

**Economistas Europeus para uma Política Económica Alternativa na Europa**

— Grupo EuroMemo —

## ***Perspetivas para uma economia política de base popular na Europa***

— EuroMemorandum 2019 —

*Dedicado a Elmar Altvater, participante de longa data e grande colaborador do Grupo EuroMemo durante muitos anos em que apresentou perspetivas notáveis e inovadoras e Professor de Ciência Política no Instituto Otto Suhr em Berlim, que faleceu em 1 de maio de 2018.*

### **Introdução: agravamento das divergências**

#### **1 Políticas macroeconómicas e reforma da UEM: uma economia em enfraquecimento**

#### ***Parênteses: Política de reformas estruturais***

#### **2 Políticas monetárias e financeiras: o fracasso da integração financeira**

#### **3 A estrutura produtiva da UE e a necessidade de transformação a curto e médio prazo**

#### **4 Políticas sociais na UE e o modelo nórdico de bem-estar social**

#### **5 Populismo autoritário e o desafio de redefinir uma economia política de base popular para a UE**

O presente EuroMemorandum baseia-se nas discussões e nos trabalhos apresentados na 24ª Conferência Anual Sobre Políticas Económicas Alternativas na Europa, organizada pelo Grupo EuroMemo em cooperação com a Universidade de Helsínquia, que decorreu entre 27 e 29 de setembro de 2018, em Helsínquia, Finlândia.

Tradução de Luís Lopes e Margarida Antunes

## Sumário

### Introdução: agravamento das divergências

Em 2018, todas as economias da União Europeia (UE) registaram crescimento pelo segundo ano consecutivo, mas as projeções para 2019 estão a ser marcadas por um cenário internacional incerto, com a perspectiva de um crescimento acentuadamente menor nos EUA e um nível de endividamento perigosamente elevado na China. Neste contexto, a administração Trump respondeu aos défices comerciais dos EUA com exigências aos principais parceiros para que reduzissem os seus excedentes e, embora tenham sido acordadas alterações modestas com o Canadá e o México, e também com a UE, o conflito com a China é muito mais profundo e poderá ainda agravar-se em 2019. No domínio da defesa, os EUA reagiram negativamente às propostas europeias de desenvolvimento de uma capacidade de defesa independente, ainda que mitigada. Embora a cooperação em matéria de defesa entre a UE e o Reino Unido deva prosseguir, as condições em que o Reino Unido deixará a UE, prevista para o final de março, continuam a ser altamente polémicas neste país. Na zona euro tem havido um agravamento das divergências, em termos do PIB, entre os países do Norte e os do Sul. Em particular, a Itália, que praticamente não registou qualquer crescimento desde que aderiu ao euro, foi obrigada pela Comissão Europeia a reduzir as propostas inicialmente apresentadas pelo novo governo de coligação. Em muitos países, porém, o desemprego e o crescente descontentamento social levaram a um aumento preocupante do apoio aos partidos de direita e, apesar dos modestos avanços em Espanha e Portugal, os movimentos progressistas na Europa continuam frágeis.

### 1. Políticas macroeconómicas e reforma da UEM: uma economia em enfraquecimento

Prevê-se que a zona euro e a economia da UE continuem a recuperar. No entanto, as previsões de crescimento foram reduzidas, em especial para 2018 e 2019, principalmente devido a condições menos favoráveis da procura externa, uma vez que o crescimento do comércio mundial está a abrandar. A situação geopolítica, sobretudo o conflito comercial entre os EUA e a China, acarreta grandes riscos de diminuição do crescimento da procura mundial e, por conseguinte, da procura externa da UE. A incapacidade de regulamentar a sério o sistema financeiro mundial, em combinação com crescentes níveis de endividamento e crescentes bolhas, alimentadas por políticas monetárias extremamente expansionistas, acarretam riscos acrescidos de novas crises financeiras. O conflito político em torno do défice orçamental do governo italiano pode conduzir a tensões nos mercados financeiros que, em última análise, poderão conduzir à bancarrota deste governo, a uma nova crise financeira e ao fim da moeda única. Por último, mas não menos importante, as expectativas muito incertas do Brexit constituem um ónus adicional para as perspetivas económicas da UE.

Não obstante a necessidade de uma reforma muito mais profunda a longo prazo, todas as atuais propostas de reforma da zona euro deveriam ser avaliadas de forma pragmática no que respeita a três critérios: se a aplicação da proposta permitiria: 1. proteger as obrigações emitidas por cada governo nacional das pressões dos mercados financeiros e reduzir o risco de insolvência do Estado, em vez de o sujeitar ao controlo exercido pelos mercados financeiros especulativos (por exemplo, Euro-Obrigações, “Euro Area Safe Assets” (ativos financeiros seguros da zona euro), qualquer tipo de estabilizador ou fundo de resgate a nível europeu); 2. melhorar a política orçamental para que esta possa desempenhar melhor o seu papel de estabilizador macroeconómico, tanto a nível da zona euro, em caso de choques simétricos, como a nível nacional, em caso de choques assimétricos, conduzindo simultaneamente a um investimento público mais forte e mais estável em infraestruturas (ecológicas), assim como em investigação e educação (reinterpretação mais lata do Pacto de Estabilidade e Crescimento para permitir maior latitude da despesa, a Regra de Ouro do Investimento Público, um programa de investimento europeu, uma capacitação orçamental, qualquer tipo de estabilizador a nível europeu); 3. contribuir para reduzir os desequilíbrios macroeconómicos entre os países-membro e entre a UE e o resto do mundo, incluindo uma

coordenação macroeconómica mais estreita, políticas regionais e industriais e potenciais transferências do centro para a periferia.

Dadas as opiniões profundamente diferentes sobre as políticas macroeconómicas, é muito improvável que a Alemanha, ou outros países onde dominam ideias macroeconómicas ordoliberais semelhantes, aceitem qualquer progresso real em termos de estabilização macroeconómica, pois sempre veriam as medidas em causa como forma de minar a responsabilidade nacional e o princípio de não resgate. É, portanto, muito provável que qualquer reforma potencialmente progressista se faça à custa de uma condicionalidade estrita e de restrições e requisitos adicionais graves para as políticas orçamentais e para as economias nacionais, tornando-as assim contraproducentes. Por conseguinte, não se pode esperar muito do atual debate sobre as reformas, é ainda mais importante assegurar que as políticas monetária e orçamental reajam de forma pragmática e estabilizadora à próxima fase de abrandamento económico. Não o fazer constituiria um sério desafio para a viabilidade futura do euro.

## **2. Políticas monetárias e financeiras: o fracasso da integração financeira**

Embora os dirigentes da UE continuem a atribuir grande importância à integração financeira, na realidade poucos progressos estão a ser feitos. Como habitualmente, a solução é perspectivada no reforço dos processos de mercado através dos projetos da União Bancária e da União dos Mercados de Capitais. No entanto, a principal vantagem dessa integração seria a partilha de riscos, mas o Conselho, fortemente influenciado pelos governos alemães e afins, rejeita medidas mais eficazes de partilha de riscos — macroeconómicos ou microeconómicos — em toda a zona euro.

Na realidade, as principais dificuldades só podem ser ultrapassadas através de uma alteração das políticas e da orientação política da UE. Assim, o setor financeiro da UE, apesar da sua atual estabilidade, está ameaçado por políticas que bloqueiam qualquer evolução para uma estrutura mais coerente e coordenada e está também ameaçado pela hostilidade ideológica ao papel do setor público. Um sistema financeiro que sirva as necessidades da sociedade e do planeta, que seja governado democraticamente e que seja estável é uma exigência comum.

## **3. A estrutura produtiva da UE e a necessidade de transformação a curto e médio prazo**

As diferenças a nível produtivo no seio da UE aumentaram durante e após a grande crise. Os países centrais transferiram as consequências e os ajustamentos para o Sul desindustrializado da UE. Nos países centrais e na periferia industrializada da Europa Central Oriental em torno da Alemanha, a recuperação tem sido relativamente rápida e frequentemente dinamizada pelas exportações. Na zona desindustrializada a Sul e Sudeste da UE a crise foi mais profunda e mais duradoura. As políticas de austeridade enfraqueceram ainda mais o tecido industrial. As economias mediterrânicas da UE tornaram-se ainda mais dependentes do turismo e do setor imobiliário.

É necessário contrariar os padrões de desenvolvimento desiguais na UE. Uma forma de combater a desigualdade de desenvolvimento consiste em tomar como ponto de partida o Investimento Direto Estrangeiro (IDE). O IDE (industrial) contribui significativamente para o desequilíbrio entre as estruturas produtivas. Deve ser criado um “Procedimento de Desequilíbrio do IDE”. Com o objetivo de reequilibrar as estruturas de produção, deve ser cobrada uma taxa de até 10% sobre o IDE (dependendo da dimensão) para um “fundo de reequilíbrio”. A regulamentação deve permitir fixar um limite máximo para o investimento estrangeiro em empresas, pelo menos em setores estratégicos, a fim de se manter o controlo local. Devem ser desenvolvidas políticas industriais específicas na UE, a nível nacional e regional. Devem visar especialmente as regiões periféricas e a reconversão de indústrias ecologicamente problemáticas. As políticas industriais não devem visar prioritariamente as exportações, devem promover também as indústrias viradas para o mercado interno. Os circuitos produção-consumo devem ser fomentados para escalas mais reduzidas. Trata-se de um imperativo ecológico. Estas alternativas políticas desafiam o pilar da “livre circulação de capitais” do Mercado Único e as regras de concorrência da UE.

#### **4. As políticas sociais na UE e o modelo nórdico de bem-estar social**

Dez anos após a irrupção da crise financeira e económica na Europa, torna-se cada vez mais evidente que a gestão de uma crise através da governação em austeridade generalizada resultou no aprofundamento da desigualdade e da exclusão social. O aumento da pobreza e da exclusão social foi acompanhado de políticas que dão prioridade à disciplina da dívida, às políticas monetárias condicionadas e à austeridade orçamental. As políticas sociais passaram a estar subordinadas à primazia do equilíbrio dos orçamentos públicos. Isto insere-se no quadro de tendências globais mais amplas no âmbito das políticas sociais e do mercado de trabalho em toda a Europa, como é o caso da mudança pronunciada para políticas do mercado de trabalho orientadas pelo lado da oferta. Ao mesmo tempo, através da intensificação da exigência de prova da condição de recursos para se ter direito às prestações sociais, as noções solidárias e universais de bem-estar são cada vez mais prejudicadas, nomeadamente no que se refere às comunidades de migrantes e refugiados.

O Grupo EuroMemo insiste na ideia de que a UE deve concentrar-se num quadro político que fomenta uma Europa de inclusão, de ecologia e de solidariedade. Agora, mais do que nunca, é evidente que as políticas sociais não podem ser simplesmente uma medida lateral para atenuar os piores efeitos do ímpeto implacável para a competitividade em toda a Europa. Os objetivos globais que orientam a definição de políticas alternativas, tal como foram apresentadas no anterior EuroMemorandum, incluem a “desmercantilização” estratégica da política social e dos mercados de trabalho, tendo como dimensões fundamentais os princípios não mercantis. Tal significa reorientar a política social no sentido da reciprocidade e da confiança, bem como da salvaguarda de iniciativas locais e municipais.

#### **5. Populismo autoritário e o desafio de redefinir uma economia política de base popular para a UE**

Um dos desenvolvimentos mais preocupantes desde a eclosão da crise financeira mundial em 2007 foi o ressurgimento do nacionalismo e do populismo autoritário na UE. O nacionalismo de direita tem exercido uma influência crescente, se não mesmo dominante, no discurso público e na orientação geral da política, particularmente no que diz respeito à questão das migrações. Os partidos nacionalistas aumentaram o seu peso eleitoral desde o início dos anos 2000 para cerca de 20% do eleitorado da UE, são membros de governos em nove países da UE (por exemplo, Áustria e Itália) ou governam sozinhos (por exemplo, Hungria e Polónia). O seu estilo de política é claramente populista, se não autoritário. Entre eles existe um culto exacerbado das chefias (masculinas), o desprezo pelas instituições da democracia representativa, em particular parlamentos, tribunais e media liberais, bem como campanhas militantes contra o feminismo e contra os muçulmanos e outros grupos. Em termos da sua ideologia económica, as posições vão desde o neoliberalismo pleno ao nacionalismo mais conservador.

Estudos empíricos têm recentemente documentado uma forte correlação entre a insegurança económica induzida pela crise e o apoio eleitoral aos partidos populistas-autoritários na Europa. O apoio aos partidos do centro político enquanto espaço político de base da pequena burguesia após a Segunda Guerra Mundial tem sido marcado por um declínio constante nas últimas três décadas. Esta observação aplica-se particularmente à social-democracia.

A crise crescente da representação política na Europa contemporânea assenta tanto no temor da deterioração dos padrões de vida das classes médias como numa verdadeira deterioração dos padrões de vida da classe trabalhadora. Embora isso indique realmente o colapso do sistema partidário tradicional, tal como institucionalizado no Estado-Providência após a Segunda Guerra Mundial, não deve, contudo, ser interpretado como um prenúncio de uma transição direta para o autoritarismo. Dado que a relação entre capitalismo e democracia é altamente contingente, nenhuma previsão direta é possível. Uma questão-chave na conjuntura atual é, portanto, a de saber se é viável a recuperação de uma democracia socialmente inclusiva através da promoção de um projeto político alternativo. Propostas para o atingir são apresentadas no final.

## Introdução: agravamento das divergências

Em 2018, todas as economias da União Europeia (UE) registaram crescimento pelo segundo ano consecutivo. No entanto, prevê-se que este crescimento enfraqueça em 2019, face às grandes tensões políticas, sociais e económicas no seio da União e às incertezas das perspetivas internacionais. As duas maiores economias do mundo estão ambas perante desafios que terão um grande impacto internacional. O forte crescimento nos EUA foi impulsionado em 2018 pelas reduções de impostos do governo Trump, mas o impacto dessas reduções deverá diminuir a partir de 2019. O crescimento americano, iniciado em meados de 2009, já é anormalmente longo e há sinais de que poderá estar a chegar ao fim — a rendibilidade e o investimento parecem ter atingido o pico e o mercado bolsista está, em termos históricos, muito sobrevalorizado. Entretanto, na China, onde o crescimento económico anual rondou os 10% durante muitos anos, as autoridades têm-se esforçado por estabelecer um regime mais sustentável e o crescimento oficial em 2018 foi de cerca de 6,5%. Mas, em resultado da enorme despesa pública para contrariar o impacto da recessão internacional e o nível muito elevado de empréstimos contraídos pelas empresas e famílias antes e depois da crise, o endividamento global permanece perigosamente elevado.

