Economistas Europeus para uma Política Económica Alternativa na Europa

– Grupo EuroMemo –

Para enfrentar as múltiplas crises da Europa: Uma agenda para a transformação económica, a solidariedade e a democracia

– EuroMemorandum 2016 –

Introdução

1 Desenvolvimentos macroeconómicos recentes, políticas e alternativas para o crescimento económico e o emprego
1.1 Fraca, frágil e desigual, é assim que a retoma continuou em 2015
1.2 Políticas oficiais e propostas recentes: pouco progresso, erros antigos e novos perigos
1.3 Políticas macroeconómicas alternativas

2 O desafio democrático
2.1 Fazer da Grécia um exemplo
2.2 O défice democrático da UE
2.3 Uma mudança para as prioridades democráticas

3 Migração, mercado de trabalho e mudanças demográficas na UE
3.1 Os desenvolvimentos atuais
3.2 A política migratória da UE
3.3 A necessidade de uma política migratória mais ativa e mais inclusiva

4 Desemprego jovem na Europa
4.1 A dimensão do problema
4.2 A resposta política e a *Garantia para a Juventud*e
4.3 A abordagem baseada nos direitos sociais para a política social

5 O desafio da Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento e a Parceria Oriental
5.1 Desenvolvimentos recentes: protestos crescentes e propostas de reforma
5.2 As políticas oficiais sob escrutínio
5.3 Alternativas: uma agenda comercial da UE centrada na democracia e na cooperação internacional e em práticas regulatórias bem genuínas

Declaração de apoio

Este EuroMemorandum resulta das discussões e trabalhos apresentados no 21.º Workshop de Política Económica Alternativa na Europa, organizado pelo Grupo EuroMemo, 24-26 setembro de 2015. O texto baseia-se nas contribuições escritas de Marija Bartl, Predrag Bejaković, Marcella Corsi, Gary Dymski, Kyriakos Filinis, Marica Frangakis, John Grahl, Peter Herrmann, Agustín José Menéndez, Mahmood Messkoub, Ronan O'Brien, Owen Parker, Oliver Prausmüller, Robbie Pye, Magnus Ryner, Malcolm Sawyer, Catherine Sifakis, Jean-Claude Simon, Nicos Theocarakis e Achim Truger.

Tradução de Júlio Mota, Luís Lopes e Margarida Antunes

Sumário

1. Desenvolvimentos macroeconómicos recentes, políticas e alternativas para o crescimento económico e o emprego

A recuperação económica na Europa ainda é fraca e frágil. Adicionalmente, a Europa está a confrontar-se com uma perspetiva de crescimento lento prolongado e de elevados níveis de desemprego. Embora a produção na maioria dos países esteja novamente a crescer esta, nos países do Sul e em muitos outros estados-membros do Leste, continua bem abaixo do nível atingido em 2007. O que é necessário é um forte estímulo macroeconómico que impulsione o crescimento e o emprego. A política monetária tem-se intensificando, ampliando a flexibilização quantitativa, no entanto, no ambiente macroeconómico atual com baixas expetativas e uma procura fraca isso não vai desencadear a recuperação. O chamado Plano Juncker, pelas mesmas razões, não irá fornecer o estímulo necessário e, enquanto a clarificação da aplicação do Pacto de Estabilidade e Crescimento espera algum progresso, esta apenas irá amortecer a pressão orçamental sobre os países em crise, em vez de fornecer um impulso orçamental positivo e substancial.

A expansão orçamental coordenada é necessária. Esta deve concentrar-se no aumento do emprego através da promoção de investimentos ambientalmente desejáveis e sensíveis aos problemas de género e acabar com o ataque às despesas sociais. A moeda única deve ser complementada por uma política orçamental a nível federal eficaz, que seja capaz de amortecer as crises a nível federal, nacional e regional e que possa permitir transferências eficazes entre as regiões mais ricas e as mais pobres. Isto deve ser baseado num sistema fiscal fortemente progressivo e complementado com o desenvolvimento de um amplo sistema europeu de subsídios de desemprego que proporcionaria um estabilizador automático importante. As políticas regionais e estruturais da União Europeia (UE) devem ser reforçadas e alargadas, nomeadamente através de um importante programa de investimento público e privado, financiado pelo Banco Europeu de Investimento, e sobretudo centradas nos países deficitários e, em geral, nos estados-membros de menores rendimentos.

2. O desafio democrático

Em janeiro de 2015, na sequência de programas de austeridade repetidos que tiveram um impacto devastador sobre a produção e o emprego, os eleitores gregos elegeram um novo governo liderado pelo Syriza. Este procurou alcançar um "compromisso honroso" com as instituições europeias, mas, à medida que as negociações progrediam, a posição oficial endureceu em torno das condições altamente restritivas já estipuladas nos anteriores acordos, ditos memorandos de entendimento. Em julho, o primeiro-ministro grego, Tsipras, foi forçado a aceitar em condições especiais altamente restritivas um novo empréstimo e, embora muitos deputados do Syriza se tenham oposto ao acordo, o partido manteve a maioria dos seus lugares em eleições antecipadas que se realizaram em setembro. Embora os termos do memorando não sejam suscetíveis de serem cumpridos, as duras condições destinam-se a avisar os outros para não contestarem a ordem neoliberal.

Os acontecimentos na Grécia apontam para o alargamento do défice democrático na UE e a maneira pela qual a política económica está a ser sujeita a regras constitucionais retiram-na do domínio da deliberação democrática e das escolhas sociais. A narrativa de um "estado de emergência" tem sido usada para implementar atos legais que violam a lei constitucional dos estados da periferia da Zona Euro e favorecem o reforço do poder de instituições europeias menos representativas, o Banco Central Europeu, e as gémeas Cimeira do Euro e Eurogrupo, que funcionam de acordo com regras não escritas. As propostas contidas no Relatório dos Cinco Presidentes[1] pretendem promover uma maior

[1] NT: O Relatório dos Cinco Presidentes traça um plano para reforçar a União Económica e Monetária europeia a partir de 1 de julho de 2015. Os cinco presidentes são: Presidente da Comissão Europeia, Jean-Claude Juncker;

prosperidade e solidariedade na Europa, mas servirão apenas para reforçar o carácter tecnocrático de governação da UE. A pressão para constitucionalizar a política económica testemunha o profundo medo da democracia por parte das elites dominantes na UE. Para a grande maioria dos cidadãos, a democracia pode não ser apenas um valor político, mas uma força económica positiva. Um forte consenso democrático pode ser uma força poderosa para reduzir a incerteza económica. Os investimentos públicos são necessários para demonstrar o empenho político em promover as prioridades democraticamente estabelecidas e para moldar as expetativas do setor privado. Dois exemplos de prioridades democráticas de hoje poderiam ser a transição para uma economia de baixo teor em carbono e a convergência económica dos estados-membros de baixos rendimentos para os níveis mais elevados da UE.

3. Migrações, mercado de trabalho e mudanças demográficas na UE

As imagens dramáticas de milhares de migrantes que tentam entrar na UE chocaram os cidadãos europeus e dividiram os países da UE quanto ao modo de enfrentar a situação. Os fluxos migratórios atuais levantaram sérias questões, mais uma vez, sobre se os migrantes são economicamente necessários. A evidência do impacto dos migrantes sugere fortemente um efeito positivo na economia de acolhimento ao longo do tempo, além de beneficiar os próprios migrantes.

A política de migrações ao nível da UE é governada principalmente por considerações à volta do mercado de trabalho como se fizesse parte do projeto do mercado único. O princípio da "livre circulação" estabelecido por Maastricht e mais tarde o tratado de Schengen transformaram-se nos principais instrumentos da política para o controlo e a gestão dos fluxos migratórios e dos movimentos dos nacionais da UE assim como dos provenientes de países terceiros. "A livre circulação" e a noção de igual tratamento está no centro do princípio importante de "Funcionamento da União Europeia," mas as diretivas europeias tornaram-na condicional por no quadro das migrações dos cidadãos na UE estas não poderem constituir "um peso" para o país de acolhimento.

O debate atual quanto ao direito dos migrantes à proteção social em qualquer país na UE está ligado à solidariedade e à redefinição das fronteiras de uma comunidade social europeia. O projeto da união monetária, sem as contrapartes da união orçamental e da solidariedade orçamental, revelou a fragilidade da união de países com estruturas económicas diferentes em torno de uma moeda única – a continuada crise na Grécia é apenas um exemplo de tais contradições. A solidariedade orçamental para oferecer o apoio à migração dos cidadãos na UE podia ajudar a UE a ultrapassar a sua crise atual. Uma Europa da solidariedade (em vez da austeridade) tem melhores bases para estender a mão a centenas de milhares que fogem das guerras no Médio Oriente e na África sem dar origem ao desenvolvimento de posições populistas de anti-imigração. A UE tem de ser firme no princípio "de livre circulação," que para ela é talvez a única área onde os povos da Europa diretamente são afetados e vivem a diversidade cultural e "a cidadania" da Europa, esperançadamente inclusiva e integradora.

4. Desemprego jovem na UE

Embora a crise social na UE seja abrangente, afetando todas as formas de apoio social e todos os aspetos das relações do emprego, o EuroMemorandum deste ano centra-se sobre o desemprego jovem, um dos problemas mais severos que a UE enfrenta e que revela claramente a incapacidade das suas elites em protegerem o futuro da União. Embora o desemprego jovem tenha aumentado em toda a UE (com a Alemanha a constituir a única exceção), este desemprego é mais severo nos países sujeitos à condicionalidade da Troika. O aumento rápido dos indicadores sobre os NEET (jovens "sem educação, sem emprego ou sem formação") mostra que além dos desempregados há milhões de jovens economicamente inativos com pouca ou nenhuma ligação ao mundo do trabalho, sendo o problema

Presidente da Cimeira do Euro, Donald Tusk; Presidente do Eurogrupo, Jeroen Dijsselbloem; Presidente do Banco Central Europeu, Mario Draghi; e o Presidente do Parlamento Europeu, Martin Schulz.

ainda mais agudo para a classe etária dos 25-34 anos do que para os jovens entre os 16-24 anos de idade. A introdução da *Garantia para a Juventude* durante a última Comissão foi uma iniciativa positiva, mas muito excecional, na política social da UE, sendo o seu financiamento completamente inadequado nos países mais afetados pela crise. O que é necessário, no caso do desemprego jovem e em toda a política social, é uma reversão das prioridades, ancorada nos direitos sociais, que subordine as regras da concorrência e das finanças públicas aos objetivos sociais.

5. O desafio da Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento e a Parceria Oriental

A Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP[2]) não incide propriamente sobre o comércio mas sim sobre as regulações, envolvendo escolhas sociais e preferências coletivas. Afetaria o sistema de regulações a todos os níveis e daria privilégios especiais aos acionistas estrangeiros nas disputas entre os investidores e os estados através do mecanismo de resolução de litígios entre investidores e Estado (ISDS[3]). Está a ser negociada de uma forma não-democrática que inclui o acesso privilegiado a interesses especiais, caracterizando-se também pela falta de transparência. Está assim a dar origem a uma forte oposição. A Comissão respondeu com uma transparência limitada, com uma ISDS aparentemente revista mas que não trata realmente dos seus problemas nucleares e com um novo texto sobre a política comercial que promete novos valores mas cujo objetivo central é alargar ainda mais a abordagem da "coligação de vontades", impondo profundas liberalização e desregulação. Combinado com o pacote de medidas da iniciativa *Legislar melhor* de 2015, a TTIP poderá enviesar, retardar ou bloquear muito antes de se chegar ao Parlamento Europeu e ao Conselho. A abordagem às regulações é sobretudo vista pela lógica dos custos das atividades empresariais mais do que dos seus lucros que são um múltiplo daqueles. O CETA[4] vai mesmo mais longe do que a TTIP nos pontos-chave e não deve ser aprovado. A fixação na privatização dos serviços públicos e na proibição de compras públicas para o desenvolvimento local estão entre as muitas características prejudiciais em ambos os casos. A TTIP pode mesmo ser um golpe fatal para a integração europeia; o mercado único seria diluído num mercado transatlântico e a perspetiva de aprofundar a integração económica europeia seria posta permanentemente em questão. Em vez disso, a abordagem alternativa à política comercial da UE aqui proposta contribuiria positivamente para a melhoria do modelo social da UE e de uma ordem económica internacional baseada no respeito e na cooperação mútuos. E em articulação são aqui propostas igualmente "boas práticas regulatórias" alternativas.

A Parceria Oriental está a originar um alargamento das relações assimétricas com a UE, à desindustrialização dos países da Europa de Leste e ao aprofundamento de divisões dentro da Europa e da UE. Os acordos de associação só podem atingir a administração russa, provocando reações com consequências imprevisíveis. Uma Parceria Oriental alternativa é urgentemente necessária, que contribua para o desenvolvimento social e ecologicamente sustentável ao criar uma dinâmica regional forte.

[2] NT: A sigla TTIP deriva de *Transatlantic Trade and Investment Partnership*, o termo anglo-saxónico pelo qual é conhecida esta parceria.

[3] NT: A sigla ISDS deriva de *Investor-State Dispute Settlement*, o termo anglo-saxónico pelo qual é conhecido este mecanismo.

[4] NT: Acordo abrangente em matéria de economia e comércio entre a UE e o Canadá. CETA é o acrónimo da expressão anglo-saxónica *Comprehensive Economic and Trade Agreement*.

Introdução

O ano de 2015 foi marcado, por um lado, pela incapacidade da União Europeia (UE) de sair da crise que se iniciou no setor financeiro em 2007/2008 e que se deslocou para a esfera das finanças públicas em 2009/2010 e, por outro, pelo aumento dramático do número de pessoas que abandonaram as suas casas e os respetivos países por causa de guerras e de ataques terroristas, em muitos casos causados pelas políticas destrutivas da UE e dos seus estados-membros.

A continuação de baixas taxas de crescimento em muitos países, a estagnação noutros e até mesmo a recessão em alguns, levaram não só a um abrandamento da atividade económica em geral, mas também ao aprofundamento de divisões no seio da UE, tanto entre os estados-membros como entre regiões. Tais divergências são refletidas nos indicadores económicos e sociais básicos da Zona, bem como no processo democrático ao nível político, com certos países a adquirem um papel hegemónico na formação da política da UE e os interesses de determinados grupos, nomeadamente os do capital financeiro, a tornarem-se dominantes em toda a UE como um todo.

Na medida em que esses interesses e as elites políticas que lhes estão associadas falharam na resolução da crise como ainda agravaram mais o seu impacto em grandes segmentos da população em toda a Europa, as turbulências políticas e sociais não poderão ser evitadas no futuro. Isto é especialmente o caso da experiência grega no decorrer das negociações do governo Syriza com os seus parceiros da UE e os credores no primeiro semestre de 2015, durante o qual o funcionamento antidemocrático das instituições europeias foi amplamente revelado.

Em termos de desenvolvimento económico, o choque inicial do final da primeira década de 2000 foi seguido por uma pequena retoma da economia mas de curta duração, que imediatamente se movimentou para terreno negativo ou, na melhor das hipóteses e em média, para um terreno de incerteza na UE. Tais médias, no entanto, escondem grandes e crescentes divergências no seio da UE. Em particular, em 2009 quase todos os estados-membros registaram taxas de crescimento negativas. Em 2013, a atividade económica de onze dos seus estados-membros ainda estava em contração, situação que se mantinha em 2014 para quatro dos estados-membros. Mesmo em 2015, para treze dos seus estados-membros – quase metade – estimava-se que cresceriam a uma taxa muito baixa, de cerca de 1%.

Como seria de esperar, a diferença nas taxas de crescimento na UE é refletida na dispersão das taxas de desemprego – persistentemente elevadas – e, ainda mais preocupante, nas taxas de desemprego de longa duração, o que implica que um grande número de desempregados enfrente uma dificuldade crescente em encontrar um emprego, enquanto o perigo da sua passagem para a situação de pobreza e privação material aumenta correspondentemente. Isto é complementado pela falta de oportunidades no setor público. Pelo contrário: os cortes nas despesas públicas estão a pressionar ainda mais esta tendência nessa mesma direção.

Assim, o desemprego atingiu níveis de depressão em certos países, como na Grécia (25% em 2015) e em Espanha (22% em 2015), enquanto num pequeno número de países está bem abaixo do nível médio de 9,3% na UE e de 11% na Zona Euro. A mesma dispersão é observada em relação a outros aspetos do desemprego, como o desemprego de longa duração, que

atingiu a impressionante taxa de 18,5% na Grécia e de 13% em Espanha, embora seja inferior a 2% num reduzido número de países.

PIB *per capita* em Paridades de Poder de Compra (PPC) (UE 28=100)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
UE 28	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**
Zona Euro 19	**109**	**108**	**108**	**108**	**108**	**108**	**108**	**108**	**108**	**107**	**107**	**107**
Bélgica	123	121	119	117	115	115	117	120	120	120	119	119
Bulgária	33	34	36	37	40	43	44	43	44	45	45	45
Rep. Checa	77	79	80	81	84	82	83	81	83	82	82	84
Dinamarca	124	125	123	124	122	123	123	126	126	125	124	124
Alemanha	116	116	116	115	116	116	115	119	122	123	122	124
Estónia	52	55	60	64	69	68	62	63	68	71	73	73
Irlanda	141	143	145	146	147	132	128	129	130	130	130	132
Grécia	93	95	91	93	91	93	94	87	77	74	73	72
Espanha	100	100	101	103	103	102	101	98	95	94	94	93
França	111	110	110	108	107	106	108	108	108	107	107	107
Croácia	56	57	58	58	61	64	62	59	60	61	61	59
Itália	112	108	107	106	105	106	105	104	103	101	99	97
Chipre	94	97	99	99	100	105	105	102	96	94	89	85
Letónia	45	48	51	55	60	60	53	53	57	60	64	64
Lituânia	48	50	53	56	61	63	57	60	65	69	73	74
Luxemburgo	240	246	242	257	254	256	247	254	265	264	258	263
Hungria	62	62	62	62	61	63	64	65	65	65	66	68
Malta	82	81	81	79	78	81	84	86	84	85	86	85
Holanda	133	133	133	135	136	139	137	135	135	133	131	130
Áustria	127	128	125	125	123	124	126	126	128	129	128	128
Polónia	48	49	50	50	53	55	59	62	64	66	67	68
Portugal	78	77	80	80	79	79	81	81	78	76	78	78
Roménia	31	34	35	38	42	48	49	50	51	53	54	54
Eslovénia	83	86	86	86	87	89	85	83	83	82	82	83
Eslováquia	55	57	60	63	67	71	71	73	73	74	75	76
Finlândia	114	117	116	115	118	120	116	115	117	116	113	110
Suécia	127	129	124	125	128	127	123	126	127	126	127	124
Reino Unido	123	125	125	123	118	114	112	108	106	107	109	108

Nota: A PPC é o termo técnico utilizado pelo Eurostat para a moeda comum em que os agregados das contas nacionais são expressos quando ajustados pelas diferenças dos níveis de preços; a PPC *per capita* é utilizada como um indicador do nível de vida relativo dos habitantes de cada país.

