

Um erro histórico

A forma como foi acordada a criação e o funcionamento da União Económica e Monetária no âmbito do Tratado da União Europeia constitui provavelmente um dos maiores erros estratégicos alguma vez cometidos no já longo processo de integração europeia.

Efectivamente, o Tratado implicitamente assume que é possível criar satisfatoriamente um espaço económico com uma única moeda sem ao mesmo tempo garantir a existência de instituições com capacidade para regular esse mesmo espaço económico. Admitir que possa existir uma economia europeia sem instituições políticas adequadas é um erro histórico de que a nossa geração irá sofrer as consequências, a não muito longo prazo (se é que não as está a sofrer desde já).

Para lá de todos os compromissos e jogos de poder que uma negociação de um tratado tão complexo envolve, existiu, estranhamente, um acordo tácito no domínio económico, que levou à prevalência de concepções ideológicas (de natureza neoliberal) sobre as análises objectivas da realidade. Elaborar um tratado desta importância e num domínio tão sensível como a economia e a moeda sacrificando a racionalidade à ideologia foi, no mínimo, irresponsável. E a irresponsabilidade ainda parece maior quando se verifica que as opções ideológicas implícitas no Tratado nem sequer correspondem às da maioria do eleitorado europeu tal como é representado no Parlamento Europeu.

A ideologia

Não é preciso procurar muito longe para encontrar a fundamentação ideológica de que falamos. Com efeito, esta concepção de que um espaço económico não necessita de instituições reguladoras é uma opção de natureza liberal que, no caso da economia, se pode caracterizar desta forma: desde que a economia de mercado possa funcionar sem peias (garantindo as liberdades do mercado interno, ou seja liberdade de estabelecimento e de circulação de mercadorias, serviços, pessoas e capitais), nada mais é necessário para assegurar um crescimento equilibrado, anão ser uma instituição independente que dirija a política monetária. Poderão existir alguns desequilíbrios em certos mercados, como por exemplo o do trabalho, mas esses desequilíbrios serão anulados desde que flexibilizem os respectivos mercados, não sendo necessário criar instituições reguladoras extramercado. Com a única excepção da política monetária, tentar a regulação macroeconómica será, na melhor das hipóteses, inútil e na maior parte dos casos prejudicial.

O Tratado da União Europeia, no domínio económico, pode ser resumido nestes termos que acabámos de descrever. E nele encontramos algumas posições típicas de escolas do pensamento económico ligadas às ideologias liberais, algumas delas muito radicais, em particular o *monetarismo*, que reduz as necessidades da política macroeconómica ao controlo da massa

monetária para controlar a inflação e a chamada *nova economia clássica* que, baseando-se na hipótese das expectativas racionais, considera que os agentes económicos agem sempre de forma «racional»¹ pelo que ponderam nas suas decisões a própria política económica que, prevêm, irá ser seguida. Ao fazê-lo, e ao agir em conformidade, os agentes económicos tiram eficácia à política económica porque se adaptam a ela mal é anunciada. Não são necessárias pois políticas económicas (elas poderão mesmo ser prejudiciais se não forem sérias, pois podem enganar os agentes), admitindo, contudo, os adeptos da nova economia clássica alguma utilidade na política monetária desde que esta seja mantida de forma estável ao longo do tempo seguindo regras preanunciadas que terão um efeito estabilizador sobre a economia. Como se vê, monetaristas e adeptos da nova economia clássica estão pouco preocupados com a actuação da política macroeconómica sobre o crescimento e o emprego, porque consideram que estes resultarão do funcionamento dos mercados e que a política macroeconómica não terá efeitos úteis sobre eles, a não ser na medida em que mantenha a estabilidade monetária.

Como é evidente, estas concepções têm muito pouca aplicabilidade no mundo real. Os agentes económicos, na sua maioria, não são «racionais» no sentido há pouco referido (e mesmo que o fossem a política económica poderia continuar a ter efeitos, ao contrário do que diz a nova economia clássica) e os mercados não se aproximam sequer das condições que são necessárias para que possam funcionar eficientemente sem regulação exterior.