Um dos principais instrumentos da política económica do governo Trump tem sido um enfoque agressivo na redução dos défices comerciais bilaterais com os seus principais parceiros comerciais. Depois de muitas fanfarronadas, os EUA acordaram, em 2018, alterações relativamente modestas no regime comercial com o Canadá e o México; também recuaram na sua ameaça de aumentar as tarifas sobre os automóveis da UE, embora as recentes tarifas sobre o aço e o alumínio continuem em vigor; e o lóbi agrícola dos EUA continua a pressionar para um maior acesso aos mercados europeus.

No caso da China, porém, os EUA estão a adotar uma abordagem muito mais agressiva no domínio comercial. Nos círculos republicanos e democratas, a China é vista como um concorrente estratégico e o governo Trump está a reclamar uma mudança profunda e fundamental na estratégia de intervenção estatal da China. Como primeiro passo, os EUA impuseram direitos aduaneiros de 10% sobre 200 mil milhões de dólares de importações chinesas, com a ameaça de uma rápida escalada. Ao mesmo tempo, o Pentágono manifestou preocupação com a dependência dos EUA relativamente às importações de produtos de alta tecnologia e está a pressionar no sentido de um maior abastecimento interno. De acordo com o Fundo Monetário Internacional, a possibilidade de agudização do conflito comercial entre os EUA e a China é uma das principais nuvens negras da economia internacional.<sup>1</sup>

A UE comunga das preocupações sobre a China, mas noutras áreas também há sinais de tensões entre aquela e os EUA. Em 2015, os EUA, juntamente com a Rússia e vários governos europeus, tinham chegado a um acordo com o Irão que obrigava o país a limitar o enriquecimento nuclear e a investigação a fins pacíficos. Depois de Trump ter anunciado, em 2018, que os EUA se retirariam do acordo e insistido para que outros signatários o seguissem, a UE procurou manter acordos comerciais lucrativos com o Irão, estabelecendo um canal de financiamento que contornava os bancos americanos. No entanto, a Swift, o principal sistema de mensagens bancárias internacionais com sede na Bélgica, cedeu às exigências dos EUA, e o lançamento de um novo canal de pagamentos europeu foi adiado, uma vez que os potenciais anfitriões recebiam incorrer na ira dos EUA.

---

<sup>1</sup> International Monetary Fund (2018), *World Economic Outlook*, October.

A Política Comum de Segurança e Defesa da UE é outra área de potencial conflito com os EUA. A tentativa de reforçar a capacidade militar combinada da União foi lançada em 2016 e, segundo o presidente da Comissão Europeia, Jean-Claude Juncker, deverá estar plenamente operacional em 2024. As alegações de que a UE está a tentar estabelecer uma maior autonomia em relação ao comando da NATO liderado pelos EUA foram minimizadas por Juncker. Em junho de 2018, por iniciativa do presidente francês Emmanuel Macron, nove países europeus concordaram em formar uma força de destacamento rápido. A eventual suscetibilidade por parte da NATO foi afastada pelo secretário-geral da organização, Jens Stoltenberg, que disse que se congratulava com a iniciativa. O novo comando está formalmente fora das estruturas da UE, o que permitirá que os britânicos nele participem quando saírem da UE.

A Grã-Bretanha deverá deixar a UE em março de 2019. No entanto, o Partido Conservador no poder continua profundamente dividido quanto a esta questão. O governo atrasou-se excepcionalmente na preparação de propostas concretas e tem feito esforços inglórios para tornar conflitos centrais, nomeadamente sobre a posição da Irlanda do Norte. Embora não se possa excluir a possibilidade de uma crise constitucional grave no Reino Unido, um cenário mais provável é que este país resvale para um estatuto de associado que o obrigue a cumprir as regras da UE e a contribuir para o orçamento, mas despojado da capacidade de promover as capciosas políticas neoliberais que tem sido seu apanágio na UE desde a década de 1980.

### **Agravamento das divergências**

Na zona euro, a evolução económica desde a crise tem sido marcada por um agravamento das divergências a nível produtivo entre os países do Norte e os do Sul, com a França a oscilar algures entre os dois. A própria bem afinada máquina industrial da Alemanha enfrenta o desafio de se adaptar às mudanças nos padrões do transporte motorizado; e a sua dependência excessiva das exportações deixa-a vulnerável a uma desaceleração da economia global. No entanto, é nos países do Sul que os desafios económicos e sociais são mais prementes.

As diferenças de há muito sobre o papel do Estado na política macroeconómica foram trazidas à ribalta pelo governo recém-eleito da Itália. Durante quase duas décadas não houve praticamente nenhum crescimento económico neste país e o desemprego está profundamente enraizado, especialmente no Sul e entre os jovens. Logo a seguir às eleições de 2018, um governo de coligação improvável formado pelo populista Movimento Cinco Estrelas e pela Liga, de extrema-direita, propugnou uma política económica mais expansiva, mas foi-lhes exigido que reduzissem as suas propostas iniciais depois de terem sido firmemente rejeitadas pelas autoridades da zona euro. Em Espanha, o governo socialista minoritário também teve de apresentar uma proposta menos expansionista. Mas, até agora, não há aparentemente qualquer movimento por parte dos países do Sul para, em conjunto, desafiar o jugo sufocante das políticas monetaristas que continuam a dominar a governação económica na zona euro.<sup>2</sup>

Entretanto, as propostas para o reforço do sistema bancário da zona euro registaram apenas progressos limitados. A preocupação com a supervisão fragmentada dos bancos na Europa

---

<sup>2</sup> Para uma análise da experiência atual de Portugal, ver Lopes, L. e M. Antunes (2018), 'The alternative nature of the Portuguese economic policy since 2016'. *EuroMemo Discussion Paper* No. 02/2018.

levou ao lançamento de um mecanismo de supervisão a nível europeu em 2014 e os maiores bancos são agora diretamente supervisionados pelo Banco Central Europeu (BCE). Foi igualmente estabelecido um procedimento europeu para a liquidação de bancos falidos. Mas uma proposta fundamental para a criação de um sistema europeu de garantia de depósitos encontrou resistência, sobretudo da Alemanha. De um modo mais geral, em comparação com os EUA, apenas foram tomadas medidas limitadas para reforçar as contas dos bancos desde a crise e existem dúvidas generalizadas sobre a situação de vários bancos importantes, nomeadamente em Itália e na Alemanha.

O período prolongado de níveis elevados de desemprego em alguns países, juntamente com a preponderância crescente de empregos de baixos salários e o emprego precário, contribuíram para o aumento do descontentamento social em muitos estados da zona euro. Esta situação tem sido acompanhada por um crescente apoio aos partidos nacionalistas de direita em vários países, muitos dos quais são hostis ao euro e mesmo à UE. A evolução da situação em Itália poderá representar um importante desafio para a governação da zona euro. No entanto, os interesses de largos setores do capital a nível europeu estão tão intimamente ligados ao euro que qualquer tentativa de saída do euro provocaria uma tal deslocação financeira que é improvável que a sua continuidade enfrente alguma ameaça séria.

Na maior parte da Europa, os movimentos progressistas encontram-se numa posição frágil. Os sindicatos foram gravemente enfraquecidos e os partidos sociais-democratas tradicionais perderam apoio em resultado da sua cumplicidade com as políticas neoliberais. Desafios mais radicais sofreram uma grande derrota, principalmente na Grécia. Iniciativas modestas têm sido capazes de fazer alguns avanços em Portugal, onde o governo do Partido Socialista tem o apoio do radical Bloco de Esquerda e do Partido Comunista, enquanto em Espanha o governo minoritário do Partido Socialista está a tentar ir além das severas políticas de austeridade com o apoio parlamentar do Podemos.

Contra este quadro de crescente influência das forças nacionalistas e populistas de direita, este EuroMemorandum pretende, tal como em anos anteriores, contribuir para o desenvolvimento de uma política económica progressista para a Europa. Mais do que nunca, é necessário redefinir o projeto de integração política na Europa de uma forma que responda às necessidades económicas e sociais da grande maioria dos homens e mulheres e às necessidades ecológicas do planeta. Em especial, é necessário dar resposta às necessidades daqueles que foram negativamente afetados pelo impacto da crise prolongada que teve início em 2007-2008: os trabalhadores confrontados com a intensificação do trabalho, o aumento do número de empregos precários, os desempregados, os migrantes e outros grupos vulneráveis. É neste sentido que defendemos uma economia política de base popular para a Europa, tal como descrito nos capítulos seguintes.

## **1 Políticas macroeconómicas e reforma da UEM: uma economia em enfraquecimento**

### **Uma recuperação incompleta ameaçada por riscos políticos e económicos crescentes**

A zona euro e a economia da UE deverão prosseguir a recuperação iniciada em 2014, que se acelerou e alargou substancialmente em 2017, ultrapassando mesmo ligeiramente as expectativas da Comissão Europeia nas suas previsões do outono de 2017. No entanto, embora a Comissão ainda espere que a recuperação prossiga em 2019 e 2020, nas suas

recentes previsões do outono de 2018 reduziu sensivelmente as suas previsões de crescimento para 2018 e 2019, principalmente devido a condições de procura externa menos favoráveis, o que se deve ao abrandamento do crescimento do comércio mundial. A situação geopolítica, sobretudo o conflito comercial EUA-China, comporta grandes riscos de diminuição do crescimento da procura mundial e, por conseguinte, da procura externa da UE. A incapacidade de regulamentar a sério o sistema financeiro mundial, em combinação com os níveis crescentes de endividamento, bem como as bolhas de ativos alimentadas por políticas monetárias extremamente expansionistas, acarretam riscos acrescidos de novas crises financeiras. O conflito político em torno do défice orçamental do governo italiano pode conduzir a tensões nos mercados financeiros que, em última análise, poderão conduzir à insolvência deste governo, a uma nova crise financeira e ao fim da moeda única. Por último, mas não menos importante, as perspetivas muito incertas do Brexit constituem um fardo adicional para as previsões económicas da UE.

**Tabela 1 Indicadores Macroeconómicos dos países da UE**

| País                             | Crescimento do PIB, 2018 % (previsão) | PIB real (2007 =100) | Taxa de desemprego, set. 2018 (2007) % | Taxa de desemprego, homens, set. 2018 (2007) % | Taxa de desemprego, mulheres, set. 2018 (2007) % | Taxa de desemprego, jovens, set. 2018 (2007) % | Crescimento do salário real 2018 % | Crescimento do salário real 2010-18 % | Crescimento do salário real 2007-18 % |
|----------------------------------|---------------------------------------|----------------------|--|--|--|--|------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|
| Zona euro                        | 2,1                                   | 109                  | 7,9 (7,2)                              | 7,5 (6,3)                                      | 8,3 (8,4)  | 17,3 (15,5)                                    | 0,6                                | 3,7                                   | 7,8                                   |
| União Europeia                   | 2,1                                   | 111                  | 6,6 (6,9)                              | 6,4 (6,3)                                      | 6,9 (7,7)  | 15,4 (15,9)                                    | 1,0                                | 3,9                                   | 7,0                                   |
| <b>Europa do Norte</b>           |                                       |                      |  |  |  |  |                                    |                                       |                                       |
| Dinamarca*                       | 1,2                                   | 108                  | 4,8 (3,8)                              | 4,6 (3,4)                                      | 5,1 (4,3)  | 10,7 (9,1)                                     | 1,0                                | 3,0                                   | 6,3                                   |
| Finlândia                        | 2,9                                   | 103                  | 6,3 (6,4)                              | 5,6 (6,0)                                      | 7,0 (6,8)  | 14,2 (13,3)                                    | 0,3                                | -1,6                                  | 0,2                                   |
| Suécia*                          | 2,4                                   | 119                  | 6,0 (5,6)                              | 5,7 (5,4)                                      | 6,5 (5,9)  | 14,9 (18,1)                                    | 1,0                                | 11,5                                  | 13,5                                  |
| <b>Europa Ocidental</b>          |                                       |                      |  |  |  |  |                                    |                                       |                                       |
| Áustria                          | 2,7                                   | 113                  | 5,0 (4,4)                              | 4,8 (3,8)                                      | 5,2 (5,0)  | 9,8 (7,6)                                      | 0,4                                | 0,7                                   | 2,6                                   |
| Bélgica                          | 1,5                                   | 112                  | 6,5 (7,5)                              | 6,5 (6,4)                                      | 6,4 (7,7)  | 19,8 (20,3)                                    | 0,0                                | 1,5                                   | 3,1                                   |
| França                           | 1,7                                   | 110                  | 9,1 (7,6)                              | 9,1 (7,2)                                      | 9,1 (8,0)  | 21,6 (19,2)                                    | 0,6                                | 6,7                                   | 11,9                                  |
| Alemanha                         | 1,7                                   | 115                  | 3,3 (8,1)                              | 3,6 (7,6)                                      | 3,0 (8,7)  | 6,4 (11,7)                                     | 1,1                                | 10,6                                  | 12,4                                  |
| Irlanda                          | 7,8                                   | 161                  | 5,3 (4,7)                              | 5,6 (4,9)                                      | 4,9 (4,5)  | 12,9 (8,5)                                     | 1,3                                | 0,2                                   | 8,5                                   |
| Luxemburgo                       | 3,1                                   | 122                  | 4,8 (3,9)                              | 4,5 (3,1)                                      | 5,2 (5,0)  | 11,0 (16,1)                                    | 0,6                                | 7,1                                   | 9,9                                   |
| Holanda                          | 2,8                                   | 113                  | 3,8 (4,0)                              | 3,6 (3,2)                                      | 3,9 (4,9)  | 7,8 (9,3)                                      | 0,7                                | 2,4                                   | 8,0                                   |
| Reino Unido*                     | 1,3                                   | 113                  | 4,2 <sup>b</sup> (5,5)                 | 4,2 <sup>b</sup> (5,7)                         | 4,0 <sup>b</sup> (5,2)                           | 12,1 <sup>a</sup> (15,8)                       | 1,1                                | 0,2                                   | -0,4                                  |
| <b>Europa do Sul</b>             |                                       |                      |  |  |  |  |                                    |                                       |                                       |
| Chipre                           | 3,9                                   | 108                  | 6,6 (3,5)                              | 6,5 (2,9)                                      | 6,6 (4,1)  | 17,9 <sup>c</sup> (9,1)                        | 0,5                                | -8,2                                  | -6,0                                  |
| Grécia                           | 2,0                                   | 76                   | 18,8 <sup>a</sup> (7,7)                | 14,9 <sup>a</sup> (4,7)                        | 23,8 <sup>a</sup> (11,9)                         | 35,1 <sup>a</sup> (22,1)                       | 0,2                                | -15,2                                 | -18,6                                 |
| Itália                           | 1,1                                   | 96                   | 9,9 (6,0)                              | 9,2 (4,8)                                      | 10,8 (7,9)                                       | 32,3 (20,8)                                    | 0,9                                | -3,1                                  | 1,1                                   |
| Malta                            | 5,4                                   | 159                  | 3,8 (6,3)                              | 3,8 (5,5)                                      | 3,8 (7,9)  | 9,5 (12,4)                                     | 1,7                                | 14,6                                  | 16,0                                  |
| Portugal                         | 2,2                                   | 101                  | 6,6 (9,0)                              | 6,0 (8,4)                                      | 7,2 (9,5)  | 20,1 (20,7)                                    | 0,4                                | -6,7                                  | -2,5                                  |
| Espanha                          | 2,6                                   | 105                  | 14,7 (8,1)                             | 13,3 (6,3)                                     | 16,3 (10,6)                                      | 34,2 (18,3)                                    | -0,4                               | -4,7                                  | 2,6                                   |
| <b>Europa Central e Oriental</b> |                                       |                      |  |  |  |  |                                    |                                       |                                       |
| Bulgária*                        | 3,8                                   | 125                  | 4,9 (6,4)                              | 5,5 (5,7)                                      | 4,3 (7,3)  | 12,8 (16,0)                                    | 5,2                                | 59,1                                  | 101,3                                 |
| Croácia*                         | 2,8                                   | 101                  | 7,2 (9,1)                              | 6,8 (7,9)                                      | 7,6 (10,5)                                       | 19,5 (23,6)                                    | 0,3                                | -7,3                                  | -10,6                                 |
| República Checa*                 | 3,4                                   | 120                  | 2,3 (5,1)                              | 1,8 (3,8)                                      | 2,8 (6,7)  | 8,3 (12,8)                                     | 5,5                                | 18,2                                  | 19,3                                  |
| Estónia                          | 4,3                                   | 111                  | 5,3 <sup>a</sup> (4,1)                 | 5,1 <sup>a</sup> (4,7)                         | 5,4 <sup>a</sup> (3,5)                           | 16,6 <sup>a</sup> (10,1)                       | 3,3                                | 23,1                                  | 21,3                                  |
| Hungria*                         | 4,0                                   | 122                  | 3,8 <sup>a</sup> (7,2)                 | 3,4 <sup>a</sup> (6,7)                         | 4,4 <sup>a</sup> (7,8)                           | 10,7 <sup>a</sup> (18,6)                       | 1,4                                | 12,3                                  | 13,7                                  |
| Letónia                          | 3,1                                   | 105                  | 7,1 (5,4)                              | 8,0 (5,7)                                      | 6,2 (5,1)  | 10,0 (10,1)                                    | 4,3                                | 42,5                                  | 31,0                                  |



