

A União Europeia: Passa-culpas das nações e dos governos europeus

Tendo trabalhado em Bruxelas, primeiro na missão criada para negociar a adesão e depois no Conselho de Ministros da União Europeia, como diretor e depois diretor-geral na área do ECOFIN, a minha apreciação da situação atual não deixará de estar influenciada por essa experiência. As pessoas que me conhecem melhor habituaram-se ao meu acentuado sentido crítico em relação à realidade circundante. E, por isso, quando a maioria tende a ser otimista, eu tendo frequentemente a moderar esse otimismo e o contrário também. Comecei a minha vida profissional com um irreduzível pessimista, por quem guardo uma grande estima e admiração, o saudoso Dr. José da Silva Lopes, que me recrutou em 1970 para colaborar nos trabalhos preparatórios do primeiro Acordo de Comércio entre Portugal e a então Comunidade Económica Europeia. Fui para Bruxelas, em 1980, com outro pessimista, Ernâni Lopes, que dizia amiúde que a nossa estadia iria ser curta, que as negociações seriam suspensas porque a Europa estava em crise e sem rumo. Acabei por lá ficar mais de 20 anos e Portugal é membro de pleno direito há 33. Eu acrescentaria, como o filósofo marxista italiano Gramsci, que o pessimismo está associado à inteligência e o otimismo à vontade. Talvez me falte inteligência para ser demasiado pessimista em relação ao futuro da Europa, mas é um facto que continuo a acreditar na sua continuidade. Reconheço que a Europa, ou melhor as suas instituições, enfermam de muitas lacunas e disfuncionalidades, mas a responsabilidade primeira dessas situações cabe aos Estados-Membros que aprovam os Tratados e demais legislação comunitária, estão presentes diariamente em Bruxelas e a quem falta muitas vezes vontade para mudar as coisas. A Europa institucional tem cerca de 60 anos. É recorrente dizer-se que está para acabar e que desta vez é que é. A percepção de crise é praticamente permanente desde o seu começo, com a oposição de De Gaulle, logo nos anos 60, à aplicação do princípio da maioria qualificada, que o levaram a ordenar aos seus ministros que não participassem nos Conselhos de Bruxelas, ou com o boicote sucessivo dos orçamentos anuais da CEE pelos britânicos, que criticavam não o volume do orçamento mas o modelo de repartição do seu financiamento, que eles porém haviam aceite quando assinaram o Tratado de Adesão. Mais recentemente, citando apenas alguns exemplos, o projeto europeu é abalado pela tensão nas relações franco-alemãs na sequência da queda do muro de Berlim, pelo chumbo em referendos nacionais do projeto de Constituição Europeia, pela crise das dívidas soberanas e consequentes dúvidas quanto à sobrevivência do euro, pelo assalto ao poder por parte dos movimentos populistas, pelo drama da emigração no Mediterrâneo ou, finalmente, pelo “Brexit”. Em todas essas situações, o “mainstream” ia no sentido da descredibilização da construção europeia. No entanto (exceção dos dois últimos exemplos que são situações com desfechos incertos), isso não aconteceu, até agora, porque na 25ª hora nenhum chefe de governo europeu desejou assumir a responsabilidade, perante a História, de deixar desmoronar a construção do maior espaço atual de liberdade e de segurança no mundo. E as crises foram sempre sendo ultrapassadas dando um passo em frente, por vezes pequeno, mas sempre em frente. Nas críticas explícitas mais frequentes ao funcionamento da União Europeia, muitas sem dúvida legítimas, que alimentam a ideia do seu fim, destacaria:

- A não transparência e ausência de democraticidade no seu funcionamento;
- A morosidade da economia europeia, a sua falta de dinamismo em relação nomeadamente à economia americana;

- O seu atraso no plano da revolução tecnológica face aos grandes blocos USA e China;
- A imperfeição na construção do euro;
- A sua não afirmação como um todo solidário no diálogo geoestratégico com os outros grandes blocos;
- A incapacidade na gestão da imigração;
- As supostas ingerências na soberania nacional.

Depois citaria críticas mais difusas, que assentam, em geral, numa recusa da ação regulatória imposta pelas instituições europeias, designadamente nos domínios ambiental, da segurança alimentar, dos direitos sociais, do direito da concorrência, do controlo mais apertado dos fluxos de capitais, do combate à evasão fiscal e ao branqueamento de capitais e da atividade dos intermediários financeiros em geral (Estas serão algumas das motivações oportunistas dos promotores do “Brexit” que terão em mente transformar a ilha num enorme “Off-shore”, um émulo de Singapura. Serão estas e não razões ideológicas ou sentimentos nacionalistas que animam os defensores do BREXIT, como se pode depreender da opinião que terá sido expressa por uma maioria dos militantes do partido conservador britânico que preferirão abandonar a Escócia e a Irlanda do Norte a terem que desistir do “Brexit”).