Podemos agora avaliar em que medida estas duas concepções (monetarista e nova economia clássica) se encontram presentes no Tratado da União Europeia.

A ausência de política económica

Começamos pela ausência da política de regulação macroeconómica. É fácil constatar, analisando o Tratado, que não existe qualquer entidade a nível europeu responsável pelos mais importantes objectivos da política económica, que são o crescimento e o emprego. Ambos aparecem como meras finalidades sem qualquer conteúdo operacional e sem serem objecto de nenhuma instituição que os elegeisse especificamente como domínio de actuação.

O Tratado prevê, sem dúvida, a coordenação das políticas económicas a nível do Conselho mas, como aliás a prática tem demonstrado ainda antes da terceira fase da UEM, essa coordenação não passa de um show mediático, justamente porque não existem instituições que coordenem a execução prática de políticas de crescimento ou de emprego.

O Fundo Social Europeu, por exemplo, tem por objectivo melhorar as oportunidades de emprego mas tem um âmbito de actuação apenas microeconómico, não tendo qualquer responsabilidade a nível macroeconómico — que é o único que permite resolver o problema do emprego.

Basta recordar, aliás, o que tem sido a lamentável (não) execução das orientações constantes do Livro Branco sobre o crescimento, a competitividade e o emprego para termos uma noção do custo do vazio institucional neste domínio. E, pois, evidente que o Tratado privilegia a estabilidade de preços face ao crescimento e ao emprego, como aliás é muito claro no artigo 105.º sobre o Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC). Esta instituição, que dirigirá a política monetária a partir da terceira fase da UEM, tem como objectivo primordial a estabilidade dos preços, mas *não existe* nenhuma outra instituição que tenha como objectivo primordial o crescimento ou o emprego.

A opção pela estabilidade dos preços face ao crescimento e ao emprego é uma opção própria das concepções conservadoras e liberais² e não reúne, certamente, o apoio de uma boa parte do eleitorado europeu, pelo que não deveria estar cristalizada num documento constitucional como é o Tratado da União Europeia. Deveria antes ser objecto de decisões variáveis de acordo com o evoluir das preferências do eleitorado.

A política monetária

Quanto à política monetária, o Tratado é muito mais explícito, e, mais uma vez, subordinando-se a opções liberais. A política monetária tem, como se disse, uma finalidade primordial que é a estabilidade dos preços.

A própria finalidade da estabilidade dos preços é pelo menos estranha numa economia de mercado e (espera-se) em progresso.

Com efeito, só existe perfeita estabilidade dos preços quando as economias estagnam, quando não produzem inovações tecnológicas nem aumentos de produtividade. O caso mais típico de economias que forçaram a estabilidade dos preços foram as economias comunistas, com as consequências conhecidas.

Mas, mais significativo que o objectivo absurdo e ridiculamente pleonástico da «manutenção da estabilidade dos preços» (art. 105.º) – que poderia ser emendado para um mais aceitável «estabilidade relativa dos preços» – é o facto de se atribuir à política monetária a responsabilidade pela obtenção daquele objectivo. E esta posição que decorre tipicamente do monetarismo.

Para os monetaristas, a inflação é um fenómeno essencialmente monetário, resultante de um crescimento excessivo da massa monetária, cabendo à política monetária a regulação desta. Se o fizer capazmente, ou seja, garantindo um crescimento da massa monetária que seja suficiente para acomodar o crescimento económico mas não excessivo para evitar tensões inflacionistas, então poderá haver crescimento com estabilidade dos preços.

Muitas escolas de pensamento económico estão em desacordo com a teoria monetarista (que está hoje muito desacreditada) e a justo título uma vez que provou mal no passado quer como explicação dos factos (com excepção dos processos hiperinflacionistas em que se revelou adequada) quer como

fundamentação da política económica. Tal não impediu que aparecesse consagrada no Tratado, para sempre e sem alternativa.

