



GABRIELE DE ANGELIS

ALICE CUNHA

MARCO LISI

O euro e a soberania económica: Portugal e as reformas da governança europeia

Análise Social, LV (3.º), 2020 (n.º 236), pp. 617-625

<https://doi.org/10.31447/AS00032573.2020236.06>

ISSN ONLINE 2182-2999

EDIÇÃO E PROPRIEDADE

Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Av. Professor Aníbal de Bettencourt, 9
1600-189 Lisboa Portugal — analise.social@ics.ul.pt

GABRIELE DE ANGELIS

ALICE CUNHA

MARCO LISI

O euro e a soberania económica: Portugal e as reformas da governança europeia

O PROBLEMA DA SOBERANIA POLÍTICA E DA JUSTIÇA ECONÓMICA NA UNIÃO ECONÓMICA E MONETÁRIA

A soberania no contexto europeu é uma das maiores questões que têm sido levantadas em consequência da crise do euro e da dívida soberana, começada em 2010 com o primeiro resgate grego. A razão é óbvia: cinco países da zona euro precisaram de entrar num programa de assistência financeira por falta de liquidez, aceitando, com isso, um Memorando de Entendimento (*Memorandum of Understanding*) que incluía compromissos legislativos a médio prazo sem o consentimento prévio dos respetivos parlamentos (MoU, 2011). Em consequência da crise, iniciou-se um percurso de reforma da governança económica europeia que introduziu, em 2011, uma redução do espaço de decisão nacional no que diz respeito ao desempenho orçamental. Isto aconteceu através do Semestre Europeu, ou seja, da legislação ordinária da União Europeia (por meio do assim chamado *Six Pack*), assim como de tratados intergovernamentais, assinados num contexto de crise aguda, e por isso de reduzida opção política, que visavam limitar o défice por norma constitucional, nomeadamente o Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governança, conhecido como “Fiscal Compact” (TECG, 2012).

Dez anos depois do eclodir da crise do euro e da dívida soberana, e apenas dois anos depois do último país – a Grécia – sair do programa de assistência financeira, e com partes consistentes das reformas da União Económica e Monetária (UEM) ainda por completar, a moeda única continua a levantar dúvidas na opinião pública dos países membros, seja pelas expectativas de bem estar que tinham motivado a adesão e que foram, se não desiludidas, pelo menos reduzidas, seja pelo nível de interdependência política e, com isso,

de limitação de autonomia de decisão que a gestão da fase crítica da crise impôs aos governos nacionais.

Com isso, a participação na UEM causou um custo económico e político bem maior do que o esperado no momento da adesão — um custo que, aparentemente, recaiu principalmente sobre as comunidades políticas dos países sujeitos a assistência financeira, as quais experimentaram anos de heteronomia política.

Na verdade, a crise teve consequências duradouras para todos os países membros da zona euro, pois as reformas levadas a cabo entre 2011 e 2012, que consistiram, para além do *Six Pack* de 2011 e do TCEG, também na instituição de um conjunto de instrumentos de estabilização em caso de choque (principalmente o Mecanismo Europeu de Estabilidade – MEE), estenderam o controlo supranacional sobre os orçamentos nacionais a todos os membros da zona euro. De forma similar, o acesso aos próprios instrumentos de reação a choques assimétricos, como o MEE e os *Outright Monetary Transactions* (OMT) do Banco Central Europeu (BCE) pressupõe o cumprimento das regras.

Para além disso, a participação na zona euro implica uma influência das instituições supranacionais na determinação da política económica no seu conjunto, seja através do escrutínio prévio das leis orçamentais, seja através da fixação de objetivos de reforma das instituições do mercado e do Estado. O ponto fulcral de tal “coordenação” das políticas económicas são as assim chamadas “reformas estruturais”, que visam adaptar cada economia nacional às condições de competição continental e global num contexto de união monetária (Enderlein e auf dem Brinke, 2017).