A crítica do défice democrático é um argumento que não colhe. Os ministros fazem parte dos governos democraticamente eleitos, os deputados europeus são eleitos por sufrágio direto e universal, os comissários são escolhidos por um processo envolvendo governos nacionais e o Parlamento Europeu. Então, quem não estará sujeito ao escrutínio democrático? Os funcionários, os tais eurocratas, os homens cinzentos de Bruxelas? Mas estes últimos, além de estarem sujeitos a um Estatuto particularmente exigente, têm que se explicar diariamente perante representantes das administrações nacionais e peritos que têm assento nas centenas de comissões ou grupos de trabalho que funcionam no âmbito do Conselho de Ministros, da Comissão ou do Parlamento Europeu. O que de facto acontece, correntemente, são os governos e as forças políticas e sociais dos países tratarem as relações com as instituições europeias de modo inadequado, por vezes com grande desinteresse, só acordando quando as decisões lhes são porventura desfavoráveis. Alguém ouve falar dos trabalhos da Comissão de Assuntos Europeus da Assembleia da República? Esta observação não significa, necessariamente, que a comissão não reúna, ou que os seus membros não trabalhem. No entanto, não lhe é dada, porventura, a relevância que se justificaria. No Conselho de Ministros da União Europeia, os votos dos ministros de alguns Estados-Membros ficam pendentes de uma reserva de escrutínio dos respetivos parlamentos nacionais.

Os Estados-Membros também estão mal quando um dos critérios de escolha dos nomes propostos para as instituições, ou incluídos em listas eleitorais para o Parlamento Europeu, é o prémio pelas atividades domésticas dos designados, ou uma maneira de se libertarem de personagens incómodas. O desfecho do recente processo de designação para presidente da Comissão Europeia foi, igualmente, um mau serviço prestado ao funcionamento democrático das instituições pelos Chefes de Governo.

Quanto à questão da morosidade da economia europeia, diria que o problema não é especificamente europeu, mas radica fundamentalmente no tipo de política económica

seguida e moldada pela maioria dos economistas das escolas ocidentais (e também seguida na maioria dos restantes países) a ponto de talvez se poder afirmar que o atual sistema capitalista liberal exige uma inflexão radical dessa política, sob pena de não ser mais sustentável. Desde a eclosão da crise financeira de 2007 nos USA, que os bancos centrais das principais economias do mundo têm vindo a utilizar os seus balanços de forma ativa, sem que isso tenha tido efeito significativo em termos de crescimento económico. Criou-se uma bolha de liquidez de difícil absorção, que provocou uma inflação dos ativos e um esmagamento a níveis impensáveis das taxas de juro, sem que o investimento real responda. A elevada correlação entre os valores dos ativos dos bancos centrais e o crescimento do índice “Standard and Poors 500” é disso ilustração, contrastando de forma chocante com o crescimento do PIB mundial.

O comportamento anémico da economia europeia e a degradação da situação social que estará na base do descontentamento que alimenta os movimentos populistas têm também, obviamente, causas internas à União Europeia. Uma das principais tem a ver com a falta de coordenação efetiva entre as políticas económicas e orçamentais dos Estados-Membros. A política da União, na esteira da doutrina consagrada pelo FMI, tem feito assentar os esforços de ajustamento das economias apenas na correção dos défices (público e externo) esquecendo, em larga medida, os estados apresentando “superavits”. Esta assimetria tem levado a uma transferência de riqueza do Sul para o Norte da União. Mas ela não deve ser imputada apenas a um deficiente funcionamento das instituições europeias, mas antes a um mantra instalado nos ministérios das finanças e dos bancos centrais de quase todo o mundo (influenciando claramente os decisores europeus) de que a virtude reside na neutralidade das finanças públicas. O resultado está à vista: “Rien ne bouge” (Exceto agora no Reino Unido, onde quase diariamente o governo anuncia aumentos de despesa direcionados para ganhar apoiantes para o “Brexit”).