Dada esta orientação, é natural que o Tratado trate com detalhe das funções das entidades que vão dirigir e executar a política monetária a partir da terceira fase da UEM, ou seja o SEBC, constituído pelo futuro Banco Central Europeu e pelos bancos centrais dos Estados nacionais. E assim enquanto o Tratado se «esquece» da estrutura institucional para o crescimento e o emprego, consagra nada menos que onze artigos (do 105.º ao 109.º-D) à política monetária e suas instituições.

O principal aspecto a relevar deste impressionante aparato é a independência atribuída ao Banco Central Europeu e aos bancos centrais nacionais (art. 107.º), que não poderão receber nem pedir instruções de ninguém (nem sequer do poder político) nas suas actuações. Este estatuto, quase divino, é também ele claramente influenciado pelas ideias conservadoras/liberais e é profundamente antidemocrático³.

Efectivamente, atribui-se aos órgãos coordenadores da política monetária a capacidade de tomar decisões políticas (pois as decisões da política monetária são verdadeiramente políticas e até das mais importantes na política económica) sem que estes órgãos sejam representativos nem responsáveis perante o eleitorado ou perante órgãos representativos.

Esta disposição do Tratado constitui provavelmente o maior atentado à concepção democrática da vida política no Ocidente europeu desde a II Grande Guerra Mundial. E é mais rígida ainda que a independência do Bundesbank - apontada como paradigma deste artigo - uma vez que a independência do banco central alemão depende apenas da lei que pode ser alterada e constituir, portanto, um factor de pressão sobre o Banco⁴, enquanto no caso europeu deriva de uma norma «constitucional» e dificilmente alterável como é o Tratado da União Europeia.

Se algum cidadão europeu não gostar das opções de política económica na terceira fase da UEM, não dispõe de nenhum meio (e em particular do voto) para fazer alterar a situação. Terá que aceitar a política monetária como uma inevitabilidade, como a vontade dos deuses. Constitui sem dúvida um facto curioso e interessante de analisar esta regressão dos princípios democráticos que, infelizmente, não é caso único na construção europeia.

Em resumo, no que respeita à política económica, o que o Tratado prevê para a terceira fase da UEM é totalmente inadequado: por um lado, para todos os efeitos práticos (que não na retórica) é omissivo em relação aos objectivos mais importantes — o crescimento e o emprego. Por outro lado, as instituições que prevê para a política monetária têm poder excessivo e são profundamente antidemocráticas.

O orçamento comunitário

Uma outra debilidade do Tratado é não prever um verdadeiro orçamento comunitário. Com efeito, como é sabido, o actual orçamento comunitário representa uma percentagem insignificante (pouco mais de 1%) do PIB comunitário, pelo que, para efeitos de regulação macro-económica, se pode considerar inexistente, ao contrário do orçamento federal dos EUA que tem uma dimensão suficiente para se poder qualificar de fundamental neste domínio.

Um espaço económico e monetário único não pode dispensar um orçamento que permita utilizar a política de finanças públicas como política reguladora com efeitos no controlo da inflação e no combate ao desemprego. E, neste aspecto, é importante salientar que a soma de orçamentos de Estados nacionais não pode substituir-se a um orçamento para todo o espaço europeu.

Ao contrário de outras disposições que temos vindo a criticar, é compreensível que o Tratado não aborde esta questão, que exigiria um desenvolvimento de instituições políticas que não existe nem se prevê venha a existir nos próximos anos (décadas) na Europa. Mas isso só demonstra mais uma vez as consequências do erro estratégico de base que consistiu no avançar da união monetária sem o apoio de instituições políticas minimamente sólidas e eficazes.