Várias críticas foram repetidamente dirigidas a uma tal coordenação das políticas económicas. Em primeiro lugar, o facto de porções consideráveis da política económica e social já não serem da responsabilidade exclusiva das instituições da representação política nacional, o que levanta um problema de legitimidade e de déficit democrático (Barrett, 2018). Em segundo lugar, o facto de as diretrizes principais da política económica comum serem uma consequência da abordagem à união monetária que os Estados membros inscreveram nos tratados, tornando-se, por isso, imunes à dialética democrática e à competição política (Dørvik e Martin, 2017). Finalmente, os pacotes de austeridade sucessivamente adotados pelos países europeus – sobretudo na sua periferia – levaram a uma redução significativa do estado social e a um aumento das desigualdades socioeconómicas (Wulfgramm et al., 2016; Dørvik e Martin, 2017), para não mencionar a maior instabilidade política e níveis mais elevados de euroceticismo (Bosco e Verney, 2016; Verney, 2017). Percebe-se, assim, como a crise da zona euro e as reformas que tal crise motivou levantam questões de grande importância acerca da estrutura da legitimidade política das instituições da União.

A crise do euro e da dívida soberana faz parte, de facto, de uma mais abrangente crise do processo de integração, tanto que a Comissão Europeia tentou mobilizar os recursos intelectuais europeus à volta de um debate sobre o futuro institucional da União através de um conjunto de documentos, o mais relevante dos quais o *White Paper* sobre o futuro da Europa (Comissão Europeia, 2017). Assim, as perguntas acima mencionadas tornam-se parte de uma reflexão que envolve a União no seu conjunto, os seus objetivos e as suas expressões institucionais. O Brexit demonstrou o que os académicos já tinham antevisto, ou seja, que o processo de integração é reversível e que a época do “consenso permissivo” deu lugar a uma época de “desacordo constrangedor” (Hooghe e Marks, 2008): a tentativa de encontrar ao nível europeu soluções para problemas nacionais controversos leva a uma crescente atenção crítica em relação às implicações políticas da ação das instituições europeias. A crise do euro e da dívida soberana, acompanhada por debates intensos sobre austeridade e justiça económica em todos os países afetados, é um caso exemplar deste fenómeno (Börzel e Risse, 2017). Tanto maior é, assim, a necessidade de fornecer uma justificação plausível do processo de integração, seja em termos de resultados, seja em termos de oportunidades.

Fornecer uma tal justificação é, contudo, tanto mais difícil, quanto maiores são as divergências entre os países membros em termos de objetivos: a crise veio de facto a realçar as diferentes expectativas dos governos relativamente ao euro e, correspondentemente, a diferente perceção que os povos europeus têm uns dos outros (Bouza Garcia, 2017; De Angelis, 2017). As preferências divergentes entre os Estados membros e o consequente atraso nas medidas de emergência, mesmo durante a fase aguda da crise, explicam tanto a dinâmica da própria crise, quanto as hesitações e os impasses num processo de reforma ainda por acabar (Jones, Kelemen e Meunier, 2016). Por exemplo, no que diz respeito à fase aguda da crise, veja-se o papel que a assim chamada “Declaração de Dauville” teve no fenómeno do “contágio” da crise de *spread*: com essa declaração a chanceler alemã e o presidente francês mencionaram, na véspera do primeiro resgate grego, a necessidade de subordinar o financiamento ao envolvimento dos credores.

A divergência em questão desempenha um papel fundamental no desenvolvimento das reformas da governança económica e, com isso, do tópico da soberania. O percurso das reformas pode-se resumir da seguinte forma:

- 1) Numa primeira fase, os resgates aos países afetados pela crise de *spread* foram acompanhados por um reforço da disciplina orçamental, nomeadamente com o *Six Pack* e o Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governança (2012), o que se pode entender como o

resultado de uma negociação entre países credores e devedores que reflete a fase aguda da crise e a contraposição de interesses de curto prazo (Copelovitch, Frieden e Walter, 2016; Morlino e Sottilotta, 2020), mas que não encara ainda as consequências de longo prazo dos desequilíbrios da zona euro, nem os defeitos da sua arquitetura. Por outro lado, a forma como os governos e as instituições europeias tomaram decisões para responder aos desafios da crise do Euro diminuiu a transparência do funcionamento da União Europeia e levou atores externos (nomeadamente o Fundo Monetário Internacional, FMI) a terem um importante papel na gestão dos países em crise.