Fonte: Eurostat.

A situação da UE é melhor ilustrada na tabela que dá uma indicação da variação do padrão de vida em toda a UE e da sua tendência antes e depois da crise. Como podemos ver, o processo de convergência dos estados-membros que aderiram à UE desde 2004 – países da Europa Central e Oriental – ou parou ou foi mesmo invertido. Isto foi também o caso dos estados da Europa do Sul, como a Grécia, Portugal e a Espanha, que aderiram à UE em meados da década

de 1980. Além disso, estas tendências foram intensificadas depois de 2010, com a economia a sofrer uma forte queda na maioria dos estados-membros. Por outro lado, a qualidade de vida de um pequeno número de países, como a Alemanha, aumentou consideravelmente, mostrando-se assim as crescentes divergências em toda a UE.

A evolução económica e social acima discutida é refletida no processo político da UE, onde a música é a escolhida pelas elites dominantes da Alemanha, como um centro de poder hegemónico, tendo como seus aliados outros países, principalmente do norte da Europa. Esta música é baseada na austeridade como um dogma inquestionável, ignorando-se os seus efeitos deletérios na economia e na sociedade.

As negociações entre a ala esquerda do governo Syriza, que surgiu a partir das eleições de janeiro de 2015, e os seus credores da Zona Euro é bem indicativo do secretismo e do enviesamento em que assenta a política da UE. Assim, o BCE apresentou-se como sendo tudo menos "independente", pressionando fortemente o governo grego através de restrições na oferta de liquidez, enquanto o Eurogrupo – um corpo "oficialmente não-oficial" de acordo com o protocolo n.º 14 do Tratado da UE – emitia declarações cada vez mais ofensivas sobre os negociadores gregos. Depois de seis meses de intensas negociações, o governo grego voltou a ajoelhar-se e a aceitar as condições onerosas da concessão de mais um empréstimo condicionado à aplicação de ainda mais austeridade e de medidas de desregulamentação. Como os acordos dos dois empréstimos anteriores, mais de 90% do novo empréstimo (86 mil milhões de euros) foi concedido para beneficiar o setor financeiro, ou seja, os bancos gregos e os credores do país.

A experiência grega revelou as ligações existentes entre a política e a economia na UE, ou seja, o desequilíbrio de poder entre as elites dominantes e a sociedade em geral. Além disso, esta situação levanta questões sérias em termos de constitucionalidade: ou seja, a tendência das instituições da UE para restringir a área democrática de tomada de decisão por governos democraticamente eleitos, concentrando-se nas regras tecnocráticas impostas pelos órgãos de decisão não democráticos. Neste sentido, uma discussão de propostas alternativas para a atual política económica e social da UE precisa de ter em conta o processo político subjacente e a redução do espaço de exercício da democracia.

O défice democrático que é inerente à construção dos órgãos de direção da UE tem sido ampliado pela crise e pela resposta das elites dominantes. Repor o equilíbrio de poder na UE através da ampliação dos mecanismos próprios da democracia torna-se, portanto, imperativo para qualquer proposta progressista ganhar raízes no seu caminho. É sobre esta premissa que o presente Memorando do Grupo EuroMemo assume uma posição crítica sobre a evolução da política económica e social na UE ao longo destes últimos anos e propõe alternativas para discussão pela comunidade progressista dos atores sociais.

1. Desenvolvimentos macroeconómicos recentes, políticas e alternativas para o crescimento económico e o emprego

1.1 A retoma continua fraca, frágil e desigual em 2015

Oito anos depois da crise dos *subprimes* ter fortemente atingido os mercados financeiros e as instituições em toda a economia global, a Europa caminhou em 2015 para a beira do precipício. O crescimento económico global diminuiu, especialmente nos países dos mercados emergentes que tinham até estado a crescer muito mais rapidamente do que os países desenvolvidos. O Fundo Monetário Internacional (FMI) reviu as estimativas de crescimento global em baixa. Este abrandamento foi especialmente perigoso para as economias da Europa, que tinham relativamente ao PIB muito mais dívida pública do que outras economias. Em muitos países europeus, a despesa em bens de investimento e as exportações tiveram uma tendência de crescimento e enquanto as despesas públicas e o consumo privado permaneciam genericamente constantes.

No início do ano, a Zona Euro estava numa situação de deflação pela primeira vez desde outubro de 2009. Isto, conjuntamente com a perspetiva de diminuição da taxa de crescimento à escala mundial, desbloqueou a tensão até aí existente entre Mario Draghi, presidente do Banco Central Europeu (BCE) e Jens Weidmann, membro do Conselho do BCE e Presidente do Bundesbank: o primeiro tinha prometido em julho de 2012 fazer tudo o que fosse preciso para evitar o colapso da Zona Euro e defendia a aplicação de um programa de flexibilização quantitativa (QE) enquanto Jens Weidmann estava firmemente contra esta política, argumentando que a QE eliminaria a linha que separa as nações soberanas da União Económica e Monetária (UEM) e a responsabilidade única que estas mesmas nações têm pelas suas próprias dívidas. Draghi não defendeu explicitamente a mutualização dos riscos, mas quis aplicar um programa de QE mais agressivo para estimular a despesa em bens de investimento na Europa e fazer assim com que esta abandonasse a sua letargia. No final, o programa de QE do BCE foi limitado às compras das obrigações do Estado por um período de tempo definido. Apesar do enorme ceticismo que se gerou quanto à sua suficiência (muito menos do que o necessário), surgiu uma modesta retoma da economia da Zona Euro e parecia que 2015 poderia ser o ano em que a retoma em toda a UEM (se não mesmo a retoma em cada um dos seus estados-membros) começaria finalmente.

Havia aqui algumas melhorias mas eram tímidas: por exemplo, o emprego aumentou no conjunto da Zona Euro ao longo de 2015, mas a uma taxa de crescimento muito lenta e este crescimento não era partilhado por todos os países. Os dados publicados em meados do ano pelo FMI mostraram que as economias da Espanha e da Irlanda, ambas assoladas pela crise europeia, estavam outra vez a crescer e apenas alguns dias depois noticiava-se que o endividamento na Zona Euro tinha alcançado o seu ponto mais alto de sempre.

A tabela 1.1 fornece uma avaliação da situação económica em toda a Europa no final de 2015. A taxa de crescimento média do PIB em termos reais das 28 nações da União Europeia (UE) era de 1,9% – a mais alta desde que o crescimento do PIB atingiu os 2,1% em 2010 durante a retoma a partir da situação de recessão criada em 2008-2009. Mas 3 dos 12 países com uma taxa de crescimento superior a 2% e 11 países no total não tinham ainda regressado aos valores do PIB real de 2007. Mais ainda, o investimento (formação bruta de capital fixo)

continua abaixo dos níveis de 2007 em 21 dos 28 países. Acima de tudo isto, o desemprego continua alto e, como a tabela 1.1 mostra, o desemprego jovem permanece catastroficamente alto em muitos países, com a UE a ter, em média, uma taxa de desemprego jovem de 20,0%.

Tabela 1.1: Indicadores do PIB, desemprego e crescimento salarial na UE

		Taxa de crescimento real do PIB 2015, % (1)	PIB, 2015 (2007=100; preços constantes) (1)	Formação Bruta de Capital Fixo, 2015 (2007=100; preços constantes) (1)	Taxa de desemprego Outubro 2015, % (2)	Taxa de desempregoMulheres Outubro 2015, % (2)	Taxa de desempregoHomens Outubro 2015, % (2)	Taxa de desemprego Jovens Agosto 2015, % (2)
	Zona Euro 18	1,9	100,7	87,1	10,7	10,8	10,7	22,3
	UE 28	1,6	102,8	90,2	9,3	9,3	9,2	20,0
Países centrais da Zona Euro	Áustria	0,6	104,5	99,0	5,6	5,0	6,1	10,4
	Bélgica	1,3	105,8	105,8	8,7	7,7	9,6	24,3
	Finlândia	0,3	95,1	81,0	9,5	9,2	9,9	22,0
	França	1,1	103,4	92,9	10,8	10,2	11,4	24,7
	Alemanha	1,7	107,1	107,6	4,5	4,0	4,9	7,1
	Luxemburgo	3,1	112,9	112,1	5,8	6,6	5,1	16,9
	Holanda	2,0	102,4	94,1	6,9	7,3	6,5	11,6
Periferia da Zona Euro	Grécia	-1,4	73,0	31,0	24,6*	28,9*	21,2*	49,5*
	Irlanda	6,0	107,8	86,9	8,9	7,3	10,2	19,7
	Itália	0,9	91,7	70,4	11,5	12,2	11,1	39,8
	Portugal	1,7	94,7	69,1	12,4	12,7	12,0	31,8
	Espanha	3,1	96,6	70,5	21,6	22,8	20,5	47,7
Nova Zona Euro	Chipre	1,2	93,6	45,7	15,1	15,1	15,1	32,5*
	Estónia	1,9	99,6	73,8	6,0*	5,9*	6,0*	15,1*
	Letónia	2,4	95,2	65,3	9,9	8,5	11,4	17,1
	Malta	4,3	121,1	109,7	5,1	4,8	5,3	13,1
	Eslováquia	3,2	117,5	99,7	10,7	12,4	9,3	23,2
	Eslovénia	2,6	98,8	67,0	9,1	10,2	8,2	16,2*
	Lituânia	1,7	106,1	88,1	8,9	7,8	10,0	15,6
Norte não Zona Euro	Dinamarca	1,9	98,3	84,9	6,0	6,5	5,6	10,9
	Suécia	2,8	109,2	109,9	7,2	7,2	7,2	19,9
	Reino Unido	2,4	107,7	101,2	5,2**	5,0**	5,4*	13,7*
Leste não Zona Euro	Bulgária	1,7	107,9	83,6	9,5	8,5	10,4	21,5
	Croácia	1,1	90,4	71,5	15,8	16,1	15,5	43,1*
	Rep, Checa	4,3	106,9	97,6	4,7	5,7	4,0	12,3
	Hungria	2,9	103,2	96,5	6,5*	6,7*	6,4*	15,7*
	Polónia	3,5	127,8	122,9	7,0	7,1	7,0	19,2
	Roménia	3,5	112,0	65,7	6,8	5,7	7,6	22,3***

* Setembro de 2015; ** Agosto de 2015; *** Junho de 2015.

Fonte: (1) European Commission Annual Macroeconomic Database, novembro de 2015; (2) Eurostat, dezembro de 2015.

A tabela 1.1 divide os países da UE em grupos diferentes – os países centrais e a periferia da Zona Euro, a "nova" Zona Euro e grupos de países que não pertencem à Zona Euro, constituídos por países da Europa do Norte ou por países de Leste. Note-se que em cada

grupo há dois ou mais países que em 2015 ainda estavam com uma situação preocupante, com o seu PIB abaixo do valor registado em 2007, com o desemprego elevado ou com um baixo nível de investimento. Um grupo surge em evidência, contudo, pelos resultados económicos sistematicamente fracos. Dos seis países com o PIB e o investimento abaixo dos níveis de 2007, com uma taxa de desemprego total superior a 10% e com uma taxa de desemprego jovem em 2015 acima da média europeia, quatro estão na periferia da Zona Euro. Adicionalmente, o Chipre e a Croácia, dois dos novos países da Zona Euro apresentam características similares e estão dentro da mesma região geográfica. Somente a Alemanha, Luxemburgo, Malta, Suécia e a Polónia conseguiram que o PIB e o investimento registados em 2015 tivessem valores acima dos de 2007 enquanto mantiveram o desemprego total abaixo de 10% e o desemprego jovem abaixo da média da UE. O espectro da estagnação ainda se mantém mesmo em países que podem ser considerados casos de sucesso relativo.

A UE também tem repetidamente fracassado no objetivo de baixar o rácio da dívida pública/PIB: A dívida pública dos estados-membros da UE aumentou significativamente desde o início da crise financeira em 2007. Em 2014, tinha claramente ultrapassado o critério de Maastricht de 60% do PIB na Zona Euro (94,5%) e na UE (88,6%). Em muitos casos, este rácio aumentou dramaticamente, alcançando ou excedendo mesmo os 100% do PIB. Em consequência, os encargos com os juros tendem a absorver uma parte elevada, e por vezes crescente, do PIB, apesar das taxas de juro extremamente baixas. No caso de futuros aumentos da taxa de juro isto significará ainda mais política de austeridade fútil.

As taxas de juro estão atualmente muito baixas devido à política monetária acomodatícia do BCE. Contudo, a menos que a taxa de crescimento dos países endividados exceda a taxa de juro que pagam no cumprimento do serviço da dívida, as suas perspetivas de baixarem o rácio da dívida pública/PIB são muito fracas. A Grécia, por exemplo, paga uma taxa de juro média na sua dívida de 2,2%, que é mais baixa do que a que é paga pelos outros países endividados, tais como Itália (3,6%) e Portugal (3,8%). No entanto, a taxa de crescimento esperada do PIB da Grécia é -1% em 2015. O país confronta-se consequentemente com uma dinâmica instável da dívida como resultado da combinação da sua dívida pública alta (177% do PIB) e da continuação da violenta política de austeridade.

1.2 Políticas oficiais e propostas recentes: pouco progresso, erros antigos e novos perigos

Tal como no ano anterior, o fraco crescimento económico em 2015 levou a tensões políticas entre os estados da Zona Euro: a Alemanha insistiu na estrita observância das regras orçamentais quanto ao défice público; a Itália e a França, enquanto implementam políticas a favor do aumento da atividade económica, apelam a uma maior flexibilidade orçamental. As políticas da UE envolvem a imposição de disciplina orçamental na Grécia e esforços extremamente tímidos na criação de estímulos orçamentais. Isto deixou o condicionado BCE como o líder de facto da política económica europeia. Mas, tendo já cortado as taxas de juro diretoras para o nível mais baixo de sempre em setembro de 2014 e tendo aceitado o compromisso da QE já discutido acima, o papel do BCE fica reduzido ao de motivador e de conselheiro na política a seguir.

O desempenho económico desigual dos países europeus tem, no entanto, sido acompanhado por uma orientação política ambivalente do BCE. Em meados de 2015, um estudo do BCE

argumentou que as políticas de austeridade centradas na redução da dívida estavam a funcionar[5]. Em 3 de setembro, no entanto, o BCE reduziu as suas metas de inflação e de crescimento para 2015, 2016 e 2017. Em 14 de setembro, informou que os mercados imobiliários europeus pareciam estar a estabilizar, com os preços das casas a registarem subidas em vários países. A 22 de setembro, o Presidente Draghi referiu que, embora a recuperação da Zona Euro tenha sido mais lenta do que o previsto e que o perigo de deflação permaneça, ele não previa que houvesse necessidade de alargar o programa de flexibilização quantitativa do BCE para além do limite estabelecido de setembro de 2016. Mas o crescimento fraco rapidamente forçou a uma reavaliação das perspetivas. Em meados de outubro, Draghi reafirmou que o BCE estava pronto a expandir a "dimensão, a composição e a duração" do seu programa de flexibilização quantitativa no valor de 1,1 milhão de milhões de euros e a cortar na sua taxa de depósito, se a desaceleração nos mercados emergentes ameaçasse a frágil e recente recuperação económica da Zona Euro.

A nova Comissão da UE tem, de facto, feito alguns progressos no que diz respeito às políticas orçamentais. Considerando que a anterior Comissão da UE fez apenas anúncios tímidos sobre a necessidade de aumentar o crescimento no quadro orçamental vigente na UE, a nova Comissão lançou duas iniciativas que aumentam substancialmente os esforços dos seus antecessores. Primeiro, anunciou um Plano de Investimento para a Europa (o "Plano Juncker"), um Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos (FEIE) para financiar o investimento em larga escala. Em segundo lugar, esclareceu a interpretação do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), com o objetivo de proporcionar uma margem de manobra orçamental para os estados-membros que enfrentam condições económicas adversas e/ou a implementação de reformas estruturais.

O Plano Juncker – de acordo com as expetativas da Comissão – visa um impacto do investimento à escala europeia global de 315 mil milhões de euros, entre 2015 e 2017. Isto é suposto ser alcançado sem dívida pública adicional, quer ao nível nacional ou europeu e sem quaisquer despesas adicionais da UE com a criação do FEIE. Isso é garantido com 21 mil milhões de euros que resultam de uma realocação de 16 mil milhões de euros de recursos existentes no orçamento da UE e de 5 mil milhões de euros de reservas do Banco Europeu de Investimento (BEI). O fundo destina-se a mobilizar o financiamento para investimentos em áreas-chave como as infraestruturas, a educação, a investigação e a inovação. Para o efeito, será fornecida uma linha de investimentos para projetos estratégicos apoiada por um centro de investimento especializado de assistência técnica. Espera-se que a utilização dos instrumentos financeiros pelo BEI venha a atingir uma alavancagem de 15 vezes, de modo que aos 21 mil milhões de euros venha a corresponder um volume de investimento global de 315 mil milhões de euros.

Há, no entanto, muitas questões em aberto e a probabilidade que o plano seguir em frente é pequena. O volume do plano é realmente bastante limitado e, dado o carácter de longo prazo de muitos dos projetos de investimento de grande escala, provavelmente será necessário um tempo muito longo para que muitos deles venham a estar realizados. Talvez mais sério é o facto de ser altamente improvável que o investimento privado venha a ser estimulado na

[5] T. Warmedinger, C. Checherita-Westphal e P. H. de Cos, "Fiscal Multipliers and Beyond", *ECB Occasional Papers Series.* No. 162, junho de 2015.

situação atual que se caracteriza por uma elevada incerteza e por baixas expetativas. Se o fundo é para induzir projetos de Parcerias Público-Privadas o perigo de ineficiências será grande tanto quanto os retornos dos investidores privados terão de ser pagos, seja diretamente pelos contribuintes públicos envolvidos ou indiretamente através de encargos para o setor privado que poderiam, no caso contrário, ter sido evitados. Por fim, se o fundo é para estimular o investimento público, contornando as restrições orçamentais do PEC, uma alternativa óbvia seria a de remover ou atenuar essas mesmas restrições. Em suma, é, portanto, elevada a probabilidade de o Plano de Investimentos para a Europa vir a distribuir decepcionantemente pouco e tarde de mais.

O esclarecimento da interpretação do Pacto de Estabilidade e Crescimento não constitui nenhum progresso quanto à política orçamental contracíclica. Pode parcialmente aliviar a pressão para se promover a consolidação orçamental e, assim, diminuir o ritmo em que a consolidação ocorre. Mas isso só vai permitir uma orientação orçamental ligeiramente menos restritiva. Ele não irá fornecer o estímulo orçamental positivo, que é urgentemente necessário.