Para além da inibição de funções reguladoras, a inexistência de um orçamento comunitário impede também uma verdadeira política redistributiva entre regiões da Comunidade, especialmente necessária para ajudar as regiões mais débeis a suportar choques exógenos (nomeadamente concorrência adicional de países terceiros) na ausência do instrumento taxa de câmbio que desaparecerá na terceira fase da UEM. Dificilmente se poderá manter a coesão num espaço europeu alargado sem a possibilidade de prosseguir uma política redistributiva com base num orçamento comunitário.

As consequências

As consequências de todas estas debilidades do Tratado poderão resumir-se numa única frase: *a realização da terceira fase da UEM nos termos do Tratado da União Europeia irá significar o fim do modelo social europeu.*

Com efeito, o privilégio indevido da política monetária em relação às outras irá ter como consequência a redução do crescimento económico e o aumento constante do desemprego, como aliás se constatou em 1991-1994 quando, por influência do Bundesbank, a política monetária começou a ser predominante e utilizada no sentido restritivo.

O aumento do desemprego irá aumentar a exclusão social e a marginalidade e irá fazer crescer dramaticamente os custos financeiros relacionados com o subsídio de desemprego. Este aumento de encargos agravará substancialmente a situação da Segurança Social, pressionada

cada vez mais pelo envelhecimento da população. Em última análise, reduzir-se-á a protecção social e desaparecerá uma das componentes mais atractivas do modelo social europeu.

Ao mesmo tempo, na ausência de uma política redistributiva, as regiões mais periféricas da União Europeia agravarão a sua situação de debilidade, o que diminuirá rapidamente o nível de coesão comunitária principalmente face às tensões que se criarão com eventuais novos alargamentos.

Finalmente, a tática utilizada em Maastricht, de obter supostos avanços no processo de integração através do atropelo dos princípios democráticos, o único resultado que teve até ao momento, e que continuará a ter no futuro, será afastar cada vez mais os europeus do projecto político europeu e agravar as já preocupantes manifestações nacionalistas.

Agravamento do desemprego, redução da protecção social, aprofundamento das desigualdades regionais e regressão dos princípios democráticos serão as consequências impressionantes da parte económica do Tratado da União Europeia. A terceira fase da UEM, realizada segundo os seus termos, fará perecer o modelo social europeu, que assenta precisamente na democracia, na protecção social e no desenvolvimento económico e cultural das regiões europeias.

Conclusão

O Tratado da União Europeia constituiu, no domínio económico, um verdadeiro golpe de Estado, ao impor concepções e instituições ultraliberais aos cidadãos europeus apanhados desprevenidos. E, nem o facto deste golpe ter sido depois legitimado pelas ratificações parlamentares, e por alguns referendos, pode esconder a realidade do erro histórico que se cometeu, só possível devido ao profundo défice democrático existente na Europa. A parte económica do Tratado constituirá uma amarga experiência para os europeus que constatarão mais uma vez, à sua custa, que subordinar a concertação de interesses nacionais às abstracções ideológicas é a via mais rápida para o desastre.

NOTAS

¹ No sentido particular de que utilizam toda a informação relevante disponível e que não cometem erros sistemáticos de previsão.

² Como se sabe, o neoconservadorismo assume muitas vezes, desde os anos 70, um carácter liberal radical. Ver, por exemplo, Giddens (1994).

³ Ver Amaral (1993).

⁴ O que na realidade sucede, quando o Bundesbank se opôs à constituição do Sistema Monetário Europeu, facto convenientemente esquecido na actualidade.

REFERÊNCIAS

AMARAL, João Ferreira, «A independência do Banco Central e os direitos dos cidadãos», Revista *O Cidadão*, vol. 2, 1993.

AMARAL, João Ferreira, Depoimento em «A Assembleia da República e o Tratado da União Europeia», Assembleia da República, 1992.

GIDDENS, Anthony, *Beyond Left and Right*, Polity Press, 1994.

LELART, Michel, *La construction monétaire européenne*, Dunod, 1994.