

Economistas Europeus para uma Política Económica Alternativa na Europa

— Grupo EuroMemo —

Pode ainda a União Europeia ser salva?
As implicações de uma Europa a várias velocidades

— EuroMemorandum 2018 —

Introdução

- 1 As políticas macroeconómicas: sobre-endividamento e crescimento e desenvolvimento sustentáveis**
- 2 Políticas monetárias e financeiras: problemas crescentes**
- 3 Desigualdade e crise social**
- 4 A UE numa ordem internacional em fragmentação**
- 5 Visões alternativas para uma transformação socioecológica**

O presente EuroMemorandum baseia-se nas discussões e nos trabalhos apresentados na 23.ª Conferência Anual Sobre Políticas Económicas Alternativas na Europa, organizada pelo Grupo EuroMemo em cooperação com o Departamento de Geografia da Universidade de Harokopio e o Instituto Nicos Poulantzas, que decorreu entre 28 e 30 de setembro de 2017 em Atenas, Grécia.

Tradução de Luís Lopes e Margarida Antunes

Sumário

Introdução

Quase dez anos depois do rebranding da crise, depois da União Europeia (UE) ter optado pela austeridade e pela desregulamentação, os estados-membros continuam à procura de soluções que ponham um fim à crise. Em vão o Grupo EuroMemo alertou para os perigos inerentes à arquitetura da União Económica e Monetária (UEM).

As repercussões incluem a ascensão de forças políticas de extrema-direita em toda a Europa, o que alimenta o sentimento popular antieuropeu que estas forças políticas cultivam. A saída de países da UE tem vindo a ganhar terreno e em breve será o caso do Reino Unido. Isto representa um ponto de viragem na história da UE, em oposição a uma "União cada vez mais estreita".

Pode ainda a UE ser salva? Esta é uma pergunta difícil, de facto. O *Livro Branco Sobre o Futuro da Europa* produzido pela Comissão Europeia detalha cinco cenários. No entanto, estes tendem a ignorar as tensões inerentes à Europa, por exemplo, a elevada insegurança relacionada com os mercados de trabalho, o papel da finança na era pós crise e o surgimento de uma classe subalternizada em toda a Europa.

O eixo franco-alemão na política europeia parece estar a reaparecer, embora os líderes dos dois países não partilhem uma visão comum. A ideia do presidente Macron de dar um grande passo em direção a uma união orçamental da zona euro, possibilitando transferências orçamentais permanentes para países penalizados pela UEM, tem a oposição da liderança alemã. Do nosso ponto de vista, a provável solução de compromisso que consagra o pacto orçamental no direito da UE e que não estabelece um orçamento para a UE com verdadeiros recursos orçamentais deve ser claramente evitada.

Além disso, essa discussão tem de ter em conta que a UE é uma entidade política compósita que manifesta muitas características de Estado, mas também assimetrias significativas entre os seus estados-membros, um evidente multiculturalismo e uma confiança variável nas instituições europeias. Neste contexto, a atual crise desafiou o pacto capitalista democrático em que a UE está historicamente enraizada. O método comunitário, salientando o papel dos organismos supranacionais, deu lugar a um crescente intergovernamentalismo.

Os interesses alemães têm-se deslocado para longe do Sul da Europa a favor da Europa Oriental e dos mercados emergentes. Isto coloca obstáculos severos às estratégias destinadas a um desenvolvimento produtivo progressivo em toda a Europa. A ascensão da extrema-direita por toda a Europa e, especialmente, na Alemanha terá uma influência negativa na evolução europeia, uma vez que os governos estarão sob pressão para assumir posições nacionalistas, enquanto as relações com os países do Sul da Europa, ainda a recuperarem da crise, se estão a tornar mais difíceis.

O sistema económico imposto no rescaldo da crise deve ser alterado através de um processo europeu partilhado. É necessário um modelo de governação de múltiplos níveis que combine uma ação à escala europeia com a dos governos individualmente considerados. O principal desafio será identificar elementos-chave de uma tal estratégia e construir as alianças necessárias. O futuro da integração europeia vai depender do aprofundamento da democracia no interesse da estabilidade, da solidariedade e da justiça social.

1. As políticas macroeconómicas: sobre-endividamento e crescimento e desenvolvimento sustentáveis

Desde o EuroMemorandum do ano passado que a recuperação na zona do euro e na UE se tem reforçado e alargado substancialmente. As previsões de crescimento e emprego para a UE e para muitos dos países em crise da zona euro — com a chocante exceção da Grécia — têm melhorado consideravelmente. Embora longe de ser satisfatória — e longe de compensar os danos económicos, sociais e políticos catastróficos criados desde o início da crise — a situação económica na zona euro e na UE está, sem dúvida, a melhorar. Embora essas alterações positivas devam ser reconhecidas, os aspetos negativos constituídos pelos riscos económicos e políticos elevados não devem ser ignorados. A situação geopolítica acarreta grandes riscos de uma diminuição do crescimento da procura global e, conseqüentemente, da procura externa da UE. O fracasso na revisão da regulamentação do sistema financeiro global, em combinação com bolhas alimentadas por políticas monetárias extremamente expansionistas, aumentou o risco de novas crises financeiras. Ao mesmo tempo, a tentativa de retirar o estímulo monetário pelo Banco Central Europeu (BCE) pode representar novos riscos para as finanças públicas dos estados-membros e/ou para a recuperação económica. Além disso, o problema dos desequilíbrios das balanças correntes não foi adequadamente abordado. Os países notoriamente excedentários — sobretudo a Alemanha — não iniciaram nenhuma política de redução desses excedentes e a redução dos défices dos países deficitários poderá revelar-se de curta duração, uma vez que essa redução é causada principalmente pelo crescimento mais baixo das importações no rescaldo da crise. O elevado excedente da balança corrente do conjunto da zona euro e os desequilíbrios económicos globais associados implicados por este excedente não deverão persistir.

Uma convincente estratégia política alternativa requer pelo menos cinco mudanças importantes. (1) O requisito do orçamento equilibrado deve ser substituído por uma exigência de economia equilibrada, que inclua o objetivo de níveis elevados e sustentáveis de emprego. (2) A longo prazo, é necessário um orçamento substancial a nível da UE, a fim de financiar o investimento à escala europeia, bem como a produção de bens e serviços públicos e estabelecer uma política orçamental contra cíclica a nível europeu que possa apoiar as políticas orçamentais nacionais. (3) Em vez de se centrar apenas no crescimento global, uma estratégia bem-sucedida deveria também dar prioridade às disparidades das diferentes regiões e setores. Deve, pois, ser desenvolvida uma estratégia europeia de investimento a longo prazo, abordando o desenvolvimento europeu, nacional e local. (4) A estratégia deflacionista da desvalorização competitiva deve ser substituída por uma estratégia de crescimento salarial, que garanta a participação equitativa dos trabalhadores no crescimento do rendimento nacional e a inflação estável. (5) Devem ser tomadas medidas eficazes contra a concorrência fiscal.

2. Políticas monetárias e financeiras: problemas crescentes

As atuais políticas monetárias extremamente acomodáticas do BCE são uma resposta lógica, mas inadequada, ao quadro macroeconómico disfuncional da zona euro e à dogmática e devastadora prossecução da austeridade. A utilização de flexibilização quantitativa (*Quantitative Easing*), em particular, pode estar a atingir os seus limites. Entretanto, há fortes pressões dos bancos e de grandes empresas financeiras para minar as estruturas regulatórias criadas desde a crise financeira global. O Brexit pode agravar estas pressões se for seguido por uma corrida para o abismo numa disputa para atrair negócios financeiros afastados da City londrina. Enquanto isso, o fracasso na construção de um sistema financeiro forte e estável na zona euro, mais assente no financiamento do setor público e menos no do setor privado, levou a um processo de "dolarização" na zona euro, que tenderá a limitar a autonomia das políticas económicas da UE.

3. Desigualdade e crise social

O Grupo EuroMemo tem sido consistentemente crítico da tendência para a crescente desigualdade na Europa e, em particular, das políticas que incentivaram ou toleraram essa tendência em nome da economia "trickle-down"¹. Em quase quatro décadas de desregulamentação e privatização têm-se visto mudanças acentuadas na distribuição do rendimento e da riqueza nas economias europeias e noutras economias igualmente avançadas da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), em desfavor dos salários e assalariados assim como da população não trabalhadora e em benefício, acima de tudo, das sociedades financeiras e não financeiras globais.

O aumento da desigualdade tem sido inegável e dramático. Tanto a distribuição pessoal como funcional dos rendimentos — a parte do rendimento do trabalho no rendimento nacional — têm tido mudanças acentuadas a desfavor da maioria dos cidadãos dependentes de salários e assalariados e em benefício daqueles que obtêm o seu rendimento a partir do capital. O que há de novo no debate em torno da desigualdade é que praticamente todas as instituições do consenso neoliberal — Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial, OCDE — dizem agora que a crescente desigualdade tem um efeito negativo no crescimento e no desenvolvimento. No entanto, chegou-se demasiado tarde a esta conclusão e depois de décadas de provas que indicam que as escolhas políticas, a negligência política e a obstinada rejeição das políticas económicas alternativas têm sido corresponsáveis pelos danos sociais e económicos criados pela desigualdade. Em particular, a persistência não refletida e pró-cíclica na austeridade orçamental não só atrofiou a recuperação como deixou também cicatrizes irreversíveis em largas camadas da população da Europa.

Embora a UE tenha procurado incorporar uma dimensão social no conjunto das suas políticas, não impõe sanções ao não cumprimento dos objetivos políticos associados à área social como acontece com os «défices excessivos». Não existem parâmetros de referência para os níveis de despesa social, que variam drasticamente na UE. O potencial para melhorar o bem-estar social é afetado por sistemas fiscais fracos em vários estados-membros, nomeadamente nos estados-membros da Europa Central e Oriental, com regimes fiscais não progressivos. Os estados com sistemas de tributação mais fracos tendem a ser caracterizados por uma despesa menor na área do bem-estar social e por níveis mais elevados de desigualdade.

O Grupo EuroMemo recomenda, portanto, que a proteção social deve ser assegurada por parâmetros de referência acordados quanto à viabilidade fiscal (adequação das receitas) e às necessidades sociais; consequentemente, os regimes fiscais não progressivos devem ser abolidos a favor de níveis harmonizados de tributação progressiva; as disparidades de desempenho económico e social entre os 28 estados-membros (UE-28) devem ser tratadas através de transferências financeiras de países mais ricos para os estados-membros mais pobres, na condição, contudo, de que os estados em causa se comprometam com normas mínimas de tributação e proteção social.

4. A UE numa ordem internacional em fragmentação

Durante os últimos meses, vários acontecimentos tiveram um grande impacto na cena política e geopolítica europeia, nomeadamente as eleições legislativas em França, na Alemanha e nos Países

¹ NT: A economia "trickle-down" (também chamada em pirâmide) é uma teoria económica que advoga a redução dos impostos sobre as empresas e os detentores de rendimentos mais elevados como meio para estimular o investimento privado e o crescimento económico no curto prazo e beneficiar a sociedade em geral no longo prazo. O argumento passa por dois pressupostos: todos os membros da sociedade beneficiam com o crescimento económico (os benefícios gotejam naturalmente do topo da pirâmide para a base); o crescimento é mais provável que resulte da atividade económica dos que têm recursos e qualificações para aumentarem a produção. Ver https://en.wikipedia.org/wiki/Trickle-down_economics e <https://www.investopedia.com/terms/t/trickledowntheory.asp>.