|   |     |     |            |           |            |                          |     |      |      |
|---|-----|-----|------------|-----------|------------|--------------------------|-----|------|------|
| Lituânia  | 3,1 | 118 | 6,2 (3,8)  | 6,7 (3,7) | 5,7 (3,8)  | 11,9 (8,6)               | 5,4 | 41,2 | 24,5 |
| Polónia*  | 4,3 | 146 | 3,4 (8,9)  | 3,6 (8,2) | 3,3 (9,8)  | 11,0 (20,3)              | 4,5 | 22,7 | 36,7 |
| Roménia*  | 4,5 | 133 | 3,9 (5,7)  | 4,5 (6,6) | 3,2 (4,6)  | 15,5 <sup>c</sup> (18,8) | 9,1 | 41,4 | 61,4 |
| Eslováquia  | 4,0 | 132 | 6,8 (11,4) | 6,0 (9,9) | 7,7 (13,2) | 16,6 (24,1)              | 2,4 | 13,2 | 23,5 |
| Eslovénia   | 4,8 | 111 | 4,9 (4,3)  | 4,7 (3,6) | 5,2 (5,1)  | 7,5 (8,7)                | 0,8 | 4,5  | 9,8  |
| <b>Países não pertencentes à UE para comparação</b> |     |     |            |           |            |                          |     |      |      |
| EUA   | 2,9 | 119 | 3,6 (4,6)  | 3,5 (4,4) | 3,6 (4,6)  | 8,4 (11,0)               | 0,8 | 6,3  | 7,1  |
| Japão   | 1,1 | 106 | 2,2 (4,1)  | 2,5 (3,9) | 2,2 (4,1)  | 3,6 (8,6)                | 0,3 | 2,8  | 2,1  |

\* país não pertencente à zona euro; <sup>a</sup> agosto de 2007/2018; <sup>b</sup> julho de 2007/2018; <sup>c</sup> junho de 2007/2018.

Fontes: taxas de crescimento do PIB real e do salário real (remuneração dos empregados, deflator: índice de preços no consumidor) - Ameco, novembro de 2018; desemprego - Eurostat, novembro 2018.

Por conseguinte, tudo indica que a retoma da economia venha a ser mais fraca e mais frágil, podendo mesmo terminar se alguns dos riscos se concretizarem. Em todo o caso, a retoma tem sido incompleta até à data e longe de compensar os danos económicos, sociais e políticos catastróficos que se geraram desde o início da crise (Quadro 1). Embora as taxas de crescimento para 2018 pareçam, em média, satisfatórias, o PIB real da Itália e, em especial, o da Grécia ainda se encontram abaixo do seu nível anterior à crise de 2007. Portugal, Croácia, Finlândia e Espanha mal ultrapassaram os seus níveis de PIB anteriores à crise e, em muitos países da periferia europeia, o desemprego é ainda muito elevado em comparação com os níveis que se verificavam antes. Como padrão geral, o desemprego feminino parece ser visivelmente mais elevado do que o desemprego masculino. O desemprego jovem tende a ser muito mais elevado do que o desemprego total e era superior a 10% em 24 dos 28 países da UE, atingindo níveis superiores a 20% em França e Portugal e superiores a 30% na Grécia, Itália e Espanha. O crescimento dos salários reais tem sido fraco, em média, desde 2010 e mesmo negativo na Finlândia, Chipre, Grécia, Itália, Portugal, Espanha e Croácia.

Apesar de uma crescente desconsideração dos preceitos básicos da igualdade de género e da sustentabilidade ecológica, o desenvolvimento económico dos estados-membro da UE poderia ter tido um ganho de curto prazo de alguma forma visível, o que não aconteceu devido à orientação centrada no “crescimento económico” puramente estatístico.

### **Requisitos e obstáculos para melhorias pragmáticas**

Embora o debate sobre a política macroeconómica nos anos que imediatamente se seguiram à crise se tenha centrado principalmente na forma de ultrapassar a austeridade e de pôr em marcha a recuperação através da política monetária e de maior flexibilidade das políticas orçamentais nacionais, acabou por se deslocar e centrar-se quase exclusivamente nas reformas a nível da zona euro ou da UE, ou seja, como completar a União Bancária, um “Euro Area Safe Asset” (ativo financeiro seguro da zona euro), a viabilidade de um orçamento para a zona euro, um sistema de subsídio de desemprego europeu ou um ministro das Finanças da zona euro, por vezes em combinação com alterações do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), como é o caso da adoção da Regra de Ouro do Investimento Público. Como seria de esperar, todas as propostas têm sido contestadas, e propostas mais ambiciosas, como as do presidente francês, Emmanuel Macron, enfrentam uma resistência feroz dos falcões do primado do equilíbrio orçamental em alguns países, em particular da Alemanha. É evidente, portanto, que não poderá haver um acordo que complete efetivamente a realização da União Económica e Monetária (UEM) numa perspetiva progressista.

No entanto, todas as propostas devem ser avaliadas de forma pragmática em função dos três critérios seguintes. A aplicação da proposta deve:

1. Proteger as obrigações emitidas pelos estados nacionais das pressões dos mercados financeiros e reduzir o risco da sua insolvência, em vez de os colocar sob o controlo dos mercados financeiros especulativos (por exemplo, Euro-Obrigações, “Euro Area Safe Assets” (ativos financeiros seguros da zona euro), qualquer tipo de estabilizador ou fundo de resgate a nível europeu)?
2. Melhorar a política orçamental para que possa desempenhar melhor o seu papel de estabilizador macroeconómico, tanto a nível da zona euro, em caso de choques simétricos, como a nível nacional, em caso de choques assimétricos, conduzindo simultaneamente a um investimento público mais forte e mais estável em infraestruturas (ecológicas) assim como em investigação e educação (reinterpretação mais lata do PEC para permitir uma maior latitude da despesa, a Regra de Ouro do Investimento Público, o programa de investimento europeu, a capacidade orçamental e um qualquer tipo de estabilizador a nível europeu)?
3. Contribuir para a redução dos desequilíbrios macroeconómicos entre os países-membro e entre a UE e o resto do mundo, incluindo uma coordenação macroeconómica mais estreita das políticas regionais e industriais e potenciais transferências do centro para a periferia?

Tal como ilustrado por alguns dos exemplos acima enumerados, existem teoricamente muitas propostas que poderão potencialmente conduzir a melhorias pragmáticas na governação macroeconómica da zona euro, algumas delas a nível central, outras a nível nacional. No entanto, dadas as opiniões profundamente diferentes sobre as políticas macroeconómicas, é muito improvável que a Alemanha ou outros países onde também dominam ideias macroeconómicas ordoliberais semelhantes aceitem qualquer progresso real em termos de estabilização macroeconómica, porque sempre considerariam que as medidas dessas políticas iriam minar a responsabilidade nacional e o princípio de não resgate. É, portanto, muito provável que qualquer reforma potencialmente progressista seja feita à custa de uma condicionalidade estrita e de restrições e requisitos adicionais graves para as políticas orçamentais e económicas nacionais, tornando-as assim contraproducentes.

Deste modo, não se pode esperar muito do atual debate sobre as reformas e é ainda mais importante assegurar que as políticas monetárias e orçamentais reajam de forma pragmática e estabilizadora face à próxima desaceleração económica. Não o fazer constituiria um sério desafio para a viabilidade futura do euro.

### **Objetivo a longo prazo: Alteração fundamental do enquadramento da política macroeconómica**

Tal como foi acima delineado, há margem para uma melhoria pragmática do quadro macroeconómico europeu e há também a necessidade de uma reação pragmática das políticas monetária e orçamental face à próxima recessão económica. A catastrófica resposta política que teve lugar durante a crise da zona euro não deve ser repetida e pode ser facilmente evitada. No entanto, a longo prazo, a política macroeconómica da UE necessita de uma abordagem fundamentalmente diferente que garanta o pleno emprego e um crescimento equitativo, bem como a promoção de uma evolução equilibrada que supere os persistentes desequilíbrios macroeconómicos. Uma abordagem convincente requer pelo menos seis mudanças importantes:

1. A substituição dos requisitos de equilíbrio orçamental por um requisito de equilíbrio da economia, nomeadamente o objetivo de um nível de emprego elevado e sustentável. A política orçamental deve ser utilizada como um instrumento fundamental para ajudar a alcançar esse objetivo, tanto a curto como a longo prazo. É importante que o BCE (juntamente com os bancos centrais nacionais dos países não pertencentes à zona euro) apoie plenamente as políticas orçamentais em prol da prosperidade e abandone os seus apelos constantes à consolidação orçamental.
2. A longo prazo, é igualmente importante reforçar o papel da política orçamental a nível europeu. Um orçamento de valor substancial a nível da UE (da ordem de, pelo menos, 5% do PIB da UE), capaz de apresentar défices ou excedentes, conforme seja exigido pelas condições económicas, deve ser utilizado para financiar o investimento à escala da UE, bem como para financiar bens e serviços públicos e para desenvolver uma política orçamental anticíclica a nível europeu, a fim de apoiar as políticas orçamentais nacionais. Um orçamento a nível federal com amplos poderes para coletar impostos e com capacidade para gerir défices e excedentes tem sido há muito reconhecido como um complemento necessário de uma moeda única. A política orçamental federal pode ser utilizada para amortecer as recessões económicas e providenciar transferências orçamentais entre as regiões mais ricas e as regiões mais pobres. O estabelecimento de uma política orçamental federal é um projeto a longo prazo e traria novos elementos para uma união política de facto. Trata-se, em todo o caso, de uma política que seria necessária para o bom funcionamento da moeda única. Há que resistir às tendências para utilizar abusivamente a “capacidade orçamental” a nível da UE para enfraquecer e limitar ainda mais as políticas orçamentais nacionais e/ou implementar reformas estruturais neoliberais.
3. É necessária uma estratégia europeia de investimento a longo prazo para promover ativamente o investimento público e apoiar o investimento privado em domínios-chave económicos, sociais e ambientais. Ao mesmo tempo, esta estratégia deverá promover o crescimento da produtividade através de políticas industriais estratégicas nos países da periferia. As políticas regionais e estruturais da UE devem ser reforçadas e alargadas, sendo necessária uma nova política industrial baseada num forte programa de investimento público e privado. Estas políticas estruturais e industriais devem ser particularmente orientadas para tornar os sistemas de produção, transporte e energia mais sustentáveis do ponto de vista ecológico.
4. Pôr termo à estratégia deflacionista da desvalorização competitiva, desde há muito praticada, com um crescimento salarial que assegure uma participação equitativa dos trabalhadores no crescimento do rendimento nacional e uma inflação estável. Regra geral, os salários nacionais deverão, em média, crescer à taxa de crescimento médio da produtividade acrescida da taxa de inflação projetada pelo BCE. No entanto, como se registou um alargamento geral das disparidades dos saldos das balanças correntes antes da crise financeira e se registaram défices crescentes em muitos países da zona euro, serão necessários alguns desvios a esta regra geral, sobretudo nos países excedentários. Partindo do reconhecimento mútuo de que os países excedentários têm tanta responsabilidade como os países deficitários na resolução dos desequilíbrios, os países excedentários podem ajudar a essa resolução através da aplicação de políticas intensivas de valorização (salarial) interna.
5. São necessárias medidas eficazes contra a concorrência fiscal. Embora seja ainda dada margem de manobra nacional para uma tributação progressiva e equitativa, a

concorrência fiscal internacional corrói, a longo prazo, as receitas dos estados. A concorrência fiscal cria uma enorme injustiça, em que grandes camadas da população não podem evitar ser tributadas, enquanto as grandes empresas e os detentores de rendimentos/património elevados gozam de amplas oportunidades de evasão e fraude fiscais; além disso, a concorrência fiscal corrói a vontade de pagar impostos e, portanto, de financiar o Estado-Providência e a solidariedade social. As medidas da UE para limitar a evasão fiscal devem, por conseguinte, ser fortemente reforçadas. Ao mesmo tempo, é necessária uma harmonização fiscal, pelo menos para os impostos sobre os lucros das empresas e sobre os rendimentos do capital, as partes mais móveis a nível internacional da base tributável.

6. A mobilização do capital excedentário sobre-acumulado e de sobrecapacidades de produção e novos padrões de produtividade em determinados setores (especialmente nas indústrias digitais) para desenvolver novas vias de desenvolvimento e políticas industriais — o que inclui também avançar para a redução urgente dos horários de trabalho e para a flexibilização, respeitando e alargando simultaneamente os direitos dos trabalhadores.