A proposta da Comissão para uma União dos Mercados de Capitais evidencia a crescente ansiedade sobre a desaceleração económica persistente e as suas possíveis consequências políticas[6]. Como uma política centrada nos mercados de títulos também testemunha, cresce o alarme sobre o estado dos bancos da Zona Euro, que ainda não reconstruíram os seus balanços na esteira da crise financeira global e que estão a tentar cumprir regulações mais rigorosas, limitando os seus empréstimos e os seus investimentos em vez de realizarem aumentos de capital. Há um perigo óbvio que a ênfase na expansão da especulação sobre títulos vá promover os interesses dos bancos, dos gestores de fundos e dos especuladores à custa dos poupadores e dos utilizadores desses mesmos fundos. Uma declaração assinada por sindicatos, grupos de consumidores e ONGs ambientais e de desenvolvimento esclarece bem que "os bancos demasiado grandes para falir da UE irão beneficiar mais do que as 90% das PME [pequenas e médias empresas] para quem o financiamento via mercado de capitais é em grande parte irrelevante"[7].

É muito duvidoso que a União dos Mercados de Capitais possa contribuir para a recuperação económica conforme prevê a Comissão. Há, antes de tudo, a questão-chave que é o facto de o principal obstáculo para a retoma da economia não ser a falta de financiamento, mas sim a fraqueza da procura agregada. Em segundo lugar, ambos os sistemas, o sistema bancário e o sistema organizado de mercados de títulos funcionam mal na ausência de uma oferta suficiente de ativos seguros sob a forma de títulos de dívida ou de dívida garantida pelos governos. Tais ativos melhoram a posição de liquidez dos bancos, facilitam a fixação dos preços das aplicações mais arriscadas, fornecem uma base indispensável para as carteiras de investidores institucionais e fornecem colateral sob a forma mais útil para o mercado interbancário e outros mercados de crédito. O travão sobre a dívida alemã reduz drasticamente a emissão de títulos pelo governo alemão, os únicos com uma classificação triplo-A, enquanto a recusa simultânea do governo alemão em aprovar emissões de

[6] Comissão Europeia, Livro Verde: Construção de uma União dos Mercados de Capitais, COM (2015) 63 final, Bruxelas, 2015.

[7] Ver Finance Watch, Who will benefit from the Capital Markets Union?, 29 de setembro de 2015. http://www.finance-watch.org/hot-topics/blog/1148-who-will-benefit-from-cmu

obrigações por parte das instituições a nível da UE significa que o funcionamento dos bancos na Zona Euro e os mercados de títulos ficam fundamentalmente fragilizados.

Finalmente, o chamado *Relatório dos Cinco Presidentes* propõe ou menciona alguns instrumentos de política macroeconómica potencialmente úteis, como uma capacidade orçamental para a Zona Euro. No entanto, a introdução desses instrumentos é proposta numa fase posterior e, portanto, já tarde demais para fornecer o estímulo positivo necessário para a retoma económica. Além disso, o relatório exemplifica e reproduz os males que levaram à atual estrutura, em grande parte ilegítima, da governação económica da UE. O relatório concentra-se em transformar a governação económica da UE, reforçando ainda mais o seu caráter tecnocrático, deixando as referências à democracia para o apêndice no final.

1.3 Políticas macroeconómicas alternativas

A presente abordagem da política macroeconómica é baseada na ideia central de "um orçamento estrutural equilibrado" que é mal definido no "Compacto Fiscal" e na crença de que "as reformas estruturais neoliberais" levarão à subida do crescimento do emprego. Uma posição alternativa exige a substituição de exigência de orçamento equilibrado por uma exigência equilibrada da economia que inclui o objetivo de níveis de emprego elevados e sustentáveis, devendo a política orçamental ser utilizada como um dos instrumentos para ajudar à realização daquele objetivo. Embora a política orçamental possa ajudar a atingir elevados níveis de emprego, tem de ser acompanhada de um leque de outras políticas. Estas incluem políticas de mercado de trabalho e políticas de emprego que favoreçam o emprego para substituir o disco das "reformas estruturais" que reduzem os salários, aumentam a desigualdade e são frequentemente prejudiciais ao emprego.

As políticas orçamentais nacionais devem ser recentradas no défice de empregos através do reforço da despesa pública, incluindo a promoção do "investimento verde" para a defesa do meio ambiente, e no fim ao ataque às despesas sociais. A coordenação contra a deflação em vez da coordenação pela austeridade deve tornar-se a política utilizada. É importante que o BCE (e, para os países não pertencentes à Zona Euro, os bancos centrais nacionais) dê todo o seu apoio às políticas orçamentais para a prosperidade e não persistir continuamente nas políticas de consolidação orçamental. As políticas para a retoma e para o reequilíbrio da economia não podem ser cegas em género. Pelo contrário, todas as medidas orçamentais aplicadas têm de ser feitas no quadro da integração do género nos orçamentos de modo a garantir que não tenham uma influência masculina e/ou tendam a fortalecer o modelo tradicional do "homem como ganha-pão familiar".

O BEI é uma instituição da UE, cujos empréstimos não são limitadas pelo "Compacto Fiscal". O BEI no seu *website* afirma o seu "apoio [a] projetos que contribuam de forma significativa para o crescimento e para o emprego na Europa" com a sua abordagem anticíclica focada na inovação e na criação de competências, no acesso ao financiamento das pequenas empresas, na proteção do meio ambiente e nas infraestruturas[8]. Em tempos de taxas de juros baixas, o BEI e outras organizações similares deveriam ser utilizados, expandindo as suas atividades.

Um orçamento a nível federal com substanciais poderes para aumentar a tributação e com a possibilidade de estar em défice ou em excedente tem sido reconhecido desde há muito

[8] European Investment Bank, *EIB at a glance*, 2015. http://www.eib.org/about/index.htm

tempo como um complemento necessário para a sustentação da moeda única. A política orçamental federal pode ser utilizada para amortecer as situações de recessão económica e ser o meio para as transferências orçamentais entre as regiões mais ricas e as regiões mais pobres. Atualmente o orçamento da UE é de cerca de 1% do seu PIB e tem de estar equilibrado. Para ter um impacto sobre a estabilização, o orçamento teria de ser substancialmente aumentado (e situar-se na ordem de, pelo menos, 5% do PIB da UE), ter a possibilidade de estar em défice ou em excedente, conforme o requerido pelas condições económicas, e ser projetado de uma forma progressiva. Os impostos a nível federal e as despesas públicas substituiriam alguns dos impostos e despesa nacionais. A construção de uma política orçamental federal é um projeto de muito longo prazo e traria elementos característicos de uma união política de facto. É apesar de tudo uma política que é necessária para o funcionamento correto da moeda única.

Existem inúmeras mudanças que poderiam ser propostas para a política orçamental, o que poderia proporcionar receitas fiscais para o orçamento federal e que ajudariam na realização de outros objetivos desejáveis. Duas sugestões são aqui especialmente importantes. Em primeiro lugar, uma taxa sobre as transações financeiras deve ser aplicada em todos os estados-membros, o que pode servir para diminuir a escala dos mercados financeiros. Em segundo lugar, um imposto uniforme sobre os lucros das empresas deve ser introduzido: no contexto de uma união monetária com mobilidade do trabalho e do capital, ajudaria a resolver a concorrência de taxas de tributação sobre as sociedades entre países e limitaria a utilização dessa tributação para atrair investimento estrangeiro à custa de outros estados-membros.

Uma área frutuosa para o desenvolvimento seria um amplo sistema de segurança social da UE que iria melhorar a proteção social e a mobilidade do trabalho, bem como a ajudaria na estabilização macroeconómica. Um primeiro passo nesse sentido, e que de resto recebeu alguma atenção, é o desenvolvimento de um amplo sistema de subsídio de desemprego na UE (ou na UEM)[9]. "Um sistema europeu de subsídio de desemprego básico providenciaria um estímulo orçamental limitado e previsível a curto prazo para as economias que sofram de uma desaceleração do ciclo económico – algo que cada país irá atravessar mais cedo ou mais tarde. Com o seu caráter automático e anticíclico, um sistema europeu de subsídio de desemprego básico poderia impulsionar a confiança do mercado na UEM e, assim, ajudar a evitar a repetição de círculos viciosos de recessão, austeridade e desvalorização interna na Zona Euro. Isso ajudaria a sustentar a procura interna e, consequentemente, o crescimento económico na Europa como um todo" (László Andor, ex-Comissário Europeu para o Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão)[10] .

Antes da crise financeira, de uma forma genérica acentuou-se a disparidade das balanças correntes e verificou-se um crescimento dos défices em muitos estados-membros da UEM. Desde o rebentamento da crise que essas disparidades se reduziram, mas a causa do declínio dos desequilíbrios correntes e dos défices nacionais tem sido a diminuição das importações devido à queda da procura interna nos países em crise; qualquer crescimento significativo nesses países levará muito rapidamente a um novo aumento dos défices com o aumento das importações. A união monetária deve pôr em prática políticas que resolvam as fragilidades

[9] Ver, por exemplo, L. Andor, S. Dullien, H. X. Jara, H. Sutherland e D. Gros, "Designing a European unemployment insurance scheme", Forum, *Intereconomics,* Vol. 49, No. 4, 2015, pp. 184-203.
[10] Ibid., p. 185.

subjacentes nas estruturas produtivas que deram origem aos desequilíbrios na balança corrente. Estas políticas devem iniciar-se a partir do reconhecimento mútuo de que os países em situação excedentária têm tanta responsabilidade quanto os países deficitários para resolver os desequilíbrios e que os países excedentários podem ajudar através de políticas internas expansionistas. Isso vai ajudar a expandir a procura de exportações dos países deficitários e, através de aumentos salariais mais rápidos, irá reduzir a competitividade das suas exportações.

São necessárias políticas para reconstruir a capacidade produtiva e para melhorar a competitividade dos países com défice na balança comercial. As políticas regionais e estruturais da UE devem ser reforçadas e alargadas, sendo necessária uma nova política industrial com base num programa de investimento público e privado substancial. Estes programas não devem incidir apenas nas indústrias "produtivas" tradicionais como também no investimento em infraestruturas sociais e em áreas intensivas em trabalho. Os investimentos verdes a fim de melhorar a sustentabilidade ecológica também devem ser ativamente prosseguidos. São igualmente necessários os programas da UE para apoiar e financiar o investimento privado nos países deficitários (e mais geralmente em estados-membros da UE com os níveis mais baixos de rendimento). Estas políticas facilitariam a redução dos défices na balança corrente, sem recorrer à deflação. Através do estímulo ao investimento e às exportações líquidas também elas facilitariam a redução dos défices públicos, sem austeridade.

2. O desafio democrático

2.1 Fazer da Grécia um exemplo

Os desenvolvimentos políticos na Grécia em 2015 foram reveladores da verdadeira natureza da União Europeia (UE). Depois de um ano de consolidação orçamental que levou a um nível de austeridade sem precedentes que reduziu o PIB em mais de 25% e aumentou o desemprego para mais de um quarto da população ativa (50% para o desemprego jovem), os eleitores gregos decidiram que já tinham tido demasiada e inútil austeridade que não funcionava e votaram no Syriza, um partido que durante a maioria do seu tempo de vida política tinha tido sempre dificuldade em ter um pouco mais de 3% dos votos exigidos para ter assento no Parlamento.

O governo Syriza que foi formado após as eleições de 25 de janeiro de 2015 com Alexis Tsipras no seu leme e Yanis Varoufakis como seu ministro das Finanças teve um mandato eleitoral bem significativo. Foram à Europa discutir novos termos com a Troika, uma vez que era claro que a austeridade imposta pelos Memorandos de Entendimento não poderia funcionar. O que transpirou destas discussões foi a natureza totalmente não-democrática da UE assim como a maneira como o governo alemão e os seus aliados utilizaram as instituições europeias para impor a sua vontade em países economicamente subordinados.

Em fevereiro de 2015, o governo grego saiu das discussões com o Eurogrupo com uma decisão incisamente marcada pela "ambiguidade criativa" na expressão usada por Varoufakis. Para o governo grego, a decisão de Eurogrupo significou que poderia renegociar termos fora do Memorando que poderia conduzir "a um acordo honroso", em que aceitaria alguma – ou mesmo a maioria – das exigências da Troika, mas em que também substituiria algumas das medidas exigidas pelos credores por disposições mais ao seu gosto. A UE parecia estar de acordo com esta encenação, embora as reações de Christine Lagarde e de Mario Draghi fossem obscuras quanto a isto.

Uma outra parte do acordo era que as negociações entre a Grécia e os seus credores ocorreriam em níveis paralelos: os funcionários públicos gregos discutiriam com as equipas técnicas da Troika em hotéis específicos, não nos edifícios governamentais; os chefes de missão da Troika poderiam ter negociações com os elementos do governo grego em Bruxelas – o chamado Grupo de Bruxelas; os ministros falariam com os ministros e com os elementos da Troika que eram os representantes das instituições que a compunham, enquanto, a um nível mais alto, haveria negociações apenas entre chefes do governo e mais importante ainda entre Tsipras e Ângela Merkel. Ulteriormente, numa fase mais avançada, outro nível intermédio – "Grupo de Frankfurt" –,compreendendo os representantes das instituições da Troika e um ministro designado por Tsipras – facilitaria as negociações a outros níveis. Estas disposições foram desprezadas pelos chefes de missão que estavam habituados a andar mas ruas de Atenas em colunas de automóveis e a entrar nos ministérios para negociações com ministros, secretários-gerais e funcionários públicos em longas sessões.

À medida que as negociações progrediram tornou-se claro que – mesmo parecendo que havia algum progresso ao nível mais alto (reunião entre ministros e entre os representantes das instituições da Troika), "as Instituições" – o novo nome dado à Troika – não tinham qualquer intenção de ceder uma polegada que fosse nas exigências estipuladas no Memorando. Pelo

contrário, quanto mais as negociações se foram prolongando, mais eles diziam que "estavam a retroceder" e as diferenças que separavam os dois lados foram sendo então alargadas de modo que novas e mais duras medidas teriam de ser aplicadas pelo governo grego a fim cumprir as suas obrigações.

O governo grego declarou desde o início o seu empenho em permanecer na Zona Euro, abandonando assim uma arma de negociação importante. As instituições usaram este mesmo empenho para sangrar a Grécia: como o pagamento das prestações dos empréstimos da Troika se tornava cada vez mais difícil, e o Estado grego estava praticamente na situação de incumprimento nas suas obrigações internas, o governo grego cortava na maioria dos itens da despesa pública e com muita dificuldade conseguia obter os recursos financeiros para pagar as pensões e os salários do setor público. As instituições, por outro lado, tornaram-se mais imaginativas em encontrar maneiras "de ajudar" o governo grego a satisfazer estas obrigações ao ponto que toda a liquidez disponível do Estado grego desapareceu.

Três marcos cruciais conduziram à rendição total da Grécia às exigências dos seus credores. A primeira foi a reunião do Eurogrupo realizada em Riga, na Letónia, no final de abril de 2015. Houve um ataque concertado a Yanis Varoufakis, que foi apresentado como o obstáculo impeditivo de se conseguir alcançar um acordo com o governo grego. Como um exemplo bem claro do comportamento totalmente não-democrata, o Eurogrupo fez uma reunião em que excluiu Varoufakis a fim de discutir a situação na Grécia. Quando Varoufakis questionou a legalidade de uma tal reunião foi-lhe dito que o Eurogrupo não tinha nenhuma base legal e que, portanto, eles poderiam atuar como bem entendessem. Apesar de Tsipras não ter satisfeito o desejo do presidente do Eurogrupo Jeroen Dijsselbloem de substituir Varoufakis, o ministro das Finanças grego foi totalmente marginalizado nas negociações seguintes. Outros membros do governo representaram a Grécia nas discussões posteriores.

Em junho, o prazo para a revisão da implementação do Memorando tinha terminado e o governo grego começou novas discussões com as Instituições. Quando as discussões conduziram a um impasse – e este impasse representa pois a segunda marcante etapa – em lugar de aceitar ou de rejeitar as propostas das instituições, Tsipras decidiu virar-se para o seu povo e realizar, a 5 de julho de 2015, um referendo sobre a aceitação ou a rejeição das propostas que estavam na mesa. Isto foi possível somente depois de o governo grego ter sido forçado a impor controlos sobre os capitais a partir de 29 de junho. Apesar das duras circunstâncias em que se realizou o referendo, o voto do povo grego foi um estrondoso NÃO (OXI) à proposta de resgate (61% a favor do OXI).

Imaginar-se-ia naturalmente que este resultado fornecesse a Tsipras as munições necessárias para negociar numa posição mais forte. Em vez disso – e esta situação representa a terceira etapa altamente marcante – numa cimeira realizada a 12 de julho, depois de uma reunião fatigante que durou 17 horas, Tsipras rendeu-se às exigências das instituições, apesar de uma forte resistência dentro de seu próprio partido, e apesar de ter de confiar no parlamento nos votos dos partidos da oposição pro-Memorando. Varoufakis renunciou imediatamente e foi substituído por Euclid Tsakalotos. Com o objetivo de executar o novo Memorando, Tsipras decidiu fazer uma jogada política pedindo ao presidente da República que dissolvesse o parlamento e marcasse novas eleições para 20 de setembro. Com estas novas eleições, Tsipras sofreu apenas perdas menores enquanto a sua oposição no interior do Partido – que formou

um novo partido anti-Memorando – não conseguiu alcançar votos suficientes para estar representado no novo parlamento.

É impossível antecipar o resultado. O governo grego está em novas negociações com as Instituições, com as suas asas cortadas e forçado ao seu "próprio" novo programa. É absolutamente certo que o novo memorando não levará a economia grega a sair da grave situação em que se encontra. As instituições não estão preocupadas com o que acontecerá a Grécia, estão sobretudo interessados em dar uma lição exemplar a todos aqueles que poderiam mesmo pensar em desafiar a lógica da ordem neoliberal.

2.2 O défice democrático da UE

O exemplo do referendo grego e do Memorando de Entendimento é uma lição objetiva quanto à extensão e à natureza do défice democrático na UE. Primeiramente, o objetivo preliminar não é o de restabelecer o equilíbrio macroeconómico. Mais ainda, a dívida é utilizada como alavanca para estender o espaço para atividades ilimitadas de grandes empresas. Em particular, a privatização "está a abrir os serviços públicos à predação das empresas que basicamente procuram os lucros"[11]. O método para assim o fazerem é através da constitucionalização da política económica orientada para o mercado, retirando-a do domínio da representação e deliberação democrática e das escolhas sociais a estas ligadas.