Outra das causas internas que tem ocasionado erros de conceção da política europeia assenta no apagamento da Comissão Europeia. Para ir ao encontro das críticas a esta última, baseadas em larga medida na sua pretensa falta de legitimidade democrática e de transparência, críticas veiculadas frequentemente pelos “media” do outro lado do canal, os Estados têm aceitado minorizar a Comissão, quer através de uma limitação de facto do seu poder de iniciativa, quer através da escolha de presidentes e comissários politicamente fracos, acentuando assim a intergovernamentalização do processo de decisão europeu. Neste modelo intergovernamental informal os Estados pequenos ficaram claramente a perder e deu-se lugar à instalação de uma espécie de diretório dos Estados grandes. Espera-se que a designação de uma personalidade com maior peso político, oriunda do maior Estado da União, possa reforçar a influência da Comissão, visando defender o interesse geral da população europeia e assegurar o equilíbrio imprescindível entre os Estados. É sempre bom lembrar que as decisões da Comissão são tomadas por maioria simples do número de comissários, agindo com total independência em relação aos governos, enquanto as do Conselho de Ministros são-no, em, geral, por maioria qualificada, em que têm maior peso os grandes Estados, ou mesmo por unanimidade.

Outro fator disruptivo imputável aos Estados foi o desequilíbrio inicial entre uma exigente normalização regulatória imposta aos participantes no mercado interno da União e a não transposição dessa exigência nas relações económicas com terceiros países. Só tardiamente, os acordos externos da União começaram a incorporar disposições destinadas a refletir em

parte essas exigências, contrariando o “dumping” por parte dos outros países. Assistimos recentemente a trocas de expressivas acusações entre participantes do Acordo EU-MERCOSUR na sequência dos incêndios na Amazônia. A liberalização apressada e desequilibrada do comércio internacional fez internamente estragos consideráveis nos tecidos industriais e sociais europeus. Não será fruto do acaso que as outrora zonas industriais do norte da França, feudos tradicionais do partido comunista francês, agora votam na frente nacional da Mme Le Pen. Em meu entender, a crise econômica e social europeia é consequência da conjugação de uma globalização desordenada com a ausência de uma política europeia que lhe fizesse face. Mas essa política seria difícil de reunir o consenso de estados como o Reino Unido, que sempre considerou estrategicamente a globalização e o próprio alargamento da União como uma via para o enfraquecimento desta.

Mas a principal ameaça da construção europeia, que representa também um enorme risco para a paz e prosperidade no mundo, reside na anomia (conceito lançado pelo sociólogo Émile Durkheim) que está corroendo as relações internacionais e o multilateralismo. Há um certo anarquismo que se apoderou da política internacional, pelo menos na aparência. “Pacta sunt servanda”, princípio básico do direito civil e do direito internacional, parece já não ter validade. As regras de convivência que já não convêm, ou que deixaram de ser úteis, mas que foram comumente aceites, deixam de ser respeitadas unilateralmente. Exemplos não faltam dentro e fora da União Europeia.

Finalmente, umas palavras sobre o “Brexit”. O Reino Unido esteve sempre com um pé dentro e um pé fora na União Europeia. Coisa extraordinária, nunca admitiu que não participaria definitivamente na moeda única. Ao contrário, deixou sempre aberta essa porta e, em consequência, tem participado no Conselho Geral do BCE e contribuído para os respetivos custos de funcionamento. As moedas do euro apresentam uma face nacional por exigência inicial do Reino Unido que desejaria salvaguardar a efígie do monarca, caso algum dia viesse a participar no euro. O conhecido economista belga Paul De Grauwe afirma que a estratégia principal do Reino Unido ao aderir à União Europeia, em 1973, terá sido a de impedir que a União se tornasse demasiado forte, tendo concluído que a maneira mais eficaz de o conseguir seria estar por dentro da União. Agora, ao decidir sair, a estratégia continuaria a ser a mesma, isto é, a de enfraquecer a União. Tentando manter as vantagens sem suportar os custos, daria assim um sinal a outros Estados-Membros de que poderiam fazer o mesmo sem risco. A estratégia para ter êxito passaria, no entanto, por uma renúncia pelos Estados a aplicarem corretamente os Tratados, o que não aconteceu. Nas negociações, o Reino Unido pretendia dar prioridade à definição das futuras relações econômicas com a União Europeia, com vista a garantir o benefício da continuidade do seu acesso ao mercado interno. Mas, de acordo com os Tratados, a definição dessas relações só poderia materializar-se após a conclusão de um Acordo com as condições de saída. E aqui o processo descarrilou em consequência de uma dificuldade a que a União Europeia é alheia: a impossibilidade de repor a fronteira entre as duas Irlandas sem pôr em causa o processo de paz concluído, em 1998, naquela região. Para obviar a essa dificuldade, o projeto de Tratado acordado entre o governo da Senhora May e a União Europeia prevê, por isso, a manutenção da totalidade da ilha da Irlanda no mercado interno da EU, continuando aí a aplicar-se integralmente, de forma dinâmica, por um prazo indeterminado, o direito comunitário. Em consequência e para evitar o restabelecimento de controlos aduaneiros entre a Irlanda do Norte e as restantes partes do Reino Unido, o Reino