### ***Parênteses: Política de reformas estruturais***

A Análise Anual do Crescimento, da Comissão Europeia, inclui regularmente um apelo a novas reformas estruturais. Em maio de 2018, a Comissão propôs a criação de um Programa de Apoio às Reformas no âmbito do seu próximo orçamento de longo prazo para 2021-2027. O Programa de Apoio às Reformas destina-se a apoiar as reformas prioritárias identificadas no contexto do processo anual de coordenação e acompanhamento da política económica na UE.

Na UE, as reformas estruturais são entendidas como o oposto de uma política económica de curto prazo centrada nas flutuações económicas. O seu objetivo consiste em alterar o quadro institucional e regulamentar em que operam as empresas e as pessoas. A atenção centra-se no longo prazo, em estímulos económicos pelo lado da oferta, no funcionamento do mercado e no equilíbrio orçamental. As reformas estruturais da Comissão têm uma grande afinidade com as políticas de ajustamento estrutural (PAE), fortemente criticadas, promovidas pelas instituições de Bretton Woods e renomeadas por “políticas de redução da pobreza”.

Embora na UE o termo “reforma estrutural” tenha potencialmente múltiplos significados, a análise, mesmo que ligeira, das suas diferentes utilizações revela pressupostos e teorias de fundo comuns. Estas reformas incluíram privatizações, desregulamentação, cortes nas despesas públicas, cortes nas taxas marginais de impostos, tentativas de aumentar a oferta de trabalho, por exemplo, através da redução do período de escolarização, do aumento da “flexibilidade” nos mercados de trabalho, e tentativas de aproveitamento de economias de escala pelo aumento da dimensão das unidades administrativas. Em certos casos, o postulado é o de que o funcionamento ótimo do mecanismo de mercado é dificultado por regulamentos, práticas ou instituições. Noutros casos, a ideia é antes a de que a quebra na sustentabilidade, decorrente do envelhecimento da população e de outras mudanças, ameaça o equilíbrio das finanças públicas, pelo que a produção deve ser intensificada. De um modo geral, os defensores das “reformas estruturais” tendem a assumir as três perspetivas e hipóteses teóricas seguintes:

1. Hipótese de mercado eficiente em sentido amplo (mercados concorrenciais livres afetam recursos de acordo com a eficiência de Pareto, ou seja, ninguém fica em melhor situação sem piorar a situação de outrem).
2. Doutrina do equilíbrio orçamental (uma gestão financeira responsável exige a redução da dívida pública e o equilíbrio orçamental ao longo do tempo).
3. Visão da economia de acordo com a qual esta funciona genericamente pelo lado da oferta. Assim, melhores e mais fortes incentivos conduzem a vários ganhos através de uma maior eficiência (por exemplo, a Curva de Laffer, segundo a qual a redução dos impostos e, em especial, da taxa marginal de imposto, aumentará as receitas fiscais).

O conceito de reformas estruturais assume, pois, as perspetivas típicas do liberalismo económico do final do século XX sobre o funcionamento dos mercados livres e sobre o papel que o setor público deve desempenhar. Normalmente, estas perspetivas são baseadas em versões de livros de divulgação da economia neoclássica. Há também uma série de ideias específicas sobre a orientação da economia pelo lado da oferta, incluindo a noção de que o crescimento económico pode ser mais eficazmente promovido pela redução dos impostos, pela diminuição da regulamentação ou pelo aproveitamento dos benefícios de economias de escala.

O problema é que o modelo neoclássico dos mercados concorrenciais é não só irrealista como também irrelevante. Como resultado, as “reformas estruturais” tendem a ser contraproducentes. O Grupo EuroMemo tem repetidamente criticado, por exemplo, a forma como funciona na prática a doutrina do equilíbrio orçamental e as respetivas medidas de austeridade. Do mesmo modo, as experiências históricas de orientação da economia pelo lado da oferta falharam em grande medida. Por exemplo, é sabido que as reduções fiscais da era Reagan nos EUA levaram a grandes défices públicos e ao rápido aumento das desigualdades na distribuição do rendimento e de riqueza. Outros países seguiram logo o seu exemplo, mas o crescimento económico não melhorou. Durante o período do pós-Guerra e ainda na década de 1970, quando a taxa marginal de imposto podia atingir 80-100%, o crescimento económico era muito mais rápido do que é hoje, quando as taxas marginais máximas de imposto caíram para entre os 25% e 50%. Este crescimento lento também não contribuiu para a redução do grau de destruição ecológica.

O que é ainda mais preocupante são os efeitos das reformas associadas ao mercado de trabalho. No contexto dos cortes nos salários e nas pensões, as tentativas de alterar a legislação laboral sob os eufemismos da “flexibilidade” e da “flexigurança” não só reduzem o poder de compra e, igualmente, a procura agregada efetiva, como também têm consequências sociais, psicológicas e políticas de grande alcance. O aumento do desemprego, o aumento da incerteza e da dependência, assim como o agravamento das disparidades sociais tendem a gerar insegurança existencial entre os cidadãos. Muitos estudos revelam de forma pormenorizada como a falta de segurança no emprego e o declínio dos direitos sociais e sindicais contribuíram para aumentar a insegurança existencial em diversos locais da Europa. A incerteza e a insegurança existenciais podem, por sua vez, desencadear vários mecanismos sociopsicológicos, tais como o ressentimento e o distanciamento emocional. Adicionando-se a imigração tem-se uma mistura volátil. Particularmente em tempos de maior insegurança, a nostalgia, o nacionalismo e a religião são procurados como fontes de significado, identidade e reconexão social. Estes significados não são necessariamente hostis a ninguém, mas quando estala uma crise económica, as preocupações e as ansiedades da vida quotidiana podem ser mobilizadas para políticas

antagónicas em termos de quadros, categorias e mitos de um imaginário nacional ou religioso. A ascensão do populismo nacionalista na Europa não constitui, pois, nenhuma surpresa.

Noutras ciências sociais, o termo “estrutura” tem um significado diferente do que tem na economia neoclássica. Este termo é utilizado de forma mais descritiva e menos carregada. O ponto de partida não é uma comparação com “mercados eficientes” utópicos, mas sim com relações sociais, processos e impactos reais. As estruturas emergem de regras que constituem e regulam identidades, relações e práticas. As atividades das pessoas consistem em práticas em que elas seguem regras e improvisam com base em regras. Ao fazê-lo, as pessoas renovam e, de tempos a tempos, também moldam as relações sociais. Relações constitutivas internas e relações causais externas fazem parte de contextos, de complexos e de sistemas mais amplos e multifacetados. O todo social muda com as suas partes. Por outro lado, o todo social condiciona as partes e as suas possíveis mudanças; o funcionamento das partes está dependente do contexto. O que somos depende também das nossas instituições.

As estruturas podem ser mudadas para melhor, mas também podem ser mudadas para pior, a partir de uma qualquer posição normativa superior. Uma variedade de significados normativos pode ser atribuída às propostas de reforma. Além dos efeitos sobre a eficiência, as mudanças também podem ter a pretensão de aumentar a liberdade, a igualdade, a justiça ou o bem-estar ou fortalecer a democracia ou a sustentabilidade ou, até mesmo, muitos outros valores em simultâneo, embora não possam ser evitadas escolhas. Deste ponto de vista, uma mudança estrutural pode significar, por exemplo, mudanças num conjunto de regras que definem uma organização pública ou uma empresa (por exemplo, razão social ou propriedade) ou uma mudança nas relações de poder (por exemplo, democratização). Tais mudanças são éticas e políticas. Saber que tipo de mudança estrutural é que aumenta, digamos, a eficiência, o bem-estar ou a justiça, é contingente, isto é, depende das circunstâncias específicas da mudança e do contexto socioeconómico mais amplo.

Por exemplo, a flexibilidade pode não ser uma coisa má enquanto tal. Uma das situações possíveis é o modelo de intervenção acordado nas relações de produção, em que os trabalhadores intervêm diretamente na introdução de um processo produtivo. Isto proporcionaria uma flexibilidade funcional das práticas laborais em vez de uma flexibilidade neoliberal dos salários e das condições de trabalho. A eficiência e as inovações poderiam ser perspetivadas também para colmatar o fosso entre a produção rotineira e os novos setores emergentes da economia, bem como através de uma prática institucional mais profunda. As possibilidades de reforma estrutural são infundas.

Uma mudança estrutural fundamental — alterar as regras, os princípios e os poderes da UE — seria a de instituir capacidades orçamentais plenas a nível da UE. Também o mandato do BCE poderia ser alterado para permitir o apoio direto à despesa pública. Com o acesso a novos recursos, a UE e os estados-membro poderiam também desencadear uma re-industrialização seletiva. Um objetivo ambicioso, mas exequível, seria aumentar o rácio médio de investimento na UE em 5 pontos percentuais, dos quais 3-4 pontos percentuais seriam provenientes dos estados-membro, 1-2 pontos percentuais da UE. A UE deveria concentrar-se nos projetos que exigem horizontes temporais longos, colaboração à escala continental e grandes investimentos.

As reformas estruturais podem, assim, significar o reforço do papel dos poderes públicos na reconstrução da economia. Como defendeu Mariana Mazzucato no seu aclamado livro “The

Entrepreneurial State”,<sup>3</sup> os investimentos podem gerar novas competências e qualidades. Os investimentos e políticas públicas estratégicas devem ter como objetivo criar e moldar capacidades produtivas e mercados. Os organismos públicos devem não só facilitar os investimentos do setor privado, contribuindo para diminuir-lhes o risco, como também fazer com que levem à criação de novas oportunidades tecnológicas e de novos mercados de maior qualidade. A criação de novas capacidades produtivas e de novos mercados pode ser conseguida também em grande escala através de “investimentos orientados para uma missão como os que levaram a colocar um homem na lua e os que estão atualmente a galvanizar a inovação verde”.

É essencial evitar defender as indústrias em declínio na perspectiva dos interesses estabelecidos. Normalmente, é mais razoável promover processos de aprendizagem por etapas e ideias de futuro viáveis, por vezes numa base antiga, outras vezes numa base inteiramente nova. Uma estrutura organizacional neoliberal fraca está subordinada ao lóbi e à pressão de grupos de interesse mais fortes e, especialmente, de interesses das megacorporações, enquanto uma organização pública autossuficiente, capaz e democrática pode agir de forma autónoma e com uma visão mais larga. A questão é melhorar a qualidade e a atratividade dos bens e serviços comerciais europeus nos mercados mundiais de uma forma não contraditória, tendo em mente o carácter generalizável das ações e a procura global agregada eficiente. O foco da política de inovação transformadora deve centrar-se na antecipação, experimentação, participação e direcionalidade, alinhando as metas sociais e ambientais com os objetivos da inovação.

O objetivo das políticas económicas proativas será gerar novos investimentos, criar capacidades e aumentar a produção, reduzindo assim o desemprego, que é uma importante causa de insegurança existencial. Ao mesmo tempo, essas políticas terão de promover a igualdade de género, bem como a sustentabilidade ecológica. O orçamento da UE deve ser aumentado a fim de criar também sistemas redistributivos, tais como políticas regionais adequadas, um salário mínimo europeu, programas europeus de luta contra a degradação ecológica e regimes de subsídios de desemprego. Um rendimento mínimo garantido suficientemente elevado para todos os cidadãos europeus reduziria ainda mais a dependência de mercados instáveis. Além disso, a participação democrática em processos de formação da vontade coletiva pode gerar confiança e segurança existencial. A ideia é, pois, democratizar as relações de poder; tornar mais seguros os percursos pessoais de emprego; e moldar ativamente o desenvolvimento económico na direção desejada através de políticas industriais e outras. O objetivo será criar um círculo virtuoso baseado na segurança e confiança existenciais, encorajando a esperança de um futuro melhor.

## **2 Políticas monetárias e financeiras: o fracasso da integração financeira**

Embora os responsáveis da UE continuem a atribuir grande importância à integração financeira, o relatório anual sobre a *Integração Financeira na Europa* do BCE reconhece que, na realidade, estão a ser realizados poucos progressos. Como habitualmente, a solução é vista no reforço dos processos de mercado através dos projetos da União Bancária e da

---

<sup>3</sup> Mazzucato, M. (2014), *The Entrepreneurial State. Debunking Public vs. Private Sector Myths*, edição revista. London: Anthem Press. Ver também Mazzucato, M. (2016), 'From market fixing to market-creating: a new framework for innovation policy'. *Industry and Innovation*, 23 (02), pp. 140-56.

União dos Mercados de Capitais. Na realidade, porém, as principais dificuldades só podem ser ultrapassadas através de uma alteração das políticas e da orientação política da UE. Por um lado, uma condição indispensável para uma integração efetiva é haver um modelo acordado de partilha de riscos entre os estados-membro e, em particular, entre os países da zona euro que já não podem utilizar os ajustamentos das taxas de câmbio para atenuar os riscos económicos decorrentes do comércio externo e dos fluxos de capitais. Por outro lado, a insistência de grupos de governantes na integração baseada no mercado ignora, ou mesmo nega, o papel essencial do setor público na garantia da estabilidade e da eficiência do sistema financeiro: um papel repetidamente demonstrado na história financeira em que o crédito público e o investimento público estabilizam e orientam a atuação financeira do setor privado.

No entanto, não se deve pensar que o insucesso do atual modelo de integração significa que os estados-membro podem ter uma autonomia contínua na esfera financeira. Pelo contrário, a fragmentação do espaço financeiro europeu poderá facilitar a penetração do financiamento em dólares no seio dos estados-membro se separados uns dos outros.

Uma vez que o principal benefício de um setor financeiro mais integrado será a partilha de riscos — tanto os que afetam os investimentos individuais como os relacionados com desenvolvimentos assimétricos nos estados-membro —, a rejeição obstinada desta partilha por parte de alguns governos nacionais — da Alemanha e da chamada “Liga Hanseática”<sup>4</sup> dos países pequenos do Norte e do Báltico — contradiz o seu proclamado apoio à integração. As fortes limitações impostas à atividade do Mecanismo Europeu de Estabilidade, quer quanto à dimensão dos seus empréstimos, quer quanto às condições que lhes estão associadas, são um exemplo dos problemas decorrentes desta rejeição. Outro é a persistência de longos protelamentos na entrada em vigor dos procedimentos de resolução da União Bancária. Em ambos os casos, o resultado é o fracasso em construir um quadro institucional forte para o setor financeiro da UE.

O governo da Alemanha e dos países com idêntica idiosincrasia tendem a considerar qualquer forma de partilha de riscos como um incentivo ameaçador à promoção de uma “união de transferências”, que é vista simplesmente como uma penalização para os seus contribuintes. É verdade que as disparidades de desenvolvimento na UE significam que as economias meridionais e “periféricas” têm mais probabilidades de necessitar de ajuda para fazer face a choques económicos do que as economias mais fortes do “núcleo central”. No entanto, estas disparidades constituem um problema para a UE no seu conjunto e os organismos da UE devem, por razões políticas e económicas, aceitar a sua quota-parte de responsabilidade na sua resolução. A incapacidade de lidar com as crises financeiras da última década de uma forma coesa e organizada acabou por ser onerosa para todos os estados-membro e não apenas para os mais vulneráveis.