- 2) Numa segunda fase, a lógica do “game of chickens” (Schimmelfennig, 2014, p. 329), que caracterizou a negociação durante a primeira fase da crise, cedeu o lugar a uma mais articulada visão da necessidade de reconciliar o princípio da disciplina orçamental com os pressupostos do crescimento económico. Nesta fase, a Comissão Europeia interpreta o interesse coletivo na estabilidade da zona euro no sentido de uma política de “flexibilidade” (Comissão Europeia, 2015), na qual os dois objetivos da estabilidade financeira e do crescimento económico motivam uma abordagem mais articulada e, numa certa medida, “discricionária” em relação ao desempenho orçamental.
- 3) Na fase atual, o debate aborda a finalização das reformas iniciadas, nomeadamente da União Bancária (Conselho de Ministros da UE, 2018), e o problema da “estabilização” da zona euro (Declaração de Meseberg, 2018). Tal levanta questões de importância fundamental tanto para o futuro da União, como pelas oportunidades de crescimento dos países membros, e especialmente dos que mais sofreram as consequências perniciosas dos desequilíbrios macroeconómicos da zona euro. O problema da estabilização da zona euro implica que se considere uma mudança de rumo na lógica do processo de integração económica: da lógica da criação de um “level playing field”, no qual as economias nacionais competem por porções do mercado único, à lógica da partilha de responsabilidade para o crescimento sustentável da zona euro no seu conjunto assim como dos seus membros. Nesse sentido, a fase atual levanta questões de justiça económica. Na medida em que os instrumentos de governança adequados a uma tal lógica de partilha de responsabilidade ainda estão por definir, a fase atual chama novamente a atenção para os problemas da soberania política no contexto da União.

O debate sobre governança económica é também relevante tendo em consideração os resultados alcançados no período “pós-crise”. Apesar da

recuperação geral das economias europeias, têm emergido recentemente outros aspetos menos positivos, como por exemplo a queda da produção industrial registada em 2018, a estagnação de algumas das principais economias europeias (ex: França, Itália) ou ainda os níveis elevados de desemprego. Ademais, persiste o desfasamento entre o centro e a periferia da Europa, em que são mais evidentes os constrangimentos impostos pelas políticas de consolidação orçamental quer em termos de políticas económicas e monetárias (ex: investimentos públicos), quer em termos de políticas sociais. Embora o caso português tenha sido apontado como um “caso de sucesso”, o problema da convergência permanece um nó crucial na gestão e na arquitetura das políticas macroeconómicas ao nível europeu (Lains, 2018).

Evidencia-se, a esse propósito, uma contradição ínsita na arquitetura da UEM: não obstante o êxito da união monetária pressupor a convergência entre as economias nacionais da zona euro, a UEM assenta num pressuposto ideológico que impede uma tal convergência.

Tal pressuposto consiste na crença de que o *governo* da economia não cabe aos atores políticos, e que as instituições públicas se devem limitar à *regulação* do mercado, para que este possa desenvolver a sua potencialidade e levar à convergência esperada (FMI, 2014; Draghi, 2014; Almendral, 2017). A constituição monetarista da UEM levou a uma separação entre a política orçamental e monetária, de um lado, e a economia real, do outro (Palley, 2017). Para além de um efeito socialmente regressivo, a consequência maior da desistência dos países membros de uma ambiciosa política económica e social foi a fragmentação da zona euro em novas formas de relações entre um centro e uma variedade de periferias económicas. Desta forma, outro problema a discutir em relação às reformas da governança económica é o limitado espaço de manobra dado aos representantes eleitos para praticar uma política económica e social eficaz no contexto da UEM (Crum, 2018; Fasone, 2014).