Baixos, o início das negociações do Brexit e o referendo catalão. No entanto, as declarações do novo presidente dos EUA foram, indiscutivelmente, o que teve maior impacto. Donald Trump defende a rutura da UE, apelidando-a de veículo dos interesses da Alemanha. Trump rejeita o compromisso dos EUA com o comércio livre e defende o regresso ao protecionismo. A hostilidade exibida pelo novo presidente dos EUA para com a UE — que, na substância, não marca, de facto, uma rutura com a política da anterior administração dos EUA — constitui uma importante ameaça para a estabilidade da União. Com efeito, esta hostilidade manifesta-se num momento inconveniente para a UE, que enfrenta um crescente descontentamento das populações relativamente ao seu funcionamento bem como uma série de grandes crises que ainda não foram resolvidas. Além disso, a persistência de falhas estruturais no quadro institucional da UEM deixa-a exposta ao risco de uma nova crise. Além do mais, o novo protecionismo defendido por Trump, a confirmar-se, marcaria uma fratura profunda na ordem liberal e isso poderia enfraquecer a posição da UE no mundo. Poderia também forçá-la — e isto é particularmente verdadeiro para a Alemanha, a terceira maior economia mundial em termos de exportações — a algumas dolorosas reconsiderações. As declarações de Trump são uma humilhação para a UE. As reações europeias são marcadas por um desejo de apaziguamento (em relação às contribuições europeias para o financiamento da NATO) e um esforço para se distanciar das posições mais agressivas da nova administração dos EUA (a sua renúncia ao Tratado com o Irão). As reações da UE visam também manter uma certa imagem da União, a de um bastião da ordem liberal que é ameaçada por Trump. O desafio colocado pela administração Trump influenciou, sem sombra de dúvida, o desenvolvimento do Livro Branco da Comissão sobre o futuro da Europa bem como a proposta de Macron de «refundar a Europa». Uma Europa a várias velocidades é defendida pelos três maiores estados europeus em algumas áreas, mas isso reforça as divisões entre os países "centrais" e os países do Leste Europeu e torna mais longínqua a perspectiva de uma Europa mais integrada.

No mundo multipolar emergente de hoje, a Europa deve manter as suas distâncias relativamente à política externa dos EUA, o que se demonstrou durante a recente crise da questão nuclear iraniana, particularmente no que se refere às relações com a Rússia. Além disso, em vez de tomarem o caminho perigoso da corrida ao armamento, os estados-membros da UE devem utilizar os seus recursos para contribuir para o desenvolvimento económico dos vizinhos orientais e meridionais.

5. Visões alternativas para uma transformação socioecológica

Os limites do planeta estão a ser atingidos a grande velocidade em numerosas frentes, devido especialmente às emissões de gases com efeito de estufa e ao esgotamento dos recursos naturais. Vários destes desenvolvimentos são ambos irreversíveis e urgentes. As emissões de carbono pareceram ter diminuído ligeiramente nos países ricos e na UE entre 1990 e 2007; no entanto, se for tida em conta a deslocalização dos processos industriais de alta emissão para os países de baixo custo, isto é, a pegada ecológica, observamos em vez disso um aumento significativo.

Uma série de propostas alternativas argumenta que é necessária uma grande transformação socioecológica, tanto para se ficar dentro dos limites planetários como para se conseguir níveis de boa qualidade de vida para todos. Os organismos internacionais como a OCDE propõem o crescimento verde como solução para os desafios ambientais e grupos a nível europeu e nacional apresentaram um Novo Acordo Verde com um estímulo ao investimento e ao emprego para abordar diretamente os principais problemas ambientais. Em contraste com o crescimento verde, uma série de visões alternativas levantam questões em relação ao que consideram ser uma obsessão com o crescimento exponencial na política pública e em muita economia, questionando tanto a sua viabilidade como a sua conveniência, e concentram-se no desenvolvimento de alternativas. Estes pontos de vista alternativos incluem "a economia do estado estacionário", "a prosperidade sem crescimento" e "o decrescimento", bem como a abordagem "pós-desenvolvimento" em países não pertencentes à OCDE. Várias propostas incluem a necessidade de focagem na qualidade em vez da

quantidade na produção de bens e serviços, de abordagens da ideia de "suficiência", de um papel mais importante para os bens comuns e do desenvolvimento das economias locais e regionais, incluindo trocas locais.

A política da UE assume geralmente a abordagem do crescimento verde, mas com um estímulo limitado do investimento. As ambições climáticas e energéticas muito baixas para 2030, acordadas pelos estados-membros em novembro e dezembro de 2017, deverão, se levadas a bom termo, ser acompanhadas nas suas trajetórias até mesmo para se alcançar o objetivo limitado de descarbonização da UE para 2050. O princípio da precaução, necessário pela regulamentação exigida em quase todas estas áreas, está gravemente ameaçado pela introdução de "um princípio de inovação", proposto pelos lobistas, expressamente para se lhe opor. As políticas alternativas incluem cortes muito mais acentuados nas emissões com compromissos a longo prazo a assumir pelos estados-membros, acompanhados de planos concretos para os realizar; a transformação da economia para uma utilização muito menor de energia e de materiais; o apoio às economias locais; o aproveitamento do potencial dos serviços públicos para promover a sustentabilidade e a transição; uma grande reforma das políticas de transportes e de mobilidade; a eliminação dos enviesamentos cada vez mais presentes no sistema de regulamentação da UE contra a regulação do interesse público e, em vez disso, procurar alcançar uma avaliação equitativa dos benefícios da regulação; e a reorientação do Plano Juncker e do Banco Europeu de Investimento (BEI), financiando, em geral, muito mais investimento atenuador das mudanças climáticas e de adaptação a estas mesmas alterações.

Introdução

Quase dez anos em crise, os estados-membros da UE e, especialmente, a zona euro, continuam à procura de soluções que a eliminem definitivamente. A crise financeira global de 2007-08 transformou-se numa crise económica prolongada, uma vez que a UE — sob a influência da obsessão alemã anti-inflação — optou pela austeridade e pela desregulamentação, em especial do mercado de trabalho, como meio de resposta à crise.

Em vão, o Grupo EuroMemo alertou contra os perigos inerentes à arquitetura da UEM, perigos estes que foram exacerbados pela resposta da UE à crise. De facto, foram estes perigos que levaram à criação do Grupo EuroMemo em meados da década de 1990 e os relatórios anuais do grupo argumentaram sistematicamente contra os dogmas políticos prevalecentes, sobretudo quando persistiram depois do rebentar da crise. No entanto, os líderes europeus parecem ser quase imunes à razão.

Não sendo nada de admirar, as falhas das políticas económicas utilizadas tiveram enormes repercussões sociais e políticas evidentes, como mostra a evolução recente na UE. O discurso de saída da UE, culminando na decisão do Brexit de 2016, tornou-se o seu ponto mais relevante. Além disso, a ascensão das forças políticas de extrema-direita em toda a Europa, como é testemunhado pelos resultados eleitorais nos principais países europeus em 2017, alimenta o sentimento popular antieuropeu cultivado por estas forças. Assim, sair da UE tornou-se tanto uma ideia que tem vindo a ganhar terreno como uma realidade em breve a ser posta em prática no caso do Reino Unido. Isto representa um ponto de viragem na história da UE, que assenta na premissa de uma "União cada vez mais estreita".

A UE pode ainda ser salva? Esta é uma pergunta difícil, na verdade, mas a exigir uma resposta urgente. Jean-Claude Juncker, sempre otimista, argumenta que a Europa sempre esteve numa encruzilhada e sempre se adaptou e evoluiu. De facto, o *Livro Branco Sobre o Futuro da Europa* produzido pela Comissão Europeia apresenta em detalhe cinco cenários: Cenário 1: Assegurar a continuidade; Cenário 2: Restringir-se ao mercado único; Cenário 3: Fazer «mais» quem quiser «mais»; Cenário 4: Fazer «menos» com maior eficiência; Cenário 5: Fazer muito «mais» todos juntos.

Por mais interessante que estes cenários possam ser, eles tendem a negligenciar as contradições e as tensões nas sociedades e nas economias europeias, por exemplo, a elevada insegurança relacionada com os mercados de trabalho, o papel das finanças na era pós crise, o aumento da pobreza e da desigualdade e o crescimento de uma classe "subalterna" em toda a UE.

Além disso, a dinâmica dos resultados eleitorais em França e na Alemanha em 2017 necessita de ser tida em conta. Em particular, o eixo franco-alemão na política europeia parece reemergir, embora as lideranças dos dois países não partilhem uma visão comum. A ambiciosa ideia do presidente Macron é de dar um grande passo em direção a uma união orçamental da zona euro, com um orçamento comum e um único ministro das Finanças. Isto permitiria, na sua opinião, transferências orçamentais permanentes dos países mais fortes para países que são penalizados pela UEM. O orçamento da zona euro seria financiado por contribuições das receitas fiscais dos estados-membros. Um parlamento autónomo da zona euro asseguraria a supervisão política e a responsabilização adequada.

No entanto, os líderes políticos da Alemanha discordam. Assim, Angela Merkel felicitou Macron aquando da sua eleição, mas afirmou que não consideraria mudanças nas regras orçamentais da zona euro, enquanto o anterior ministro das Finanças da Alemanha, Wolfgang Schäuble, é abertamente a favor de uma "União da estabilidade", na qual o "compacto fiscal" deve ser integrado no direito da UE e o Mecanismo Europeu de Estabilidade deve ser transformado num Fundo Monetário Europeu, monitorizando a conformidade dos estados-membros com regras orçamentais claras e sem uma capacidade orçamental própria num orçamento da zona euro. Embora o resultado das duas abordagens seja atualmente indeterminado, pode muito bem esperar-se que as propostas franco-alemãs definam os termos da discussão num futuro próximo. Do nosso ponto de vista, uma provável solução de compromisso que consagre o "compacto fiscal" no direito da UE e não forneça um orçamento da zona euro com verdadeiros recursos orçamentais deve ser claramente evitada.

Além disso, essa discussão tem de ter em conta tanto a natureza particular da UE como as tendências subjacentes entre os seus principais intervenientes políticos. Mais concretamente, a UE é um regime composto que manifesta muitas características estatais, mas também contém assimetrias significativas. Tais características estatais são a sua personalidade jurídica, o território específico e os seus cidadãos, um Parlamento diretamente eleito, uma moeda comum a 19 estados-membros, um sistema jurídico comum diretamente aplicável aos seus estados-membros e aos seus símbolos, incluindo um hino, uma bandeira e um lema, "Unidos na diversidade". Por outro lado, apresenta também assimetrias económicas e sociais significativas entre os seus estados-membros, um multiculturalismo evidente bem como níveis diversos de confiança nas instituições europeias.

Neste contexto, a atual crise pôs em causa o pacto democrático capitalista em que a UE está historicamente enraizada. Tendo em conta o facto de o método comunitário, com ênfase no papel dos organismos supranacionais no processo decisório, ter dado lugar a um aumento do intergovernamentalismo durante a crise, os interesses particulares dos seus principais intervenientes políticos passaram a exercer um peso especial na formação futura da UE.

Enquanto Macron tem um interesse especial na prossecução da sua agenda europeia, cujo êxito será decisivo para as perspetivas das suas políticas internas, este não é o caso da Alemanha. Em particular, os interesses alemães no seio da divisão europeia do trabalho têm vindo a deslocar-se para longe da Europa do Sul e a favor da Europa Oriental e dos mercados emergentes. Isto coloca obstáculos severos para as estratégias destinadas ao desenvolvimento produtivo progressivo em toda a Europa.

Além disso, a ascensão da extrema-direita na Europa e, especialmente, na Alemanha está a começar a ter uma influência negativa na evolução europeia, com os governos a ficarem sob pressão para assumirem posições nacionalistas, enquanto as relações com os países da Europa do Sul, a recuperarem ainda da crise, se estão a tornar mais difíceis.

Em geral, o caminho futuro da UE vai ser ainda mais acidentado do que no passado. No entanto, a desintegração não é a integração ao contrário. A sua trajetória, em última instância, dependeria das estratégias dos atores políticos, económicos e sociais envolvidos no projeto europeu e da dinâmica da luta política resultante.