Formado na base da chamada doutrina ordoliberal, este "novo constitucionalismo" tem uma longa linhagem na governação europeia. Já aquando da criação do Mercado Comum nos anos de 1960, a política de concorrência e jurisprudência proposta foi projetada para manter a intervenção do Estado e a política industrial dentro de certos limites[12]. No entanto, nessa altura havia também controlos e amortecedores deste mecanismo de "criação de mercado" sob a forma de várias isenções. Por outro lado, com a realização do Mercado Único apenas o regime da concorrência foi sendo gradualmente instituído[13]. Para além da política de concorrência, a UEM e, antes disso, o Sistema Monetário Europeu (SME), serviu como uma espécie de constituição com a criação de dispositivos disciplinares obrigando à aplicação de reformas estruturais nos sistemas fiscais, na governação empresarial e nos mercados de trabalho e dos produtos através da imposição de austeridade macroeconómica[14]. No caso da UEM, assumiu a forma de disposições explícitas em tratados (por exemplo, o Pacto de Estabilidade e Crescimento, que também serviu como modelo para os aspetos macroeconómicos dos Critérios de Copenhaga para o alargamento a Leste, em 1993), enquanto a disciplina do SME foi exercida através das diferenças nas taxas de juro geradas pelos movimentos de capitais financeiros.

---

11 EuroMemo Group, EuroMemorandum 2015 What future for the European Union – Stagnation and polarisation or new foundations?, 2015, p. 12.

12 Werner Bonefeld, "European integration: the market, the political and class", Capital & Class 77, 2002, pp. 117-42.

13 Hubert Buch-Hansen e Angela Wigger, The Politics of European Competition Regulation, Routledge, Londres, 2011.

14 Stephen Gill, "The Emerging World Order and European Change", Ralph Miliband e Leo Panitch (eds.), The Socialist Register, Meerlin Press, Londres, 1992, pp. 157-96; "European Governance and New Constitutionalism: Economic and Monetary Union and Disciplinary Neoliberalism in Europe", New Political Economy, Vol. 3, No. 1, 1998, pp. 5-26.

A Nova Governação Económica da UE, instituída pelo chamado *Six Pack* (2011), pelo *Two Pack* (2013) e o pelo "Compacto Fiscal" (2014), representa a política de continuidade e uma radicalização do novo constitucionalismo europeu. Em primeiro lugar, o alcance e o nível de intrusões sobre a soberania nacional têm sido bastante reforçados. A política económica estrutural agora cai explicitamente dentro do domínio dos memorandos de entendimento. Por outras palavras, os estados já não podem escolher a sua estratégia de competitividade. Ironicamente, as políticas estruturais que agora estão a ser impostas eliminam a determinação dos salários ao nível das empresas, apesar de isso ter sido uma pedra angular do sucesso das exportações alemãs. Em segundo lugar, embora no passado o novo constitucionalismo se tenha conformado com certas definições mínimas do Estado de Direito, a Nova Governação Económica tem vindo a assumir uma forma cada vez mais autoritária[15].

Os critérios de crescimento e de estabilidade foram redefinidos para que se torne quase impossível respeitá-los, criando um estado quase "permanente de exceção", aumentando fortemente o poder executivo da Direção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros, do Banco Central Europeu, do FMI e dos estados-membros credores. A introdução de Votação por Maioria Qualificada Inversa reduziu fortemente a capacidade dos governos eleitos se contraporem a este poder no Conselho de Ministros. Além disso e dentro deste domínio, o Parlamento Europeu não tem virtualmente nenhum direito de codecisão. Adicionalmente, a legalidade das medidas expressas nos Tratados da UE (tais como o artigo 121.º do Tratado da União Europeia e o artigo 136.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia) é altamente duvidosa. A ausência de todo um estatuto jurídico ou de procedimentos formal para o Eurogrupo é, desse ponto de vista, particularmente esclarecedor. Finalmente, tem-se utilizado dois pesos e duas medidas na aplicação de critérios para "disciplinar os mercados". Estes variam desde uma aplicação muito limitada da redução parcial das dívidas (*haircuts*), fazendo com que os bancos se confrontem com as implicações das más decisões empresariais até à aplicação seletiva da flexibilização quantitativa, por exemplo, através das Operações de Refinanciamento de Longo Prazo (LTRO) (que forneceram apoio aos bancos, mas não aos programas de bem-estar público).

A Nova Governação Económica da UE, por isso, embora ostensivamente ao serviço do bem económico geral, na verdade, o que serve, acima de tudo, são os poderosos interesses estabelecidos. O poder estrutural, estabelecido por uma agenda definida, e mesmo o poder direto de empresas transnacionais na regulação da UE está bem documentado como está igualmente o seu recuo quanto a compromissos sociais de mercado em favor de modelos de negócios anglo-americanos[16]. Esses interesses também têm sido bem servidos pela projeção na Europa do poder do Estado alemão, em primeiro lugar através do SME e depois através da UEM. Os excedentes da balança corrente alemã foram cruciais para evitar ou mitigar as turbulências financeiras nos estados europeus, após o colapso do sistema de Bretton Woods. Isto constitui um incentivo convincente para se aderir a um regime monetário ao nível da UE

15 Lukas Oberndorfer, "From New Constitutionalism to Authoritarian Constitutionalism: New Economic Governance and the State of European Democracy", in Johannes Jaeger e Elisabeth Springler (eds), Asymmetric Crisis in Europe and Possible Futures, Routledge, Londres, 2015, pp. 186-207.

16 Bastiaan van Apeldoorn, Transnational Capitalism and the Struggle over European Integration, Routledge, Londres, 2002.

como o SME e à UEM[17]. No entanto, a Alemanha tem desde 1978, e com cada vez menos equívoco, insistido que a condição para continuar a fazer isso é estar-se conforme com a nova governação constitucionalista[18].

Estado de emergência

A crise orçamental da periferia da Zona Euro foi transformada numa oportunidade para atacar tanto o conteúdo substantivo das constituições do pós-guerra como a grande abertura e a neutralidade socioeconómica da lei constitucional.

Os argumentos legais têm desempenhado um papel fundamental em transformar a crise num puro assalto ao Estado de Direito Social e Democrático. A narrativa do "estado de emergência" tem sido utilizada sucessivamente para apregoar como atos e decisões legais algo que constituía pura e simplesmente violações do direito constitucional dos estados da periferia da Zona Euro. Os direitos socioeconómicos fundamentais, incluindo o direito à saúde e o direito à habitação, têm sido repetidamente violados em nome do equilíbrio orçamental. As desvalorizações internas viraram de cabeça para baixo o mandato constitucional que exige das autoridades públicas que procurem remover os obstáculos à igualdade efetiva. Em nome do aumento da competitividade externa, as autoridades públicas têm realizado diversas formas de redistribuição inversa: a partir das pessoas em pior situação (trabalhadores, reformados, cidadãos enfermos e doentes, funcionários públicos) para favorecer os mais ricos (os gestores de topo e os detentores de riqueza).

O mesmo estado de emergência tem justificado o desenvolvimento de práticas constitucionais a nível supranacional, resultando num aumento de poder da menos representativa das instituições europeias (o BCE e as gémeas Cimeira do Euro e Eurogrupo, que operam de acordo com regras não escritas e opacas apenas respondendo a um clube de credores). Talvez o exemplo mais notável a este respeito seja o novo entendimento da extensão e alcance dos poderes do BCE. Se, antes da crise, a base de legitimidade estreita do BCE era tomada como uma razão para se ter uma interpretação correspondentemente estreita dos seus poderes (e, consequentemente, do que deveria ser entendido como competência da política monetária), após a crise, o BCE afirmou que poderia tomar toda e qualquer decisão, independentemente de estar ou não a invadir a competência nacional orçamental, desde que o BCE considerasse as medidas necessárias para garantir a eficácia da política monetária, uma posição que foi confirmada pelo Tribunal de Justiça da UE.

Utilizando a lei como uma arma de assalto, no entanto, mudou a própria natureza da lei. Houve várias tentativas de transpor para o direito constitucional europeu e nacional a mistura específica de neoliberalismo que sustenta tanto os programas de assistência financeira como as políticas preferidas do Eurogrupo, do BCE e do Comissário Europeu dos Assuntos Económicos e Financeiros. Inscrevendo no mármore constitucional as novas regras do jogo isto implica que se proíbam quaisquer políticas contrárias às políticas atuais. Esta situação implica transformar a constituição de um quadro de referência para uma camisa-de-forças.

17 Randall Henning, "Systemic conflict and regional monetary integration: the case of Europe", International Organization, Vol. 52, No. 3, 1992, pp. 537-74.

18 Magnus Ryner, "Europe's Ordoliberal Iron Cage: Critical Political Economy, the Euro-Area Crisis and its Management", Journal of European Public Policy, Vol. 22, No. 2, 2015, pp. 275-94.

Formalmente, a lei da camisa-de-forças ainda é "lei", mas na sua estrutura profunda (e no seu conteúdo substantivo) já não pode ser dito que é compatível com a democracia.

O sucesso dessa dupla subversão (material e estrutural) da lei tem sido até agora limitada. Significativamente, o documento-chave que contém a nova lei constitucional (o "Compacto Fiscal") não faz formalmente parte do direito da UE. Da mesma forma, poucos estados-membros consagraram uma regra de ouro do equilíbrio orçamental na sua lei fundamental. Os três únicos países que o fizeram (Espanha, Itália e Eslovénia) fizeram-no com relutância e, literalmente, à beira do colapso orçamental. A constituição nacional continua a ser (por agora) uma fonte normativa que pode ser utilizada como uma alavanca contra o novo e audaz constitucionalismo europeu emergente.

Reforço da tecnocracia

O Relatório dos Cinco Presidentes afirma estar motivado por preocupações relacionadas com a necessidade de promover uma maior prosperidade e solidariedade na Europa, mas, na realidade, o relatório exemplifica e reproduz os males que levaram à atual estrutura, em grande parte ilegítima, da governação económica da UE. O relatório concentra-se na transformação da governação económica da UE através do reforço do seu caráter tecnocrático, deixando a democracia como um apêndice no fim.

Em primeiro lugar, o documento reforça o papel da Comissão Europeia no renovado Semestre Europeu, ao estender o seu controlo nos planos europeu e nacional. Enquanto os parlamentos europeu e nacionais podem participar num "diálogo" sobre a *Análise Anual do Crescimento* (plano europeu) ou sobre *Recomendações Específicas* (plano nacional), as suas "supervisões" traduzem-se em poucos poderes formais e são demasiado tardias no processo para serem capazes de moldar as bases políticas desses documentos. No que diz respeito às denominadas *Recomendações Específicas* emitidas anualmente pela Comissão no âmbito do Semestre Europeu, o espaço para uma política democrática a nível nacional é sintomaticamente reduzido a um "certo grau de liberdade no que respeita às medidas exatas a implementar"[19].

Em segundo lugar, o relatório propõe novas instituições, como as autoridades nacionais para a competitividade ou um Conselho Orçamental Europeu, que iria aconselhar sobre matérias que vão desde as políticas orçamentais europeias e nacionais à fixação de salários em processo de negociação coletiva e, interferindo, assim, não só na política democrática, mas também no papel dos parceiros sociais. Muitas vezes ligada à pretensão de uma utilização mais enérgica do Procedimento Relativo aos Desequilíbrios Macroeconómicos, os conselhos e as orientações sobre boas práticas e certas referências produzidos por diversos organismos tecnocráticos poderiam adquirir um poder quase que obrigatório. Reforçando a tecnocracia, em vez de democracia, o *Relatório dos Cinco Presidentes* não apresenta um caminho viável para criar uma Europa mais democraticamente legitimada – e assim também (utilizando as palavras do relatório) mais resiliente.

[19] Relatório dos Cinco Presidentes, *Concluir a União Económica e Monetária Europeia*, Comissão Europeia, 2015, p. 9. https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/5-presidents-report_pt.pdf

2.3 Uma mudança para prioridades democráticas

A orientação para constitucionalizar doutrinas económicas neoliberais e a fixação de políticas de austeridade atesta um medo profundo da democracia por parte das elites dominantes na UE. Se todos os movimentos nesse sentido fossem aceites, então o processo eleitoral e a alternância de diferentes partidos no exercício do poder iria perder uma grande parte do seu significado.

Os grupos privilegiados que têm beneficiado muito com o aumento da desigualdade e com o aumento da participação dos lucros e das rendas na distribuição do rendimento podem ter boas razões para temer as pressões democráticas. No entanto, para a grande maioria, a democracia pode ser não apenas um valor político primário, como também uma força económica positiva.

Ficou claro, pelo menos, desde o trabalho de Keynes, que a incerteza em todo um sistema pode paralisar o investimento do setor privado e conduzir os detentores de riqueza a adotarem posições defensivas centradas na procura de liquidez, em vez de centrarem no desenvolvimento económico. Os potenciais investidores têm de lidar não somente com os riscos específicos dos seus próprios compromissos como também com o perigo de distúrbios generalizados que possam invalidar as suas tentativas para calcular os riscos prováveis e os rendimentos associados.

Este tipo de incerteza é intensificada em períodos de rápida mudança estrutural. Hoje, as convulsões geopolíticas, o avanço tecnológico rápido, os perigos ecológicos e muitas outras forças obscurecem a tentativa de avaliar as perspetivas de investimento.

Um forte consenso democrático, definindo prioridades claras para o desenvolvimento social e económico, e legitimando as instituições cujos compromissos são atingidos entre os diferentes grupos de interesses, pode ser uma força poderosa para reduzir a incerteza de todo o sistema e, assim, promover o investimento privado. Este foi o caso, por exemplo, na Europa do pós-Guerra, onde uma determinação política clara de prosseguir a reforma social e melhorar a situação dos trabalhadores conseguiu estabilizar as expetativas e incentivar os investimentos ligados ao aumento do consumo de massa e elevar os níveis educacionais.

Quase sempre serão necessários investimentos públicos para demonstrar o compromisso político com as prioridades em questão e criar a dinâmica económica na direção certa. Longe do "efeito de evicção" do investimento do setor privado, este tipo de compromisso pode incentivá-lo, moldando as expetativas do setor privado e reduzindo os riscos.

Hoje, por exemplo, duas dessas prioridades democráticas poderiam ser a transição para uma economia de baixo carbono e a convergência económica dos estados-membros de baixo rendimento para o nível do rendimento dos países mais avançados economicamente. No primeiro caso, uma liderança política forte teria de incentivar as empresas a investir em produtos e processos produtivos limpos; no segundo, poderia promover a confiança para que os mercados se possam expandir com o aumento dos rendimentos nos países em causa.

Por outro lado, ambos os exemplos ilustram os custos das estruturas não democráticas que hoje limitam as tomadas de decisão. Sem legitimidade, adotando uma postura defensiva e incapazes de mobilizar recursos para tais prioridades, as lideranças comunitárias são responsáveis por uma queda do investimento e por uma crescente ameaça de estagnação de longo prazo.

3. Migração, mercado de trabalho e a evolução demográfica na UE

3.1 Os desenvolvimentos atuais

As imagens dramáticas de milhares de imigrantes que tentam entrar na União Europeia (UE) chocou os cidadãos europeus e dividiu os países da UE quanto à forma de lidar com a situação. Por muito intensos que sejam os fluxos migratórios mais recentes, eles são eclipsados pelos que se verificaram no séc. XX. Na sequência do acordo de paz da Segunda Guerra Mundial, em 1950 a Alemanha Ocidental recebeu 7,8 milhões e a Alemanha Oriental 3,5 milhões de refugiados de origem étnica alemã que residiam na Europa Oriental e na antiga URSS. Um segundo movimento migratório importante foi associado com a reconstrução do pós-Guerra da Europa. Países como a Alemanha Ocidental, Grã-Bretanha, Holanda, França e Bélgica encorajaram as populações dos países do sul da Europa, das antigas colónias das potências europeias, bem como dos países da periferia da Europa, como a Turquia, a migrar para a Europa[20].

A criação e expansão da UE também levou a grandes fluxos migratórios. O princípio de "liberdade de circulação" no âmbito do Mercado Único tem aumentado gradualmente os fluxos migratórios dentro da UE. Por exemplo, em 2013, cerca de metade dos imigrantes (por local de nascimento) da população dos estados-membros da UE nasceu num outro país da UE, com a outra metade a ter nascido fora da UE[21]. A população migrante originária dos países não membros da UE tem uma estrutura etária jovem, com uma idade média de 35 anos em comparação com os migrantes com origem na UE 28 que têm uma idade média de 43 anos. As mulheres migrantes constituem 40% a 50% dos imigrantes, dependendo do país da UE.

A migração contribui para o crescimento da população e é importante económica e socialmente para a estrutura da população do país anfitrião. Os fluxos migratórios atuais e futuros devem ser colocados no contexto das alterações demográficas de longo prazo na UE. De acordo com as últimas projeções, a sua população está a envelhecer rapidamente devido a uma baixa taxa de fertilidade e ao aumento da esperança de vida. Como resultado, a população em idade ativa está a diminuir, aumentando o rácio de dependência das pessoas com pelo menos 65 anos relativamente às pessoas com idade compreendida entre os 15 e os 65 anos.

Parte do declínio da população ativa será compensada pelo afluxo de imigrantes de fora da UE. Em 2060 estima-se que 55 milhões de pessoas, ou 10% da população da UE dessa altura, será de migrantes, e que 40 milhões destes serão residentes na Zona Euro, predominantemente em alguns países – Itália (15,5 milhões), Grã-Bretanha (9,2 milhões), Alemanha (7,0 milhões) e Espanha (6,5 milhões). A migração será uma fonte vital de trabalho para esses países por causa das suas baixas taxas de fertilidade a longo prazo, especialmente em Itália, Espanha e Alemanha, que têm algumas das taxas de fertilidade mais baixas da UE.

---

20 Ver S. Castle, H. de Haas e M.J. Miller, The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World, Palgrave, Basingstoke, 2013; C. Dustmann and T. Frattini, "Immigration: The European Experience", NORFACE MIGRATION Discussion Paper No. 2012-01, 2012.

21 Ver Eurostat, Migration and migrant population statistics, 2012. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics#Database

A migração vinda de fora da UE não será capaz de resolver o desafio a longo prazo do envelhecimento demográfico e do aumento dos rácios de dependência, uma vez que as regiões de origem também estão elas a envelhecer e são suscetíveis de virem a ter taxas de dependência próximas das da UE daqui a algumas décadas. Nos próximos 10 a 15 anos, no entanto, a migração vai trazer uma contribuição positiva para o mercado global de trabalho na UE, tanto diretamente através do trabalho na indústria de serviços, incluindo os serviços de proximidade, intensiva em mão-de-obra e indiretamente, complementando os trabalhadores nativos nestas áreas[22].

Os fluxos migratórios atuais, mais uma vez, levantam questões sobre se os migrantes são economicamente necessários, se eles são um fardo para as finanças públicas e se estão "integrados" nas sociedades de acolhimento. A realidade sugere um impacto positivo dos migrantes na economia de acolhimento, especialmente se a migração for vista como um "mérito" ou, em algum aspeto, como um bem "comum" no sentido de proporcionar benefícios para todos, para além dos benefícios para os migrantes em si mesmos[23]. Por vezes, é afirmado que "os imigrantes ficam com os empregos dos nativos" e que "diminuem os salários" destes. Nenhuma destas afirmações é confirmada pelos dados disponíveis quer no médio quer no longo prazo.