Na verdade, a própria União Europeia tinha mostrado consciência da importância de se dotar de instrumentos para favorecer um desenvolvimento equitativo dos seus membros, como é ilustrado pela longa tradição de políticas de coesão. A experiência da crise demonstra que a Europa não pode prescindir de uma gestão ativa da sua diversidade e da sua heterogeneidade.

A fase atual das reformas da União Económica e Monetária levanta, em conclusão, um conjunto de questões fulcrais: qual o lugar da *autonomia política nacional*, e qual a possibilidade e o caminho para um *crescimento económico sustentável* no contexto da UEM; qual o futuro do processo de integração económica e quais, nele, as relações de *cooperação ou de competição* entre as economias nacionais. Os artigos reunidos neste dossiê temático pretendem contribuir para dar resposta a tais perguntas.

OS ARTIGOS DO DOSSIÊ

AS CAUSAS DA CRISE E OS SEUS REMÉDIOS

No seu contributo, *Ricardo Paes Mamede* oferece uma análise crítica das mais frequentes explicações para a crise do euro e da dívida soberana, pondera a sua plausibilidade, e indica quais as opções de reforma da zona euro que são sugeridas pelas diversas explicações.

A primeira opção – a qual, de acordo com o atual consenso dos peritos, é logo descartada, – é a da indisciplina orçamental. Com ela, também é descartada a ideia de que as políticas de contenção orçamental sejam a receita necessária e suficiente para contrastar crises futuras.

A segunda opção é a associação entre a crise financeira que afetou os países sujeitos a assistência financeira e a degradação das suas contas externas no período antecedente à crise. De facto, é possível identificar uma correlação entre a crise dos *spreads*, que levou aos resgates de 2010, e a necessidade de financiamento externo, especialmente do setor privado. Nas análises dos desequilíbrios da balança corrente, a dinâmica da inflação desempenha o papel principal.

Por sua vez, a dinâmica inflacionista pode ter causas diferentes: pode ser uma consequência da convergência nominal e real das economias mais fracas relativamente às economias mais avançadas; pode descender de práticas orçamentais inadequadas; pode resultar de modalidades de fixação dos salários que favorecem a deterioração das condições de competitividade; pode ser uma consequência da expansão das atividades não-transacionáveis, suscitada pela forte expansão do crédito na década de 2000; pode-se dever, finalmente, ao perfil de especialização dos países periféricos e à influência que as dinâmicas cambiais e financeiras têm sobre as suas economias. A análise de Paes Mamede aponta para um papel menor da dinâmica salarial e da política orçamental nacional dos países periféricos como determinantes da crise.

As diferentes explicações levam a dar prioridade a aspetos diferentes da reforma da zona euro: políticas orçamentais mais contra-cíclicas, coordenação da política salarial, contenção e gestão supranacional dos fluxos financeiros, transformação mais rápida e facilitada das economias periféricas.

UM “CÂMBIO DE PARADIGMA” NA LÓGICA DA INTEGRAÇÃO:
PORQUE AINDA NÃO LEVAMOS A CABO AS REFORMAS DA ZONA EURO

No seu texto, *Gabriele De Angelis* confronta as análises sobre as causas da crise com as medidas que foram tomadas até agora para estabilizar a zona euro, e tenta explicar o porquê de tais medidas ainda não terem levado a corrigir alguns dos aspetos mais críticos da arquitetura da zona euro. A razão diz

respeito, por um lado, ao *ratio* político-económico da UEM e, por outro, às dificuldades inerentes à constituição das instituições de governança, que seriam necessárias para implementar as medidas requeridas.

A integração serve o objetivo da criação de um “level playing field” entre os atores económicos dos países membros. Tal objetivo foi estendido à UEM no ato da sua criação. Todavia, a consequência não foi a de se favorecer a competição entre atores económicos privados, mas sim entre economias nacionais. Corrigir os defeitos da arquitetura da zona euro implica passar de uma lógica de “cooperação competitiva” a uma lógica de cooperação para um crescimento sustentável da zona euro no seu conjunto. As reformas promovidas até agora vêm parcialmente ao encontro de tal necessidade, especialmente com a introdução do procedimento para desequilíbrios macroeconómicos. Contudo, entre os procedimentos adotados em consequência da crise de 2010, este é o menos eficaz. Tal explica-se com uma dificuldade política e cultural, com o abandono do objetivo do “level playing field”, uma dificuldade que se reflete na ambiguidade do objetivo de se criar uma zona euro “estável”.