O caso dos saldos do “Target-2” levou a rejeição da partilha de riscos a níveis verdadeiramente absurdos. Excedentes comerciais excessivos nos países do Norte e fugas de capitais dos países do Sul para os países do Norte levaram os bancos centrais das economias mais fracas da união monetária a assumirem responsabilidades substanciais, em particular para com o Bundesbank, que se refletem nas suas contas no sistema de pagamentos do “Target-2”. Alguns comentadores alemães sugeriram então que os bancos centrais dos países deficitários deveriam caucionar garantias para as suas dívidas aos países

---

<sup>4</sup> Brunsdon, J. e M. Acton (2017), 'The Hanseatic League 2.0'. *Financial Times*, 7/11/2017.



excedentários. Tal medida, em total contradição com a união monetária, que torna todos os bancos centrais braços de um único sistema, teria exercido uma enorme pressão sobre os setores bancários das economias mais fracas. Seria como se as sucursais de um banco comercial com excedentes exigissem garantias às sucursais do mesmo banco em situação deficitária: seria impossível para um banco funcionar desta maneira.

O programa de flexibilização quantitativa do BCE foi distorcido e prejudicado pelas mesmas atitudes políticas. As aquisições de ativos decididas pelo BCE apenas conduziram, de forma muito limitada, a que os títulos adquiridos fossem detidos pelo próprio BCE. Estes títulos são frequentemente detidos pelo banco central do país em que foram emitidos, o que, mais uma vez, empurra o risco para os membros mais fracos e bloqueia a integração efetiva.

Um conjunto conexo de problemas no financiamento da UE surge como resultado da fé inabalável das lideranças da UE na concorrência dos mercados e na sua incapacidade em reconhecer a necessária dependência do setor financeiro privado e do investimento privado de um setor público forte e ativo. Os nossos Memorandos têm apontado repetidamente para esta dependência, que tem várias dimensões e que é discutida mais pormenorizadamente no capítulo 1 acima. O investimento público pode funcionar como um estabilizador macroeconómico; a estrutura do investimento público e os compromissos políticos em relação a certos padrões de desenvolvimento ajudam a orientar os investidores do setor privado e a reduzir os riscos que estes enfrentam. A retração do investimento público pelas regras arbitrárias do PEC, reforçado pelo “Pacto Orçamental” europeu, é assim extremamente prejudicial. Também não é razoável: os investimentos que irão beneficiar várias gerações podem, logicamente, ser pagos por todas essas gerações.

Igualmente importante, embora nem sempre discutido, é o papel dos empréstimos públicos e da emissão de obrigações dos estados na estabilização do setor financeiro no seu conjunto e na melhoria da sua liquidez. Isto aplica-se tanto ao setor financeiro bancário como ao mercado de títulos. (O BCE prefere o desenvolvimento baseado no mercado de títulos, em grande medida por razões ideológicas, embora o relatório sobre a *Integração Financeira na Europa* admita que “... a substituição do financiamento bancário pelo financiamento pelo mercado financeiro pode dar origem a novas fontes de risco e a canais de transmissão enviesados que justificam um acompanhamento cuidadoso do ponto de vista da estabilidade financeira”<sup>5</sup>). Os bancos podem utilizar títulos de dívida pública e dívida com garantia estatal que detenham em carteira como ativos líquidos para servirem de proteção face a uma eventual corrida aos depósitos ou outras responsabilidades. Além disso, os bancos públicos permitem quer um maior controlo social sobre as atividades dos bancos do setor privado, quer uma resposta dos poderes públicos às falhas de mercado do setor bancário como é o caso do financiamento de tecnologias ecológicas. Nos mercados de valores mobiliários, as obrigações do Estado desempenham várias funções: facilitam a fixação dos preços dos títulos mais arriscados; podem ser utilizadas como garantia para empréstimos contraídos no setor privado; permitem que os investidores institucionais, como os fundos de pensões, ajustem de forma mais eficaz os seus ativos e passivos.

Obviamente, existem limites ao endividamento público que é imprudente ultrapassar — por exemplo, a situação dos EUA após as recentes reduções de impostos, não relacionadas com qualquer programa de investimento, está longe de ser saudável. Mas a hostilidade exagerada e injustificada dos líderes da UE para com o endividamento público prejudica o

---

<sup>5</sup> ECB (2018), *Financial Integration in Europe*, p. 98.

funcionamento do setor financeiro privado e torna todo o setor financeiro mais frágil. A regra alemã do travão à dívida — *Schuldenbremse* — restringe significativamente a emissão das únicas obrigações de dívida pública relevantes com notação triplo-A na zona euro. Ao mesmo tempo, tem havido uma resistência intensa, por parte dos governos alemães e dos governos com idêntica idiosincrasia, a qualquer emissão de obrigações por parte de instituições da UE, enquanto continua a ser sua política e do BCE manter taxas de juro diferentes na dívida pública dos estados-membro, supostamente para encorajar políticas orçamentais mais restritivas nas economias mais fracas. Assim, apesar de uma certa redução dessas diferenças a partir do pico da crise financeira, a taxa *yield* dos títulos do governo italiano era, no final de novembro de 2018, cerca de 2,78 pontos percentuais superior à taxa dos títulos alemães, enquanto para a Grécia a diferença era de 4,30 pontos percentuais. A consequência é que os governos mais necessitados de financiamento defrontam-se com maiores custos na emissão de dívida e encontram dificuldades em fazê-lo pela ação do BCE e de outras instituições da UE.

A fragilidade do sistema financeiro da UE é uma das forças que impelem os investidores da Europa e de todo o mundo para o sistema financeiro dos EUA, que é amplamente considerado como a única grande fonte de ativos líquidos seguros. O último relatório do BCE sobre a utilização internacional do euro mostra que, em alguns aspetos fundamentais, o dólar está a ganhar terreno à custa do euro. “Este foi particularmente o caso dos impressionantes montantes de títulos de dívida internacional.”<sup>6</sup> De facto, as tentativas dos investidores em todo o mundo de se protegerem contra as suas crescentes exposições nos EUA levaram a um prémio significativo para os investidores financiados em dólares e a uma penalização correspondente para os financiados em euros. No relatório anterior<sup>7</sup>, o BCE reconheceu que a proeminência do setor financeiro em dólares e o impacto das flutuações na zona dólar reduziram a eficácia dos instrumentos de política monetária do BCE. Neste momento, este é um pequeno efeito, mas existe um risco claro de que as atuais tendências e políticas prejudiquem ainda mais o funcionamento da união monetária. O fracasso da integração financeira na UE expõe todos os estados-membro a uma crescente subordinação ao sistema dólar.

Assim, o setor financeiro da UE, apesar da sua atual estabilidade, está ameaçado por políticas que bloqueiam qualquer evolução para uma estrutura mais coerente e coordenada e por uma hostilidade ideológica contra o papel do setor público. A ausência de uma qualquer política ativa relativamente aos problemas externos, globais, monetários e financeiros é um aspeto importante deste fracasso, que poderá resultar numa perda gradual de autonomia política na união monetária.

Por último, mas não menos importante, um sistema financeiro que sirva as necessidades da sociedade e do planeta, que seja governado democraticamente e que seja estável é uma exigência comum, tal como é proposto pela coligação Change Finance.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> ECB (2018), *The International Role of the Euro: interim report*, June, p. 2.

<sup>7</sup> Borio, C. et al. (2016), 'Covered interest parity lost: understanding the cross-currency basis'. *BIS Quarterly Review*, 5, pp. 45-64.

<sup>8</sup> Ver <https://www.changefinance.org>.

### **3 A estrutura produtiva da UE e a necessidade de transformação a curto e médio prazo**

A “grande crise” de 2008 e dos anos seguintes aprofundou o fosso entre os sistemas produtivos da UE. Os países do núcleo industrial em torno da Alemanha conseguiram transferir o fardo da crise e dos ajustamentos para a periferia desindustrializada, principalmente do Sul e Sudeste da Europa. Na periferia do Sul, as estruturas produtivas foram ainda mais enfraquecidas pelas políticas de austeridade. Do outro lado do fosso, os países do núcleo industrial em torno da Alemanha, bem como os países industriais da Europa Central Oriental que estão intimamente ligados ao complexo de exportação alemão, recuperaram relativamente bem após a crise. Nos países do núcleo central, o PIB é, em geral, pelo menos 10% superior ao de 2007 (ver o quadro 1). O desemprego diminuiu. Após 2010, os salários reais recuperaram de forma relativamente forte apenas na Alemanha, enquanto nos países centrais mais pequenos quase estagnaram. A evolução dos salários alemães pode ser vista como um movimento de correção do declínio dos salários reais nos anos anteriores à crise. Os recentes aumentos salariais aliviaram um pouco a pressão sobre os salários das outras economias centrais, mas não mais do que isso. Nos países industriais da Europa Central Oriental, o crescimento do PIB e dos salários reais tem sido maior, embora não na Hungria e na Eslovénia, que foram particularmente afetadas pela crise financeira e adotaram fortes políticas de austeridade. O setor industrial destes países está estreitamente ligado, através do investimento direto estrangeiro (IDE) e de cadeias de produção, às economias do núcleo central industrial, em especial à Alemanha. Estas ligações estão extremamente concentradas num único setor industrial: a indústria automóvel. A proporção de automóveis e veículos nas exportações e importações dos países do Grupo de Visegrado para e da Alemanha situa-se entre um terço e dois terços.<sup>9</sup> Particularmente nas economias mais pequenas, o peso da indústria automóvel na indústria transformadora e nas exportações é extremamente elevado. Esta especialização restrita é extremamente problemática. Além disso, o futuro da indústria automóvel é mais do que incerto porque os automóveis contribuem significativamente para as alterações climáticas e os motores à base de combustíveis fósseis são cada vez mais questionados. Uma mudança para a mobilidade elétrica, que alteraria a combinação das matérias-primas e dos recursos energéticos necessários, embora não resolvendo o problema de fundo do transporte automóvel, esvaziaria em larga escala o papel de fornecedor das economias da Europa Central Oriental. Os padrões regionais do IDE e da indústria nos países do Grupo Visegrado são extremamente desiguais e estas disparidades regionais têm tendencialmente aumentado desde a crise. Os limites dos modelos de crescimento baseados no IDE estão a tornar-se cada vez mais visíveis e começaram a ser objeto de debate nestes países.

As clivagens que se desenvolveram entre e no interior dos países-membro em relação à igualdade de género e à sustentabilidade ecológica praticamente desapareceram do debate público geral e foram relegadas para os discursos dos especialistas. A fim de reintegrá-los nos debates sobre política económica com um peso adequado, deveria haver um esforço concertado ao nível da UE e dos estados-membro sobre o estado atual e os possíveis cenários de desenvolvimento da igualdade de género e da sustentabilidade ecológica.

---

<sup>9</sup> Popławski, K. (2016), *The Role of Central Europe in the German Economy*, OSW-Report, Warsaw, pp. 25 f.

A posição da França e da Itália na divisão europeia do trabalho já tinha entrado num processo de enfraquecimento nos anos anteriores à crise. Esta e as suas consequências aceleraram o seu declínio relativo. O PIB italiano nem sequer recuperou o nível de 2007. O Sul de Itália particularmente sofreu uma severa deterioração socioeconómica desde então.

Os outros países mediterrânicos mal recuperaram o nível do PIB de 2007 ou o nível do PIB é ainda inferior ao de antes da crise. O PIB real grego caiu 24,5% (ver quadro 1). Para estas economias, o crescimento do crédito financiado externamente terminou. As políticas de austeridade deprimiram o mercado interno. Na maioria dos países, os salários reais diminuíram, particularmente na Grécia, Croácia e Chipre. O colapso da procura interna enfraqueceu ainda mais as estruturas industriais. Os défices da balança corrente diminuíram ou mesmo desapareceram devido à redução da procura interna e das importações. Em alguns casos, como em Espanha, as exportações começaram a crescer, mas o perfil destas deteriorou-se. Para a maioria destes países, as atividades baseadas em rendimentos imobiliários, como o turismo, têm sido os principais setores de crescimento. Este é um perfil extremamente problemático, com efeitos sociais e ecológicos destrutivos.

Até mesmo a Comissão Europeia reconhece agora que, saindo de uma longa e profunda recessão, é necessário um renascimento da indústria europeia.<sup>10</sup> O papel central da indústria transformadora no crescimento económico e na criação de valor foi reconhecido por vários académicos que salientam a sua importância para sustentar o crescimento da produtividade, do emprego e da inovação. Este papel deve ser considerado num quadro de crescente integração entre a indústria transformadora e os serviços, como uma via para gerar ganhos de produtividade duradouros. Olhar para a integração dos serviços de apoio às empresas relativamente intensivos em conhecimento (Knowledge Intensive Business Services - KIBS) na indústria transformadora é uma forma de considerar um elemento essencial do “quadro” global da convergência/divergência real nos países da UEM e de se ter uma perspetiva que contribua para evidenciar as dimensões específicas das políticas industriais.<sup>11</sup>

O processo de transformação em curso, quando lido através das lentes da resiliência da indústria transformadora e da integração dos KIBS nesta, evidencia um quadro de crescente divergência de estruturas produtivas entre os diferentes países da zona euro. As divergências reais podem intensificar os problemas gerados por choques assimétricos que foram recentemente vividos nesta zona. Entre 2000 e 2014, o índice de especialização de Krugman aumentou nos países da zona euro, conduzindo a sua economia para um modelo de produção mais vulnerável a choques assimétricos. Tais crises são muito difíceis de gerir no seio de uma união monetária incompleta, como é caso da zona euro. Entre os países-membro, o que teve melhor desempenho, a Alemanha, é também aquele que foi capaz de desenvolver uma estrutura produtiva fortemente baseada na indústria transformadora com um alto nível de integração dos KIBS, enquanto as outras maiores economias (França, Itália e Espanha) sofreram com a desindustrialização (em diferentes graus, todos os três países perderam parte dos seus setores da indústria transformadora), embora difiram no grau de integração dos KIBS (maior em França e Espanha do que na Itália).<sup>12</sup> Apesar da importância

---

<sup>10</sup> EU Commission (2014), *Towards an industrial renaissance*, Industrial Policy Communication Update.

<sup>11</sup> EU Commission (2013), *Towards knowledge driven re-industrialisation*, European competitiveness report.