Embora não negue a importância das estruturas e processos nacionais, o sistema económico que se impôs no rescaldo da crise deve ser alterado através de um processo europeu partilhado. É necessário um modelo de governação multinível que combine uma ação à escala europeia com a que está subjacente aos governos individuais. O principal desafio será identificar os elementos-chave de uma tal estratégia e construir as alianças necessárias para a pôr em prática. Da nossa perspetiva, é evidente que o futuro da integração europeia dependerá do aprofundamento da democracia no interesse da estabilidade, da solidariedade e da justiça social.

No EuroMemorandum deste ano, o Grupo EuroMemo analisa de muito perto os principais desenvolvimentos do panorama económico, social e político europeu ao longo do ano passado e propõe alternativas às opiniões e políticas prevalecentes. É nosso objetivo contribuir para o debate em curso sobre o futuro da integração europeia bem como para oferecer uma visão sucinta da evolução e das suas implicações, de um ponto de vista progressista.

1 As políticas macroeconómicas: sobre-endividamento e crescimento e desenvolvimento sustentáveis

Uma recuperação mais forte e alargada está em andamento, mas os riscos económicos e políticos permanecem elevados

Desde o EuroMemorandum do ano passado que a recuperação na zona euro e na UE se expandiu substancialmente. A Comissão Europeia, nas suas últimas previsões económicas de outono de 2017, estima que o crescimento do PIB na zona euro será de 2,2% em 2017 e de 2,1% em 2018, o que representa um aumento acumulado de 1,1 pontos percentuais em relação à previsão de outono de 2016. Espera-se que a taxa de desemprego na zona euro diminua para 8,5% em 2018, contra 9,2% na previsão de outono de 2016, e que haja mesmo um novo declínio em 2019, podendo ser 7,9%. As previsões de crescimento e emprego para muitos dos países em crise da zona euro — com a estranha exceção da Grécia — foram consideravelmente melhoradas. A inflação está a aumentar; no entanto, a inflação subjacente ainda é bastante moderada, não muito acima de 1%. Embora longe de ser satisfatória — e longe de compensar os danos catastróficos económicos, sociais e políticos que se verificaram desde o início da crise — a situação económica na zona euro e na UE está, sem dúvida, a melhorar.

Com exclusão dos ventos favoráveis da procura externa, a maior parte das melhorias havidas no decorrer dos últimos anos podem ser atribuídas à tímida, porém perceptível, mudança das políticas económicas oficiais da UE, afastando-se da estrita austeridade e indo no sentido de proporcionar uma maior margem de manobra às políticas orçamentais dos estados-membros, acompanhadas pela orientação de uma política monetária extremamente expansionista do BCE, que conduziram a uma recuperação da procura interna. Em termos de desenvolvimentos políticos, uma outra melhoria pequena, mas inegável, consiste no facto de a Comissão Europeia ter-se absterido de exigir a aplicação de políticas orçamentais mais restritivas, estando um tanto involuntariamente a apelar a um maior crescimento salarial, a fim de apoiar a recuperação da economia. Além disso, tanto o presidente da Comissão da UE, Jean-Claude Juncker, que defende um Fundo Monetário Europeu e um ministro das Finanças

européu, no seu discurso do estado da União, bem como o presidente francês Emmanuel Macron, que apela a uma capacidade orçamental ao nível da Europa, desencadearam iniciativas para que se façam reformas institucionais que melhorem de forma robusta o quadro macroeconómico da zona euro.

Embora esses sinais positivos devam ser reconhecidos, não devem ser ignorados os aspetos negativos que consistem em riscos económicos e políticos elevados. Embora o risco de uma desaceleração iminente tenha diminuído, a situação macroeconómica está longe de ser estável. A situação geopolítica acarreta grandes riscos de uma diminuição do crescimento da procura global e, conseqüentemente, da procura externa da UE. A incapacidade de re-regulamentar o sistema financeiro global, em combinação com as bolhas alimentadas por políticas de extrema expansão monetária, aumentou o risco de novas crises financeiras. Ao mesmo tempo, a tentativa de retirar o estímulo monetário pelo BCE pode representar novos riscos para as finanças públicas dos estados-membros e/ou para a recuperação, nomeadamente nos países em crise da periferia europeia. Além disso, o problema dos desequilíbrios da balança corrente não foi devidamente tratado. Os países com grandes excedentes — sobretudo a Alemanha — não iniciaram nenhum processo de reversão dos seus excedentes, enquanto o reequilíbrio dos países deficitários poderá revelar-se puramente efémero, uma vez que os resultados alcançados se devem principalmente à baixa do crescimento das importações na esteira da crise. O excedente da balança corrente muito elevado do conjunto da zona euro e os desequilíbrios económicos globais associados não são suscetíveis de poder persistir por muito tempo.

Em termos de desenvolvimentos políticos, deve salientar-se que os pequenos progressos em matéria de políticas orçamentais menos restritivas têm sido o resultado de um processo de aprendizagem altamente patológico, que pode muito bem ser revertido no caso de uma nova crise económica com a deterioração das finanças públicas. As perspetivas de desenvolvimento de uma capacidade orçamental ao nível da zona euro e de uma solução realmente benéfica são bastante sombrias. É muito improvável que a Alemanha ou outros países com ideias macroeconómicas igualmente mal informadas aceitem qualquer progresso real em termos de estabilização macroeconómica através de transferências orçamentais, mesmo que temporárias, sem uma estrita condicionalidade e com graves restrições às políticas orçamentais e económicas nacionais. A formulação de Jean-Claude Juncker no seu discurso do estado da União é bem reveladora, a este respeito, uma vez que "um ministro europeu que promova e apoie as reformas estruturais nos nossos estados-membros" pode também ser interpretado como uma institucionalização permanente de algo muito semelhante à Troika a nível europeu, a fim de forçar os estados-membros a adotarem novas políticas neoliberais de desregulamentação dos mercados de trabalho e de desmantelamento do Estado Providência em troca de algumas transferências financeiras a curto prazo.

Políticas macroeconómicas alternativas

A política macroeconómica na UE precisa, obviamente, de uma abordagem diferente que apoie uma recuperação mais forte e autossustentável no curto prazo assim como assegure o objetivo do pleno emprego e do crescimento equitativo e, a longo prazo, promova um desenvolvimento uniforme, eliminando os desequilíbrios macroeconómicos persistentes. Uma alternativa convincente requer pelo menos cinco mudanças importantes.

1. A substituição dos requisitos para orçamentos equilibrados por um requisito de uma economia equilibrada, incluindo o objetivo de níveis de emprego elevados e sustentáveis e a utilização da política orçamental como um instrumento-chave para ajudar a realização desse objetivo tanto no curto como no longo prazo. Um aspeto importante das reformas necessárias do quadro orçamental deve ser a introdução da distinção entre as despesas públicas correntes e as despesas em investimento, em que estas últimas deveriam ser financiadas pela dívida. No curto prazo, a margem de manobra substancial não utilizada no quadro existente (por exemplo, o método de ajustamento cíclico alternativo) deve ser ativamente utilizada para alcançar um estímulo orçamental positivo durante vários anos para reforçar e alargar a retoma da economia. Um relançamento económico coordenado, em vez de austeridade geral, deve tornar-se a política europeia. É importante que o BCE (juntamente com os bancos centrais nacionais dos países que não pertencem à zona euro) dê o seu pleno apoio a políticas orçamentais para a prosperidade e abandone os seus apelos continuados à consolidação orçamental.
2. Embora o aumento da margem de manobra das políticas orçamentais nacionais seja de importância fundamental, no médio e longo prazo é também importante um papel mais preponderante para a política orçamental a nível europeu. Deve ser utilizado um orçamento substancial a nível da UE a fim de financiar o investimento à escala europeia e a produção de bens e serviços públicos e estabelecer uma política orçamental anticíclica a nível europeu, de modo a apoiar as políticas orçamentais nacionais. Um orçamento de nível federal com poderes substanciais de cobrança de impostos e uma capacidade para poder gerir défices e excedentes há muito tempo que foram reconhecidos como um complemento necessário de uma moeda única. A política orçamental federal pode ser utilizada para amortecer as crises económicas e prever transferências orçamentais entre as regiões mais ricas e as regiões mais pobres. Atualmente, o orçamento da UE é de cerca de 1% do PIB da UE e tem de ser um orçamento equilibrado. Para ter um impacto para efeitos de estabilização, o orçamento teria de ser substancialmente aumentado (para pelo menos 5% do PIB da UE), ter a capacidade de gerir défices ou excedentes conforme é exigido pelas condições económicas e ser concebido de forma progressista. A tributação a nível federal e as despesas públicas substituiriam em parte a tributação e as despesas nacionais. A construção da política orçamental federal é um projeto a longo prazo que daria azo a elementos de uma união política de facto. No entanto, é um projeto que seria necessário a um funcionamento bem-sucedido da moeda única. Há que resistir às tendências para utilizar a "capacidade orçamental" da UE para enfraquecer e restringir as políticas orçamentais nacionais e/ou implementar reformas estruturais neoliberais.
3. É necessária uma estratégia europeia de investimento de longo prazo para promover o investimento público e apoiar o investimento privado em áreas económicas, sociais e ambientais fundamentais e desenvolver o crescimento da produtividade através de políticas industriais estratégicas na periferia. Estas políticas são necessárias para reconstruir a capacidade produtiva e para melhorar a competitividade dos países deficitários. As políticas regionais e estruturais da UE devem ser reforçadas e alargadas e é necessária uma nova política industrial baseada num importante programa de investimento público e privado. Estas políticas estruturais e industriais devem ser particularmente orientadas para tornar a produção, os transportes e os sistemas

energéticos mais ecologicamente sustentáveis. São igualmente necessários programas da UE para apoiar o investimento privado nos países deficitários (e, mais genericamente, nos estados da UE com níveis de rendimentos comparativamente inferiores). Estas políticas facilitariam a redução dos défices na balança corrente sem recorrer à deflação.

4. A atual estratégia de deflação pela desvalorização competitiva deve ser terminada e substituída por uma política de crescimento salarial que garanta uma participação equitativa dos trabalhadores no crescimento do rendimento nacional e uma inflação estável. Como regra de ouro, os salários nacionais devem, em média, crescer à taxa de crescimento médio da produtividade mais a taxa de inflação alvo do BCE. No entanto, como houve um alargamento generalizado dos desequilíbrios das balanças correntes antes do aparecimento da crise financeira e um crescimento dos défices em muitos estados-membros da UEM, alguns desvios desta regra geral, sobretudo nos países com fortes excedentes, serão necessários. Partindo do reconhecimento mútuo de que os países com excedentes têm tanta responsabilidade como os países com défice na resolução destes mesmos desequilíbrios, os primeiros podem ajudar nessa resolução através da intensificação de políticas de expansão internas. Isto ajudará a ampliar a procura de exportações dos países deficitários e, através de aumentos salariais mais rápidos nos países excedentários, permitirá a redução da excessiva competitividade exportadora destes.
5. Devem ser aplicadas medidas eficazes contra a concorrência fiscal. Considerando que a margem de manobra nacional para a tributação progressiva e equitativa continua a ser um dado, no longo prazo a concorrência fiscal internacional corrói a parte das receitas dos orçamentos públicos. A concorrência fiscal cria uma enorme injustiça em que grandes camadas da população não podem evitar ser tributadas enquanto as grandes empresas e os indivíduos de maior rendimento desfrutam de amplas oportunidades de evasão e de fuga fiscal; além disso, a concorrência fiscal corrói a vontade de pagar impostos e, portanto, corrói a capacidade de financiamento do Estado Providência e da solidariedade social. Por conseguinte, as medidas comunitárias para limitar a evasão fiscal devem ser consideravelmente reforçadas. Ao mesmo tempo, há uma necessidade de harmonização fiscal, pelo menos para os impostos sobre os lucros das empresas e os rendimentos de capital, as partes internacionalmente mais móveis da base tributária. Uma base tributária comum para o imposto sobre as sociedades deve ser acompanhada de taxas mínimas fiscais que possam ser diferenciadas para os estados-membros de antes e de pós 2004. Em alternativa, pode ser introduzida uma taxa uniforme sobre os lucros das sociedades a fim de fornecer receitas fiscais para o orçamento da UE; no contexto de uma união monetária com mobilidade de trabalho e de capital, isso ajudaria a fazer face ao autêntico leilão à baixa, entre países, das taxas de tributação sobre as empresas e a limitar o uso de taxas de imposto sobre as empresas para atrair investimento estrangeiro à custa de outros países membros. Outro instrumento-chave para as políticas fiscais da UE é um imposto sobre as transações financeiras aplicado em todos os estados-membros, o que poderia servir para diminuir a escala dos mercados financeiros.