O impacto negativo dos migrantes sobre os salários nativos é geralmente específico de determinados setores, é temporário e verifica-se ao nível dos salários mais baixos[24]. Os salários são apenas parcialmente definidos pelas forças da oferta e procura e o papel dos sindicatos e do quadro regulamentar do governo também são aqui importantes. Grande parte da pressão sobre os salários na Europa resulta da desregulação do mercado de trabalho que tem aumentado a flexibilidade deste mercado. Guarascio mostra que, em Itália, a legislação nos anos de 1990 liberalizou o mercado de trabalho, promoveu os contratos flexíveis, reduziu a proteção e aumentou assim a precariedade[25]. O impacto da crise financeira em 2008 e a subsequente recessão levou a uma queda na procura de trabalho que provocou uma tendência de descida dos salários reais em Itália no período compreendido entre 2000 e 2014. A estagnação, se não mesmo a diminuição dos salários reais na maioria dos estados-membros da UE durante o período de 2009 a 2014 é mais uma prova de que a crise e a recessão tiveram um impacto muito mais importante sobre os salários do que a migração interna da UE ou a proveniente de países terceiros[26].

Outras evidências sobre o impacto da recente migração intra-UE nas economias de destino foram apresentadas num estudo recente de Cancedda *et al.* feito em quatro cidades da UE

---

22 Eurofound, Labour mobility in the EU: Recent trends and policies, UE, Luxemburgo, 2015. http://www.eurofound.europa.eu/printpdf/labour-mobility-in-the-eu-recent-trends-and-policies-0

23 C. Giannone, "Some economics of migration in the EU", artigo apresentado na 21.ª Conferência para Políticas Económicas Alternativas na Europa, Roskilde, Dinamarca, 2015. http://www.euromemo.eu/annual_workshops/2015_roskilde/roskilde_workshops_papers/index.html

24 Ver C. Dustmann and T. Frattini, "Immigration: The European Experience", NORFACE MIGRATION Discussion Paper No. 2012-01, 2012.

25 D. Guarascio, "Italy's labour market reform: jobs act versus workers act.", artigo apresentado na 21.ª Conferência para Políticas Económicas Alternativas na Europa, Roskilde, Dinamarca, 2015. http://www.euromemo.eu/annual_workshops/2015_roskilde/roskilde_workshops_papers/index.html

26 Ver EuroMemo Group, EuroMemorandum 2015 What future for the European Union – Stagnation and polarisation or new foundations? 2015, Tabela 1.

(Leeds, Milão, Frankfurt e Roterdão), que apresentavam padrões de migração semelhantes aos verificados ao nível nacional nos respetivos países[27.] O estudo concluiu que, em Milão, a taxa de emprego dos migrantes era maior do que a dos nativos, em Leeds as taxas eram semelhantes e em Frankfurt verificava-se uma taxa ligeiramente mais baixa nos migrantes. Outros dados a nível global também confirmam que os migrantes têm taxas de emprego semelhantes às dos nativos, especialmente nos países que registam as mais fortes retomas desde a crise. Por outro lado, em países onde o impacto da crise foi mais acentuado (Espanha, Itália e Grécia), as taxas de emprego dos migrantes têm caído de forma mais intensa do que a dos nativos, uma vez que aqueles trabalham em setores mais afetados pela recessão[28].

Nos períodos de crescimento, os migrantes não são vistos como concorrentes, mas durante uma recessão a sua presença é sentida como uma ameaça, apesar do facto de eles sofrerem mais com o desemprego elevado do que os nativos. Cancedda *et al.* também notaram que os migrantes, no seu todo, preenchem postos de trabalho vagos que não foram ocupados pelos trabalhadores locais por causa das condições de trabalho desfavoráveis. Estes autores também se referem a conclusões semelhantes alcançadas por um estudo que foi feito sobre a vida dos migrantes da Europa Central e Oriental na Grã-Bretanha[29]. Cancedda *et al.* concluem que, quando foi observado um impacto negativo sobre os segmentos de baixo nível de formação ou segmentos semiespecializados do mercado de trabalho, isso era devido às práticas de exploração dos empregadores que utilizaram a disponibilidade de mão-de-obra migrante para forçar o trabalho nativo a aceitar salários mais baixos e condições mais degradantes.

O mesmo estudo mostrou que a maioria dos migrantes (mais de 67% em Frankfurt, Leeds e Roterdão e 90% em Milão) não estavam a receber quaisquer subsídios como abonos de família, subsídios de criança e subsídios para deficientes, dados que ficam pois muito abaixo da proporção de nativos que beneficiam de uma assistência semelhante. A utilização dos serviços de saúde também foi limitada devido ao sistema de seguros na Alemanha e na Holanda e aos atrasos associados ao sistema de referência na Grã-Bretanha. Os migrantes mencionam a lacuna de informação como um dos fatores que desencorajam a utilização entre outros dos serviços ao domicílio. Sempre que uma pressão específica nos serviços locais é atribuída à sua utilização pelos migrantes, os utilizadores nacionais referem-se ao contexto de austeridade que tem implicado cortes, por exemplo, na oferta de cuidados de saúde e de transportes públicos.

A utilização dos serviços sociais e de dinheiro público pelos migrantes levantou questão de saber quais são os custos e os benefícios para a economia de acolhimento atendendo ao seu impacto orçamental – a relação entre a despesa pública feita com migrantes e a sua contribuição fiscal ao longo do tempo de vida. A OCDE, no primeiro estudo comparativo deste tipo – em toda a UE, no Canadá, na Austrália e nos Estados Unidos – concluiu que:

27 A. Cancedda, M. Curtarelli, S. Hoorens, G. Viertelhauzen e J. Hofman, Socio-economic inclusion of migrant EU workers in 4 cities: Synthesis Report, Comissão Europeia, DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão, 2015.

28 Ver OECD, International Migration Outlook 2015, OECD Publications, Paris, 2015. http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2015-en. OECD. 2015; Indicators of Immigrant Integration 2015: Settling In, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/9789264234024-en

29 Ver A. Spencer, M. Ruh, B. Anderson, B. Rogaly, Migrants' lives beyond the workplace: the experience of Central and Eastern European in the UK. Joseph Rowntree Foundation, 2007.

"dependendo das hipóteses colocadas e da metodologia utilizada, as estimativas do impacto orçamental da imigração variam, embora na maioria dos países ele tenda a ser pequeno em termos de PIB e em torno de zero na média dos países da OCDE"[30].

De acordo com a literatura internacional sobre este tema, segundo Rowthorn, a contribuição líquida da migração situava-se entre +1% e -1% do PIB, consoante as hipóteses assumidas[31]. Num ano fiscal, a contribuição dos migrantes foi variável e dependia crucialmente do ciclo de atividade económica, sendo positiva em períodos de recuperação económica. Por exemplo, na Grã-Bretanha, durante o período compreendido entre 1999 e 2000, a contribuição líquida os migrantes em relação ao PIB foi de +0,3%[32]. Números semelhantes foram encontrados para a França[33]. Essas estimativas não têm em conta as contribuições não fiscais dos migrantes em relação ao PIB, o que indicia que a contribuição líquida estimada foi menor do que aquela que poderá ser de facto.

3.2 A política migratória da UE

A política migratória na UE é regida principalmente por considerações sobre o mercado de trabalho, como fazendo parte do projeto do Mercado Único. O princípio da "liberdade de circulação" no Tratado de Maastricht e mais tarde o tratado de Schengen tornaram-se os instrumentos fundamentais de política para o controlo e gestão da migração e das viagens dos cidadãos da UE e vindos de países terceiros. Deve-se notar, no entanto, que a migração de cidadãos de países não pertencentes à UE tem sido sempre uma matéria de política nacional.

Em 2015, a UE teve de lidar com um desenvolvimento importante que pôs em foco a sua política de asilo ao abrigo da regulamentação de Dublin para os requerentes de asilo. No verão de 2015, houve um aumento repentino no número de migrantes do Médio Oriente e do Norte da África, como resultado da continuada situação de guerra e da instabilidade na Síria, Líbia e Afeganistão. Os principais pontos de entrada foram a Itália, Grécia, Hungria e Croácia, que ficaram sob enorme pressão para lidar com o fluxo de cerca de 800 000 migrantes vindos de países terceiros, embora, para a UE como um todo, isto representasse apenas 0,14% da população. Estes países, que tinham sido fortemente afetados pelo impacto da recessão e dos subsequentes programas de austeridade receberam apenas um apoio muito limitado de outros estados-membros da UE, embora a Alemanha e alguns outros países do norte da Europa tenham suspendido temporariamente a regulamentação de Dublin e oferecido asilo diretamente aos migrantes da Síria.

A pressão da migração foi agravada pela decisão da Comissão de impor quotas aos estados-membros da UE, a fim de partilhar o encargo com os refugiados. Esta posição deu origem a sérias objeções por parte de alguns estados-membros da Europa de Leste, que argumentavam

30 OECD, International Migration Outlook 2013, Capítulo 3, "The fiscal impact of immigration in OECD countries", OECD Publishing, Paris, 2013. http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2013/the-fiscal-impact-of-immigration-in-oecd-countries_migr_outlook-2013-6-en

31 R. Rowthorn, "The fiscal impact of immigration on the advanced economies', Oxford Review of Economic Policy, Vol. 24, No. 3, 2008, pp. 560-580.

32 OECD, International Migration Outlook 2013, Capítulo 3 "The fiscal impact of immigration in OECD countries", OECD Publishing, Paris, 2013. http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2013/the-fiscal-impact-of-immigration-in-oecd-countries_migr_outlook-2013-6-en

33 X. Chojnicki, C, Defoort, C. Drapier, L. Ragot, Migrations et protection sociale: étude sur les liens et les impacts de court et long terme. Rapport pour la Drees-Mire, julho de 2010.

que não tinham a capacidade económica para lidar com um grande número de imigrantes. Também sustentaram que esta política era injusta tanto quanto eles próprios, e por um período de sete anos, tiveram de enfrentar restrições quanto à "liberdade de circulação" dos seus trabalhadores depois da sua adesão à UE, ao passo que os requerentes de asilo de países terceiros estavam a ser rapidamente apoiados para se estabelecerem na UE[34].

As questões anteriores aparecem num momento em que alguns estados-membros da UE têm argumentado contra o direito dos migrantes na UE terem "igualdade de tratamento em relação aos nacionais no acesso ao emprego, nas condições de trabalho e em todas as outras vantagens sociais e fiscais"[35]. A "liberdade de circulação" e a noção de igualdade de tratamento são elas fundamentais no princípio de "Funcionamento da UE", mas as diretivas da UE colocam como condição isto não se tornar um "peso" no país de acolhimento.

Tem havido poucas provas de um abuso em larga escala do sistema de segurança social dos migrantes da UE, mas em abril de 2013 os ministros da Áustria, Alemanha, Holanda e Grã-Bretanha argumentaram que deveriam poder utilizar medidas legais para combater o "turismo de bem-estar social". Em resposta, a Comissão Europeia referiu a existência de falta de provas quanto a este tipo de "turismo" e reiterou o princípio da liberdade de circulação. A Comissão sugeriu um plano de ação de cinco pontos para ajudar as autoridades locais a combater possíveis abusos dos sistemas de segurança social e de proteção social, combatendo os casamentos de conveniência, aplicando regras de coordenação na segurança social, melhorando a inclusão social, promovendo o intercâmbio das melhores práticas entre as autoridades locais e assegurando a aplicação da "liberdade de circulação"[36]. Como parte deste plano, a Comissão propôs o uso de 20% do Fundo Social Europeu (FSE) para promover a inclusão social e combater a pobreza nos estados-membros[37.] No entanto, com a viragem para a direita e a postura mais generalizada de anti-imigração nalguns países da UE existe agora um sério risco de restringir o princípio da "liberdade de circulação" ao longo do tempo. Isto não só vai contra os princípios democráticos da liberdade de migrar, mas também pode dificultar o crescimento em áreas onde a escassez de competências convive com o desemprego.

3.3 A necessidade de uma política migratória mais ativa e mais inclusiva

Inclusão e solidariedade raramente estiveram em destaque nas discussões iniciais sobre a migração e a "liberdade de circulação" a nível oficial na UE, exceto através do termo geral de não-discriminação. No plano acima citado, a "inclusão" foi colocada na agenda da discussão sobre os desafios levantados pela migração com o apoio do FSE, mas é duvidoso que isso venha a ser suficiente para enfrentar os desafios sociais colocados pelos migrantes. O FSE é

34 A preocupação atual com a UE cristã ignora os séculos de presença e de influência muçulmana na Europa (e.g. em Espanha e nos Balcãs) e a história mais recente de centenas de milhares de muçulmanos da Turquia, Marrocos, Argélia, Paquistão Bangladesh, etc…, que estão a viver e a trabalhar na Europa desde os anos de 1950.

35 A. Cancedda, M. Curtarelli, S. Hoorens, G. Viertelhauzen e J. Hofman, Socio-economic inclusion of migrant EU workers in 4 cities: Synthesis Report, Comissão Europeia, DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão, 2015, p. 35. O governo conservador britânico tem argumentado que "a liberdade de circulação" tem sido usada para turismo de bem-estar social pelos migrantes na UE e que tem, portanto, de ser restrito, apesar da falta de evidência e das objeções da Comissão Europeia.

36 Comissão Europeia, Free movement of people: five actions to benefit citizens, growth and employment in the EU, 2013. http://ec.europa.eu/justice/newsroom/citizen/news/131008_en.htm.

37 Comissão Europeia, Comissão Europeia reitera liberdade de circulação de pessoas. Bruxelas, 25 de novembro de 2013. Última atualização: 22-10-2015. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1041_pt.htm

principalmente um instrumento do mercado de trabalho tendo como objetivo melhorar a formação e o desenvolvimento de competências e promover a flexibilidade da força de trabalho. Além disso, o mandato de inclusão social do FSE tem estado mais vocacionado para os grupos desfavorecidos, como pessoas com deficiência ou pessoas pobres pouco qualificadas, do que para os migrantes[38.]

O que é necessário é um movimento de retorno aos princípios fundadores da UE. De acordo com o artigo 3.º do Tratado da União Europeia, "A União promove a coesão económica, social e territorial, e a solidariedade entre os Estados-Membros [e]... com o resto do mundo..." (Tratado da UE, art. 3.º). Inicialmente, a UE abordava a questão da solidariedade através da eliminação de toda e qualquer discriminação com base na nacionalidade dos trabalhadores de diferentes estados-membros. Desta forma, os apoios sociais, como o seguro de saúde, também foram conferidos aos familiares imediatos dos trabalhadores, independentemente da sua nacionalidade. Isto foi seguido pela concessão aos migrantes economicamente não ativos, como os estudantes, de direitos às prestações sociais não contributivas, como as bolsas de subsistência.

A primeira geração de direitos foi estabelecida com base nas contribuições fiscais dos trabalhadores imigrantes no país de acolhimento permitindo-lhes, a eles e às suas famílias, beneficiar dessas mesmas contribuições, independentemente da sua nacionalidade. A segunda geração de direitos foi conferida aos migrantes, independentemente do seu estatuto laboral e, como tal, tratava-se de direitos não derivados das contribuições feitas. Isto teve implicações redistributivas no país de acolhimento mostrando solidariedade ao partilhar os seus recursos numa base não-discriminatória. Finalmente, e no contexto do Tratado de Maastricht, o âmbito das prestações não contributivas aumentou substancialmente, ampliando a noção de solidariedade financeira.

A maioria dos direitos, no entanto, tem de ser reivindicada, muitas vezes em tribunais, a fim de se apurar a elegibilidade e os migrantes socialmente mais débeis, como os ciganos e outros nómadas, têm mais dificuldade em os reivindicar. E são estes direitos não contributivos que são os mais contestados pelos partidos de direita e pelos eurocéticos que afirmam que se está a generalizar o "turismo de bem-estar social" – algo para o qual há muito poucas provas.

Na Europa, a migração tem sido uma importante via para escapar ao desemprego e à pobreza, bem como um meio para fugir de guerras e perseguições. As nações de acolhimento e os seus povos têm demonstrado a sua solidariedade através da partilha de recursos, algo que será pago depois, ao longo do tempo, com trabalho e outras contribuições. O debate atual sobre o direito dos migrantes à proteção social na UE é sobre a solidariedade e a redefinição das fronteiras de uma comunidade social europeia. A implementação de uma união monetária europeia, sem uma união orçamental correspondente e uma política de solidariedade orçamental revelou as tensões que podem surgir entre os seus membros, como pode ser observado, por exemplo, no caso da Grécia. A solidariedade orçamental que fornece suporte para a migração de cidadãos da UE poderia ajudar a UE a ultrapassar a crise atual. Uma Europa

38 Ver A. Eydoux, "Migration and the race to the bottom of the European labour standards" e E. Hartmann, "The emerging European solidarity: enabling condition and their limits", artigos apresentados na 21.ª Conferência para Políticas Económicas Alternativas na Europa, Roskilde, Dinamarca, 2015. http://www.euromemo.eu/annual_workshops/2015_roskilde/roskilde_workshops_papers/index.html

da solidariedade (em vez de austeridade) tem uma base bem melhor para estender a mão a centenas de milhares que fogem de guerras no Médio Oriente e em África, sem dar origem a uma posição anti-imigração populista.