Para além da dificuldade cultural há, todavia, uma razão “objetiva” e institucional: criar as instituições adequadas à tarefa de se garantirem condições equitativas de crescimento implica repensar de forma radical a soberania nacional no conjunto da UEM. O Mecanismo Europeu de Estabilidade e o orçamento para a estabilização da zona euro são dois exemplos disso: ambos implicam que recursos nacionais sejam postos à disposição de outros Estados membros. Mas os Estados que preveem estar do lado dos financiadores têm interesse em manter um controlo direto sobre tais instrumentos, como demonstra o estatuto do MEE. Mantêm-se, com isso, tanto uma clara assimetria política no concerto dos países membros, como uma lógica de minimização da partilha de riscos, que produz efeitos sub-ótimos: nem o MEE, nem as propostas para um orçamento para a zona euro, parecem adequados ao desempenho das tarefas que lhes são atribuídas.

Com isso, o processo de reforma da UEM encontra-se preso num clássico dilema neo-funcional, para sair do qual seria preciso a passagem a um mais alto nível de união política, para a qual, todavia, faltam adequados modelos de legitimidade democrática.

AGRADECIMENTOS

Os contributos do presente dossiê resultam da participação dos autores na conferência “O Euro e a soberania económica” que teve lugar a 22 de junho de 2018, em Lisboa. Agradecemos à Fundação Calouste Gulbenkian, à Representação da Comissão Europeia em Portugal, ao Banco de Portugal, à Fundação

para a Ciência e a Tecnologia, à Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, ao Instituto de Filosofia da NOVA (IFILNOVA) e ao Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI-NOVA) o generoso apoio que deram para a sua organização, agora espelhada também nesta publicação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMENDRAL, V.R. (2017), “The European fiscal consolidation legal framework: its impact on national fiscal constitutions and parliamentary democracy”. In T. Beukers, B. de Witte, C. Kilpatrick (eds.), *Constitutional Challenge through Euro-Crisis-Law*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 27-67.
- BARRETT, G. (2018), “European economic governance: deficient in democratic legitimacy?”. *Journal of European Integration*, 40(3), pp. 249-264.
- BÖRZEL, T., RISSE, T. (2017), “From the euro to the Schengen crisis: European integration theories, politicisation, and identity politics”. *Journal of European Public Policy*, 25(1), pp. 83-108.
- BOSCO, A., VERNEY, S. (2016), “From electoral epidemic to government epidemic: the next level of the crisis in Southern Europe”. *South European Society and Politics*, 21(4), pp. 383-406. <https://doi.org/10.1080/13608746.2017.1303866>
- BOUZA GARCIA, L. (2017), “The ‘new narrative project’ and the politicisation of the EU”. *Journal of Contemporary European Studies*, 25(3), pp. 340-353.
- COMISSÃO EUROPEIA (2015), *Communication from the Commission: Making the Best Use of the Flexibility within the Existing Rules of the Stability and Growth Pact*, Estrasburgo, 13-1-2015 COM(2015) 12 final. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1479128901339&uri=CELEX:52015DC0012> (Consultado em 03-02-2019).
- COMISSÃO EUROPEIA (2017), *White Paper on the Future of Europe*, Bruxelas, 1-3-2017, COM(2017)2025. Disponível em https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_en.pdf (Consultado em 20-12-2018).
- CONSELHO DE MINISTROS DA UE (2018), Press Release 293/18, 25-05-2018. Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/05/25/banking-council-agreement-on-measures-to-reduce-risk/> (Consultado em 03-02-2019).
- COPELOVITCH, M., FRIEDEN, J., WALTER, S. (2016), “The political economy of the Euro crisis”. *Comparative Political Studies*, 49(7), pp. 811-840.
- CRUM, B. (2018), “Parliamentary accountability in multilevel governance: what role for parliaments in post-crisis EU economic governance?”. *Journal of European Public Policy*, 2(2), pp. 268-286.
- DE ANGELIS, G. (2017), “Political legitimacy and crisis management in the Economic and Monetary Union: a model of democratic governance”. *European Politics and Society*, 18(3), pp. 363-381.
- DØRVIK, E., MARTIN, A. (2017), “Introduction”. In J.E. Dølvik, A. Martin (eds.), *European Social Models from Crisis to Crisis. Employment and Inequality in the Era of Monetary Integration*, Oxford, Oxford University Press, pp. 1-87.
- DRAGHI M. (2014), *Stability and Prosperity in Monetary Union*, www.ecb.europa.eu/press/key/date/2014/html/sp141127_1.en.html