<sup>12</sup> Antonioli D., C. Di Bernardino e G. Onesti (2018), 'Specialization in the Euro Area: A Vertically Integrated Sector Perspective and the Role of Knowledge Intensive Business Services'. Artigo apresentado na 24ª Conferência Anual Sobre Políticas Económicas Alternativas na Europa, Helsínquia. Disponível em [http://www2.euromemorandum.eu/uploads/antonioli\\_di\\_berardino\\_onesti\\_specialization\\_in\\_the\\_euro\\_area.pdf](http://www2.euromemorandum.eu/uploads/antonioli_di_berardino_onesti_specialization_in_the_euro_area.pdf).

das interligações entre a indústria transformadora e os KIBS na sustentação do renascimento industrial, este cenário mostra uma tendência para uma maior especialização e divergência na estrutura produtiva.

Este desenvolvimento desigual das estruturas produtivas conduz a uma elevada intensidade de transportes, tanto na fase de produção como na de distribuição, contribuindo para um aumento da pressão ambiental e para uma aceleração das alterações climáticas. Isto contradiz o compromisso dos países da UE com o Acordo de Paris sobre estas matérias.

Para atingir padrões económicos e sociais mais equitativos e um maior grau de sustentabilidade ecológica, é necessário reduzir as divergências nas estruturas produtivas e promover padrões ecologicamente sustentáveis de reindustrialização na periferia. Além disso, as infraestruturas de transportes, sociais e culturais têm de ser restabelecidas nas zonas rurais, em especial na periferia.

Uma forma de combater os padrões de desigualdade de desenvolvimento produtivo é tomar o IDE como ponto de partida. O IDE (industrial) contribui de modo significativo para um desenvolvimento espacialmente desigual, tanto a nível da UE como a nível nacional. Poderia ser introduzido um “Procedimento de Desequilíbrio do IDE” que abordasse a polarização espacial deste investimento e as tendências negativas deste como, por exemplo, o “nivelamento por baixo” dos salários ou das condições de trabalho. Este procedimento deveria ser apoiado por ações concretas. A fim de reequilibrar espacialmente o investimento, deveria ser cobrada uma taxa de até 10% sobre cada IDE, dependendo da sua dimensão, para um “fundo de reequilíbrio” de IDE que financiaria investimentos em regiões periféricas com quase nenhum tipo deste investimento. A regulamentação deveria permitir a imposição de um limite máximo de participação do investimento estrangeiro em empresas, pelo menos em setores estratégicos, a fim de manter o controlo local (nacional). Deveriam ser aplicadas ao IDE cláusulas de “condicionalidade” social. Ou seja, o pilar da “livre circulação de capitais” do mercado único deve ser posto em causa.

Há que desenvolver políticas industriais específicas ao nível da UE e ao nível nacional e regional. As políticas industriais devem ser ecologicamente seletivas: os subsectores ecologicamente problemáticos não podem ser promovidos. Deveria ser equacionado um fundo de conversão para setores ecologicamente muito problemáticos (por exemplo, a indústria automóvel). As políticas industriais deveriam ser orientadas especialmente para as regiões com uma especialização concentrada nestes setores e subsectores (subsectores castanhos). São necessárias e tecnologicamente viáveis políticas proativas de conversão ecológica da produção, energia e transportes.

As políticas dirigidas para a produção têm de ter em conta as condições altamente heterogéneas entre os países centrais e os países periféricos. Estas políticas não devem ser orientadas unilateralmente para as exportações. Pelo contrário, é necessário desenvolver indústrias voltadas para o mercado interno e promover circuitos de produção-consumo em escalas regionais menores. Isto seria benéfico tanto para o desenvolvimento socioeconómico das regiões periféricas como para a sustentabilidade ecológica. As regiões periféricas deveriam poder recorrer a mecanismos de proteção (por exemplo, concursos públicos) a fim de (re)criar capacidades produtivas. No que diz respeito à política de infraestruturas, é necessário abandonar a tónica, até agora dominante, colocada nas redes transeuropeias, tanto pelo BEI como pela Comissão Europeia.

As políticas industriais não devem visar apenas as grandes empresas. Facilitar e promover a integração indústria/KIBS nas PME industriais, que a isso não têm capacidade de aceder

devido à falta de qualificações, competências, fundos, etc., pode ser uma opção viável e frutuosa. Com efeito, vários países (por exemplo, a Itália) têm uma forte prevalência de PME nos seus sistemas produtivos. Centrando a atenção na dimensão tecnológica, a integração indústria/KIBS deve ser promovida tanto nas indústrias transformadoras de alta tecnologia como nas indústrias de baixa tecnologia, uma vez que estas últimas são menos propensas a desenvolver tais integrações, mas das quais podem obter grandes vantagens se forem estimuladas por adequadas políticas específicas.

Por último, são necessárias políticas industriais dirigidas a países ou regiões específicas, a fim de promover o crescimento da indústria transformadora nos setores que melhor integram os KIBS (por exemplo, as “Estratégias para uma Especialização Inteligente” já implementadas parecem apontar na direção certa). Tais políticas têm de ser executadas e, ao mesmo tempo, devem tentar evitar uma polarização nos países líderes (por exemplo, na Alemanha), incentivando a recuperação dos países mais atrasados em termos de produção ou de integração dos KIBS, bem como ter em conta as interligações setoriais e os processos de integração vertical que têm lugar atualmente nas estruturas produtivas dos países da UEM.

Os bancos de investimento público de financiamento a longo prazo poderiam apoiar as políticas industriais e estruturais. Os seus critérios de financiamento devem incluir matérias de ordem ecológica.

## **4 Políticas sociais na UE e o modelo nórdico de bem-estar social**

### **Evolução recente**

Dez anos após a irrupção da crise financeira e económica na Europa torna-se cada vez mais evidente que a gestão da crise na forma de governação em austeridade generalizada resultou na cristalização da desigualdade e da exclusão social.<sup>13</sup> Em 2016, 118 milhões de pessoas na UE, 23,5% da população, viviam em agregados familiares em risco de pobreza ou de exclusão social. Comparando com os dados de 2015, este valor representa uma modesta redução de 0,3 pontos percentuais do peso da população da UE-28 em risco de pobreza ou de exclusão social. Embora o Eurostat louve o facto de a percentagem “ter caído para um nível que não se registava desde 2010”, trata-se, em comparação com este ano, apenas de uma diminuição de 0,3 pontos percentuais (em 2010, o peso era tão elevado como em 2015), enquanto nos anos intermédios a percentagem tinha subido até 24,8%, em 2012. Uma diminuição do peso de europeus em risco de pobreza e de exclusão social, ainda que pequena, é certamente de saudar. No entanto, dada a orientação programática da Estratégia Europa 2020 na redução da pobreza, entre outros objetivos, parece que a declaração de louvor do Eurostat reflete uma ironia bastante trágica que traduz o estado geral da política social na UE.

No contexto dos dez anos de gestão da crise na UE, torna-se claro que os elevados níveis de pobreza e de exclusão social têm sido concomitantes com políticas que têm tido como prioridade a disciplina da dívida pública, as políticas de ajustamento monetário e a austeridade orçamental. Em particular, a divergência nos níveis de desigualdade (entre e no

---

<sup>13</sup> Eurostat (2016), *People at risk of poverty or social exclusion*. Disponível em [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/People\\_at\\_risk\\_of\\_poverty\\_or\\_social\\_exclusion](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/People_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion) (último acesso em 20 de dezembro de 2018).

interior dos estados-membro) corresponde aos crescentes desequilíbrios macroeconómicos entre os estados-membro, corroborando a crítica persistente do Grupo EuroMemo de que as políticas da UE, na ausência de mecanismos redistributivos eficazes, não estão a funcionar de modo a combater a desigualdade crescente na Europa. Parte desta evolução deve-se ao facto de se baixarem as faturas em que se mede a diminuição da proporção de europeus em risco de pobreza e de exclusão social. O presente capítulo retoma esta discussão sobre a evolução das políticas sociais na UE. Uma vez que as apresentações que contribuíram para esta publicação tiveram lugar na Conferência do Grupo EuroMemo em Helsínquia, em 2018, é aqui também dada especial ênfase ao modelo nórdico de bem-estar social. A seguir são discutidos alguns temas e tendências fundamentais e, depois de delineados os pontos centrais da crítica, são apresentadas apreciações sobre alternativas. Como mostram Zeilinger e Reiner, o Semestre Europeu conduziu a um declínio global da taxa de crescimento anual das despesas sociais.<sup>14</sup> Basicamente, como estava consignado, as políticas sociais passaram a estar subordinadas à primazia do equilíbrio orçamental.

Esta situação insere-se no contexto de tendências globais mais vastas no âmbito das políticas sociais e do mercado de trabalho em toda a Europa como é o caso do movimento pronunciado para políticas do mercado de trabalho orientadas pelo lado da oferta. Ao mesmo tempo, através da intensificação da exigência de comprovação da condição de recursos para se ter direito às prestações sociais, as noções solidárias e universais de bem-estar social estão a ser cada vez mais minadas, e não menos as que se referem às comunidades migrantes e de refugiados. O objetivo final é mais a competitividade do que o bem-estar social. Onde é que fica nisto o discurso sobre o “Modelo Social Europeu” e que trajetórias existem para uma eventual mudança?

### **A competitividade da UE e o modelo social**

Se o “Modelo Social Europeu” e a sua visão vagamente progressista tinha há algum tempo dado legitimidade ao discurso das políticas da Terceira Via<sup>15</sup>, após anos de uma contínua constitucionalização da austeridade, que foi acordada, gerida e implementada em resposta à crise, este Modelo tornou-se completamente amorfo. O que foi durante muito tempo o “horizonte coletivo substituto do futuro”<sup>16</sup> parece ter-se transformado mais numa mera racionalização no quadro de austeridade e de políticas económicas neoliberais orientadas para o lado da oferta. O renascimento da “Europa social” através do Pilar Europeu dos Direitos Sociais (PEDS), um quadro inovador mas essencialmente não vinculativo invocando os direitos sociais, tem de ser visto em conjunto com a desvalorização interna enquanto pedra angular da política industrial da UE.<sup>17</sup> Isto num discurso que fundamentalmente mina qualquer possibilidade de, mesmo remotamente, conciliar os objetivos económicos e sociais expostos, em que a competitividade é o “paradigma político superior”.

---

<sup>14</sup> Zeilinger, B. e C. Reiner (2018), 'Trajectories of reforming European welfare state policies under the post-2008 socio-economic governance regime'. Artigo apresentado na 24ª Conferência Anual Sobre Políticas Económicas Alternativas na Europa, Helsínquia.

<sup>15</sup> Bailey, D. (2016), 'The End of the European Left? Social Democracy, Hope, Disillusion, and Europe'. *Near Futures Online* 1 (March 2016).

<sup>16</sup> Miró Artigas, J. (2017), 'European integration, social democratic Europeanism and the competitiveness discourse: a neo-Poulantzian approach to discursive policy analysis'. *Palgrave Communications* 3/2017, p. 6.

<sup>17</sup> Wigger, A. e L. Horn (2019), 'The bed you made. Social democracy and industrial policy in the EU'. In: Hay, Colin e Dan Bailey (eds.) (2019), *Diverging Capitalisms: Britain, the City of London and Europe*. Routledge.

O PEDS parece colocar uma forte ênfase na recuperação do discurso do Modelo Social Europeu, incorporando-o no pacote da política industrial. A posição da Comissão a este respeito é bastante clara ao dar prioridade a um sobre o outro, argumentando que, embora o “progresso económico e social esteja interligado”, os direitos sociais são, em última análise, um meio para melhorar a competitividade: “A criação de um Pilar Europeu dos Direitos Sociais deve fazer parte dos esforços mais amplos para desenvolver um modelo de crescimento mais inclusivo e sustentável, melhorando a competitividade da Europa e tornando-a um lugar melhor para investir, criar empregos e promover a coesão social.”<sup>18</sup> O PEDS destina-se principalmente à zona euro, uma vez que “uma maior ênfase no emprego e no desempenho social é particularmente importante para aumentar a resiliência e aprofundar a União Económica e Monetária”. Talvez não involuntariamente, a Comissão deixou aqui convenientemente de fora a parte da história em que a gestão da crise e a austeridade da UE contribuíram, se não mesmo provocaram, a crise social que o PEDS procura agora resolver. Os mecanismos de supervisão e de coerção estão inseridos nos quadros institucionais pré-existentes da UEM, incorporados no quadro financeiro plurianual do Semestre Europeu, com o objetivo de aumentar a eficácia da supervisão orçamental e macroeconómica, de modo a assegurar a disciplina orçamental e a ação coordenada das principais prioridades políticas a nível da UE.<sup>19</sup> O formato e o âmbito destas medidas — tal como estão expressos no “Pacote Legislativo de Seis Medidas (Six Pack)” (2011), no “Pacote Legislativo de Duas Medidas (Two Pack)” (2013), bem como no “Pacto para o Euro Mais (Euro Plus Pact)” (2011) e no “Pacto Orçamental” europeu (2012) — evidenciam vários elementos ordoliberais como, por exemplo, limiares numéricos e regras rigorosas para as políticas orçamentais e macroeconómicas nacionais e uma estratégia de liberalização global de todas as políticas relacionadas com o mercado.<sup>20</sup>

O reforço da supervisão macroeconómica confere ao Conselho e à Comissão uma maior autoridade discricionária na correção dos desequilíbrios macroeconómicos. As recomendações específicas por país, adotadas pelo Conselho Ecofin sob proposta da Comissão, sublinham frequentemente a necessidade de reformas estruturais dos regimes de segurança social. Os desequilíbrios macroeconómicos e os défices crescentes exerceram uma pressão crescente sobre os orçamentos nacionais da segurança social; em 2016, as despesas sociais da UE-28 representavam dois terços das despesas públicas totais.<sup>21</sup>

Outro exemplo pertinente de como a pressão da UE para a liberalização interfere com os objetivos da política social a nível nacional e local é o domínio da regulamentação dos auxílios de Estado, que é cada vez mais utilizada como mecanismo de privatização e de restrição dos serviços públicos. Quando as despesas públicas são cada vez mais interpretadas como auxílios estatais, sendo assim consideradas suspeitas, é sobretudo

---

<sup>18</sup> European Commission (2017), *Establishing a European Pillar of Social Rights*, COM(2017) 250 final, Bruxelas.

<sup>19</sup> Zeilinger, B. e C. Reiner (2019), 'Trajectories of reforming European welfare state policies under the post-2008 socio-economic governance regime'. In: Stefanie, W. et al. (eds.) (2019), *The State of the European Union. Post-crisis Policy Responses?* Springer: Berlin.

<sup>20</sup> Zeilinger, B. e C. Reiner (2018), 'Trajectories of reforming European welfare state policies under the post-2008 socio-economic governance regime'. Artigo apresentado na 24ª Conferência Anual Sobre Políticas Económicas Alternativas na Europa, Helsínquia.