2 Políticas monetárias e financeiras: problemas crescentes

Na ausência de uma coordenação eficaz noutros domínios políticos — sobretudo, na política orçamental — os sistemas monetários e financeiros da UE e, em especial, da zona euro, enfrentam problemas crescentes: a flexibilização quantitativa e as outras medidas excepcionais tomadas pelo BCE estão a tornar-se menos eficazes e não conseguem provocar reduções importantes e sustentadas no desemprego; os bancos e outras empresas financeiras estão a tentar diluir ou eliminar muitos dos novos regulamentos postos em prática desde a crise financeira global; pode ser detetado um processo crescente de dolarização na zona euro, que está a começar a ameaçar a autonomia da própria zona; o processo do Brexit tem minado a proposta de União dos Mercados de Capitais e está a desorganizar as finanças europeias; e a recusa dos dirigentes da UE no estabelecimento de uma partilha efetiva dos riscos nos estados-membros levou a uma escassez aguda de ativos seguros, o que, por seu lado, prejudica os mercados de crédito.

Limites da flexibilização quantitativa

Embora as políticas de flexibilização quantitativa do BCE tenham, em certa medida, compensado a continuação das políticas orçamentais restritivas em toda a UE, há muitos sinais de que estão a chegar aos seus limites e até mesmo a tornarem-se de certa forma disfuncionais. As regras que regem as aquisições de ativos pelo BCE tendem a enfraquecer o seu impacto. Por exemplo, é exigido que as compras de obrigações de dívida pública sejam proporcionais ao peso económico do país — isto significa que deve haver compras em grande escala de títulos alemães que já determinam os preços *premium*, enquanto o apoio recebido pelas economias mais fracas é reduzido. Mais geralmente, as taxas de juros muito baixas, às vezes negativas, tendem a promover a especulação e as bolhas de preços de ativos. Há também indícios de que os rendimentos muito baixos em ativos seguros estão a causar dificuldades aos fundos de pensões e às companhias de seguros.

Foi anunciado em 26 de outubro de 2017 que o BCE iria reduzir para metade as suas compras mensais de valores mobiliários, para 30 mil milhões de dólares por mês a partir do início de 2018. Isso deve sinalizar o otimismo sobre as perspetivas de crescimento e de inflação na zona euro. No entanto, os mercados permanecem dependentes, para a sua estabilidade, da oferta de dinheiro barato nos EUA, e grande parte desse dinheiro é intermediado através de Londres. Este fluxo de crédito pode não sobreviver à "normalização" das taxas de juro nos EUA para níveis significativamente mais elevados e à redução do acesso aos mercados de Londres, na sequência do Brexit. Nesse ponto, os projetos de uma União Bancária e de uma União dos Mercados de Capitais com base numa regulamentação comum estarão ameaçados, dada a ausência de um sistema genuinamente integrado de prestação de liquidez na Europa.

Tanto as provas históricas como as considerações teóricas sugerem que os sistemas financeiros baseados nos bancos e no mercado de títulos são mais eficientes e mais estáveis quando existe uma oferta adequada de obrigações seguras do setor público. No entanto, o fornecimento desses ativos está a ser deliberadamente restringido — pelo *Schuldenbremse* (travão da dívida) na Alemanha e pela «austeridade» em toda a UE assim como pela recusa em permitir que a Comissão Europeia ou as agências da UE, como o BEI, concedam empréstimos numa escala significativa, e pela aceitação pelo BCE, por motivos políticos, de

taxas de juro mais elevadas, sinalizando graus de risco mais elevados da dívida de outros governos dos estados-membros.

Dolarização

Uma consequência deste estado de coisas é uma escassez crónica de garantias sobre empréstimos, o que está a prejudicar o funcionamento dos mercados de crédito da UE e que já conduziu a enormes perturbações nas transações do mercado Repo no final de 2016. Os fluxos de crédito entre os bancos e outras grandes empresas financeiras dependem da capacidade dos mutuários de apresentarem garantias contra o risco de incumprimento e os créditos seguros sobre governos estáveis são a forma mais eficiente de garantia, uma vez que não requerem a detalhada avaliação do seu valor e estatuto que é necessário fazer antes dos ativos do setor privado serem utilizados para garantir empréstimos. Quando há uma escassez de boas garantias é todo o sistema de crédito que é atingido.

Um desenvolvimento que está relacionado com tudo isto é uma certa dolarização dentro da zona euro. Este processo no presente afeta apenas determinadas funções monetárias e apenas numa extensão parcial. No entanto, o processo parece provavelmente continuar porque os bancos da zona euro estão a manter e mesmo a expandir os seus investimentos nos EUA e se este comportamento começar a ter impacto em outros aspetos do sistema monetário e financeiro então tender-se-á a restringir a determinação autónoma da política macroeconómica na zona euro. Antes da UEM, houve várias ocasiões em que as políticas americanas desestabilizaram seriamente a formação das políticas nos países europeus. O exemplo mais óbvio é o endurecimento drástico da política dos EUA em 1979-81, ao qual os governos europeus consideraram impossível não responder. Um dos objetivos originais da zona euro era reforçar a autonomia da política da UE, desafiando o "privilégio exorbitante" do dólar em ser o centro do sistema monetário internacional. No entanto, a incapacidade de construir um sistema financeiro coerente e estável na UE pode pôr em risco a sua autonomia.

A crise global em 2007-08 abriu uma vantagem assimétrica para o dólar em transações cambiais em que os agentes que contraem empréstimos em dólares contra euros têm de pagar um prémio (o *spread* de base) sobre as taxas de juro prevalecentes nos mercados de crédito americanos. Embora o prémio seja agora muito menor do que foi durante a crise, continua a persistir e não mostra sinais de desaparecimento. Apesar do custo adicional de adquirir dólares, os dólares tornaram-se a forma mais importante de garantia oferecida nos mercados de crédito em euros. A falta de ativos colaterais suficientes denominados em euros pode ser um fator subjacente a este facto. Uma segunda função monetária sujeita à dolarização é o financiamento. Por causa do *spread* de base, financiamos as suas compras não com empréstimos em euros, mas contraindo empréstimos em dólares e trocando-os por euros é agora cada vez mais a prática para os investidores externos à zona euro que visam comprar ativos desta zona.

Os bancos europeus não parecem ter reduzido a sua exposição à economia americana de forma substancial desde a crise. Eles retêm quantidades muito elevadas de ativos denominados em dólares que os ligam ao sistema financeiro dos EUA. A Reserva Federal, o banco central dos EUA, estende o crédito ao BCE, quase como se este fosse uma sua filial, a

fim de gerir a liquidez em dólares dos bancos da zona euro. Isto poderia resultar ao longo do tempo numa perda de controlo sobre a liquidez dentro do sistema bancário europeu.

Pressão para a desregulação

Na sequência da crise financeira, o Parlamento Europeu e o Conselho promulgaram um vasto conjunto de regulações a fim de estabilizar o sistema financeiro e prevenir os abusos que caracterizaram muitos bancos e sociedades financeiras (como o Credit Suisse, o HSBC e o Deutsche Bank, que foram penalizados por violações repetidas da lei). No entanto, as novas estruturas regulatórias estão ameaçadas de várias maneiras. Houve uma forte resistência do setor financeiro a algumas reformas, como a proposta de separação nos bancos das operações bancárias de retalho relativamente às operações de negociação sobre títulos, proposta que foi agora abandonada face ao lóbi feroz que se tinha instalado. Os governos nacionais têm sido relutantes em implementar algumas das medidas. Em particular, o novo presidente francês, Emmanuel Macron, está preparado para introduzir o imposto sobre as transações financeiras apenas de uma forma puramente simbólica, o que geraria muito pouca receita e teria pouco impacto sobre o comportamento das grandes sociedades financeiras. Além disso, a presidência Trump nos EUA pode criar uma desregulação dos bancos e dos mercados financeiros substancial e assim reduzir ou anular a reforma Dodd-Frank. Isto ameaçaria a UE com "arbitragem regulamentar", uma vez que as atividades e as transações são transferidas para a jurisdição menos regulamentada.

O motor para promover a integração financeira na UE tem-se baseado, nas últimas décadas, numa visão errada da experiência dos EUA. A escala e a liquidez da finança dolarizada foi interpretada pelos dirigentes políticos europeus como um fenómeno essencialmente baseado no mercado, ignorando o papel crítico desempenhado pelas finanças públicas no funcionamento do sistema financeiro e o papel fundamental das obrigações da dívida pública americana como uma reserva de valor globalmente reconhecida. Esta sobrestimação dos processos de mercado impediu que se levassem a cabo medidas eficazes na criação de um sistema financeiro coerente e unificado.

O Brexit representa um grande passo atrás na integração. Este é, obviamente, o caso dos mercados de títulos onde a City de Londres ocupou uma posição central, tanto ligando compradores e vendedores como liquidando e compensando as suas transações. É duvidoso que o projeto da União dos Mercados de Capitais possa ter grandes progressos se o Brexit realmente ocorrer. Londres é também o nó mais importante nas redes de relações bancárias da UE, embora o Reino Unido não participe na União Bancária. A União Bancária em si ainda não está a funcionar corretamente como muito bem o ilustra o problema persistente das dívidas de má qualidade nos bancos italianos. Ainda não está claro até que ponto as grandes empresas financeiras reduzirão a sua presença em Londres e se se mudarão para centros financeiros no continente, embora alguns movimentos já estejam a ocorrer e outros mais estão a ameaçar fazer o mesmo. O Brexit pode conduzir a uma maior concorrência entre os centros financeiros da Europa com uma corrida para o abismo no que diz respeito à regulação. As declarações recentes do presidente francês Macron estão a ir nesta direção. Um novo ciclo de desregulamentação financeira poderia também ter lugar a nível internacional, impulsionado pela decisão da administração Trump em desmantelar a lei Dodd-Frank.

Na ausência de um sistema financeiro fortemente integrado e regulamentado, o perigo pode ser o acelerar da penetração na UE pela finança baseada na dolarização, vinculando cada estado-membro a confiar nas empresas americanas para uma gama crescente de funções e tornando a Europa como um todo cada vez mais dependente das instituições dos EUA e cada vez mais condicionada pelas políticas deste país.

A necessidade de uma maior utilização do financiamento público

Para além da questão da regulamentação, o problema-chave da integração financeira na Europa provém da ausência de um programa de investimento público forte e sustentado, que aborde as disparidades no desempenho económico na UE, a necessidade de uma proteção ambiental efetiva e a crise do emprego para os jovens na Europa. Embora as elites da UE reivindiquem que tal programa conduziria a problemas financeiros, o inverso é que é verdadeiro.