- ENDERLEIN, E., AUF DEM BRINKE, A. (2017) “How to make sense of the structural reforms list for the Euro area”. *Policy Paper* 184, Berlim, Jacques Delors Institut.
- FASONE, C. (2014), ‘European economic governance and parliamentary representation. what place for the European parliament?’, *European Law Journal*, 20(2), pp. 164-185.
- FMI (2014), “Euro area policies”. *IMF country report* n.º 14/199, 24-6-2014, www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2014/cr14199.pdf
- HOOGHE, L., MARKS, G. (2008), “A postfunctionalist theory of European integration”. *British Journal of Political Science*, 39(1), pp. 1-23.
- JONES, E., KELEMEN, R. D., MEUNIER, S. (2016), “Failing forward? The Euro crisis and the incomplete nature of European integration”. *Comparative Political Studies*, 49(7), pp. 1010-1034.
- MORLINO, L., SOTTILOTTA, C. E. (2020), *The Politics of the Eurozone Crisis in Southern Europe: a Comparative Reappraisal*, Londres, Palgrave Macmillan.
- MOU (2011), *Portugal - Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality*, 17-05-2011. Disponível em http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/mou/2011-05-18-mou-portugal_en.pdf (Consultado em 03-02-2019).
- PALLEY, T. (2017), “Fixing the Euro’s original sins: the monetary – fiscal architecture and monetary policy conduct”. In H. Herr, J. Priewe, A. Watt (eds.), *Saving the Euro*, Londres, Social Europe Publishing, pp. 80-103.
- TECG (2012), *Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária*. Disponível em <https://www.consilium.europa.eu/media/20400/stootscg26-pt-12.pdf> (Consultado em 03-02-2019).
- VERNEY, S. (2017), “Losing loyalty. The rise of polity Euroscepticism in Southern Europe”. In B. Leruth, N. Startin e S. Usherwood (eds.), *The Routledge Handbook of Euroscepticism*, Londres, Routledge, pp. 168-85.
- WULFGRAMM, M., BIEBER, T. E., LEIBFRIED, S. (eds.) (2016), *Welfare State Transformations and Inequality in OECD Countries*, Londres, Palgrave-MacMillan.

DE ANGELIS, G., CUNHA, A., LISI, M. (2020), *Introdução* “Dossiê temático: O euro e a soberania económica: Portugal e as reformas da governança europeia”. *Análise Social*, 236, LV (3.º), pp. 617-625.

Gabriele De Angelis » gabriele@fch.unl.pt » IFILNOVA-FCSH, Universidade Nova de Lisboa » Av. de Berna, 26 — 1069-061, Lisboa, Portugal » <https://orcid.org/0000-0002-6999-9532>.

Alice Cunha » alice.cunha@fch.unl.pt » IPRI-NOVA » Rua de D. Estefânia, 195, 5.º D — 1000-155 Lisboa, Portugal » <https://orcid.org/0000-0003-3206-8475>.

Marco Lisi » marcolisi@fch.unl.pt » IPRI-NOVA » Rua de D. Estefânia, 195, 5.º D — 1000-155 Lisboa, Portugal » <https://orcid.org/0000-0001-9833-0347>.