<sup>21</sup> Eurostat (2016), Government expenditure by function – COFOG. Disponível em [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government\\_expenditure\\_by\\_function\\_%E2%80%93\\_COFOG](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Government_expenditure_by_function_%E2%80%93_COFOG) (último acesso em 20 de dezembro de 2018); a despesa social é definida como a soma das despesas com proteção social, saúde, habitação e equipamento coletivos e educação.



através de isenções que os serviços públicos podem ser salvaguardados. Estas isenções estão sujeitas a elevadas exigências em termos de conhecimento especializado e de documentação, colocando em risco, em especial, os projetos locais de menor dimensão e, por conseguinte, contribuindo potencialmente para as disparidades regionais.<sup>22</sup>

### **Mudanças nos Países Nórdicos do Bem-Estar Social**

Um dos aspetos centrais das discussões sobre políticas sociais e o modelo nórdico de bem-estar social na conferência do Grupo EuroMemo foi a transformação do Estado: não só para definir a orientação, o formato e o âmbito das políticas sociais, como também, como argumentou Polanyi, o papel fundamental de se criar em primeiro lugar as condições para que os mercados funcionem. O que vemos não é necessariamente “menos Estado”, mas uma *recalibração* do envolvimento do Estado em áreas políticas específicas. Isto torna-se muito claro quando olhamos para os desenvolvimentos do bem-estar social nos países nórdicos. Estes países têm, sem dúvida, os regimes de bem-estar social mais avançados da economia global. Financiado pela tributação geral, o modelo nórdico de Estado-Providência tem sido tradicionalmente caracterizado por uma universalidade relativamente ampla, sustentada por um compromisso de “desmercantilização”.<sup>23</sup> No entanto, já desde a década de 1970 que se tornaram evidentes fraturas neste modelo.

A reestruturação da arquitetura do Estado-Providência nos países nórdicos levada a cabo desde os anos de 1990 no sentido de as prestações sociais serem sujeitas a condições de recursos e baseada em políticas ativas do mercado de trabalho, em particular a “flexigurança”<sup>24</sup>, tem sido criticada pelos seus custos sociais, pela orientação ideológica a favor da austeridade e pelos resultados limitados na alteração estrutural do desemprego e da pobreza.<sup>25</sup> Os desenvolvimentos observados na Suécia são indicativos de tendências mais amplas a este respeito, num contexto de crescente neoliberalização.<sup>26</sup> A “desmercantilização” parcial alcançada durante as primeiras décadas após a Segunda Guerra Mundial foi revertida; novas áreas como a saúde, a educação e a segurança social foram (re)mercantilizadas e financeirizadas. Belfrage e Kallifatides mostram sobre isto a insustentabilidade inerente a um modelo financeirizado, que depende de níveis crescentes de endividamento das famílias.<sup>27</sup> Estes autores referem-se à Suécia como um caso de estudo crítico para a análise da sustentabilidade na Europa de um regime de crescimento baseado na finança, que corre o risco de comprometer os princípios nórdicos fundamentais, como a igualdade de género, a sustentabilidade ecológica e a codeterminação no local de trabalho.

---

<sup>22</sup> Reegård, S. (2018), *State Aid Rules – Restricting room for social policy and public service?* Artigo apresentado na 24ª Conferência Anual Sobre Políticas Económicas Alternativas na Europa, Helsínquia. Disponível em [http://www2.euromemorandum.eu/uploads/reegard\\_a\\_nordic\\_perspective\\_state\\_aid\\_rules.pdf](http://www2.euromemorandum.eu/uploads/reegard_a_nordic_perspective_state_aid_rules.pdf).

<sup>23</sup> Esping Andersen, G. (1990), *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press; Kildal, N. e S. Kuhnle (2005), *Normative Foundations of the Universal Welfare State*. London: Routledge.

<sup>24</sup> Kvist, J., Fritzell, J., Hvinden, B. e O. Kangas (2012), *Changing social equality: The Nordic welfare model in the 21st century*. Bristol: Policy.

<sup>25</sup> Kananen, J. (2014), *The Nordic Welfare State in Three Eras: From Emancipation to Discipline*. Aldershot: Ashgate.

<sup>26</sup> Hollander, E. (2017), 'The contemporary relevance of Karl Polanyi – a Swedish case'. In: Hanappi, H., Katsikides, S. e M. Scholz-Wäckerle (eds.), *Theory and Method of Evolutionary Political Economy: A Cyprus Symposium*. Abingdon: Routledge, pp. 54-72. Disponível em <http://hig.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1071837&dswid=8183> (último acesso em 20 de dezembro de 2018).

<sup>27</sup> Belfrage, C. e M. Kallifatides (2018), 'Financialisation and the New Swedish Model'. *Cambridge Journal of Economics*, 42(4), pp. 875-900.

## Reflexões sobre alternativas

O Grupo EuroMemo insiste que a UE se deveria concentrar em trabalhar um quadro político que crie uma Europa da inclusão, da ecologia e da solidariedade. Saber se isto alguma vez poderá ser completamente alcançado, dados os constrangimentos de uma visão neoliberal cada vez mais autoritária da UE, é de facto uma questão em si mesma. Não obstante, apelamos aos atores da UE e aos parceiros sociais e organizações envolvidos para que levem a sério as consequências desastrosas de muitos anos de governação em austeridade; agora, mais do que nunca, é evidente que as políticas sociais não podem ser simplesmente uma medida marginal para atenuar os piores efeitos da pressão implacável para a competitividade em toda a Europa. Os objetivos globais que norteiam as apreciações sobre as políticas alternativas, tal como foram apresentadas no anterior EuroMemorandum, incluem a “desmercantilização” estratégica da política social e dos mercados de trabalho, em que os princípios não mercantis devem ser considerados as dimensões fundamentais. Isto significa reorientar a política social no sentido da reciprocidade e da confiança e salvaguardar as iniciativas locais e municipais. Para tal, é necessário um melhor equilíbrio entre os mecanismos das políticas monetária e orçamental. A livre circulação de capitais e serviços não deve ter prioridade sobre a negociação coletiva e os direitos laborais. A regulamentação da UE em matéria de auxílios de Estado não deve ser utilizada como um mecanismo geral de privatização e a sua utilização deve restringir-se a atividades transnacionais de relevo. De forma crucial, no que diz respeito aos regimes de segurança social, impõe-se também que se repense a avaliação das atividades não mercantis, como o voluntariado nos cuidados de saúde. Há importantes dimensões de género e classe que precisam aqui de ser levadas em conta. Além disso, embora se trate de um objetivo de longo prazo e não de uma medida de política imediata, a redistribuição da riqueza deve estar no centro das políticas de combate às desigualdades na Europa. A fim de preparar a Europa para a necessária e urgente transição energética, é também vital restabelecer a reciprocidade e a confiança.

Neste contexto, nomeadamente no âmbito da reestruturação dos regimes de segurança social concomitante a mudanças mais vastas na organização do trabalho e na evolução tecnológica, o rendimento básico universal ressurgiu uma vez mais como um instrumento potencial da política social redistributiva na Europa e fora dela.<sup>28</sup> O recente projeto-piloto finlandês de rendimento básico, no âmbito do qual um grupo selecionado de beneficiários de prestações sociais desempregados recebeu um rendimento mensal garantido de 560 euros ao longo de um período de dois anos, mereceu especial atenção e interesse.<sup>29</sup> É também um exemplo interessante do enraizamento político e discursivo dos debates sobre o rendimento básico, com uma discussão cada vez mais politizada. No seio do Grupo EuroMemo há a consciência de que o rendimento básico universal é uma proposta pertinente para políticas alternativas, mas que há também necessidade de um debate multifacetado sobre as promessas e as armadilhas de sugestões concretas, tanto mais que estas vêm tanto da esquerda como da direita. Isto mostra a centralidade da questão, particularmente num momento de transição ecológica em que questões como a “desmercantilização” e a emergência de novas formas de cooperação são cruciais. Quanto à viabilidade de suportar os custos de tais planos, é preciso não só ter em conta os meios

---

<sup>28</sup> Haagh, L. (2018), *The Case for Basic Income*. Cambridge: Polity; Standing, G. (2017), *Basic income: and how we can make it happen*. London: Pelican/Penguin.

<sup>29</sup> Para uma síntese ver, por exemplo, De Wispelaere, J., Antti Halmetoja e Ville-Veikko Pulkka (2018), 'The Rise (and Fall) of the Basic Income Experiment in Finland'. *CESifo Forum* 03/2018 (Autumn).

financeiros como também a livre prestação de serviços básicos e o apoio a moedas locais complementares. Os debates sobre o rendimento básico universal não devem afastar outras propostas como, por exemplo, a dos serviços básicos universais.<sup>30</sup>

A um nível mais amplo, é imperativo indagar quais são as forças sociais que continuam ou que podem ser mobilizadas para se juntarem à luta contra a austeridade e a erosão social na UE. Como se deixou claro na introdução, uma economia política de base popular na UE é uma questão complexa. Em vez de uma resposta fácil, muitas vezes dada por forças progressistas que apontam para os suspeitos habituais, é essencial uma compreensão realista da relação de forças concreta e dos equilíbrios de poder a nível da UE e a nível nacional e local; e ainda mais no contexto das próximas eleições para o Parlamento Europeu. Mesmo que uma maioria progressista seja capaz de se constituir por si mesma, não há garantia de que a sua orientação programática nas políticas sociais contribua de facto para a transformação *radical* que é necessária para contribuir para uma Europa onde a luta contra a exclusão social e a pobreza não seja um meio para atingir um fim, mas sim uma prioridade fundamental.

## 5 Populismo autoritário e o desafio de redefinir uma economia política de base popular para a UE

Um dos desenvolvimentos mais preocupantes desde a eclosão da crise financeira mundial em 2007 foi o ressurgimento do nacionalismo e do populismo autoritário na UE. O nacionalismo de direita tem exercido uma influência crescente, se não mesmo dominante, no discurso público e na orientação geral da política, particularmente no que diz respeito à questão das migrações. Os partidos nacionalistas aumentaram o seu peso eleitoral desde o início dos anos 2000 para cerca de 20% do eleitorado da UE, são membros de governos em nove países da UE (por exemplo, Áustria e Itália) ou governam sozinhos (por exemplo, Hungria e Polónia).<sup>31</sup> O seu estilo de política é claramente populista, se não mesmo autoritário. Entre eles existe um culto exacerbado das chefias (masculinas), o desprezo pelas instituições da democracia representativa, em particular parlamentos, tribunais e os media liberais, bem como campanhas militantes contra o feminismo e contra os muçulmanos e outros grupos. Em termos da sua ideologia económica, as posições vão desde o neoliberalismo direto ao nacionalismo mais conservador.<sup>32</sup>

### Será que os fatores culturais ou económicos explicam a emergência do populismo nacionalista autoritário?

Não surpreende que a discussão divirja sobre as causas da emergência do populismo autoritário nacionalista. Enquanto em particular a imprensa liberal atribui a sua raiz às

---

<sup>30</sup> Social Prosperity Network (2017), *A proposal for Universal Basic Services*. Disponível em [https://www.ucl.ac.uk/bartlett/igp/sites/bartlett/files/universal\\_basic\\_services\\_-\\_the\\_institute\\_for\\_global\\_prosperity\\_.pdf](https://www.ucl.ac.uk/bartlett/igp/sites/bartlett/files/universal_basic_services_-_the_institute_for_global_prosperity_.pdf) (último acesso em 20 de dezembro de 2018).

<sup>31</sup> Ver Timbro Authoritarian Populism Index 2017. Disponível em <https://timbro.se/allmant/timbro-authoritarian-populism-index2017/>.

<sup>32</sup> Ver Becker, J. (2018), 'Neo-Nationalismus in der EU: sozio-ökonomische Programmatik und Praxis', *Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft* 179, Arbeiterkammer Wien. Disponível em <https://emedien.arbeiterkammer.at/viewer/ppnresolver?id=AC15181468>.

emoções e aos receios subjetivos não fundamentados nos factos,<sup>33</sup> uma forte corrente na ciência política dominante enfatiza os fatores culturais. Na verdade, estudiosos proeminentes como Ronald Inglehart e Pippa Norris chegam ao ponto de sugerir que o apoio ao populismo não representa uma ameaça existencial à democracia, mas que é provavelmente um fenómeno cultural transitório enraizado nos valores conservadores e no baixo nível educacional de uma população mais idosa, maioritariamente masculina e rural.<sup>34</sup> No caso da Europa, as evidências disponíveis sugerem que o apoio ao populismo é geralmente mais forte entre a geração mais velha, os homens, os menos escolarizados, bem como entre as maiorias religiosas e étnicas. Nesta base, prognosticam que o populismo não terá um impacto a longo prazo sobre a viabilidade das democracias liberais.

Embora as divergências entre as orientações culturais dos diferentes grupos sociais sejam evidentes, duvidamos que o tempo por si só resolva o problema do populismo nacionalista autoritário. O trabalho empírico alternativo tem mostrado uma forte correlação entre a insegurança económica induzida pela crise e o apoio eleitoral a partidos políticos fora do espectro habitual do sistema democrático, em particular, a partidos “populistas” na Europa.<sup>35</sup> Assim, é necessária uma análise mais profunda da dinâmica social em jogo. Curiosamente, Inglehart e Norris referem no seu trabalho que não é a classe trabalhadora, mas sim o que eles chamam de pequena burguesia, ou seja, proprietários de pequenas empresas e agricultores, que representa a maior parte dos votos dos partidos populistas na Europa. Há também alguma evidência empírica de que as mulheres estão cada vez mais envolvidas em partidos populistas autoritários, especialmente por causa do medo da imigração (ver Caixa 1). Estes resultados sublinham a importância da análise deste comportamento de grupos sociais distintos e a forma como têm sido afetados pelas políticas económicas neoliberais.

### **Caixa 1: As mulheres e o autoritarismo populista na Europa**

Uma literatura consolidada revela que os homens são mais propensos do que as mulheres a votar em partidos de direita populista radical (PDR).<sup>36</sup> Os programas destes partidos são em geral tendencialmente contra a igualdade de género. Eles defendem políticas que visam restaurar os papéis 'tradicionais' de género, por exemplo, no âmbito das políticas sociais. Muitos desses partidos tomam posição contra os direitos LGBT e tentam restringir a legislação sobre o aborto. Na Polónia, o maior protesto contra o governo PiS foi organizado principalmente por grupos feministas e de mulheres contra a proposta de restringir este tipo de legislação. No entanto, dados recentes parecem indicar uma redução da disparidade de votos entre géneros na Europa.

<sup>33</sup> De Vries, C. e I. Hoffmann, (2016), 'Fear not values. Public opinion and the populist vote in Europe', eupinions 2016/3, Bertelsmann Stiftung. Disponível em [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user\\_upload/EZ\\_eupinions\\_Fear\\_Study\\_2016\\_ENG.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/EZ_eupinions_Fear_Study_2016_ENG.pdf).