De acordo com o dogma do "mercado livre", os empréstimos públicos são sempre feitos à custa do financiamento do investimento do setor privado. Naturalmente, se governos fracos, com capacidade limitada para cobrar impostos, adotarem programas de despesa imprudentes no contexto de pressões inflacionistas, tudo isto pode certamente minar o investimento do setor privado. Mas, nas economias avançadas, onde os governos são vistos como fortes e os bancos centrais garantem a dívida pública, as finanças públicas e as privadas tornam-se complementares. A detenção de obrigações do Estado estabiliza a situação financeira dos bancos e dos investidores institucionais e conseqüentemente estabiliza o conjunto da economia. Essa dívida pública é útil, de vários pontos de vista, como, por exemplo, tornar o sistema financeiro mais líquido e facilitar a valorização dos títulos do setor privado. Assim, a emissão em larga escala de créditos seguros no setor público iria reforçar e estabilizar o sistema financeiro da UE e dar à Europa uma maior autonomia na formulação das suas políticas económicas.

3 Desigualdade e crise social

O Grupo EuroMemo tem sido consistentemente crítico em relação à tendência secular de crescente desigualdade na Europa e, em particular, das políticas que têm incentivado ou tolerado essa tendência em nome da economia orientada pelo lado da oferta e da economia "trickle-down"². Quase quatro décadas de desregulamentação e privatização têm visto mudanças acentuadas na distribuição do rendimento e da riqueza nas economias europeias e em outras economias avançadas pertencentes à OCDE, à custa dos salários e dos assalariados e da população não ativa e em proveito, sobretudo, de sociedades financeiras e não financeiras globais. Este processo foi sustentado por uma mudança de paradigma no pensamento económico dominante e apoiado intelectualmente por instituições-chave da gestão económica global, como o FMI e o Banco Mundial, assim como por grandes organismos de pesquisa como a OCDE e pelos grupos de reflexão (*think tanks*) associados aos principais bancos centrais, aos Ministérios das Finanças e aos centros de decisão das políticas efetuadas na UE. Os relatórios anuais EuroMemorandum apontam repetidamente para a injustiça social da crescente desigualdade e, sobretudo, para o seu efeito económico

² NT: Ver nota 1.

negativo sobre os fatores-chave da procura interna nas economias avançadas e sobre os seus padrões de desenvolvimento, de inovação e de modernização.

A tendência para maiores níveis de desigualdade tem sido inegável e dramática. Tanto a distribuição pessoal do rendimento, medida pelo coeficiente de Gini como a distribuição funcional do rendimento — a parte das remunerações do trabalho no rendimento nacional — têm sido marcadas por fortes mudanças em desfavor da maioria dos cidadãos dependentes de salários e de outras remunerações e a favor daqueles que derivam os seus rendimentos do capital. A parte das remunerações do trabalho no rendimento nacional diminuiu cerca de 10 pontos percentuais na Europa, de acordo com a maioria das medições, desde o final da década de 1970, uma tendência que tem sido discernível desde há já muito tempo.

O que há de novo no debate em torno da desigualdade, do desenvolvimento económico e da exclusão social é que praticamente todas as instituições do consenso neoliberal (FMI, Banco Mundial, OCDE) dizem agora que a crescente desigualdade tem um efeito negativo no crescimento e no desenvolvimento! Isto está claramente relacionado com o impacto da crise financeira de 2008 e com a subsequente queda e fracasso destas instituições em preverem a crise e explicarem a sua escala e a sua extensão em termos mundiais. Num notável relatório conjunto do FMI, do Banco Mundial, da OCDE e da Organização Internacional do Trabalho (OIT) de 2015, encomendado pelo G20, o "impacte negativo sobre o crescimento" gerado pela desigualdade é admitido explicitamente: este impacte ocorre através de vários canais, nomeadamente a redução do consumo, o subinvestimento pelas empresas em face de uma procura fraca, menores receitas públicas e menor investimento pelas famílias de baixo rendimento em educação e em formação.³

Devemos certamente aplaudir esta mudança radical na análise por parte da OCDE, do FMI e do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e a sua disponibilidade para partilhar uma causa com a OIT. Também saudamos a OCDE pela forma como se está a preparar para adotar a linguagem dos pioneiros da política igualitária como Wilkinson e Pickett no seu estudo inovador *The Spirit Level – Why More Equal Societies Almost Always Do Better*⁴; a OCDE utilizou uma retórica quase idêntica para o título de um seu estudo em 2015: *In it Together: Why Less Inequality Benefits All*. Mas chegou numa fase muito tardia e depois de décadas de provas indicativas de que as escolhas políticas, a negligência política e a obstinada rejeição das políticas económicas alternativas foram corresponsabilizáveis pelos danos sociais e económicos da desigualdade. Em particular, a persistência não refletida e pró-cíclica em aplicar a austeridade orçamental não só pura e simplesmente atrofiou a retoma económica como também deixou cicatrizes irreversíveis em largas camadas da população da região mais rica do mundo. O desemprego de jovens na UE continua a ser teimosamente elevado, ao nível de 18,6%, com 11 estados-membros ainda com mais de 20% e a Grécia e a Espanha em níveis catastróficos (47,3% e 44,4% respetivamente)⁵. A ausência de empregos para os jovens à saída da escola, os estagiários

³ ILO, IMF, World Bank Group, OECD (2015) *Income inequality and labour income share in G20 countries: Trends, Impacts and Causes*.

⁴ Wilkinson, R. & Pickett, K (2009) *The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better*, Londres: Allen Lane.

⁵ Eurostat (2016): Code: tesem140.

qualificados e os licenciados tem sido um fator importante nos altos níveis de migração laboral intraeuropeia das periferias do Sul e do Leste para os estados-membros mais ricos do Noroeste. Estas importantes mudanças demográficas foram reforçadas por níveis de privação material severa (7,5% da população da UE-28 ou 38 milhões pessoas)⁶. Os crescentes níveis de insegurança financeira e o crescente número de sem-abrigo em todos os estados da UE, à exceção da Finlândia, deixaram praticamente inalterado desde 2008 o nível de pessoas "em risco de pobreza", com atualmente 23,8% da população nessa categoria. Numa altura em que os pobres e os vulneráveis necessitavam de apoio suplementar, foram introduzidos programas de austeridade. Isto foi agravado pelas poupanças muito limitadas das famílias mais pobres e pelo difícil acesso às instituições financeiras formais na vaga da crise. De acordo com dados da UE, 7% de todos os adultos na UE-15 e 34% dos adultos nos novos estados-membros, num total de 30 milhões de pessoas, não têm acesso a serviços financeiros e podem, portanto, ser considerados como financeiramente excluídos. Além disso, aqueles que vivem abaixo do limiar de pobreza na UE, que é de 60% do rendimento mediano, têm duas vezes mais probabilidade (22%) de não ter nenhuma conta bancária se comparados com aqueles que vivem acima deste limiar (9,5%).⁷ Os pobres têm de recorrer à família e aos amigos, bem como aos agiotas e aos credores de empréstimos ao dia, para financiarem as suas necessidades, enquanto os bancos e as instituições financeiras foram resgatados da falência a um grande custo suportado pelos contribuintes.

Para seu crédito, a UE procurou incorporar uma dimensão social na sua combinação de políticas com o funcionamento do seu Fundo Social, do seu Fundo de Coesão, com programas ambiciosos de "investimento" social e, mais recentemente, com o Pilar Europeu dos Direitos Sociais, *Youth on the Move* e *the Youth Guarantee*. Comprometeu-se também com um objetivo central de reduzir o número de pessoas em risco de pobreza na UE para 20 milhões por volta de 2020. No entanto, é extremamente improvável que este objetivo seja alcançado, por várias razões:

- Contrariamente aos objetivos do défice e da dívida estabelecidos no Pacto de Estabilidade e Crescimento, a UE não sancionará os estados-membros que não atinjam esses objetivos sociais.
- A UE não tem um parâmetro de referência mínimo para as despesas sociais em proporção das despesas totais do Estado; as disparidades são enormes: os estados-membros mais novos (pós 2004) consagram em média 32,1% da despesa pública total para o bem-estar social contra o grupo mais antigo da UE-15 que consagra em média 39,8%, apesar da pobreza e da privação material serem mais evidentes na maioria dos novos estados-membros do que nestes últimos.
- Enquanto a UE impõe limites arbitrários aos défices e às dívidas públicas, não tem um parâmetro de referência mínimo para a "viabilidade fiscal", isto é, para os níveis de

⁶ A Bulgária (31.9%), a Grécia (22.4%) e a Roménia (23,8%) são exemplos dramáticos deste indicador crítico de pobreza e exclusão.

⁷ Isto baseia-se em três indicadores: não se ter conta bancária, não se ter acesso a crédito renovável e não se ter acesso a produtos de poupança. EU (2008) Financial Services Provision and Prevention of Financial Exclusion. EU (2010) Financial Exclusion in the EU. New evidence from the EU-SILC social module. Research Note 3/2010, tabela 1, p. 6.

receitas públicas suficientes para proteger a população de choques económicos e para sustentar melhorias progressivas na sua produtividade e bem-estar. Os rácios das receitas fiscais diferem amplamente na UE-28, de 44,6% do PIB para o grupo escandinavo para menos de 30% para a Roménia, a Bulgária, a Letónia e a Lituânia.

- O potencial para melhorar o bem-estar social e reduzir as desigualdades é ainda mais enfraquecido pela tolerância da UE para com regimes fiscais não progressivos na maioria dos novos estados-membros e pela dependência desproporcionada no que diz respeito às receitas públicas de impostos indiretos sobre o consumo. Os impostos indiretos tendem a ser regressivos, porque as famílias mais pobres gastam uma proporção maior do seu rendimento no consumo.
- O emprego e a política social da UE permanecem enviesados em relação à promoção da integração de pessoas com idade ativa nos (levemente regulamentados) mercados de emprego; a Comissão reconhece a tendência para formas de emprego cada vez mais precárias, como os "contratos a zero horas" e a economia de "plataforma", mas não conseguiu travar o progresso constante da precarização e o surgimento de uma subclasse de "trabalhadores pobres", permanentemente dependentes do apoio da Segurança Social.

O Pilar Europeu dos Direitos Sociais contém muitas ambições admiráveis, mas, na ausência de um forte quadro regulamentar do direito ao emprego, de normas mínimas harmonizadas de tributação e de fortes incentivos aos estados-membros mais pobres para melhorar a proteção social, as perspetivas de reduzir as desigualdades, a exclusão social e os efeitos medonhos da pobreza no seio de sociedades abastadas são pois muito ténues.

Para transformar as possibilidades de vida de todos os cidadãos da UE e das suas comunidades migrantes, é essencial estabelecer um novo enquadramento jurídico e também político para todos os estados-membros, em consonância com as recomendações históricas do Grupo EuroMemo feitas ao longo das últimas duas décadas.

- O bem-estar de todas as pessoas em todos os estados-membros deve ser colocado no centro da política pública e não subordinado à primazia do crescimento impulsionado pelo mercado ou, pior ainda, à primazia da consolidação orçamental.
- Consequentemente, a manutenção e a melhoria da proteção social devem ser asseguradas pela aceitação e cumprimento de critérios de referência respeitantes à viabilidade fiscal (adequação das receitas) e às necessidades sociais.
- Os regimes fiscais não progressivos devem ser abolidos a favor de níveis harmonizados de tributação progressiva dos rendimentos privados e empresariais.
- As amplas disparidades de desempenho económico e social entre os países da UE-28 devem ser abordadas com um generoso sistema de transferências financeiras dos estados-membros mais ricos para os estados-membros e regiões mais pobres; no entanto, uma condição para as transferências financeiras de bem-estar deve ser salvaguardada, a condição de que os estados em causa se comprometam com normas mínimas de tributação e de direitos sociais.