Unido exigiu a sua manutenção provisória na União Aduaneira, o que foi aceite pela União Europeia, na condição de o ser também por tempo indeterminado até se encontrar o mecanismo substitutivo da fronteira física entre as duas Irlandas que garanta a estanquicidade da fronteira comum da União. Como ninguém descobriu ainda esse mecanismo, o acordo significaria que o Reino Unido continuaria amarrado à União Europeia, sem a possibilidade de negociar acordos de comércio com países terceiros e sem participar nos mecanismos de decisão das instituições de Bruxelas. Uma situação claramente desfavorável em relação à atual e, por isso, o projeto de Tratado, com algumas alterações, foi chumbado por três vezes no Parlamento britânico. Com a queda da Senhora May, o seu substituto, o Senhor Boris Johnson, irrompeu declarando que, se necessário, o Reino Unido sairia da União sem qualquer acordo. Trata-se claramente de uma atitude de “bluff” que não deverá ser levada a sério. Um “Brexit” sem acordo é quanto a mim impossível, pelo seguinte:

- Em caso de não acordo quanto às condições de saída, nunca se iniciariam as negociações para o estabelecimento de relações privilegiadas entre o Reino Unido e a União Europeia;
- As relações entre a EU e o Reino Unido seriam ditadas pelas regras da WTO, segundo o princípio da cláusula da nação mais favorecida, o que significa que a União Europeia iria beneficiar das vantagens concedidas pelo Reino Unido no âmbito de acordos que venha a celebrar com países terceiros. No entanto, esses países não parecem estar ansiosos por celebrar esses acordos em termos que venham a ser mais benéficos para o Reino Unido do que o são atualmente no quadro da União Europeia. Por exemplo, os USA, que apresentam atualmente um saldo comercial positivo com o Reino Unido, não estarão certamente muito motivados por fazer concessões ao Reino Unido que tenham como efeito reduzir aquele “superavit”;
- A saída sem acordo significaria, a acreditar nas declarações do atual governo inglês, que o Reino Unido não honraria as suas dívidas para com a UE, o que implicaria provavelmente uma desgradação na classificação da sua dívida soberana;
- O muito possível recrudescimento da violência na Irlanda do Norte, onde, recorde-se, a maioria da população votou no referendo pela continuidade na União Europeia e a animosidade em relação à Inglaterra continua viva. Será impensável restabelecer uma fronteira no meio de uma região que, de facto, está unificada;
- O caos que se seguiria, designadamente nos portos, que afetaria dramaticamente o comércio externo e o abastecimento público e que não deixaria de ter implicações muito negativas, pelo menos no curto prazo, em termos de emprego, de crescimento e de contas públicas.

Mantenho por isso sérias dúvidas sobre a realização do “Brexit”, sobretudo quanto à ocorrência de um “hard Brexit”. Atendendo a que um “Brexit soft” parece pouco interessante para os seus promotores, é de admitir que no fim do percurso o Reino Unido acabe por retirar o pedido de saída, mas isso necessitaria a extensão considerável do prazo que agora está fixado em 31 de Outubro e a possível realização de um novo referendo, o que se pode revelar difícil, mas não impossível.

Apesar de tudo, estou otimista quanto ao futuro da Europa e das suas instituições. O recente discurso, no Parlamento Europeu, da futura presidente da Comissão Europeia, a Senhora

Ursula von der Leyen, mãe de sete filhos, além de trazer algumas propostas inovadoras e interessantes, revelou sobretudo uma determinação, que julgo genuína, na defesa firme dos valores europeus, que nós próprios, por vezes, não sabemos apreciar. Citaria apenas duas passagens desse discurso:

« My children's generation cannot conceive of a life without this sense of Europe as their home. When this fortunate generation was born, we, the older generation, thought that it would always be so. Yet it is now clear to each and every one of us that we must once again take a stand and fight for our Europe (...) As a Defence Minister, I have been many times in this war-torn neighbourhood. I will never forget the words of former President of Iraq Masoum, who said: *We want to see more Europe here. **The world is calling for more Europe.*** The world needs more Europe »

10 de Setembro de 2019

Amilcar Theias