<sup>34</sup> Inglehart, R. F. e P. Norris (2016), 'Trump, Brexit, and the Rise of Populism: Economic Have-Nots and Cultural Backlash'. *Faculty Research Working Paper Series*, RWP16-026, Harvard University, Cambridge.

<sup>35</sup> Algan, Y., S. Guriev, E. Papaloannou e E. Passari (2017), 'The European trust crisis and the rise of populism'. *Brookings papers on economic activity*, BPEA Conference Drafts, September 7-8. Disponível em: [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/09/4\\_alganetal.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/09/4_alganetal.pdf).

<sup>36</sup> As diferenças de características estruturais na distribuição de género, como a educação, o emprego, a classe e outros indicadores passíveis de explicar o apoio a partidos de direita populistas radicais europeus, foram avançadas a fim de explicar os padrões de votação divergentes entre homens e mulheres. Ver Hartevelde, E., W. Van Der Brug, S. Dahlberg e A. Kokkonen (2015), 'The Gender Gap in Populist Radical-right Voting: Examining the Demand Side in Western and Eastern Europe'. *Patterns of Prejudice*, 49 (1-2), pp. 103-134.

Os resultados das últimas eleições legislativas italianas (março de 2018) mostram que as mulheres votaram na Liga populista de direita radical numa percentagem ligeiramente superior à dos homens (17,6% de mulheres contra 17,1% de homens). Além disso, o outro partido da atual coligação governamental populista italiana, o Movimento Cinco Estrelas, apresenta uma percentagem ligeiramente superior de mulheres eleitoras (32,9%) em comparação com os homens (32,8%).<sup>37</sup>

De um modo mais geral, de acordo com os dados do Eurobarómetro de 2017, as mulheres revelam uma maior propensão para uma combinação entre atitudes anti-imigração (sentimentos negativos sobre a imigração, desacordo sobre o aumento do apoio aos refugiados e sobre o contributo real dos imigrantes para o país de acolhimento) e opiniões a favor do autoritarismo (desejo de punição mais severa dos criminosos).

O papel dos media tem sido crucial para o sucesso eleitoral de alguns partidos de direita populistas radicais europeus (FPÖ na Áustria, a Liga na Itália, Frente Nacional em França e os democratas suecos na Suécia), especialmente por lhes oferecer uma ampla cobertura sobre as questões da imigração e do crime.<sup>38</sup> As respostas dos progressistas devem contrariar esta situação, tentando realçar os efeitos positivos da imigração, por exemplo o seu impacto fiscal positivo potencial (melhoria da base tributária e da segurança social a longo prazo).

### **O declínio da classe média e as suas implicações para a política democrática**

Vários estudos indicam que não são apenas os trabalhadores que votam em partidos populistas, são ainda mais as classes médias, aqui entendidas como as classes intermédias de artesãos, pequenos empresários, profissionais e técnicos, bem como funcionários do setor público, situados entre os proprietários do capital (a burguesia) e a classe trabalhadora.<sup>39</sup> Estudos empíricos mostram que as consequências sociais do neoliberalismo, nomeadamente a adoção das principais políticas neoliberais por muitos partidos de centro-esquerda, resultaram na abstenção em massa às urnas pela parte dos trabalhadores pouco qualificados e que o comportamento de voto das classes médias se tornou mais importante para determinar a repartição do poder político. É bem conhecido na literatura que as orientações políticas ambivalentes das classes médias tendem a mudar durante os períodos de crise.<sup>40</sup> Se as inclinações autoritárias da pequena burguesia foram mais ou menos mantidas à distância por um contrato social do Estado-Providência no período após a Segunda Guerra Mundial, que forneceu uma rede de segurança básica para os pequenos produtores e fomentou a mobilidade social ascendente, podem reemergir de forma mais pronunciada no apoio a regimes autoritários como resposta a ameaças (sentidas) ao estatuto social das classes médias.

<sup>37</sup> Ver Heino, A. J. (2017), '2017 Timbro Authoritarian Populism Index'. Disponível em: <https://timbro.se/app/uploads/2018/01/populism-index-2017.pdf>.

<sup>38</sup> Ver Manucci, L. (2017), 'Populism and the Media'. In: Rovira Kaltwasser, C., P. Taggart, P. Ochoa Espejo e P. Ostiguy (eds.), *The Oxford Handbook of Populism*. Oxford: Oxford University Press.

<sup>39</sup> Ver, por exemplo, Arzheimer, K. (2012), 'Electoral Sociology: Who Votes for the Extreme Right and why – and when?' In: Backes, U. e P. Moreau (eds.), *The Extreme Right in Europe. Current Trends and Perspectives*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 35-50; Hilmer, R., B. Kohlenrausch, R. Müller-Hilmer e J. Gagné (2017), 'Einstellung und soziale Lebenslage. Eine Spurensuche nach Gründen für rechtspopulistische Orientierung, auch unter Gewerkschaftsmitgliedern'. *Working Paper Forschungsförderung*, 44, August, Hans-Böckler-Stiftung.

<sup>40</sup> Ver Algan, Y., S. Guriev, E. Papaloannou e E. Passari (2017), 'The European trust crisis and the rise of populism', *Brookings papers on economic activity*, BPEA Conference Drafts, September 7-8. Disponível em [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/09/4\\_alganetal.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/09/4_alganetal.pdf).

O apoio dado aos partidos do centro político como espaço de base da pequena burguesia após a Segunda Guerra Mundial tem sido marcado por um declínio constante nas últimas três décadas. Esta observação aplica-se particularmente ao centro-esquerda, com a social-democracia a perder quase 20 pontos percentuais, ou seja, metade dos sufrágios expressos desde o ano de 2000 até 2017 em países centrais da UE, como a Alemanha, a França e a Itália.<sup>41</sup> Assim, o sistema político partidário é cada vez mais caracterizado por um enfraquecimento da capacidade dos partidos tradicionais de massa para acomodar os interesses das classes médias e da classe trabalhadora com os interesses dos proprietários do capital. Como resultado, segmentos significativos não só da classe trabalhadora, como também das classes médias, votaram em partidos políticos fora do espetro tradicional, em particular em partidos políticos nacionalistas de direita.

O desencanto, tanto da classe média como da classe trabalhadora, não assenta na desinformação ou em sentimentos irracionais, mas no facto de os seus interesses não serem tidos em conta pelos governos, como mostra um crescente conjunto de trabalhos de investigação empírica, tanto sobre a situação americana como sobre a Europa.<sup>42</sup> A exclusão social crescente, no entanto, não dinamizou aparentemente a militância da classe trabalhadora. Em vez disso, os estudos empíricos mostram que o ativismo político e os protestos declinam com o aumento dos níveis de desigualdade.<sup>43</sup>

A percentagem crescente de votos nos partidos nacionalistas de direita em toda a Europa está, no entanto, a sinalizar uma crise crescente de representação política, fundada tanto na deterioração real quanto na deterioração temida dos padrões de vida das classes médias e da classe trabalhadora. Embora isso realmente indique o fim da ideia de social-democracia tal como institucionalizada no Estado-Providência a seguir à Segunda Guerra Mundial, isso não deve ser, contudo, interpretado como um prenúncio de uma transição direta para o autoritarismo. Dado que a relação entre capitalismo e democracia é altamente contingente, nenhuma previsão direta é possível. A questão decisiva na atual conjuntura é, pois, a de saber se é exequível a recuperação de uma democracia socialmente inclusiva através da promoção de um projeto político alternativo.

### **Perspetivas para uma economia política de base popular na UE**

Mais de dez anos após a eclosão da crise financeira mundial, a política europeia encontra-se atualmente numa encruzilhada. Assumindo que avançar de forma mal preparada se tornará, mais tarde ou mais cedo, insustentável, podem ser perspetivadas como possíveis três trajetórias de desenvolvimento futuro claramente diferenciadas: o recrudescimento do nacionalismo-autoritário, a emergência de um modelo liberal-cosmopolita ou a reconstituição de um modelo democrático-regionalista.

O modelo nacionalista-autoritário assenta no fundamentalismo das políticas económicas neoliberais e, em simultâneo, no fortalecimento do Estado-nação, mas só pode ser alcançado com o recurso a formas de governação cada vez mais autoritárias. Um tal modelo

---

<sup>41</sup> Ver Pauly, M. (2017), 'European social democracy extinct?'. *Social Europe Blog*, 26 January 2018. Disponível em <https://www.socialeurope.eu/pauly>.

<sup>42</sup> Para os EUA, ver Gilens, M. (2012), *Affluence and influence: economic inequality and political power in America*, Princeton. Para a Europa, ver Schäfer, A. (2015), *Der Verlust politischer Gleichheit. Warum die sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet*, Frankfurt a.M.

<sup>43</sup> Ver Solt, F. (2015), 'Economic inequality and nonviolent protest'. *Social Science Quarterly*, 96(5), pp. 1314-1327.

assentaria essencialmente numa aliança política entre os setores de produtos exportáveis, em particular a média burguesia (empresários de média dimensão) e a pequena burguesia, potencialmente com o apoio de segmentos da classe trabalhadora. A viabilidade económica do modelo depende da competitividade externa da economia. Os elevados custos sociais do modelo, sob a forma de compressão salarial, altos níveis de desemprego e de pobreza, teriam de ser geridos politicamente pela fragmentação das classes sociais subalternas. Claramente, o modelo fortalece o poder do governo e o seu aparelho repressivo em prejuízo do poder judicial e parlamentar. Embora não seja uma necessidade direta, a sua dinâmica pode eventualmente levar a formas mais pronunciadas de governação autoritária. No que respeita à integração europeia, o modelo aprova o mercado único e a sua forma neoliberal de regulação, mas opõe-se a uma maior integração política e ao federalismo.

O modelo liberal-cosmopolita visa reforçar as instituições globais, a fim de gerir democraticamente a globalização. Embora se possa imaginar a governação geral a funcionar através de um processo puramente tecnocrático, de modo a conseguir uma dose mínima de legitimidade democrática o modelo teria de envolver alguma forma de federalismo global e ser apoiado por amplos mecanismos de estabilização e redistribuição, tal como proposto pelos conceitos do keynesianismo global.<sup>44</sup> À exceção da versão tecnocrática, que se enquadra bem na conceção hayekiana de constitucionalização da ordem económica, o apoio político a um projeto democrático de federalismo global excluiria provavelmente os grupos transnacionais do capital e os estratos superiores da nova pequena burguesia. Se o apoio poderia ser organizado entre as classes médias e a classe trabalhadora é uma questão em aberto, embora algumas iniciativas tenham surgido recentemente.<sup>45</sup> A preponderância do nacionalismo para legitimar a governação política na maioria dos países mais importantes, quer do mundo avançado quer dos países emergentes, poderia também constituir um entrave à sua viabilidade política num futuro previsível.

O modelo democrático-regionalista combina o reforço da governação democrática a todos os três níveis: local, nacional e da UE, com um movimento de “des-globalização” seletiva da atividade económica. A sua realização dependerá de uma aliança da classe trabalhadora com segmentos importantes das novas classes médias urbanas (pequenos empresários, o precariado e a pequena burguesia tradicional, incluindo pequenos agricultores e trabalhadores do setor público). Forjar uma tal aliança de atores sociais heterogéneos não será fácil. A curto e médio prazo, isso exige uma forma de cooperação sem constrangimentos e associativa, que respeite a identidade de cada ator no seu próprio campo de ação, mas que os una sob a plataforma geral de um “mosaico de esquerda” em campanhas políticas concretas.<sup>46</sup> A longo prazo, porém, através de um processo de luta política congregada, terá de ser formada uma nova identidade progressista que una os membros da aliança, a fim de prosseguir uma agenda política comum e partilhada, particularmente a nível da UE.

Qual das três trajetórias estratégicas acima delineadas se irá desenrolar nos tempos mais próximos obviamente ninguém o pode prever. A única conclusão que podemos tirar com alguma certeza é que a próxima fase de desenvolvimento capitalista será marcada por elevados níveis de conflito e de crise. A história sugere que em tais períodos as trajetórias

---

<sup>44</sup> Ver, por exemplo, Patomäki, H. (2013), *The Great Eurozone Disaster. From Crisis to Global New Deal*, London.

<sup>45</sup> Ver, por exemplo, Progressive International, <https://www.progressive-international.org/open-call/>.

<sup>46</sup> Urban, H.J. (2009), 'Die Mosaik-Linke. Vom Aufbruch der Gewerkschaften zur Erneuerung der Bewegung'. *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 5/2009, pp. 71-8.

das sociedades são comparativamente mais abertas, o que, no fim de tudo, oferece oportunidades para mudanças políticas progressistas. Nos seus esforços para contrariar o renascimento do populismo autoritário, os progressistas devem, portanto, concentrar-se em lutas e agendas que promovam o *Bem Viver para Todos*.

Uma tal agenda de base popular deve compreender três elementos básicos. Em primeiro lugar, a luta contra as injustiças amplamente sentidas do modelo de capitalismo neoliberal não apenas no que diz respeito à distribuição de rendimento e de riqueza como também a outras desigualdades de reconhecimento e de representação em geral.<sup>47</sup> Combater a falta de segurança existencial básica, que tem piorado acentuadamente, precisa de ser considerado um objetivo fundamental. Um segundo ponto consiste na necessidade de proteção contra os impactos negativos da globalização guiada pelo setor empresarial e na definição de uma arquitetura alternativa de cooperação internacional. Este último enfoque deve centrar-se nas questões da regulamentação financeira, da fiscalidade, da saúde pública, das políticas ambientais, dos direitos dos migrantes, incluindo os refugiados climáticos, e da cooperação para o desenvolvimento.<sup>48</sup> Um terceiro ponto diz respeito à necessidade urgente de promover a transformação socioecológica dos nossos modelos de produção e consumo intensivos em recursos e em energia. Isto deve ser complementado com políticas que promovam as economias locais e as formas solidárias de produção económica e de consumo. A inclusão social do modelo deve ser assegurada através de uma função de empregador de último recurso do setor público e de um maior desenvolvimento do sistema de bem-estar social universal.

---

<sup>47</sup> Fraser, N. (2008), *Scales of justice. Reimagining political space in a globalizing world*. Cambridge and Malden

<sup>48</sup> Nölke, A. (2017), *Linkspopulär. Vorwärts handeln statt rückwärts denken*, Frankfurt am Main.



---

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); Wlodzimierz Dymarski. Poznan (vlodymar633@gmail.com); 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); Laura Horn. Roskilde (lhorn@ruc.dk); Aimilia Koukouma. Athens (aimillouko@hotmail.com); 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 2019**

### ***Perspetivas para uma economia política de base popular na Europa***

\_\_\_\_\_ Sim

\_\_\_\_\_ Não

Nome: \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_

Rua: \_\_\_\_\_

Cidade/País: \_\_\_\_\_

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](mailto: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 na zona euro 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