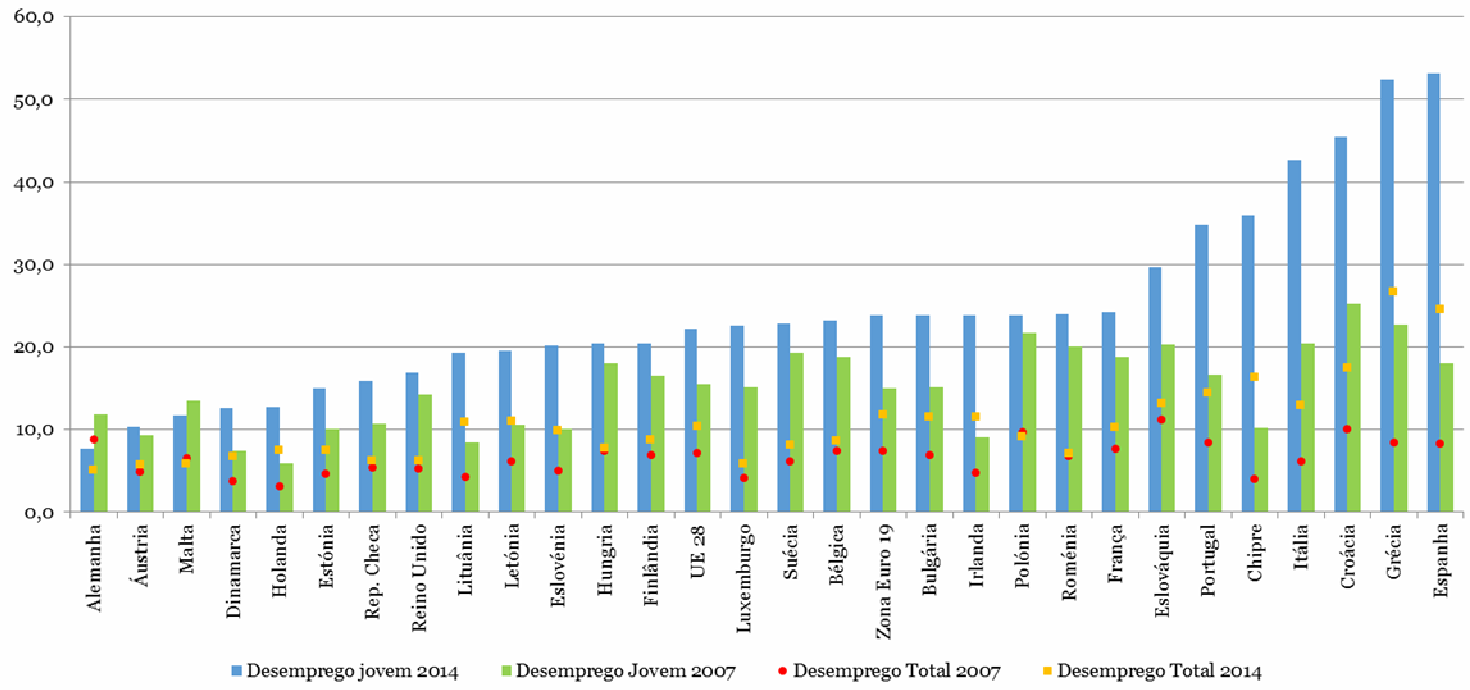
A UE tem de manter-se firme no princípio da "liberdade de circulação", pois é talvez a única área onde os povos da Europa são diretamente afetados e vivem a diversidade cultural e de "cidadania" da Europa, que esperamos venha a ser uma cidadania inclusiva e integrada.

4. Desemprego jovem na Europa

4.1 A dimensão do problema

As pessoas mais jovens têm sofrido níveis de desemprego muito elevados como consequência da crise da Zona Euro e da tentativa de resolver essa crise pela "austeridade" e pela consolidação orçamental rápida. A situação de milhões de jovens desempregados não é apenas um dos problemas sociais mais graves na União Europeia (UE), esta situação também representa o fracasso dos respetivos estado-membros e da liderança da Comissão para garantir o futuro da União. Por estas razões, esta edição do EuroMemorandum concentra-se sobre este problema. Isso não significa que os outros aspetos da crise social, agravada dia após dia pelas políticas de austeridade, sejam menos importantes.

Figura 4.1: Taxas de desemprego total e desemprego jovem em 2007 e 2014



Fonte: Eurostat.

A figura 4.1 mostra que, embora o desemprego geral tenha aumentado em quase todos os estados-membros desde 2007 (com a Alemanha como a única grande exceção), o aumento das taxas de desemprego dos jovens (de acordo com o Eurostat quem tem uma idade compreendida entre os 15 e os 24 anos) foi muito maior, alcançando os 20% na UE como um todo e níveis muito mais elevados, especialmente, nos países submetidos aos constrangimentos da Troika e a programas de "reforma".

Para uma imagem mais completa, é necessário considerar tanto os rácios de desemprego como as taxas de desemprego. A taxa de desemprego é o número de desempregados dividido pela população ativa, ou seja, pessoas que não estão no sistema de ensino em tempo integral. O rácio de desemprego, no entanto, reflete o número de desempregados como uma proporção do total da população na faixa etária relevante, ou seja, incluindo o grande número

de pessoas do grupo etário dos 15 aos 24 anos que estão no sistema ensino a tempo inteiro e que não são contabilizados como empregados ou desempregados[39]. (Além disso, cerca de 10% desta geração não aparece como desempregada porque, apesar de não estar no sistema de ensino, também não procura trabalho. Este número alarmante indica que um número muito grande de pessoas mais jovens pode estar ameaçada pela marginalização social.) Os rácios de desemprego são muito menores do que as taxas de desemprego, mas, sem dúvida, subestimam o problema porque muitos jovens que estão registados como estudantes são, na realidade, desempregados que rapidamente deixariam de estudar caso encontrassem uma oportunidade real de emprego.

Tabela 4.1: Taxas e rácios de desemprego para a faixa etária dos 15-24, em 2014

	Taxa de desemprego rate	Rácio de Desemprego
Alemanha	7.7	3,9
Irlanda	23,9	8,9
Grécia	52,4	14,7
Espanha	53,2	19,0
Croácia	45,5	15,3
Itália	42,7	11,6
Chipre	36,0	14,5
Eslováquia	29,7	9,2
Grã-Bretanha	16,9	9,8
Zona Euro (19)	23,8	9,5
UE (28)	22,2	9,2

Fonte: Eurostat.

Na UE como um todo, cerca de 5,6 milhões de pessoas com idades entre os 15 e os 24 anos estão desempregadas, com os piores números situados nas economias mais fracas e naquelas em que foram aplicadas as mais drásticas políticas de austeridade.

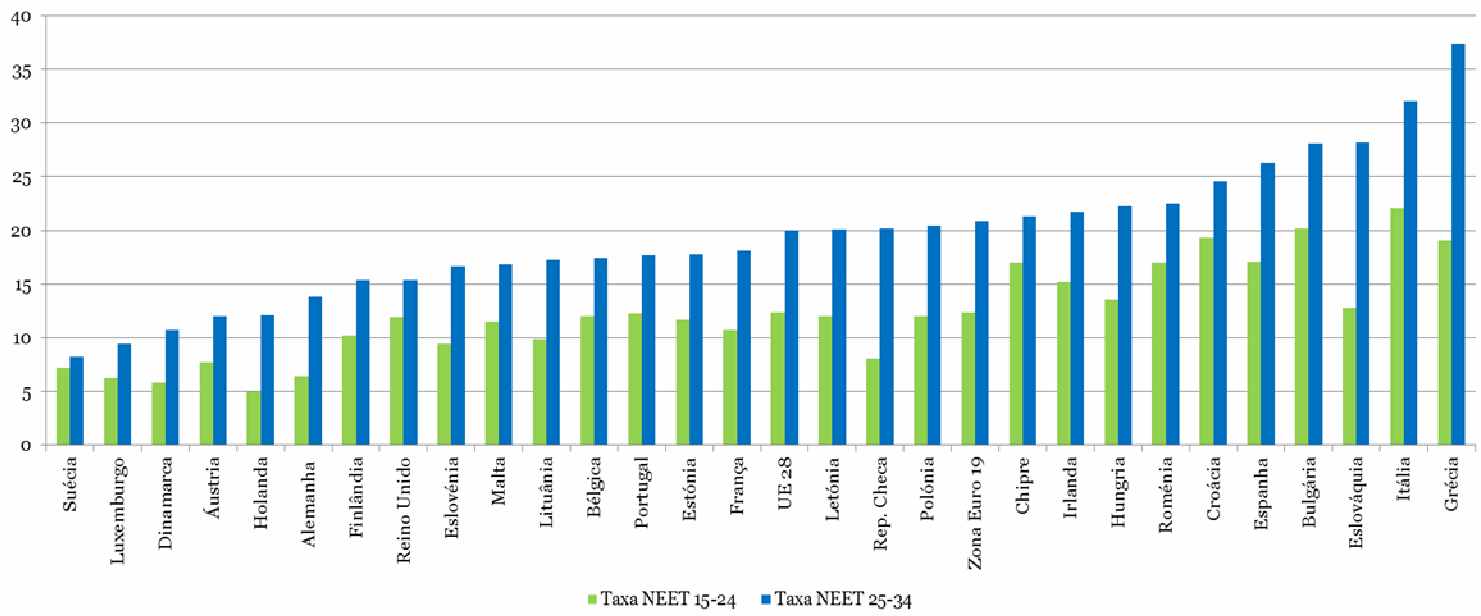
Também é necessário considerar a faixa etária seguinte que enfrenta uma situação semelhante e, em alguns aspetos enfrenta até problemas mais graves: está longe de ser muito mais fácil encontrar emprego para os trabalhadores nos vinte e tantos anos. Um dos indicadores mais utilizados quanto à marginalização dos jovens é a percentagem de NEET, isto é, aqueles que estão sem emprego, sem educação ou sem formação. Em todos os estados-membros da UE esta taxa no grupo etário dos 25 aos 34 anos é maior do que a do grupo etário dos 15 aos 24 anos. Consequentemente, poderíamos argumentar que o problema do desemprego e da inatividade é mais grave no primeiro grupo do que no segundo[40]. As taxas dos NEET são mais elevadas para as mulheres do que para os homens (17,2% contra 13,6%

39 Para os mais novos, de idade compreendida entre os 15 e os 19 anos, a grande maioria pode estar a tempo inteiro na educação de forma que a taxa de desemprego é calculada a partir do pequeno número de jovens que saíram da escola demasiado cedo.

40 Para um estudo mais detalhado dos dados sobre o desemprego jovem, ver K. Filinis, "Redefining the youth unemployment in Europe", artigo apresentado na 21.ª Conferência para Políticas Económicas Alternativas na Europa, Roskilde, Dinamarca, 2015. http://www.euromemo.eu/annual_workshops/2015_roskilde/roskilde_workshops_papers/index.html

para a UE como um todo) e isto pode refletir uma pressão continua para subordinar as mulheres jovens a responsabilidades domésticas dentro de muitas famílias. Faremos apenas um breve relato de alguns dos problemas socioeconómicos associados ao desemprego jovens. Em primeiro lugar, a falta de oportunidades de emprego reflete-se não só no desemprego mas também nas piores formas de trabalho, com os jovens em particular, muitas das vezes a serem apenas capazes de encontrar empregos precários e mal pagos. Um problema relacionado com isto é o das competências específicas ou gerais não utilizadas: jovens com elevadas qualificações académicas ou elevada formação profissional, que só conseguem encontrar trabalho não qualificado ou pouco qualificado. Um número crescente de pessoas mais jovens também pensam que eles só podem encontrar trabalho emigrando, levando com eles os conhecimentos e as competências com as quais o investimento social nos seus países de origem os dotou, de modo que a fuga de cérebros é mais uma desvantagem a adicionar ao conjunto das desvantagens das economias mais fracas[41].

Figura 4.2: População jovem: Sem Emprego, Sem Educação ou Sem Formação (NEET, taxa de 2014)



Fonte: Eurostat.

Os subsequentes problemas sobre o desemprego jovem não estão confinados à esfera do próprio emprego. As famílias ficam numa situação desconfortável quando os seus membros mais jovens são incapazes de sair de casa e de criarem novas famílias, um fenómeno que tem aspetos demográficos, domésticos e afetivos. Talvez a consequência mais grave da falta de oportunidades para os jovens seja simplesmente o desperdício, a perda de potencial, não só no domínio económico mas também em termos de política, cultura, relações interpessoais e vida associativa.

[41] Consequentemente, entre 2009 e 2013, 408 mil pessoas emigraram da Irlanda, supostamente o estudante modelo da sala de aulas da Troika, contra os 270 mil que imigraram. Perto de 55% dos emigrantes tinham idades compreendidas entre os 18 e os 30 anos.

As taxas de desemprego para homens e mulheres são aproximadamente iguais, com a taxa das mulheres, em média, a ser um pouco abaixo da taxa masculina, embora, como mencionado acima, a percentagem de mulheres jovens que estão sem emprego, sem educação ou sem formação seja substancialmente superior à dos homens. Esta é uma característica geral do recente aumento do desemprego. Dificilmente representa um progresso social, mas sim o facto de os setores mais afetados pelas fases iniciais da crise terem sido aqueles onde o emprego masculino está concentrado, como a construção, por exemplo. Mais recentemente, no entanto, o emprego das mulheres tende a ser o mais afetado. Com efeito, como a pressão para políticas de austeridade se tornou ainda mais intensa, os serviços públicos, como a saúde e a educação, têm sido mais afetados e são estes também que empregam um número desproporcional de mulheres.

Na UE como um todo as taxas de desemprego jovem (entre os 15 e os 24 anos) em 2014 eram de 21,4% e 22,8% para as mulheres e os homens, respetivamente. Para o grupo etário seguinte (entre os 25 e os 34 anos) as taxas eram quase iguais: 13,7% para as mulheres, 13,8% para os homens. No entanto, no caso da Grécia, onde o desemprego jovem atingiu níveis extremamente elevados, há alguma prova de discriminação contra as mulheres, seja no mercado de trabalho, seja no acesso à educação, ou em ambos, com uma taxa de 58,1% para as mulheres jovens (entre os 15 e os 24 anos), contra 47,4% para os homens da mesma idade.

4.2 A resposta política e a *Garantia para a Juventude*

Entre 2010 e 2015, a Direção-Geral do Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão da Comissão Europeia apresentou um caso excecionalmente construtivo e emblemático para a política social da UE, apesar da prioridade acordada pela Comissão como um todo para as regras da concorrência e das restrições sobre as despesas públicas. Mais ainda, em resposta ao aumento do desemprego jovem, foi lançada uma iniciativa concreta com impactos positivos sobre as políticas sociais dos estados-membros. Em ambos os casos houve um desvio, embora, infelizmente, possa vir a ser somente transitório, da prática da Comissão com a qual os objetivos de política social normalmente têm um significado essencialmente retórico.

A Recomendação do Conselho relativa ao estabelecimento de uma *Garantia para a Juventude* foi formalmente adotada em 22 de Abril de 2013. Esta pressupõe medidas de apoio para a juventude que assegurem que todos os jovens com idade inferior a 25 anos recebam uma oferta de emprego de boa qualidade, educação continuada, um programa de formação profissional ou um estágio profissional no prazo de quatro meses após ficar desempregado ou deixar o sistema de ensino formal. Uma vez que ficou claro que alguns estados-membros com economias mais débeis não teriam os recursos para lançar esta iniciativa, foram disponibilizados fundos específicos: a *Iniciativa para o Emprego dos Jovens*, acordada em fevereiro de 2013 pelo Conselho Europeu, que afeta pelo menos 3,2 mil milhões de euros em financiamento específico em países com regiões onde as taxas de desemprego jovem sejam particularmente elevadas (25%), a fim de apoiar a execução da *Garantia para a Juventude*. Algum apoio financeiro adicional, de 3,2 mil milhões de euros, está também a ser oferecido através do Fundo Social Europeu. A *Garantia para a Juventude* em si oferece a um jovem com idade entre os 18 e os 24 anos um trabalho, experiência de trabalho, aprendizagem, formação ou combinação de trabalho e formação dentro de um período de tempo definido depois de deixar a escola ou ficar desempregado. É recomendado pela Comissão Europeia que esta medida deva ser oferecida aos jovens no prazo de 4 meses depois de cair no desemprego.

Parece altamente provável que esses recursos possam ser inadequados mesmo nas regiões onde eles estão concentrados. Eles são destinados a cobrir todo o período até 2020 e o FSE comenta que "os estados-membros terão de complementar esta ajuda com fundos adicionais substanciais do FSE e investimentos nacionais em reformas estruturais para modernizar o emprego, os serviços sociais e a educação para os jovens, ao mesmo tempo que têm de reforçar a capacidade das estruturas relevantes e melhorar o acesso à educação, a sua qualidade e as redes de procura de trabalho"[42]. Tais melhorias administrativas e educacionais não serão fáceis de alcançar em países completamente desorganizados pelas exigências da Troika; os 160 milhões de euros em financiamento específico afeto à Grécia e para o período até 2020 tem de ser visto no contexto de cortes na despesa impostos pela Troika que significaram uma redução da despesa pública de 128 mil milhões de euros em 2009 para 89 mil milhões de euros em 2015. Outros países de baixos rendimentos enfrentam dificuldades na aplicação da garantia e na monitorização da qualidade dos pacotes de suporte oferecidos aos desempregados jovens[43]. Os problemas administrativos são desafiantes e numa ampla gama de partes interessadas têm de ser coordenadas as suas atividades para tornar este tipo de intervenção efetiva.

Parece inevitável que a qualidade da formação e da experiência de trabalho prestadas aos jovens irão variar amplamente entre os estados-membros. Em alguns países com sistemas de segurança social mais desenvolvidos já existem serviços de emprego sofisticados que fornecem o apoio de qualidade aos jovens previsto na *Garantia para a Juventude*. Um estudo do Eurofound menciona, por exemplo, a Áustria, a Finlândia e a Suécia como tendo serviços muito eficazes, que em alguns aspetos, podem funcionar como um modelo para outros países[44].

Se a *Garantia para a Juventude* e a *Iniciativa para o Emprego dos Jovens* se tornassem características assumidas e reconhecidas das políticas europeias de emprego, com um melhor financiamento dos serviços nos estados-membros mais fracos, poderiam então representar um avanço no sentido de prestações sociais mais adequadas e responsáveis na UE. Existe o perigo de, no entanto, que estas serem vistas apenas como uma resposta *ad hoc* a uma emergência temporária, a ser desmontados logo que os números do desemprego comecem a cair. O futuro dos programas irá indicar se na verdade existe alguma vontade real para enfrentar de forma séria o défice social da UE.

4.3 A abordagem baseada nos direitos sociais para a política social

Para a UE restaurar a sua legitimidade social é vital reformar a sua abordagem quanto à governação da Zona Euro. A resposta à crise da Zona Euro tem considerado até agora as áreas-chave do mercado de trabalho e da política social subjugadas aos valores neoliberais. As políticas da UE têm incidido na degradação das normas laborais através da remoção dos mecanismos de proteção do emprego e pondo em causa a negociação coletiva. Em última

42 Comissão Europeia, "Youth Employment Initiative and the European Social Fund", European Social Fund thematic paper, 2014.

43 Para o caso da Croácia, ver Z. Mrnjavac, "The Implementation and problems of youth guarantee model in Croatia', artigo apresentado na 21.ª Conferência para Políticas Económicas Alternativas na Europa, Roskilde, Dinamarca, 2015. http://www.euromemo.eu/annual_workshops/2015_roskilde/roskilde_workshops_papers/index.html

44 Eurofound, Social Inclusion of Young People, 2015.

análise, isso força os países europeus a um nivelamento por baixo dos chamados mínimos sociais, bloqueando a procura e a atividade económica, comprometendo ainda mais as tentativas para gerar o crescimento do emprego e combater o desemprego jovem. Ao reincorporar-se valores sociais na política do mercado de trabalho, esses resultados adversos podem ser evitados e as economias da Zona Euro podem ser reorientadas no sentido de voltarem a ter elevados padrões nacionais.

