de cidadania europeia não conduziu, no entanto, à criação de uma Europa de todos os cidadãos. Isto porque a cidadania europeia continua indissociavelmente vinculada à noção de nacionalidade (dos Estados-Membros). E isto apesar de tal ligação se encontrar largamente ultrapassada na esfera estadual, devido, precisa e paradoxalmente, à introdução da cidadania europeia, em que a nacionalidade deixou de ser condição para o exercício, no interior dos Estados-Membros, de típicos direitos de cidadania⁵. Com a cidadania europeia o conceito de cidadania nacional, como conjunto de direitos exclusivos daquela pessoa que tem com o Estado o vínculo jurídico da nacionalidade, sofre uma acentuada erosão.

“O estatuto de cidadão da União tende a ser o estatuto fundamental dos nacionais dos Estados-Membros (nas palavras do Tribunal de Justiça)

A atribuição aos cidadãos da União (aos nacionais dos outros Estados-Membros) de um conjunto de direitos, maxime de natureza política, que não são reconhecidos aos nacionais de países terceiros, atenuou em relação aos primeiros a nota de exclusão, que é o elemento distintivo da noção de estrangeiro (aquele que é de outra nação, aquele que é membro de outro grupo, aquele a quem o Estado não reconhece a qualidade de seu nacional, de seu membro, de seu cidadão) e, com isso, a diferença entre “nacionais” e “estrangeiros”. Mas, simultaneamente, a manutenção da tradicional vinculação entre nacionalidade e cidadania europeia cria uma nova diferenciação na UE: de um lado, os nacionais dos Estados-

Membros – os cidadãos da União detentores de um estatuto jurídico privilegiado – e, do outro, os nacionais de países terceiros – os “euro-estrangeiros”. No fundo, transpõe para o nível da UE a diferença entre cidadão/nacional e “estrangeiro”, largamente ultrapassada ao nível estadual⁶.

Ao contrário do que acontece com os cidadãos da União, o Direito da União Europeia não atribui aos “euro-estrangeiros” amplos direitos em matéria de acesso ao território dos Estados-Membros, nem direitos de participação política, apesar de o Título V da Carta dos Direitos Fundamentais da UE, intitulado “Cidadania”, garantir o direito de todas as pessoas a uma boa administração (artigo 41.º), bem como os direitos dos estrangeiros legalmente residentes de acesso aos documentos das Instituições (artigo 42.º) e de petição ao Provedor de Justiça (artigo 43.º) e ao Parlamento Europeu (artigo 44.º).

Numa Europa em forte mutação devido à sua transformação em continente de imigração, esta clivagem coloca importantes e decisivos desafios, nomeadamente o da plena concretização do princípio democrático.

Nunca é demais repetir que, nos termos do artigo 2.º do TUE, a União se funda “nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo os direitos das pessoas pertencentes a minorias”. Ora, a plena realização do princípio democrático tem como corolário o princípio da igualdade dos cidadãos/das pessoas e o exercício da cidadania, como decorre do artigo 9.º do TUE. O repto é, agora, o alargamento dos direitos de cidadania a todas as pessoas submetidas à jurisdição da UE com base num critério de residência e não de nacionalidade, de forma a assegurar que cidadão da União não seja sinónimo de nacional de um Estado-Membro, nem antónimo de nacional de Estado terceiro, de “euro-estrangeiro”. O ideal democrático de um “demos” inclusivo assim o impõe! É atributo da democracia a existência de uma comunidade inclusiva, que assegure a todos os membros direitos de participação política correspondentes ao seu real contributo para a comunidade, assim como a sua integração e efetiva proteção dos seus direitos⁷. ■

Notas

¹ Sobre esta evolução ver, por todos, GAROT, Marie José — *La Citoyenneté de l'Union Européenne*. L'Harmattan, 1999, pp. 13 e segs.

² Sobre o alargamento por via pretoriana do direito de livre circulação, ver GAROT, idem, pp. 92 e segs.

³ O comunicado final do Conselho Europeu de Fontainebleau está publicado no *Boletim CE* n.º6-1984, disponível na internet: <http://ftp.infoeuropa.euroid.pt/database/000036001-000037000/000036970.pdf>

⁴ Acórdão de 20 de setembro de 2001 (processo C-184/99, “Grzelczyk, n.º 31”).

⁵ Cfr. SANGRO, Pedro Pablo Miralles — “Ciudadanía”, in *Paniagua*. LINDÉ, Enrique (coord.) — *Políticas Comunitárias*. Colex, Madrid: 2001, 72 segs.

⁶ Ver SOUSA, Constança Urbano — “Imigração e o ideal democrático de um “demos” inclusivo: os conceitos de “estranjería”, nacionalidade e cidadania”, in *In Memoriam de Jorge Tracana de Carvalho*, EdIUAL, Lisboa, p. 245.

⁷ Idem, p. 251.