- A curto prazo, os recursos comunitários partilhados devem igualmente ser utilizados para dar apoio suplementar à receção e à integração da comunidade europeia de refugiados.
- Deve ser dada uma importância central ao estreitamento das disparidades de rendimentos e de riqueza no interior e entre os estados-membros.
- Os programas de investimento social devem conter compromissos quanto à equidade intergeracional e à sustentabilidade ambiental.
- Um compromisso partilhado no quadro do Pilar Europeu dos Direitos Sociais deve ser acompanhado de incentivos equitativos, de monitorização da conformidade das práticas e de sanções em caso de incumprimento ou, pior ainda, de *dumping* social; conseqüentemente, os cidadãos e outros residentes devem usufruir de um direito efetivo de invocar os direitos sociais em conformidade com a lei.

As desigualdades de rendimentos e de riqueza agravaram-se na Europa nos últimos vinte anos; adicionalmente, os Estados Bálticos, o Reino Unido e a Irlanda e toda a periferia do Sul têm ainda disparidades de rendimentos e de riqueza mais elevadas do que o resto da UE. As desigualdades foram agravadas pelas ruinosas políticas de austeridade que, por sua vez, geraram ressentimento e desconfiança, juntamente com um ressurgimento de partidos ou movimentos de direita nacionalista. A reversão das forças de fragmentação deve envolver a implementação de programas corajosos e imaginativos de redistribuição tanto ao nível dos rendimentos do mercado, com o restabelecimento de relações de emprego seguras, de salários mínimos estatutários e de apertados controlos sobre a exploração abusiva do trabalho precário, como ao nível da redistribuição política dos rendimentos nacionais através da tributação e das quotizações sociais por parte das autoridades públicas. A retórica dos direitos sociais deve tornar-se a verdadeira prática do investimento social, baseada num espírito reforçado de solidariedade internacional. O fracasso do projeto de investimento social ameaça o futuro do projeto europeu como um todo. Além disso, as ruturas estruturais e de longo alcance dos padrões de emprego, as trajetórias de crescimento e a divisão global do trabalho indiscutivelmente requerem, pelo menos, duas mudanças políticas mais radicais: em primeiro lugar, a mudança para a dissociação da segurança socioeconómica do emprego e, em segundo lugar, a explosão dos mitos perigosos alimentados pelos modelos económicos ditos de “trickle-down”, e isto numa altura em que a administração Trump está a embarcar num outro ataque temerário às reformas fiscais em favor da economia orientada pelo lado da oferta e do perigo associado de níveis ainda maiores de desigualdade social.

4 A UE numa ordem internacional em fragmentação

Durante os últimos meses, vários acontecimentos tiveram um grande impacto na cena europeia e, em particular, nos cenários político e geopolítico. Para mencionar apenas alguns dos desenvolvimentos mais salientes: as eleições parlamentares em França, Alemanha e Holanda, o início das negociações do Brexit e o referendo catalão. No meio de tudo isso, Trump, o presidente dos EUA, fez as parangonas nos grandes *media* ao aplaudir o esperado desmembramento da UE que ele vê como um veículo para o fortalecimento da Alemanha

como potência.⁸ Ele rejeita o compromisso dos EUA na defesa do comércio livre e defende o retorno ao protecionismo. Por último, anunciou a sua intenção de reforçar as relações dos EUA com a Rússia, de aumentar as despesas militares e de apelar a uma maior contribuição europeia para o financiamento da NATO.

A política da administração Trump marca a entrada da UE numa zona de turbulência e constitui um grande desafio para a construção europeia. No entanto, a UE tem meios limitados para enfrentar o desafio que lhe é colocado.

A posição anti-UE dos EUA ameaça a estabilidade da UE

As posições do Trump em relação à UE não sugerem um afastamento, no essencial, dos objetivos dos EUA relativamente à política europeia. O novo presidente, na sua forma peculiar, expressa a sua visão sobre a UE e a sua noção de política americana para a Europa, que não são, assim, tão diferentes da administração anterior.⁹ Sob a presidência de Obama, a hostilidade dos EUA era mais discreta enquanto o presidente atual assume-a alto e bom som e constitui um grande desafio para a UE.

Este desafio é a consequência das mutações que afetaram a ordem mundial desde o fim da União Soviética. Estas incluem o questionamento da exclusiva dominação global dos EUA com o aparecimento de novos poderes, em particular a China, e o fortalecimento do poder alemão para o qual a unificação monetária europeia contribuiu poderosamente.

A hostilidade dos EUA para com a UE enfraquece o edifício europeu. A primeira razão é que a influência americana na Europa continua a ser muito forte. Isto é transmitido através de vários canais: financeiro, militar e monetário, entre outros. Os países da UE dependem dos EUA, nomeadamente na defesa. O poder militar americano ligado a uma política externa hostil para com a Rússia é particularmente atrativo para os países da Europa Oriental. Isto reforça o impacto negativo das prioridades estratégicas e geopolíticas dos EUA sobre a estabilidade da UE.

A segunda razão é que a hostilidade dos EUA para com a UE manifesta-se num momento nada oportuno para esta, que enfrenta um aumento do descontentamento quanto ao seu funcionamento¹⁰ bem como três grandes crises que ainda não foram resolvidas. Os EUA

⁸ Sifakis, C. (2017) 'Broken United States – European Union Consensus', texto apresentado na 23ª Conferência sobre Política Económica Alternativa na Europa, Atenas, http://www2.euromemorandum.eu/uploads/sifakis_euomemo_conference_paper.pdf.

⁹ Sifakis, C. (2017).

¹⁰ Patomäki, H. (2017) 'Four Scenarios about the Future of the European Union', texto apresentado na 23ª Conferência sobre Política Económica Alternativa na Europa, Atenas, http://www2.euromemorandum.eu/uploads/patomaeki_four_scenarios_about_the_future_of_the_eu.pdf;

Tolios, Y. (2017) 'Strategy of equal cooperation as a response by peripheral members of the EU to the 'globalization' and 'European integration' process', texto apresentado na 23ª Conferência sobre Política Económica Alternativa na Europa, Atenas, http://www2.euromemorandum.eu/uploads/tolios_strategy_of_equal_cooperation_as_a_response_by_peripheral_members_of_the_eu_to_the_globalization_and_european_integration_process.pdf; Giannone, C. (2017) 'The EMU in 2017: Too Large for a New Start? A Collective Action Approach', texto apresentado na 23ª Conferência sobre Política Económica Alternativa na Europa, Atenas, http://www2.euromemorandum.eu/uploads/giannone_the_emu27_too_large_to_have_a_future_notes_for_a_positive_approach.pdf.

contribuíram, na verdade, para o surto de, pelo menos, duas delas: a crise dos refugiados no mar Mediterrâneo e a crise na Ucrânia.

Por último, mas não menos importante, a persistência de falhas estruturais no quadro institucional da UEM deixa-a exposta ao risco de uma nova crise: há muito tempo que se espera a União Bancária Europeia e o cordão umbilical entre o governo italiano e os bancos ainda não foi cortado.

A nova administração dos EUA tenciona implementar uma nova política económica, que representa outro desafio para a UE. O despertar do protecionismo defendido por Trump, se confirmado, marcaria um abismo profundo na ordem mundial liberal e isso ameaçaria a posição global da União. Também forçaria a UE — e isto é particularmente verdadeiro para a Alemanha — a algumas reconsiderações dolorosas.

O retorno da nação mais poderosa do mundo ao protecionismo poderia certamente inspirar outros países a seguir o exemplo. Repensar e reformular o mercado livre neste contexto poderia minar a globalização da produção, já a abrandar, e isso, por sua vez, favoreceria uma reformulação das finanças globais — uma alavanca importante para a influência dos EUA no mundo — que Trump deseja fomentar através do seu projeto de liberalização financeira.

A UE está plenamente em conformidade com a ordem mundial liberal posta em prática pelos EUA na sequência da Segunda Guerra Mundial. A economia europeia e especialmente a economia alemã estão entre as economias mais abertas no mundo. Confrontadas com a saturação do mercado europeu e com a lenta evolução das oportunidades de mercado na América do Norte, as empresas alemãs estão-se a virar para os mercados de países terceiros e, particularmente, para a China.

Uma viragem na política externa dos EUA promovida pela atual administração americana — se confirmada — teria efeitos ambíguos. Uma aproximação com a Rússia abriria novas possibilidades para as economias europeias. Também suavizaria a divisão entre os países da Europa Oriental e os outros estados da UE quanto às relações com a Rússia. Mas essa mudança transformaria a política de defesa europeia juntamente com o sistema de alianças com os EUA. Finalmente, uma nova era de tensão que a política recente dos EUA parece estar a anunciar, nomeadamente no Médio Oriente, constituiria um fator desestabilizador nos países europeus vizinhos; igualmente poderia bloquear o processo de aprofundamento da globalização, o que atingiria a China duma maneira ou de outra.

Como é que a UE pretende enfrentar o desafio

As declarações de Trump são um embaraço para a UE. As reações europeias estão marcadas por um desejo de apaziguamento (em relação às exigências dos EUA no que se refere a um aumento da contribuição europeia para o financiamento da NATO) e por um esforço de distanciamento das posições mais agressivas da nova administração americana (questionamento do Tratado com o Irão). As reações da UE também visam manter uma certa imagem da União, a imagem de um bastião da ordem liberal ameaçado por Trump. A política de liberalização do comércio até aqui seguida é continuada e até acelerada: a conclusão de um acordo de princípio com o Japão, a próxima assinatura de acordos de comércio livre (com o México, o Mercosul e o Vietname) e a aplicação provisória do Acordo Económico e Comercial Global (CETA), entre a UE e o Canadá desde setembro de 2017. Mesmo assim, a Europa não deixa de ter apetência pelo seu próprio protecionismo. Macron é a favor de um

Buy European Act. A França, a Alemanha e a Itália pediram uma legislação europeia — rejeitada pelo Conselho — que permitiria o bloqueio do investimento estrangeiro em empresas estratégicas.

O desafio dos EUA influenciou indubitavelmente o desenvolvimento do Livro Branco da Comissão sobre o futuro da Europa bem como a proposta da Macron de "refundar a Europa".

Os três maiores estados europeus são a favor de uma Europa "a várias velocidades", o que permitiria uma coligação de países predispostos em áreas onde atualmente uma decisão necessita de ser tomada por unanimidade. Tal como está a situação, isto reforça as divisões entre os países do "núcleo duro" e os países da Europa de Leste e torna ainda mais distante a perspectiva de uma Europa mais integrada.

Recomendações

No mundo multipolar emergente de hoje, a Europa deve continuar a distanciar-se da política externa dos EUA, como já demonstrou durante a recente crise do acordo nuclear com o Irão, particularmente no que diz respeito às relações com a Rússia.

O aumento das despesas militares dos EUA decidido por Trump bem como a preservação de um viveiro de tensões nas vizinhanças da UE (Ucrânia, Médio Oriente) constituem desafios importantes para as autoridades europeias.

Os estados-membros da UE não devem seguir o caminho da corrida armamentista. Uma tal escolha representaria uma corrida precipitada de alto risco. Além disso, o aumento das despesas militares certamente não ajudaria a Europa a sair da crise multifacetada com a qual está confrontada. Em vez disso, a Europa deve utilizar os seus recursos para contribuir para o desenvolvimento dos seus vizinhos a Leste e a Sul, o que é, de resto, a melhor maneira de garantir as fronteiras da União e reduzir o fluxo de refugiados.

Relações externas da UE e o acordo nuclear iraniano de 2015

Não é um exagero considerar que o acordo nuclear de 2015 alcançado com o Irão ou o Plano de Ação Conjunto Global (PACG), que foi assinado por sete países (Alemanha, Reino Unido, França, Rússia, China, EUA e Japão) e subscrito pelo Conselho de Segurança da ONU (resolução 2231) e mais tarde promulgado em lei pelo Conselho Europeu, é um emblemático sucesso das relações externas da UE das últimas décadas. Ele salvou o Médio Oriente da ameaça de mais uma guerra destruidora e reduziu as ambições nucleares do Irão. Impulsionou as fações politicamente reformistas e socialmente moderadas da elite dominante deste país. A grande maioria dos iranianos também apoia o PACG, o que contribuiu para a reeleição do presidente Rouhani.