Na Europa, a principal organização de direitos é o Conselho da Europa, que supervisiona tanto a Convenção Europeia dos Direitos do Homem e a Carta Social Europeia. Esta Carta, em particular, tem desenvolvido normas sociais e laborais exigentes com base numa série de direitos sociais. Melhorar as ligações institucionais entre a UE e o Conselho da Europa fornece pois um meio promissor para a primeira voltar a incorporar os valores sociais.

A Nova Governação Económica da UE é conduzida em torno do Semestre Europeu, no qual a Comissão Europeia assume um papel fundamental no desenvolvimento e na coordenação de políticas. A Comissão propõe a *Análise Anual do Crescimento* e emite *Recomendações Específicas por País* e outras recomendações como parte dos procedimentos de execução (Procedimento dos Défices Excessivos e Procedimento Relativo aos Desequilíbrios Macroeconómicos), que são apoiados por uma quantidade considerável de estudos realizados pelas suas equipas. Se a Comissão tivesse sido obrigada a inserir os direitos sociais neste processo, muitos dos resultados adversos que até agora têm sido observados em áreas como a política de mercado de trabalho poderiam ter sido evitados. Uma tal obrigação implicaria um empenhamento na análise dos direitos no trabalho preparatório para o Semestre Europeu, o que permitiria à Comissão identificar as políticas em risco de destruir os direitos.

Qualquer interferência nos direitos das recomendações de política teria de ser explicitamente justificada com base no princípio da proporcionalidade, através do qual a UE tem historicamente abordado os direitos fundamentais. Isto significa que qualquer interferência nos direitos teria de ser feita por motivos legítimos, previstos em lei, e proporcional ao objetivo que pretenderia alcançar. No entanto, a Comissão por si só não tem a experiência necessária para garantir que os direitos sejam respeitados. Uma ligação institucional explícita ao Conselho da Europa, pelo qual a Comissão pode contar com as competências do Comité Europeu dos Direitos Sociais (o corpo que tem a seu cargo a tarefa de monitorar a Carta Social Europeia), permitiria que fossem utilizados os direitos adequados. Além disso, a abertura do Semestre Europeu a sindicatos e a ONGs sociais permitiria um nível adicional de controlo sobre o impacto social das políticas na Zona Euro. Isso proporcionaria um meio através do qual as políticas que não respeitassem devidamente os direitos poderiam ser contestadas no quadro institucional do Semestre Europeu.

O Conselho da Europa tem uma longa história de desenvolvimento de padrões elevados de direitos sociais. Vários direitos são de particular relevância para as políticas do mercado de trabalho que estão a ser promovidas pela Comissão. Esta procurou descentralizar a negociação coletiva e aumentar a flexibilidade no mercado de trabalho, reduzindo os níveis de proteção do emprego. Estas políticas têm sido justificadas alegando que vão aumentar os níveis de emprego e combater o desemprego jovem. Então, a que se deveria assemelhar uma análise baseada em direitos? Dois direitos são de particular importância: o direito à negociação coletiva e o direito a condições de trabalho justas e equitativas, sendo que ambos

têm sido sistematicamente prejudicados pelas propostas políticas da Comissão destinadas à descentralização da negociação coletiva e a aumentar a flexibilidade no mercado de trabalho.

Como mencionado acima, a UE tem tradicionalmente utilizado um teste de proporcionalidade em três etapas. Primeiro, teria de ser estabelecido que as políticas que visam interferir com os direitos o fazem em nome de um objetivo legítimo. Se o objetivo da Comissão é aumentar os níveis de emprego, este é certamente legítimo. No entanto, a utilidade destas políticas para atingir esse objetivo, também tem de ser tida em conta. A este nível, é importante que no EuroMemorandum e em muitos outros estudos, se façam críticas significativas às políticas da Comissão, numa perspetiva económica, argumentando que a sua abordagem política atual prejudica quer a procura interna quer a atividade económica, impedindo-se assim que esta aumente os níveis de emprego. Estas críticas põem em causa a legitimidade dessas políticas.

Em segundo lugar, as políticas que interferem com direitos têm de ser previstas por lei. As Recomendações Específicas por País e as restantes recomendações no âmbito dos processos de execução estão na forma de orientações, com os detalhes das políticas reais a serem deixadas para os governos dos estados-membros trabalharem. Normalmente, as recomendações são geralmente aplicadas através de legislação. No entanto, é relevante notar que alguns governos, nomeadamente os governos espanhol e italiano, têm procurado implementar as políticas exigidas pelas autoridades da UE através da utilização de decretos-lei. Estas situações, portanto, devem ser tidas em conta quando se analisa se a interferência nos direitos está ou não prevista na lei.

Embora a abordagem baseada num quadro de direitos seja atraente tanto por razões políticas como por razões económicas, esta tem de ter em conta as tensões na agenda para o emprego de hoje. Os direitos a serem afirmados – direitos à segurança, à manutenção de rendimentos, à educação, a períodos de licença antes da idade de reforma – não deveriam ter por base as ideias tradicionais de um emprego ao longo da vida e de um emprego a tempo inteiro. Este é um modelo que já não é mais possível (se é que alguma vez o foi). As medidas neoliberais do tipo *workfare* e outras políticas individualistas, pressionando para que se "ganhe o seu próprio sustento " tentam disfarçar a crescente socialização do trabalho a que hoje se assiste.

Duas questões crucialmente importantes são: (a) ter em conta seriamente a questão da distribuição do rendimento – a desigualdade é em parte a consequência da externalização dos custos por parte das empresas, utilizando a flexibilidade e a precariedade para transferir os custos das reestruturações para as suas vítimas; (b) reafirmar a responsabilidade dos organismos públicos como os verdadeiros agentes da socialização do trabalho, com a educação, os serviços públicos, as empresas públicas e o emprego no setor público, fornecendo estruturas para o aparecimento de oportunidades enquadradas por direitos em atividades socialmente significativas. Isto tem de incluir formas alternativas de emprego para as quais a economia social fornece um ponto útil de orientação. Finalmente, toda e qualquer interferência com os direitos deve ser proporcional ao seu objetivo. Sobre esta questão, é necessário recorrer à jurisprudência desenvolvida em torno da Carta Social Europeia, pelo Comité Europeu dos Direitos Sociais, que diretamente abordou numerosos exemplos de políticas que poderiam ser consideradas proporcionais. A pedido da Comissão, o Comité Europeu dos Direitos Sociais emitiu uma série de constatações de não conformidade em relação às políticas adotadas. Em Espanha, em particular, a descentralização forçada de estruturas de negociação coletiva e as disposições que permitem aos empregadores minar

acordos coletivos tem-se considerado estar a interferir excessivamente com o direito à negociação coletiva. Além disso, a utilização de períodos de formação excessivos em que os trabalhadores não têm qualquer proteção tem igualmente sido considerada estar a interferir excessivamente com os direitos dos trabalhadores. Não há aqui espaço suficiente para tratar o conjunto da jurisprudência que incide sobre a matéria dos direitos sociais. O ponto importante é, no entanto, saber que normas claras sobre estes direitos foram estabelecidas e quais destas normas têm atualmente sido minadas pela abordagem atual utilizada pelo tipo de governação da Zona Euro.

Como já se mostrou no anterior EuroMemorandum, o desemprego jovem não pode ser adequadamente combatido por políticas neoliberais ou em prejuízo das normas laborais. Uma estratégia alternativa pode basear-se na inclusão de uma obrigação de respeitar os direitos sociais no quadro da governação da Zona Euro e da UE como um todo.

5. O desafio da Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento e a Parceria Oriental

5.1 Desenvolvimentos recentes: protestos crescentes e propostas de reforma

A Parceria Transatlântica de Comércio e Investimento (TTIP) não é apenas um Acordo de Comércio Livre (ACL), como a Comissão Europeia o apresentou pela primeira vez. Considerado um ACL profundo, um acordo comercial de terceira geração – também apelidado como a versão económica da NATO – que toca em campos que envolvem escolhas sociais, estilos de vida e preferências coletivas. Isso envolveria nomeadamente a remoção de barreiras não-tarifárias e a Resolução de Litígios entre Investidores e Estado (ISDS), um regime de decisões sobre investimentos internacionais quase inteiramente gerido por interesses privados.

O alcance da TTIP afeta a resolução dos conflitos que surjam. Estes conflitos incidem sobre a forma de regular a economia (conflitos normativos), enquanto os conflitos desencadeados pelos acordos tradicionais de comércio estão principalmente relacionados com as vantagens e os custos de compensação que ocorrem entre setores económicos (conflitos distributivos)[45].

Foi tarde que os cidadãos europeus reagiram a esta iniciativa. Foram genericamente apanhados de surpresa, uma vez que não houve nenhum debate público preliminar organizado sobre o conteúdo do acordo, sobre as questões que se podem levantar, sobre as suas implicações. Gradualmente, o movimento de oposição tem vindo a ganhar força. Em outubro de 2015 250 000 pessoas juntaram-se em Berlim para expressarem a sua hostilidade ao tratado. 45% dos alemães opõem-se-lhe em comparação com 25% em fevereiro de 2014. Um amplo leque de forças sociais declararam a sua hostilidade ao Tratado, incluindo sindicatos, ONGs, associações de consumidores, entre outras. O vasto e crescente número de autoridades locais afirmam estarem "fora da TTIP". Em setembro de 2015, 54% dos franceses consideraram-se do "lado de fora" da TTIP.

As autoridades europeias e os estados-membros parecem estar surpreendidos com a extensão da oposição. Tendo surgido divisões entre os estados-membros quanto ao ISDS, suspenderam-se as suas negociações em janeiro de 2014. Enquanto isso, os Estados Unidos são inflexíveis considerando que o ISDS deve estar incluído em qualquer acordo futuro. A Comissão, embora reconhecendo o profundo ceticismo dos cidadãos europeus recusa-se a abandoná-lo. Questionado a apresentar os seus pontos de vista, o Parlamento Europeu, declarou em Julho de 2015 numa resolução não vinculativa de que é a favor do Tratado.

A amplitude da oposição à TTIP está a obrigar a Comissão a modificar a sua estratégia de comunicação. A nova política de comércio europeia (outubro de 2015) intitulada *Comércio para todos: Rumo a uma política mais responsável em matéria de comércio e de investimento* diz ser mais transparente e mais em sintonia com os valores europeus, salvaguardando o seu modelo social e a sua regulação. No entanto, num contexto global de liberalização competitiva – o acordo de princípio sobre a TPP (Parceria Transpacífico), tratado gémeo da TTIP, foi

45 G. Siles-Brügge e F. de Ville, "The transatlantic Trade and Investment Partnership and "normative" trade conflict: a Polanyan moment in Trade?', artigo apresentado na 21.ª Conferência para Políticas Económicas Alternativas na Europa, Roskilde, Dinamarca, 2015. http://www.euromemo.eu/annual_workshops/2015_roskilde/roskilde_workshops_papers/index.html

assinado em outubro de 2015 – a estratégia comercial europeia de liberalização total tem sido reafirmada. Os principais países da Ásia são o alvo principal dos acordos comerciais: para um ACL com o Japão, as negociações estão em andamento e um acordo de investimento com a China também. Além disso, o lançamento das negociações de novos ACL com, por exemplo, a Austrália, Nova Zelândia e as Filipinas, está à vista. A orientação política central do novo documento é pretender estender ainda mais a abordagem da "Coligação de vontades" dos países ricos, impondo uma profunda liberalização e desregulação neles próprios e nos outros.

A Comissão propõe uma reforma do ISDS, substituindo tribunais privados *ad hoc* – como estava planeado para a TTIP – por "tribunais" de arbitragem incluindo um órgão de recurso constituído a partir de uma lista fixa elaborada pelos Estados Unidos (EUA) e pela União Europeia (UE).

Embora estas reformas representem um reconhecimento bem-vindo de que há algumas falhas fundamentais nos painéis existentes para resolver disputas, a proposta de reforma evita os problemas essenciais com o ISDS: a capacidade de grandes empresas em processar os governos e ao fazê-lo em atacar as regras adotadas democraticamente em proteção do interesse público. Além disso, a proposta tem um largo leque de cláusulas nos acordos quanto à proteção dos investimentos, dando um amplo espaço para as grandes empresas minarem a legislação legítima.

5.2 As políticas oficiais sob escrutínio

Implicações geopolíticas e um golpe potencialmente fatal para a integração europeia

A TTIP é o resultado de uma política de liberalização do comércio grossista, bilateral e plurilateral iniciada – sob pressão de empresas multinacionais – depois do fracasso do ciclo de negociações multilaterais de Doha sob a égide da Organização Mundial de Comércio (OMC). Esta política tem-se observado na UE especialmente desde outubro de 2006 com a Comunicação *Global Europe: Competing in the world*. Numerosos países industrializados, bem como países emergentes, estão empenhados neste processo, na esperança de preservarem os seus interesses comerciais.

A crise europeia está a reforçar a tendência para a abertura dos mercados com os governos europeus a olharem para as exportações e para a expansão do comércio livre como uma solução. No entanto, as principais razões para a crise são as falhas estruturais das instituições económicas europeias e a lentidão na evolução da procura interna, devido às políticas restritivas aplicadas na Zona Euro.

O projeto TTIP é o resultado destes dois desenvolvimentos.

A TTIP era suposto ser o primeiro passo para relançar o crescimento da economia europeia, melhorar a competitividade do mundo de negócios europeu e institucionalizar a dominância das normas da UE e dos Estados Unidos sobre os países BRIC e particularmente a China[46]. Se for implementado, contudo, o Tratado arrisca-se a ser um fracasso em todos os aspetos. Segundo estudos feitos sob encomenda da Comissão para medir o seu impacto, os seus

46 P. Defraigne, "Departing from TTIP and going plurilateral", Madariaga Paper, Vol. 7, No. 9, 2014.

efeitos previstos sobre o crescimento são insignificantes[47]. Outro estudo prevê um impacto negativo.[48] O processo de liberalização competitiva é suscetível de beneficiar mais as multinacionais americanas com as suas fortes especializações, juntamente com o apoio de um poder central de um só país do que as empresas de uma Europa fragmentada e em crise e ainda à procura de sair dela. Finalmente, longe de obrigar a China a cumprir com os padrões ocidentais, o Tratado pode provocar a formação de blocos comerciais hostis, o que prejudicaria o movimento de globalização liderado pelos Estados Unidos. Na verdade, a China já é o parceiro privilegiado dos países do Sudeste Asiático com quem já entrou em numerosos acordos de comércio livre e está envolvida num processo de reorientação da estrutura da sua produção para satisfazer a procura interna. Este é um esforço que tem uma hipótese relativamente elevada de ter sucesso, dada a dimensão do seu mercado interno, a sua capacidade para mobilizar recursos e de se adaptar, incentivada pela sua pesada economia administrada e pela sua concentração do poder político. Isso reforça a sua capacidade para resistir a pressões externas para uma liberalização descontrolada da economia.

Quanto às consequências da TTIP sobre a integração europeia, este poderia ser o golpe fatal, tendo em conta que a unificação dos mercados (Mercado Comum e Mercado Interno), juntamente com a unificação monetária constituem os dois pontos altos do processo de construção europeia. Com a TTIP, o mercado único europeu seria diluído num grande mercado transatlântico que é o verdadeiro objetivo da TTIP. O ISDS e o processo de "convergência regulamentar", em simultâneo, enfraqueceriam ainda mais o poder dos estados europeus, a sua força motriz para a integração europeia.

Restringindo regulações chaves e diminuindo os seus enormes benefícios

Os acordos de comércio internacional têm cada vez mais visado as regulações internas como "barreiras comerciais". As análises estandardizadas do impacto económico dos acordos comerciais, incluindo os estudos oficiais para a TTIP e o CETA, tomam as regulações como custos puros para as empresas, e as diferenças de regulação entre países apenas como custos adicionais para elas. Os benefícios da regulação não entram nos seus cálculos. Além disso, não aparecem na lógica estandardizada para as políticas comerciais.

No entanto, estes benefícios para a sociedade e para a economia como um todo são enormes, por exemplo, nas finanças, alterações climáticas, poluição, produtos químicos tóxicos, segurança alimentar, saúde pública, condições de trabalho, inovação a favor do desenvolvimento de produtos mais limpos e mais seguros, o que consequentemente também beneficiam a maioria das empresas. O órgão de supervisão regulamentar dos Estados Unidos calcula que os benefícios económicos da regulação neste país são sete vezes maiores que os custos, para o período entre 2000 e 2014[49].

---

[47] W. Raza, J. Grumiller, I. Taylor, B. Tröster e R. von Arnim, *Assess _TTIP: Assessing the claimed benefits of the transatlantic trade and investment partnership.* Final Report, Austrian Foundation for Development Research, Viena, 2014.

[48] J. Capaldo, "TTIP: European Disintegration, Unemployment and Instability", *GDEI*, outubro de 2014.

[49] Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA), *2010 Report to Congress on the Benefits and Costs of Federal Regulations and Unfunded Mandates on State, Local, and Tribal Entities*, Washington D.C., Executive Office of the President, 2010, Tabelas 1-3 e B-1, https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/legislative /reports/2010_Benefit_Cost_Report.pdf ; OIRA, 2015 Draft Report to Congress on the Benefits and Costs *of Federal Regulations and Agency Compliance with the Unfunded Mandates Reform Act*, Washington D.C.,

Nos anos de 1990, a OCDE apresentou um conjunto de "boas práticas regulatórias", e a sua última declaração aparece com destaque na TTIP[50]. Estas práticas foram criadas com o objetivo de diminuir as diferenças de regulações e, assim, diminuir as barreiras ao comércio e ao investimento. Sobretudo, foram baseadas nas práticas regulatórias dos Estados Unidos[51]. Quando incluídos em acordos comerciais, ou seja, acordos internacionais, tornam-se obrigatórias em lei. No novo texto da Comissão *Comércio para todos: Rumo a uma política mais responsável em matéria de comércio e de investimento* diz-se que a OMC deve ter "um papel central no desenvolvimento e aplicação das regras do comércio mundial" (p. 28).

As principais características, segundo a OCDE são: consultas; avaliações de impactos quantitativos, com destaque para a análise custo-benefício e a conversão de tudo em montantes monetários; revisão regular dos custos das regulações existentes; forte supervisão central. A escolha da melhor opção em termos de regulamentação é uma questão de ordem técnica ao nível da informação e cálculo. Nenhuma indicação é dada sobre se a regulação resulta de escolhas políticas e se envolve a participação e decisões democráticas.

O sistema regulamentar da UE como foi desenvolvido nos anos de 1980 e de 1990 tinha considerado as regulações como uma questão política, refletida na forma como o sistema foi projetado, incluindo as avaliações de impacto. A cooperação regulamentar UE-EUA começou no final da década de 1990 e a UE passou a adotar várias características do sistema norte-americano. O novo pacote da Comissão *Legislar melhor*, de maio de 2015, foi ainda mais longe, com numerosas consultas e avaliações de impacto, o que os Estados Unidos têm vindo a defender desde há anos, tal como as associações empresariais.

A regulação interna tornou-se prioritária na nova Comissão, que veementemente referiu que irá regular menos. O programa *REFIT: Simplificar a legislação europeia e torná-la mais flexível e menos onerosa* olha predominantemente para os custos das regulações e levou a que muitas propostas tenham pura e simplesmente caído, incluindo as normas mínimas para a licença de maternidade, o acesso à justiça ambiental, a proteção do solo e a supervisão dos medicamentos. Muitos grupos da sociedade civil ficaram alarmados e criaram a *Better Regulation Watchdog*, em junho de 2015.

O objetivo central da TTIP declarado é o de alcançar "uma compatibilização regulatória" entre os Estados Unidos e a UE para aumentar o comércio e o investimento. Em especial, isso implicaria o reconhecimento mútuo que as regulações respetivas em várias áreas têm resultados equivalentes. Os sistemas de regulação devem ser alinhados pelas "boas práticas regulatórias".

O Conselho de Cooperação Regulatória permanente da TTIP seria composto por funcionários que lidam com o comércio e a supervisão regulamentar. No passado, a Comissão mostrou a sua vontade em mudar algumas propostas, na sequência de discussões com as autoridades comerciais dos Estados Unidos. Grupos de trabalho sectoriais e outros farão possivelmente a

---

Executive Office of the President, 2015, Tabela 1-3, https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/inforeg/2015_cb/draft_2015_cost_benefit_report.pdf. Em cada ano os benefícios são largamente superiores aos custos.

50 OECD, Recommendations of the Council on Regulatory Policy and Governance, 2012.

51 P. Mumford, "Regulatory Coherence: blending trade and regulatory policy", Policy Quarterly, novembro de 2014.

maioria do trabalho e serão dominados pelo mundo empresarial. Nenhuma sugestão de transparência é feita sobre tudo isto[52].

Mais uma vez, não há nenhum tipo de proposta para qualquer destes corpos tratar os benefícios da regulação e mostrar como podem ser aumentados ou melhorados.

A combinação da TTIP com o pacote *Legislar melhor* da Comissão Europeia significaria que a regulação enfrentaria uma trajetória formidável cheia de obstáculos. Aos filtros e às múltiplas consultas previstas no *Legislar melhor* são adicionados trocas de pontos de vista dos reguladores transatlânticos em qualquer momento, sendo "as partes interessadas" (na prática, as empresas de ambos os lados) a fornecer as informações[53].

Tudo isso pode ser posto em prática antes que os legisladores, ou seja, o Parlamento Europeu e o Conselho possam envolver-se com a proposta, se ela for para a frente.

A TTIP acrescenta uma grande quantidade de consultas e procedimentos ao volume de trabalho crescente dos recursos dos reguladores que estão já em diminuição, o que compromete a sua capacidade de regular no sentido do interesse público, como já está a acontecer nos Estados Unidos, ao nível da UE e na Grã-Bretanha.

Numa declaração recente, as principais ONGs ambientais chamaram ao primeiro ano da nova Comissão Europeia "um ano perdido para a proteção do ambiente". "No geral, vemos a Comissão a prosseguir cada vez mais no sentido de uma perigosa desregulação[54].

O princípio da precaução tem sido declarado um alvo da política comercial dos Estados Unidos desde há vários anos. Este, agora, praticamente desapareceu nas *Orientações para legislar melhor* de 2015 para preparar as opções em termos de regulação, com a utilização de avaliações de impacto.

O funcionamento dessas "boas práticas regulatórias" nos Estados Unidos foi descrito recentemente por uma grande organização de defesa do consumidor dos Estados Unidos perante uma comissão do Senado: "um atraso excessivo impregna quase todos os aspetos do processo normativo... a fonte do problema é... um monte de processos legislativos mandatados e de múltiplas análises, juntamente com influências inapropriadas exercidas por e para as entidades reguladas"[55].

A pergunta óbvia que surge é: porque é que este sistema, melhor chamado de "má prática regulatória", está a ser imposto sobre ao mundo?[56]

Uma "boa prática regulatória" alternativa é claramente necessária. Veja-se a proposta abaixo.

---

[52] Comissão Europeia, TTIP – Initial Provisions for chapter on Regulatory Cooperation, Textual Proposal, 2015.

[53] K. Haar, "Cooperating to deregulate", artigo apresentado na 21.ª Conferência para Políticas Económicas Alternativas na Europa, Roskilde, Dinamarca, 2015. http://www2.euromemorandum.eu/uploads/haar_ttip_regulatory_cooperation_and_better_regulation.pdf

[54] European Environmental Bureau, "Environmental organisations deplore 'lost year' for environmental protection", Press release, 2 de novembro de 2015.

[55] R. Weissman, "Examining the Federal Regulatory System to Improve Accountability, Transparency and Integrity", Written Testimony before the Senate Judiciary Committee, 10 de junho de 2015, p. 23.

[56] Mesmo assim, alguns aspetos do Sistema dos Estados Unidos são melhores do que os da UE, como por exemplo, alguns aspetos da regulação da emissão de gases e da poluição do ar.

Relativamente ao comércio de serviços e investimento, as negociações bilaterais sobre a TTIP e o CETA e plurilaterais sobre o Acordo sobre o Comércio de Serviços (TiSA), ao longo destes poucos últimos anos, estão dentro de uma agenda claramente melhorada para apertar as regras comerciais e aumentar os direitos dos investidores, na sequência da rutura das negociações multilaterais sobre os serviços quanto ao Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS) do âmbito da OMC, onde outros não acederiam às exigências dos países ricos. Os novos acordos estão a avançar segundo a abordagem "Coligação de vontades" como no novo documento da UE "Comércio para todos: Rumo a uma política mais responsável em matéria de comércio e de investimento". Outros juntar-se-ão mais tarde e um acordo mais amplo que a própria OMC cairá irreversivelmente na liberalização. Estes acordos têm profundas implicações para os serviços públicos[57].

São explicitamente concebidos "efeitos de bloqueio" e "efeitos de aceleração" para tornar irreversível a liberalização e fazer com que seja impossível aos governos poderem mudar a direção qualquer que seja o seu mandato, mesmo que a privatização se mostre em clara falência. Atualmente, existem muitas remunicipalizações nos serviços de água, transportes e de fornecimento de energia na Europa e noutros lugares.

Uma grande novidade é a utilização da UE pela primeira vez de uma "lista negativa" no CETA e na TTIP, ou seja, considera-se que todos os serviços não explicitamente excluídos devem ser totalmente liberalizados na UE. Isto é perigoso, já que especialmente quaisquer futuros novos serviços tornam-se automaticamente liberalizados; também, os governos têm tido grande dificuldade em compreender a extensão dos seus compromissos. Além disso, o ISDS é particularmente perigoso para os serviços públicos e as privatizações, pois os governos, incluindo os governos locais, podem, em princípio, ser processados por mudanças regulatórias que afetem os lucros dos investidores estrangeiros; nenhum serviço está excluído do alcance do ISDS.

5.3 Alternativas: uma agenda comercial da UE centrada na democracia e na cooperação internacional e em práticas regulatórias bem genuínas

Os resultados da TTIP têm-se tornado cada vez mais claros ao longo do tempo. Com ganhos económicos mínimos no cenário mais otimista do estudo oficial – o equivalente a uma chávena de café por pessoa e por semana na Europa – este levaria a uma perda importante e permanente do controlo democrático sobre a regulamentação dos aspetos fundamentais da sociedade e do meio ambiente. As negociações da TTIP deveriam ser interrompidas e deveria haver um repensar fundamental da política comercial da UE até aqui realizada. O CETA, indo mesmo mais longe que a TTIP nalgumas áreas, por exemplo, a forma grosseira original do ISDS e mesmo da versão mais forte da perigosa "lista negativa" sobre os serviços, não deveriam ser aceites pelos governos e pelos parlamentos.

Uma abordagem alternativa da política comercial deveria basear-se nos seguintes princípios, de modo a colocar a política comercial da UE numa trajetória diferente, dando uma contribuição positiva tanto para o modelo social da UE como para a ordem económica

57 As implicações para os serviços públicos são tratadas em T. Fritz, Public Services under Attack, publicado pela AITEC, CEO, EPSU, IGO, TNI, AK Vienna and War on Want, outubro de 2015.

internacional baseada no respeito mútuo e na cooperação e não na dominação, como na atual abordagem da "coligação de vontades"[58].

- Estabelecer a plena transparência dos processos de negociação e dos documentos.
- Realizar consultas abertas regulares com UE e os parlamentos nacionais durante as negociações, com a participação genuína do público nas questões cruciais.
- Salvaguardar o espaço político para regular em nome do interesse público.
- Aplicar uma abordagem sobre as questões comerciais que tenha em conta (i) as preferências coletivas dos cidadãos em matéria de proteção dos serviços públicos face aos acordos comerciais; (ii) as lições da crise financeira global depois da forte desregulação; (iii) a prioridade para o desenvolvimento dos países parceiros, em particular dos países menos desenvolvidos, incluindo a soberania alimentar; e (iv) as preferências pelo desenvolvimento local.
- Disposições vinculativas em matéria de reconhecimento e de adesão aos direitos básicos humanos, especialmente as normas laborais fundamentais da OIT, o trabalho decente, os direitos das mulheres e as normas ambientais internacionais.

Os serviços públicos deveriam ser excluídos totalmente dos acordos comerciais e dos acordos de investimento, utilizando uma definição inequívoca abrangente de serviços públicos e respeitando o espaço político dos órgãos democráticos nacionais em relação aos níveis municipais para decidir sobre o seu desenvolvimento; isto torna-se ainda mais significativo na crise atual.

Em segundo lugar, para responder à imposição da obrigatoriedade quanto aos acordos comerciais das altamente problemáticas "boas práticas regulatórias" deveriam ser adotadas as verdadeiramente *boas práticas regulatórias alternativas* seguintes:

- Como orientação fundamental dar suficiente ênfase aos benefícios da regulação, que em média são superiores aos seus custos. Criar mecanismos institucionais para desenvolver ainda mais os seus benefícios e não haver concentração exclusiva nos seus custos.
- Afirmar de uma forma não-qualificada nos acordos internacionais o direito interno e a capacidade de regulação nacional, não sobrecarregando excessivamente as regulações nacionais com "disciplinas" internacionais sobre o comércio.
- Porque muitas decisões regulatórias, especialmente as mais consequentes, são questões políticas que exigem decisões democráticas, utilizar abordagens participativas e o mais amplo debate democrático. Usar métodos de avaliação de impacto que permitam que escolhas políticas reais surjam, por exemplo, através da análise social multicritério.
- Reconhecer as graves deficiências nas abordagens regulatórias americanas. Evitar a imposição de um volume de trabalho excessivo sobre os reguladores públicos e sobre as organizações da sociedade civil em processos demasiadamente complexos, levando

58 Para uma Alternative Trade Mandate' developed by a wide variety of civil society organisations in Europe: http://www.s2bnetwork.org/trade-time-new-vision/. Propostas para uma exigência conjunta dos movimentos laborais pelo mundo são feitas em A. Bieler, "Contesting 'Free Trade': Proposals for collective demands towards an alternative trade regime", artigo apresentado na 21.ª Conferência para Políticas Económicas Alternativas na Europa, Roskilde, Dinamarca, 2015. http://www2.euromemorandum.eu/uploads/bieler_contesting_free_trade_proposals_for_collective_demands_towards_an_alternative_trade_regime.pdf

a bloqueios e a regulação tendenciosa. Dar muito maior atenção à distinção entre privados *versus* interesses públicos na regulação.

- Prestar atenção adequada ao princípio da precaução na regulação e quando pode ser verdadeiramente invocado.

No que diz respeito à Parceria Oriental (PO), é urgente uma parceria alternativa, centrando-se especialmente na pobreza e na exclusão social assim como nas alterações climáticas e na perda da biodiversidade, particularmente ao nível da energia e da intensidade dos recursos, contribuindo então para um desenvolvimento social e ecologicamente sustentável e a criação dinâmicas regionais fortes. Com tal fim, o acesso ao financiamento comunitário deve ser facilitado, ao BERD deve ser permitido tomar a seu cargo os projetos que devem ser financiados pelos países referidos e deve ser dado apoio às ONGs permitindo-lhes participar nos projetos de desenvolvimento.

Política Europeia de Vizinhança: A Parceria Oriental

A Política Europeia de Vizinhança (PEV) em relação aos países da Europa de Leste é indicativa de uma estratégia económica cada vez mais neomercantilista da UE e de forte interligação da política comercial com considerações militares e estratégicas. Esta mostra igualmente a política ambígua da Europa em relação à Rússia.

A Parceria Europeia (PE) é parte da Política Europeia de Vizinhança que envolve dois grupos de países: os da margem sul do Mediterrâneo e seis países europeus e caucasianos a leste, antigas repúblicas soviéticas.[59] A parceria, assumindo a forma de acordos de associação, foi rapidamente retirada a partir de 2009, num contexto marcado por novos atritos com a Rússia (por exemplo, a admissão dos países bálticos na NATO, a guerra na Geórgia, os conflitos russo-ucranianos).

Estes acordos, que também têm uma dimensão estratégica e militar[60], preveem uma liberalização do comércio – com a criação de zonas de comércio livre abrangentes e aprofundadas – assim como a transposição das normas europeias e das suas estruturas de governação.

Considerando-se que estes acordos – finalmente assinados por apenas três países (Ucrânia, Moldávia e Geórgia) – são um primeiro passo para a integração dos países da Parceria Oriental na NATO, a Rússia lança então a União Euroasiática. Na mesma altura, os Estados Unidos estavam a discutir o fornecimento de armamento à Ucrânia e a posicionar armamento para as suas tropas nos países bálticos, Polónia, Roménia e Bulgária.

A política da PE traz à tona de água a falta de coerência da política da UE em relação à Rússia. Embora a UE sempre se tenha pronunciado a favor da promoção de um relacionamento amigável com aquele país, está a colocar no terreno uma política de acordos de parceria que só podem ser vistas pela Rússia como uma ameaça, desencadeando uma série de reações com consequências imprevisíveis.

A Parceria Oriental promove a desindustrialização dos países da Europa de Leste e o alargamento das relações assimétricas com a UE. Isto também degrada as divisões na Europa e na UE: [61]

- Entre os estados-membros da UE há os que são a favor da adesão dos países da Parceria Oriental e os que são contra;

59 Ucrânia, Bielorrússia, Moldávia, Arménia, Azerbaijão e Geórgia.
60 Participação da Ucrânia, Geórgia e Moldávia em algumas operações militares organizada pela UE em África.
61 J. Dellheim e F.-O. Wolf, "European Neighbourhood Policy – Eastern Partnership", artigo apresentado na 21.ª Conferência para Políticas Económicas Alternativas na Europa, Roskilde, Dinamarca, 2015. http://www.euromemo.eu/annual_workshops/2015_roskilde/roskilde_workshops_papers/index.html

- Entre os países da Parceria Oriental há os que se juntaram à União Euroasiática.

Estas divisões estão a deteriorar a fratura da UE. À divisão económica (entre o "núcleo central" e os "países periféricos" da UE) e a divisão institucional (entre a Inglaterra e o resto) junta-se agora um terceiro tipo de divisão, de natureza estratégica e militar dentro da Europa Oriental.

A crise ucraniana, que teve o seu ponto de tensão mais alto em 2014, tem dado sinais de enfraquecimento desde o início de 2015: o acordo de cessar-fogo assinado em Minsk (fevereiro de 2015) e as declarações conciliatórias por parte do lado europeu depois da Cimeira de Riga (maio de 2015), enquanto a Rússia reduz a sua oposição à implementação de Acordo de Associação da UE com a Ucrânia que se iniciará em força em janeiro de 2016. Contudo, o consenso é que este progresso continua frágil. Isto não vai deter a UE de rever a sua política atual no quadro da política da Parceria Oriental.

Contactos da Direção do Grupo EuroMemo:

Marija Bartl, Amsterdão (M.Bartl@uva.nl); Joachim Becker, Viena (Joachim.Becker@wu.ac.at); Marcella Corsi, Roma (marcella.corsi@uniroma1.it); Wlodzimierz Dymarski, Poznan (wlodzimierz.dymarski@ue.poznan.pl); Trevor Evans, Berlim (evans@hwr-berlin.de); Marica Frangakis, Atenas(frangaki@otenet.gr); John Grahl, Londres (j.grahl@mdx.ac.uk); Peter Herrmann, Roma (herrmann@esosc.eu); Jeremy Leaman, Loughborough (J.Leaman@lboro.ac.uk); Jacques Mazier, Paris (mazier@univ-paris13.fr); Mahmood Messkoub, Haia (messkoub@iss.nl); Ronan O'Brien, Bruxelas (ronanob@skynet.be); Werner Raza, Viena (w.raza@oefse.at); Catherine Sifakis, Grenoble (sifakiscatherine@gmail.com); Achim Truger, Berlim (achim.truger@hwr-berlin.de); Frieder Otto Wolf, Berlim (fow@snafu.de).

Declaração de apoio

Eu apoio a orientação geral, principais argumentos e propostas do

EuroMemorandum 2016

Para enfrentar múltiplas crises da Europa: Uma agenda para a transformação económica, a solidariedade e a democracia

_____ Sim _____ Não

Nome: _____

Instituição: _____

Rua: _____

Cidade/país: _____

Tel: _____ Fax: _____

e-mail: _____

Gostaria de ser informado sobre o trabalho regular do grupo de trabalho e ser convidado para os seus encontros. Por favor, adicionem o meu e-mail às mailing list do Grupo EuroMemo.

_____ Sim _____ Não

Por favor, devolver este formulário ao Grupo EuroMemo através de email para info@euromemo.eu.

Apelo a um apoio financeiro

Obrigado a todos os que apoiam financeiramente o Grupo EuroMemo. Para garantir que o nosso elemento administrativo posso ser remunerado, é importante que os apoiantes do Grupo EuroMemo contribuam. Por favor, considerem a possibilidade de fazerem um donativo para esta causa. Apelamos especialmente os apoiantes do Grupo EuroMemo a contribuírem com um donativo regular.

Quero apoiar o trabalho do Grupo EuroMemo com um donativo:

único _ mensal _ trimestral _ semestral _ anual _

de €_____.

Consequentemente, irei transferir um único donativo ou estabelecer uma sequência de donativos para a seguinte conta bancária:

Nome da conta: PIW
Titular: EuroMemo Group
Nome do Banco: Postbank Hamburg
Morada do Banco: Berliner Freiheit 8, 28327 Bremen, Alemanha
Código do Banco: 200 100 20, Conta Nr. 619 128 207
IBAN: DE12200100200619128207
BIC: PBNKDEFF