A UE desempenhou um papel fundamental e decisivo na concretização deste acordo, mas todas estas realizações parecem estar ameaçadas pós a eleição do presidente Trump e por se continuarem a proferir afirmações belicosas sobre o acordo antinuclear pela direita israelita e alguns estados árabes, entre os quais se destaca a Arábia Saudita. Desde a assinatura do PACG, as instalações nucleares do Irão foram submetidas às mais rigorosas regras de vigilância, monitorização e verificação do mundo. A Agência Internacional de Energia Atómica, que é mandatada pela ONU para monitorizar regularmente o cumprimento iraniano do PACG, declarou que o Irão está em conformidade com o que foi aprovado. No entanto, em outubro de 2017, o presidente Trump

recusou-se a ratificar a certificação de PACG e encaminhou o assunto para o Congresso dos EUA com o objetivo de lhe retirar a certificação e impor novas sanções ao Irão.

O destino do PACG é incerto porque quaisquer novas sanções americanas, especialmente no que diz respeito ao comércio e às ligações financeiras com o Irão por qualquer empresa com interesses nos EUA, iriam minar o grande alcance do acordo em se eliminarem as sanções em troca da redução e monitorização dos programas nucleares do Irão. A resposta do Irão à ação do presidente Trump tem sido a de declarar que permaneceriam no PACG enquanto os outros signatários, em particular a UE, continuassem a apoiá-lo.

A maior parte dos países da UE renovaram o seu apoio ao acordo alcançado e alargaram as suas relações económicas e políticas com o Irão. É imperativo que a UE continue a sua política de reaproximação com este país em relação ao PACG e de apoio à redução da tensão na região, políticas que o povo iraniano apoia.

5 Visões alternativas para uma transformação socioecológica

Os limites do planeta estão a ser atingidos a grande velocidade em numerosas frentes, incluindo as mudanças climáticas, o esgotamento dos recursos naturais, a ameaça para a biodiversidade, a degradação do solo e a poluição dos oceanos.¹¹ Estas mudanças são muitas vezes irreversíveis dentro das escalas de tempo humanas e urgentes se os limites planetários não se esgotarem em breve. A natureza vital e a urgência das ameaças em jogo afetam fundamentalmente a natureza das respostas necessárias. Uma série de visões e propostas alternativas consideram que é necessária uma grande transformação socioecológica na maior parte do mundo, para permanecermos dentro dos limites e para se garantir uma vida de boa qualidade para todos.

Aproximando-se dos limites planetários

Há sinais crescentes a partir da investigação científica de que um aumento de temperatura de 2°C pode levar a mudanças climáticas muito perigosas, com uma probabilidade significativa de serem ultrapassados alguns pontos de inflexão como, por exemplo, um aumento do nível das águas do mar em alguns metros.¹² Utilizando as emissões remanescentes no "orçamento de carbono" global, uma redução drástica das emissões causadas pelo homem a partir de 2020 em linha reta até zero dar-nos-ia apenas mais 4 anos para se ficar abaixo de 1,5° (66% de probabilidade ou mais); para se ficar abaixo dos 2°, o período equivalente é de 34 anos.¹³ A conferência de Paris assumiu enormes emissões negativas durante este século para alongar o tempo disponível, através da absorção de vários milhares de milhões de toneladas de CO₂ fora da atmosfera anualmente, mas vários

¹¹ Steffen, W. et al (2015) 'Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet', *Science*, 13 de fevereiro; Ripple, W. J. et al (2017) 'World Scientists' Warning to Humanity: A Second Notice', *BioScience*, 13, novembro.

¹² Hansen, J. et al (2016) 'Ice melt, sea level rise and superstorms', *Atmospheric Chemistry and Physics*.

¹³ Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), *Climate Change 2014: Synthesis Report*, tabela 2.2. Um artigo recente de destacados cientistas desta área argumenta que para 1,5° o período equivalente seria de 12 anos (R. Millar et al, 2017); estes números ainda estão em debate científico.

cientistas argumentam que não há evidências de que isso funcione em escala e que seria tolice depender disso.¹⁴

Para evitar cruzar o limiar em qualquer destes casos, seria necessária uma mudança dramática no modo de funcionamento da sociedade e da economia. Alguns argumentaram que uma mudança para uma economia de serviços ou do conhecimento permitirá mantermo-nos dentro desses limiares de temperatura, mas isso é fortemente contestado por outros que salientam, entre outras coisas, que os países ricos com maior proporção de serviços são os que possuem as maiores emissões.¹⁵

As aparentes reduções ligeiras das emissões de carbono nos países ricos desde 1990 até à crise financeira em 2007 foram, na realidade, devidas à deslocalização de processos industriais de alta emissão para países de baixo custo. A pegada de carbono — uma perspetiva de consumo — indica que houve um aumento significativo das emissões durante esse período, inclusive para a UE. As emissões diminuíram consideravelmente nestes países desde o início da crise económica, embora na UE tenham estado estáveis nos últimos quatro anos.¹⁶

A biodiversidade é essencial para muitos dos recursos da natureza dos quais os seres humanos dependem. 40% das espécies monitorizadas estão ameaçadas de extinção e a taxa de extinção deverá aumentar 10 vezes neste século. Além disso, com as taxas atuais de degradação do solo, toda a camada superficial da Terra poderá desaparecer dentro de 60 anos, de acordo com a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura, e também com ela as colheitas mundiais. A agricultura de estilo industrial é o principal fator responsável em ambos os casos, de acordo com a ONU.¹⁷

Visões alternativas de mudança

O *crescimento verde* foi promovido em conjunto pela OCDE, o Banco Mundial e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente a partir de 2011-12, e assumido pelas negociações sobre o clima das Nações Unidas. Central para isso é uma "dissociação absoluta" do crescimento do PIB das emissões de carbono e da utilização de recursos, ambos os quais declinariam. Estes objetivos devem ser alcançados através da inovação tecnológica e de investimentos de baixo carbono, "obtendo preços adequados", incluindo para as emissões de carbono (através de transações sobre emissões e impostos) e colocando a natureza no seio da economia de mercado. As finanças privadas desempenhariam um papel importante.

Uma segunda abordagem é um *New Deal Verde*, sublinhando em particular o estímulo ao investimento e, muitas vezes, o estímulo ao emprego, estímulos estes que também enfrentariam os elementos-chave da crise ambiental. Estas propostas incluem, a nível

¹⁴ E.g. Anderson, K. and Peters, G. (2016) 'The trouble with negative emissions', *Science*, 14 de outubro.

¹⁵ Gadrey, J. (2008) 'La crise écologique exige une révolution de l'économie des services', *Développement durables et des territoires*.

¹⁶ Pan, C. et al (2017) 'Emissions embodied in global trade have plateaued due to structural changes in China', *Earth's Future*, 28 de setembro, figura 11. Peters, G., Andrew, R. and Korsbakken, J. (2017) 'Global CO2 Emissions likely to rise in 2017', *CICERO*, 17 de novembro.

¹⁷ Arsenault, C. (Reuters) (2014) 'Only 60 years of farming left if soil degradation continues', 6 de dezembro; FAO (2015) Status of the World's Soil Resources, dezembro, p. XIX. UN Convention on Biological Diversity (2014), *Global Diversity Outlook 4*, p. 10.

européu, a do grupo parlamentar europeu dos Verdes/Aliança Livre Europeia (2009) e, a nível nacional, a do grupo de economistas progressistas da Grã-Bretanha New Deal Green.¹⁸

Em contraste com a abordagem de crescimento verde, uma série de concepções alternativas levantam questões em relação ao que consideram uma obsessão com o crescimento na política pública e em muita economia e concentram-se em encontrar alternativas que sejam ecologicamente sustentáveis; para muitos, isso também deve levar a uma boa qualidade de vida para todos. Estas concepções incluem "a economia do estado estacionário", "prosperidade sem crescimento", e "decrecimento", bem como a abordagem "pós-desenvolvimento" em países não pertencentes à OCDE. Muitas delas referem-se ao crescimento do PIB neste contexto; outras concentram-se no crescimento da produção de materiais e recursos naturais ou na promoção da "prosperidade humana", deixando a questão do crescimento do PIB em aberto, embora tipicamente argumentando que seria necessário ser muito baixo de facto.

Estas abordagens partilham a ideia de que os desenvolvimentos ecológicos e sociais são características básicas do capitalismo de alto consumo e da extensão deste a grande parte do mundo através da exportação de estilos de vida das elites ocidentais. Ligada a isto e pelo lado da produção existe uma abordagem extractivista crescente, assim é considerada, para os países do Sul global nos recursos naturais e na agricultura industrializada de exportação, com preços baixos, mas sendo muitos dos custos externalizados para os outros e para o ambiente. Outros levantam o problema da extrema divisão da produção, com cadeias de valor global, muitas vezes a acabarem por ser "cadeias de pobreza global", acompanhada por uma grande acumulação de riqueza num pequeno número de mãos.¹⁹ A desigualdade é central na maioria das propostas alternativas e ela é vista como consequência e como causa destes desenvolvimentos.

"*Prosperidade sem crescimento*" é defendida por Tim Jackson, entre outros. Num sentido muito semelhante, Thomas Coutrot e Jean Gadrey defendem uma trajetória baseada na qualidade crescente (de produtos, serviços e de vida) e na sustentabilidade, em oposição a uma abordagem predominantemente quantitativa, com uma mudança correspondente nos indicadores, e um forte reforço de um envolvimento democrático para definir as necessidades sociais a serem abordadas.²⁰

Outros concentram-se nos bens comuns compreendidos como uma autogovernança de um recurso partilhado ou de espaços partilhados. Os bens comuns podem-se referir à natureza ou aos recursos produzidos coletivamente. Em todo o mundo decorre uma ampla gama de batalhas para tentar proteger os recursos comuns contra a privatização, tais como os projetos de desenvolvimento dos centros da cidade e a imposição de direitos de propriedade intelectual privados sobre o conhecimento indígena e as formas de vida

¹⁸ European Greens (2017) *Green New Deal*, <https://europeangreens.eu/content/green-new-deal>; New Economics Foundation (2008) *A Green New Deal*.

¹⁹ Selwyn, B. (2016) 'Global Value Chains or Global Poverty Chains? ', CGPE Working Paper, Universidade de Sussex.

²⁰ Jackson, T. (2017) *Prosperity Without Growth: Foundations for the Economy of Tomorrow*, 2ª ed. Coutrot T. e Gadrey, J. (2012) 'Green' growth is called into question, *ETUI Policy Brief*, fevereiro; Gadrey, J. (2015), *Adieu à la croissance: Bien vivre dans un monde solidaire*, 2ª ed.

naturais²¹. Por último, outras perspetivas incluem abordagens da ideia de “suficiência” ligadas a uma “vida melhor para todos” e ao conceito latino-americano de “buen vivir”²² assim como o desenvolvimento de economias *locais ou regionais*.

A questão fundamental de como assegurar uma transição suficientemente rápida foi abordada por Ian Gough, que defende três fases.²³ Primeiro, o crescimento ecológico, impulsionado pela rápida descarbonização e por melhorias na ecoeficiência da produção; segundo, um consumo muito mais sustentável e uma maior equidade; e terceiro, colocando em prática uma economia mundial de estado estacionário.

Políticas da UE

A UE segue geralmente a abordagem do crescimento verde, mas com um estímulo limitado do investimento. A política climática da UE tem um objetivo global para as reduções de emissões desde 1990 de 20% em 2020, 40% em 2030 e 80-95% em 2050, com reduções progressivamente mais rápidas. Estas reduções incluem apenas as emissões de produção, não o consumo (a pegada ecológica). Metade das reduções devem ser provenientes do regime de comércio de emissões da UE (ETS) e o resto a partir dos objetivos de “partilha de esforços” (ESD) estabelecidos por país de acordo com o PIB *per capita*. O ETS cobre o fornecimento de energia aos setores industriais intensivos em energia assim como a maioria dos outros setores de ESD.

A política europeia tem três objetivos para 2020: uma redução das emissões em 20%, um aumento de 20% na eficiência energética e uma subida na produção de 20% da energia proveniente das energias renováveis. As projeções dos estados-membros pós 2020 apontam para reduções mais lentas das emissões, não mais rápidas; se isso ocorrer, tal facto, a longo prazo, colocaria as reduções de emissões longe de serem alcançadas.²⁴ Esta abordagem altamente perigosa foi confirmada pelos estados-membros no conjunto de decisões do Conselho em novembro-dezembro de 2017, sobre o pacote clima-energia da UE para 2030.

No ETS, foram distribuídas demasiadas licenças de emissões, nomeadamente aos setores que alegavam que enfrentariam uma desvantagem competitiva das importações. Como resultado, o preço de mercado por licença (para emitir uma tonelada de CO₂) caiu para cerca de 5 dólares. Isto é geralmente considerado como não tendo praticamente nenhum efeito sobre a limitação das emissões e para alguns isto apresenta o perigo de manter as infraestruturas de alta emissão por muitos anos e de subsidiar a energia a carvão. Uma pequena melhoria no ETS é esperada no futuro a partir dos planos recentes que abrangem o período pós 2020.²⁵

Além disso, algumas das outras políticas da UE ficam muito aquém do que é exigido ou estão a ir na direção oposta. O Plano Juncker foi apresentado como um forte instrumento na luta

²¹ Horvat, V. (2016) ‘TINA, go home! The commons are here’, *Green European Journal*, Inverno.

²² E.g. Schneidewind, U. e Zahrnt, A. (2014) *The Politics of Sufficiency: Making it easier to live the Good Life*.

²³ Gough, I. (2017) *Heat, Greed and Human Need: Climate Change, Capitalism and Sustainable Wellbeing*.

²⁴ European Environmental Agency (EEA) (2017) *Trends and projections in Europe 2017: Tracking progress towards Europe’s climate and energy targets*, novembro, figura 2.1.

²⁵ Joint NGO statement (2017) ‘Being serious about the Paris Agreement: Stop the ETS funding coal, Start a meaningful carbon price’, 8 de novembro; Climate Action Network (CAN) Europe (2017) ‘EU fails to deliver on Paris Agreement by setting its carbon market for another decade of failure’, 7 de novembro.

contra as alterações climáticas. No entanto, apenas 20% do seu financiamento foi para projetos que contribuem para o combate às alterações climáticas, ainda menos do que a proporção de referência do BEI²⁶. De forma muito problemática, a UE e os estados-membros têm vindo a distribuir grandes subsídios aos combustíveis fósseis, de cerca de 120 mil milhões de dólares por ano²⁷. Além disso, no âmbito das políticas atuais, a atividade de transporte — o setor com as maiores emissões que representam 27% do total — provavelmente continuará a crescer; estima-se que as emissões relacionadas terão, por volta de 2050, um acréscimo de 15% acima dos níveis de 1990, *versus* a redução de 60% que é visada.²⁸

A Agência Europeia do Ambiente concluiu que o objetivo da UE de descarbonização a longo prazo (para 2050) só pode ser alcançado "no contexto de uma grande transformação dos sistemas sociotécnicos da UE, como a energia, a alimentação, a mobilidade e os sistemas urbanos".²⁹

A regulação de um tipo ou de outro é essencial para se enfrentar cada uma das ameaças acima mencionadas. No entanto, nesta frente há inúmeros desenvolvimentos problemáticos. Com a sua abordagem Legislar Melhor/REFIT, a atual Comissão introduziu mecanismos como o Comité de Controlo da Regulamentação e uma extensa análise de custos e benefícios, feita num estilo que entope as regulações, especialmente no que diz respeito às questões ambientais. Além disso, o princípio da precaução é crucial para abordar o clima e as outras áreas mencionadas e está consagrado nos tratados da UE. No entanto, afigura-se que não só há uma falha para o realizar, na prática, sob a diretiva-chave relativa ao registo, avaliação, autorização e restrição de substâncias químicas (REACH),³⁰ como é também a aplicação do próprio princípio que está sob grande ameaça. Uma organização de empresas químicas e de tabaco propôs um chamado "princípio da inovação" explicitamente destinado a restringir o princípio da precaução;³¹ parece que a Comissão e o Conselho se preparam para introduzir aquele princípio.³² Isto está a ser feito, apesar das avaliações detalhadas que mostram que o princípio da precaução não interferiu indevidamente com a inovação benéfica.³³

²⁶ CEE Bankwatch, Counter Balance, CAN Europe and WWF (2017) *Doing the same thing and expecting different results?*, novembro.

²⁷ Durante o período entre 2014 e 2016. ODI and CAN Europe (2017) *Phase-out 2020: Monitoring Europe's fossil fuel subsidies*, setembro.

²⁸ EEA (2016) 'TERM 2016: Fundamental changes needed for sustainable mobility', dezembro, p. 5.

²⁹ EEA (2016) *Trends and projections in Europe 2016*, p. 13.

³⁰ European Environmental Bureau (2017) *EEB REACH REFIT position paper*, 20 de março.

³¹ http://www.riskforum.eu/uploads/2/5/7/1/25710097/innovation_principle_letter.pdf (October 2013). A carta não foi assinada pelos membros da empresa de tabaco da organização e incluiu alguns não-membros.

³² Atas da reunião conjunta do Grupo Governo e Grupo Partes Interessadas da plataforma REFIT, em 21 de setembro de 2017, p. 4. https://ec.europa.eu/info/events/refit-joint-group-meeting-21-september-2017-sep21_en.

³³ EEA (2002, 2013) *Late lessons from early warnings*, 2 volumes.

Propostas alternativas

Para se conseguir uma transformação socioecológica no tempo muito limitado disponível para se ficar dentro dos limites do planeta, abordagens e passos como os seguintes devem ser levados a cabo e sem demora.

- Para o clima, deve haver cortes muito mais acentuados nas emissões, compromissos a longo prazo dos estados-membros assim como a elaboração de planos concretos sobre como alcançar os resultados pretendidos. Além disso, a maior responsabilidade histórica dos países ricos para as emissões cumulativas requer que nestes haja cortes muito mais acentuados do que a média global. Deve haver uma rápida eliminação progressiva das centrais elétricas a carvão em toda a UE, acompanhada de medidas para alcançar uma transição justa e empregos alternativos.³⁴ Os subsídios para os projetos que sejam anti clima devem acabar.
- A economia deve ser transformada para se conseguir *uma muito menor utilização dos materiais e da energia*. Deve haver uma sustentação maior para uma economia circular que inclui o alargamento da vida dos produtos e a sua transformação em termos de reciclagem. É necessário ter mais em conta os efeitos de repercussão nas políticas para aumentar a eficiência.
- As economias locais devem ser apoiadas e os acordos comerciais devem deixar de poder servir para bloquear explicitamente as compras públicas para o desenvolvimento local. As iniciativas de base relativas às trocas locais, incluindo iniciativas como "cidades de transição", devem ser facilitadas, tal como devem ser apoiadas as trocas sociais e de entreajuda a nível local. Mais genericamente, a resolução de problemas locais e regionais em diversas esferas deve ser ativada.
- Deve-se tirar partido do importante potencial dos serviços públicos para promover a sustentabilidade e a transição; o mercado único e as políticas de austeridade devem deixar de ser utilizados para forçar a sua privatização. Devem ser concedidos financiamentos adequados às autoridades locais e a tributação deve ser reformada para ajudar nesse objetivo.
- As políticas de transporte e de mobilidade devem ser reformuladas de modo a incentivar os transportes públicos, uma mudança na utilização da estrada a favor do transporte ferroviário, uma menor utilização dos transportes aéreos e localmente o ciclismo e a caminhada. Deve ser contraposta forte resistência ao lóbi do automóvel e da indústria aérea, lóbi de que resultaram objetivos climáticos extremamente pouco ambiciosos para grande parte dos transportes.³⁵
- O sistema regulador deve ser reorientado de modo a abandonar a sua obsessão com os custos de curto prazo para as empresas e a utilizar uma abordagem onde seja feita uma avaliação justa dos benefícios das regulações; o enviesamento técnico da análise de

³⁴ No que respeita à transição justa, ver Fiedler, M. (2017) 'A just transition', Rosa Luxemburg Brussels, 19 de novembro. <http://www.rosalux.eu/topics/social-ecological-transformation/just-transition/?L=0>.

³⁵ Transport & Environment (2017) 'Reconfirmed: Transport is Europe's biggest climate problem', 16 de novembro, <https://www.transportenvironment.org/newsroom/blog/reconfirmed-transport-europe-s-biggestclimate-problem>.

custo-benefício deve ser substituído por uma utilização muito mais profunda da análise multicritérios. Fundamentalmente, um "princípio da inovação" não deve ser introduzido como planeado e iniciado por lobistas para minar o princípio da precaução.

- No domínio das finanças, o Plano Juncker e o financiamento do BEI devem ser reorientados de modo a serem muito mais direcionados para o investimento na mitigação das mudanças climáticas ou na adaptação a estas mudanças. A curto prazo, o programa de flexibilização quantitativa do BCE e, em particular, o seu programa de compra de ativos do setor empresarial deve ser reorientado de modo a abandonar o seu atual financiamento da indústria intensiva em capital com alto teor de carbono (ver também os capítulos 1 e 2).

Contactos da Direção do Grupo EuroMemo:

Marija Bartl, Amsterdam (M.Bartl@uva.nl); Joachim Becker, Vienna (Joachim.Becker@wu.ac.at); Marcella Corsi, Rome (marcella.corsi@uniroma1.it); Włodzimierz Dymarski, Poznan (włodzimierz.dymarski@ue.poznan.pl); Trevor Evans, Berlin (evans@hwr-berlin.de); Marica Frangakis, Athens (frangaki@otenet.gr); John Grahl, London (j.grahl@mdx.ac.uk); Peter Herrmann, Rome (herrmann@esosc.eu); Jeremy Leaman, Loughborough (J.Leaman@lboro.ac.uk); Jacques Mazier, Paris (mazier@univ-paris13.fr); Agustín Menéndez, León (agustin.menendez@unileon.es); Mahmood Messkoub, The Hague (messkoub@iss.nl); Ronan O'Brien, Brussels (ronanob@skynet.be); Werner Raza, Vienna (w.raza@oefse.at); Catherine Sifakis, Grenoble (sifakiscatherine@gmail.com); Achim Truger, Berlin (achim.truger@hwr-berlin.de); Frieder Otto Wolf, Berlin (fow@snafu.de).

Declaração de apoio

Eu apoio a orientação geral, os principais argumentos e as propostas do

EuroMemorandum 2018

Pode ainda a União Europeia ser salva?

As implicações de uma Europa a várias velocidades

_____ Sim

_____ Não

Nome: _____

Instituição: _____

Rua: _____

Cidade/País: _____

Telefone _____ 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 à lista de endereços do Grupo EuroMemo.

_____ Sim

_____ Não

_____ Eu já pertenço à lista

Por favor, devolver este formulário ao Grupo EuroMemo por 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 trabalhador administrativo possa 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 para que contribuam com um donativo regular.

Gostaria de apoiar o trabalho do Grupo EuroMemo com um donativo:

único _ mensal _ trimestral _ semestral _ anual _

donativo de € _____.

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

Nome da conta: AAW e.V.

Titular: EuroMemo Group

Nome do Banco: Postbank Hamburg

Morada do Banco: Berliner Freiheit 8, 28327 Bremen, Alemanha

IBAN: DE21200100200218474201

BIC: PBNKDEFF